

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทาง

สังคม : กรณีศึกษาผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย

จตุพร ใ้้วคาศัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN 974 -671-357-4

**The Legal Measures on Promotion of Welfare and Safety of Vulnerable Groups  
in Society : Study on Persons Whose Occupation Is Independent Collector and  
Seller of Used Products**

**Jatuphorn Khokasai**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Graduate School, Dhurakij Pundit University**

**2006**

**ISBN 974 -671-357-4**

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้เป็นอย่างดีด้วยความอนุเคราะห์ของท่าน ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำชี้แนะแนวทาง และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์อย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วัฒวรรณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และท่านอาจารย์ รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ บิดา มารดา ที่เป็นกำลังใจอันสำคัญยิ่งให้แก่ผู้เขียน ตลอดระยะเวลาการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งขอขอบคุณและขอบใจ เพื่อนๆ พี่ๆ ทุกคนที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้าย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าประการใด ผู้เขียนขอเทิดบูชาพระคุณของบิดา มารดา และคณาจารย์ ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชา หากมีข้อผิดพลาด และข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออนอภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว และใคร่ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

จตุพร โคว์คาศัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐาน.....	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. แนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพ ความเป็นมา และสภาพปัญหา ของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมแก่กลุ่มอาชีพอิสระ.....	8
2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการ สวัสดิภาพ และสวัสดิการสังคม.....	8
2.2 ทฤษฎีแนวคิดกฎหมายสวัสดิการสังคม.....	21
2.3 แนวคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมกลุ่มอาชีพอิสระ.....	26
2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสังคม.....	26
2.3.2 การบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ.....	29
2.3.3 หลักการความมั่นคงทางสังคม.....	30
2.3.4 การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) .....	31
2.3.5 การจัดสวัสดิการสังคมแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส.....	34
2.4 สภาพและความเป็นมาของปัญหาของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย.....	39
2.5 กรณีศึกษากลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย.....	42

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพ สำหรับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระของประเทศไทยและต่างประเทศ .....	49
3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพ สำหรับผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย.....	49
3.1.1 สิทธิการได้รับสวัสดิการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	50
3.1.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546.....	51
3.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล.....	54
3.1.3.1 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545.....	54
3.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวกับประกันสังคม.....	55
3.1.4.1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542.....	56
3.1.5 กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัย และสุขภาพอนามัย...	58
3.1.5.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 .....	59
3.1.5.2 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตราย จากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. ....	62
3.1.6 กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้.....	63
3.1.6.1 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัว ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529.....	64
3.1.6.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	65
3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพ สำหรับผู้ด้อยโอกาสของต่างประเทศ.....	67
3.2.1 ประเทศเกาหลีใต้.....	67
3.2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล.....	67
3.2.1.2 ระบบประกันสังคม .....	69
3.2.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย.....	70
3.2.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้.....	71

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.2.2 ประเทศฟิลิปปินส์.....	72
3.2.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล.....	72
3.2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้.....	73
3.2.3 ประเทศอินเดีย.....	74
3.2.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล.....	76
3.2.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย.....	77
3.2.3.3 กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้.....	77
4. วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับ ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระ และแนวทางการพัฒนากฎหมาย.....	81
4.1 วิเคราะห์การจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพอิสระของประเทศไทย.....	81
4.1.1 ด้านสวัสดิการการรักษาพยาบาล.....	84
4.1.1.1 ผู้ด้อยโอกาสต้องได้รับการรักษาพยาบาล ที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น.....	84
4.1.1.2 การได้รับการรักษาพยาบาลตามหลักประกันสุขภาพ โครงการ 30 บาท .....	85
4.1.2 การได้รับการคุ้มครองสวัสดิการตามหลักประกันสังคม ที่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน .....	86
4.1.3 สวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย .....	87
4.1.3.1 ความรับผิดชอบของผู้ที่ขยะมูลฝอยติดเชื้อ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.....	88
4.1.3.2 ความรับผิดชอบของผู้ทิ้งของเสียอันตราย ตามร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. .... .....	89
4.1.4 สวัสดิการด้านหลักประกันรายได้.....	89
4.2 แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพ สำหรับผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย.....	92

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.1 ปรับปรุง หรือเพิ่มเติม กฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง.....	94
4.2.1.1 ด้านการรักษาพยาบาล.....	94
4.2.1.2 ด้านประกันสังคม.....	96
4.2.1.3 ด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพในความปลอดภัย และสุขภาพอนามัย.....	98
1) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ว่าด้วยเรื่องสวัสดิภาพความปลอดภัย .....	99
2) บทลงโทษสำหรับผู้ทิ้งขยะมูลฝอยผิดเชื้อ และผู้ผลิตสินค้าที่มีสารพิษที่ต้องรับผิดชอบ.....	99
3) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสีย อันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. ....	99
4.2.1.4 ด้านหลักประกันรายได้.....	100
1) การกำหนดราคากลาง.....	100
2) กองทุนเพื่อจัดตั้งศูนย์รับซื้อขยะของรัฐ.....	100
4.2.2 การตรากฎหมายใหม่ให้ตรงต่อลักษณะและสภาพของผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย.....	101
4.2.2.1 การออกกฎหมายโดยเฉพาะเป็นพระราชบัญญัติสวัสดิการและ สวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม.....	101
4.2.2.2 การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย.....	104
4.2.2.3 การออกระเบียบ โครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย เพื่อให้ได้ซื้อสินค้า ราคาถูก.....	105
5. สรุป และข้อเสนอแนะ.....	107
5.1 บทสรุป.....	107
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	109
บรรณานุกรม.....	114

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก.....	120
แบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง.....	121
กฎหมายประเทศอินเดีย.....	124
กฎหมายประเทศเกาหลีใต้.....	139
ภาพถ่ายสภาพชุมชนบริเวณที่เก็บขยะชาย อ่อนนุช กรุงเทพมหานคร .....	149
ประวัติผู้เขียน.....	151

DPU



หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม : กรณีศึกษาผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย
ชื่อผู้เขียน	จตุพร โคว์คาศัย
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2548

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กรณีศึกษาผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมา สภาพและสาเหตุปัญหาของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพสังคม และมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระ รวมทั้งวิเคราะห์การจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสตามกฎหมายของประเทศไทย กับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อค้นหามาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมและคุ้มครองสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย

ผลการศึกษา พบว่า สภาพและปัญหาของผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย มีปัญหาทั้งในด้านการรักษาพยาบาลที่ไม่สามารถเข้าถึงเข้ารับบริการสุขภาพ และไม่ได้รับสวัสดิการสังคมตามระบบประกันสังคมที่ต้องมีการสมทบเงินเข้ากองทุน รวมทั้งไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย และหลักประกันรายได้ที่มั่นคง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้ คือ ในด้านการรักษาพยาบาล ควรมีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยกำหนดให้มีการลงทะเบียนสำหรับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย เพื่อรับสิทธิตามโครงการหลักประกันสุขภาพได้ แม้ไม่มีที่อยู่ถาวรก็ตาม กิ่งทั้งให้ใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขในโรงพยาบาลของรัฐโดยไม่จำเป็นต้องระบุหน่วยบริการประจำ ในด้านการประกันสังคม ควรปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยการกำหนดให้มีการขยายความคุ้มครองสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกำหนดอัตราเงินสมทบที่เหมาะสม รวมทั้งควรส่งเสริมสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

ปฏิบัติในการเก็บรวบรวมขยะแบบแยกประเภท การเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมในการเก็บรวบรวมขยะ  
ที่ไม่ได้ทำการคัดแยก กำหนดให้องค์กรในระดับท้องถิ่นช่วยจัดหาเครื่องมือป้องกันภัยในการ  
ทำงานให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย สำหรับในด้านหลักประกันรายได้ควรมีมาตรการในการจัดตั้งกองทุน  
ศูนย์รับซื้อของเก่าโดยรัฐ มีการกำหนดราคากลางและกำหนดหลักเกณฑ์การจ้างงานในการคัดแยกขยะ  
นอกจากนี้ควรออกกฎหมายเฉพาะ เป็นรูปของพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของ  
ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่า  
จากขยะขาย การจัดสวัสดิการเงินกู้ยืมให้กับกลุ่มผู้เก็บของเก่าขายเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพ  
รวมถึงการออกระเบียบโครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มอาชีพอิสระเก็บของเก่าจาก  
ขยะขายเพื่อให้ได้ซื้อสินค้าราคาถูกอีกด้วย

Thesis Title	The Legal Measures on Promotion of Welfare and Safety of Vulnerable Groups in Society : A Study on Persons Whose Occupation Is Independent Collector and Seller of Used Products
Author	Jatuphorn Khokasai
Thesis Advisor	Prof. Dr. Thira Srithammaraks
Department	Law
Academic Year	2005

### ABSTRACT

This thesis aims to study legal measures for promoting welfare and safety of handicapped persons in society: a study on persons whose occupation is independent collector and seller of used products. Its objectives are to study the history, background and cause of problems of vulnerable groups who are self employed and occupied with independent collecting and selling used products and to study the concept and theory of social welfare and safety as well as legal measures for promoting the provision of welfare and safety for vulnerable groups of the mentioned occupation. The study includes the analysis of the provision of welfare and safety for vulnerable groups under Thai and foreign laws in order to find out the legal measures on social welfare and safety protection for vulnerable groups who are self-employed and occupied with collecting and selling used products.

From the study, it is found that with regard to the conditions and problems of vulnerable groups who are independently occupied in collecting and selling used products, there are problems with regard to medical treatment; they are unable to assess the health security and they are not provided with social welfare under the social security system whereby money is added to their fund. Moreover, they are not provided with protection for their welfare particularly with regard to safety and sanitation and the security of a stable income.

Consequently, it is recommended as follows: With regard to their medical treatment, the National Health Security Act, B.E. 2545 (2002) should be amended by providing the registration for vulnerable groups whose occupation is independent collector and seller of used products to be entitled to the right in joining the government health welfare program, even if they

have no permanent residence and the right to obtain health services from the state-owned hospitals without having to specify the service care unit. With regard to the social security, the Social Security Act, B.E. 2533 (1990) should be amended by providing the extension of protection for vulnerable groups and by determining the appropriate rate of additional money required. Their welfare regarding safety and sanitation should also be promoted according to the Public Health Act, B.E. 2535 (1992) by extending the penalty for those who release the inflected rubbish and those who produce the toxic products. A practical method in collecting and gathering the garbage by type and category, as well as increase of the official fee rate for collecting and gathering garbage without sorting should be provided in the Local Regulations. The organizations in the local levels should be provided to supply the safety equipment for the work free of charge. With regard to income security, measures for establishing a fund for the State's purchase center of used products, together with a standard price and hiring principles for selecting and categorizing garbage should be provided. Apart from this, a specific law in the form of the Act on Welfare and Safety of vulnerable groups in Society should be enacted and a specific fund to help those who are self employed and involved with collecting and selling used products should be established. An investment loan should also be granted to whose career is the collector and seller of used products. Regulations with regard to projects which assist vulnerable groups in society whose occupation is independent collector and seller of used products should be issued clearly in order that they can purchase products with a low price.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้เป็นอย่างดีด้วยความอนุเคราะห์ของท่าน ศาสตราจารย์ ดร. ชีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำชี้แนะแนวทาง และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์อย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ เกษมสันต์ วัฒวรรณ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ และท่านอาจารย์ รุ่งโรจน์ รื่นเรืองวงศ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำงานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ บิดา มารดา ที่เป็นกำลังใจอันสำคัญยิ่งให้แก่ผู้เขียน ตลอดระยะเวลาการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งขอขอบคุณและขอบใจ เพื่อนๆ พี่ๆ ทุกคนที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ชี้แนะแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้าย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าประการใด ผู้เขียนขอเทิดบูชาพระคุณของบิดา มารดา และคณาจารย์ ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชา หากมีข้อผิดพลาด และข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออนุญาตไว้แต่เพียงผู้เดียว และใคร่ขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

จตุพร ใ้วคาศัย

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้ประกอบการอาชีพอิสระในปัจจุบันแยกออกเป็นกลุ่มๆ หลายประเภท ทั้งกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพทางการแพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย ฯลฯ แต่ละคนแต่ละกลุ่ม ก็เป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจการค้า บริการที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศ ในหลายอาชีพเหล่านี้ ยังมีอีกหลายอาชีพที่เป็นอาชีพอิสระ เป็นอาชีพที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาบ้านเมือง ในอาชีพเหล่านี้มีอาชีพเก็บของเก่าขาย แม้อาจไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นอาชีพอิสระ แต่ก็เป็นแรงงานนอกระบบ (Informal sector) เช่นเดียวกับ อาชีพการรับตัดเย็บเสื้อผ้าตามบ้าน อาชีพการค้าขายเล็กๆ น้อยๆ อาชีพการขับรถรับจ้าง เป็นต้น อาชีพเหล่านี้เป็นกลุ่มแรงงานเล็กๆ ย่อยๆ แต่มีจำนวนมากแยกออกไปตามพื้นที่ เป็นกลุ่มอาชีพอิสระรายย่อยที่เกิดขึ้นในช่วงระยะ 40 ปีที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มีอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และเป็นแรงผลักดันให้เกิดระบบแรงงานว่าจ้าง ที่ทำให้เกิดระบบลูกจ้าง นายจ้าง และงานในเมือง ที่มีการว่าจ้างและรับจ้าง มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ มีการกำหนดสวัสดิการ มีการกำหนดชั่วโมงการทำงาน ในระบบแรงงานเมืองมีการดึงดูดแรงงานจากชนบทเพิ่มขึ้น มีผู้ต้องการทำงานมากขึ้น ทำให้การหางานยากขึ้น และเมื่อมีแรงงานเข้ามาในเมืองมากขึ้น ทำให้หางานได้ยาก และงานใดก็ตามที่ทำให้มีรายได้โดยสุจริต โดยไม่สนใจว่า สุขลักษณะของงานจะเป็นอย่างไร ขอเพียงแค่มีรายได้ยังชีพเท่านั้น

ผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่จัดว่าเป็นแรงงานนอกระบบที่เป็นการจ้างตนเอง ส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจน หางานทำได้ยาก มักต้องอยู่ในชุมชนแออัดหรือ บ้านเช่าราคาถูก เพราะที่อยู่อาศัยในเมืองใหญ่ซึ่งเศรษฐกิจเจริญเติบโตขยายตัวมาก มีราคาสูงเกินกว่าที่พวกเขาจะหาบ้านที่ถูก สุขลักษณะในเกณฑ์ค่อนข้างดีอยู่ได้ ทำให้กลุ่มคนเหล่านี้จัดอยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (Vulnerable Groups) ที่หมายถึงผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข และไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร หรือบริการทางสังคมของรัฐได้ หรือการขาดสิทธิ ประโยชน์ และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น<sup>1</sup>

<sup>1</sup> คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ , แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2545-2549

ทั้งนี้ปัจจุบัน ผู้ด้อยโอกาส มีปัญหาไม่ได้รับการคุ้มครองทางด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพทางสังคม<sup>2</sup> ดังนี้

1. ปัญหา รายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพทั้งของตนเอง และครอบครัว ในเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย การรักษาโรค และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ที่ควรได้รับการคุ้มครองในเรื่องหลักประกันรายได้ที่เพียงพอแก่การดำรงชีวิตในแต่ละครอบครัว

2. ปัญหาการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย ที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีปัญหาด้านการเข้ารับการรักษาพยาบาลที่ยังเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีบัตรสุขภาพ 30 บาท ตามหลักประกันสุขภาพ แต่การที่กลุ่มนี้มีฐานะยากจน ขาดความรู้ อาจไม่ทราบถึงการเข้าไปใช้บริการในโรงพยาบาลของรัฐตามสิทธิที่มี และการมีบัตรสุขภาพจำเป็นต้องมีที่อยู่ที่แน่นอน จึงสามารถเข้าระบบประกันสุขภาพได้

3. ปัญหาด้านการตรวจร่างกาย การส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการขาดความระมัดระวังความปลอดภัยในการทำงาน เนื่องจากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีโอกาสเสี่ยงจากการติดเชื้อ การได้รับสารพิษจากมลภาวะเป็นพิษทั้งจากงานที่ทำและแหล่งสถานที่อยู่ ที่ขาดการสนใจ ดูแลเอาใจใส่ในการเข้ารับการรักษาสุขภาพ และการส่งเสริมสุขภาพอนามัย การแนะนำจากหน่วยงานของรัฐ ในการดูแลสุขภาพตนเอง รวมทั้งการระมัดระวังในการสร้างความปลอดภัยให้ตนเอง เช่น การใส่หน้ากากถุงมือ ของกลุ่มผู้เก็บของเก่าขาย ที่ควรได้รับการส่งเสริมในการตรวจร่างกาย การส่งเสริมให้คำแนะนำทางด้านสุขภาพ และความปลอดภัยจากการประกอบอาชีพ

4. ปัญหาที่อยู่อาศัย เนื่องจากการย้ายถิ่นที่อยู่มาจากชนบทเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้ด้อยโอกาสที่เป็นคนยากจน ต้องจ่ายค่าเช่าบ้านเดือนละ 1000 บาท ก็แทบจะไม่มีจ่าย เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอ ที่รัฐควรมีโครงการบ้านที่อยู่อาศัยให้มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง มีบ้านเลขที่ที่แน่นอน และมีทะเบียนบ้าน

5. ปัญหาทางครอบครัว เช่น การต้องดูแลบิดา มารดา ที่สูงอายุ บุตรไม่ได้เข้าเรียน เด็กจำนวนหนึ่งต้องออกมาทำงานช่วยเหลือครอบครัว เป็นเด็กที่ช่วยเหลือของเก่าขาย หรือต้องขายพวงมาลัย และบางส่วนต้องหยุดเรียนกลางคัน ถึงแม้ว่ามีกฎหมายกำหนดในเรื่องการศึกษาขั้นต่ำไว้ แต่เด็กเหล่านี้ก็ไม่สามารถเข้าเรียนได้ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาสที่ยากจน แม้เงินจะเดินทางไปเรียน หรือซื้อหนังสือ เสื้อผ้าก็ยังไม่มี ที่รัฐควรมีให้การส่งเสริมสนับสนุนให้สวัสดิการกับครอบครัวที่ด้อยโอกาสเป็นพิเศษ

<sup>2</sup>วิฑิตกร เชียงภู. (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย (รายงานวิจัย). หน้า 32-34.

ปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของคนจนกลุ่มนี้คือ มีงานทำที่ไม่สม่ำเสมอ และมีรายได้ที่ไม่สม่ำเสมอ ไม่แน่นอน รายได้จึงไม่ค่อยเพียงพอแก่การดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ การสำรวจข้อมูลเชิงปริมาณ โดยโครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนด้อยโอกาสในปี 2546 ยืนยันว่าในกลุ่มตัวอย่างคนจนด้อยโอกาสทั่วประเทศที่สำรวจมา มีคนที่เกินครึ่งที่มีงานทำไม่สม่ำเสมอ และ/หรือมีรายได้ไม่สม่ำเสมอ<sup>3</sup>

เนื่องจากอาชีพเก็บของเก่าจากขยะขาย จัดอยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และเป็นกลุ่มประกอบอาชีพอิสระรายย่อย<sup>4</sup> และในปัจจุบันเริ่มได้รับผลกระทบ รายได้ลดลง และไม่สามารถเลี้ยงชีพได้ เนื่องจากแนวโน้มที่เมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานครจะมีการพัฒนาการจัดเก็บและทำลายขยะเป็นแบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่ ใช้เครื่องมือแบบทันสมัย ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสนี้ จึงได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545–2549) ว่าด้วยเรื่องการพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม โดยให้ความสำคัญแก่การแก้ไขปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งตนเอง ให้คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับโอกาสและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึงโดยมีวิสัยทัศน์ที่ให้ประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิ และเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพได้มาตรฐานอย่างทั่วถึงเสมอภาคและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรี คุณธรรม ความโปร่งใส ภูมิปัญญาท้องถิ่น การมีส่วนร่วม การบูรณาการทางสังคม และการพัฒนางาน สวัสดิการสังคมให้มีความยั่งยืน เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับมาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะต้องตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การนันทนาการและบริการทางสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ที่ผ่านมาผู้ด้อยโอกาสอาชีพอิสระ กลุ่มคนเก็บของเก่าจากขยะขาย ก็ยังมีปัญหาในการดำรงชีวิต และการประกอบอาชีพ<sup>5</sup> คือ

1. ความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย
2. คุณภาพชีวิต การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม รับประทานอาหารที่ไม่สะอาดไม่ถูกสุขลักษณะ

<sup>3</sup> แหล่งเดิม. หน้า 31.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า I-II.

<sup>5</sup> จีรวัดน์ ญาณโสภณ และนภาพร ทิมอรุณ. (2546). คนเก็บขยะในชุมชนเมือง จังหวัดเชียงใหม่ (กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย (รายงานวิจัย).



3. รายได้ไม่แน่นอน ราคาซื้อขายของเก่ามีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และไม่มีอำนาจในการต่อรองราคา

4. ไม่มีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ ได้ทัดเทียมเท่ากับคนอื่น เนื่องจากขาดหลักฐานทะเบียนบ้าน มีเพียงไม่กี่คนที่มียบัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค กับทั้งไม่สามารถจัดอยู่ในกลุ่มกองทุนเพื่อรับทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาทได้

5. ไม่จัดอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคม เนื่องจากเป็นอาชีพอิสระ

6. การดำรงชีวิตของคนเก็บของเก่าขายไม่มีเครื่องป้องกันภัยจากการทำงานจากมลพิษ และสารพิษจากกองขยะ ที่ต้องเผชิญความเสี่ยงในด้านสุขภาพ

7. บุตรไม่ได้เข้าโรงเรียน เนื่องจากไม่มีเงินซื้อเสื้อผ้า รองเท้า หนังสือ สมุด

อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนเหล่านี้นับวันจะมีบทบาทที่สำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประเทศ ในการช่วยลดปริมาณขยะที่มีมากขึ้นทั้งขยะ ที่ถูกทิ้งตามถนน แม่น้ำ ลำคลอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรุงเทพและจังหวัดรอบกรุงเทพฯ ที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น มีขยะเพิ่มขึ้น และการที่มีคนตกงาน คนจนจึงเพิ่มขึ้น ทำให้ต้องดิ้นรนหางานทำที่พอจะมีรายได้เลี้ยงตัวเองและครอบครัว แม้จะเป็นงานที่สกปรก หนัก และเสี่ยงต่อสุขภาพก็ตาม จนทำให้กองขยะอ่อนนุช ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวม คัดแยก และกำจัดขยะที่สำคัญที่สุดของกรุงเทพมหานคร มีประชากรอยู่อาศัยบริเวณดังกล่าว ที่ทำงานเก็บขยะมากถึง 5,000 คน<sup>6</sup>

อาชีพการเก็บของเก่าจากขยะขายเป็นการช่วยลดการทำลายสิ่งแวดล้อม เป็นการแบ่งเบาภาระในการกำจัดขยะของภาครัฐ ที่มีปริมาณขยะรวม 14.8 ล้านตัน/ปี ในปี 2545 (39199 ตันต่อวัน) ขยะมูลฝอยชุมชน 14.4 ล้านตัน (97.1%) ขยะอันตรายจากบ้านเรือน 0.4 ล้านตันต่อปี ขยะมูลฝอยติดเชื้อ 22500 ตันต่อปี ปริมาณขยะของประเทศไทยมีของเสียอันตรายประมาณ 4 แสนตัน ในปี 2546 เป็นขยะอิเล็กทรอนิกส์ 650 ล้านชิ้น ถ่านไฟฉาย 500 ล้านชิ้น หลอดไฟ 90 ล้านชิ้น ซากโทรศัพท์ 6 ล้านชิ้น โทรทัศน์ 10 ล้านเครื่อง<sup>7</sup> และในปี 2548 มีขยะมูลฝอยเกิดขึ้นทั่วประเทศ 14.3 ล้านตัน มีการคัดแยกและนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ 3.15 ล้านตัน

<sup>6</sup> วิทยากร เชียงกุล. เล่มเดิม. หน้า III.

<sup>7</sup> ปริมาณมูลฝอยชุมชนในปี 2545-2546, กรมควบคุมมลพิษ, from

จากสภาพและปัญหาของผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก่าขาย ดังกล่าว ในงานวิจัยนี้ จึงสนใจศึกษากฎหมายสวัสดิการสังคมและคุ้มครองสวัสดิภาพที่เกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อศึกษาปัญหาในมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพต่างๆ ให้กับผู้ด้อยโอกาส กรณีผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย เพื่อจะได้ศึกษาหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมและคุ้มครองสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาส กรณีผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายให้ได้รับสวัสดิการและคุ้มครองสวัสดิภาพที่ดีตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้ทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิ และการเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ในการวางรากฐานการพัฒนาดนและสังคม โดยมีการจัดบริการและระบบทางสังคมต่างๆ ให้มีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา สภาพ และสาเหตุปัญหาของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี สวัสดิการสังคม สวัสดิภาพสังคม และการบริการสังคม
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระของประเทศไทย
4. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสตามกฎหมายของประเทศไทย กับกฎหมายต่างประเทศ
5. เพื่อศึกษา ค้นหาแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมาย หรือ การตรากฎหมายสวัสดิการและสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายของประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐาน

แนวคิดสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพ เป็นการกำหนดกรอบหรือแนวทางที่แน่นอนของรัฐ ในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน ที่เป็นนโยบายการคุ้มครองช่วยเหลือเยียวยา โดยการ

ออกกฎหมายกำหนดมาตรการการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสมากกว่าการส่งเสริม ทำให้ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย ไม่ได้รับการส่งเสริมทางด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพ มีปัญหาในการเข้าใช้บริการด้านการรักษาพยาบาล การไม่ได้รับการบริการด้านประกันสังคม การไม่ได้รับการส่งเสริมความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และมีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน เนื่องจากกฎหมายสวัสดิการสังคมและ สวัสดิภาพที่เกี่ยวข้องยังมี บทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมและทั่วถึงสำหรับผู้ด้อยโอกาส ดังนั้นควรมีการแก้ไข พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และการเพิ่มหลักประกันรายได้ โดยรัฐบาลส่งเสริม การจ้างงานและจัดตั้งศูนย์รับซื้อขยะ หรือตราเป็น พระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะ ที่สามารถส่งเสริมในด้านการ รักษาพยาบาล สวัสดิการสังคม ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และ รายได้ ให้ขยายไปยังผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายได้อย่างทั่วถึง

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาจะมุ่งศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพที่เกี่ยวข้อง สำหรับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายของไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ใน ส่วนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการสังคม การส่งเสริมสุขภาพอนามัย ของ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ หลักประกันรายได้ และกฎหมายสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพ ของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และอินเดีย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

1. การดำเนินการศึกษาจะกระทำโดยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าตำรา บทความ กฎหมายต่างประเทศ งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ วิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยโดยศึกษาระบบการจัด สวัสดิการสังคม และสวัสดิภาพ และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในด้านการ

รักษาพยาบาล ด้านการประกันสังคม สวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย และด้านหลักประกันรายได้ของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย

2. วิจัยภาคสนาม สัมภาษณ์กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเก็บของเก่าขาย เพื่อเป็นข้อมูลนำมาวิเคราะห์ประกอบการวิจัย

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบถึงความเป็นมา สภาพ และสาเหตุปัญหาของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย

2. ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี สวัสดิการสังคม สวัสดิภาพสังคม และการบริการสังคม

3. ได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสอาชีพอิสระของประเทศไทย

4. ได้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย กับต่างประเทศ

5. ได้ข้อมูลเป็นแนวทางการแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือได้แนวทางการออกกฎหมายสวัสดิการสังคมและคุ้มครองสวัสดิภาพที่เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายโดยตรง

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพ ความเป็นมา และสภาพปัญหา ของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มอาชีพอิสระ

ในบทนี้เป็นการรวบรวมแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพ ได้แก่ แนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพ แนวคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมกลุ่มอาชีพอิสระ รวมถึงสภาพปัญหาของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มอาชีพอิสระ โดยเรียงตามลำดับดังนี้คือ

- 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการ สวัสดิภาพ และสวัสดิการสังคม
- 2.2 ทฤษฎีและแนวความคิดกฎหมายสวัสดิการสังคม
- 2.3 แนวคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมกลุ่มอาชีพอิสระ
- 2.4 สภาพและความเป็นมาของปัญหาของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะ
- 2.5 กรณีศึกษากลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะ

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการ สวัสดิภาพ และสวัสดิการสังคม

แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสวัสดิการ สวัสดิภาพ และสวัสดิการสังคม เป็นการศึกษาถึงความหมาย องค์ประกอบ รูปแบบการจัดสวัสดิการ รวมถึงแนวคิดทฤษฎีนโยบายสังคมหรือรัฐสวัสดิการ โดยมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

##### 2.1.1 ความหมาย

สวัสดิการ (Welfare) มีความหมายหลายนัย อาจหมายถึง<sup>8</sup>

- 1) การกินดีอยู่ดี
- 2) ในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึงการได้รับความพอใจ การได้รับอรรถประโยชน์จากการได้บริโภคสินค้าหรือได้รับบริการ

<sup>8</sup> Gordon, D.F and Spuicker, P. (1999). *The International Glossary on Poverty*. p. 143.

### 3) การได้รับผลประโยชน์ ได้รับสิ่งของ เพื่อทำให้เกิดการกินดีอยู่ดี

สวัสดิการ หมายถึง สวัสดิการสังคมหรือสวัสดิการ โดยรวมหรือแสดงนัยของการเป็นคำย่อของสวัสดิการสังคม ตัวอย่างของการใช้ความหมายในลักษณะนี้ ได้แก่ นโยบายปฏิรูปสวัสดิการของสหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมถึงโปรแกรมด้านประกันสุขภาพอนามัย แสตนปี อาหารหรือบางกรณีกล่าวถึงคำว่าสวัสดิการสังคมไว้ ภายใต้นโยบายปฏิรูปสวัสดิการ<sup>9</sup>

อีกความหมายหนึ่งที่ใช้กันคือ ความหมายของการเป็นสวัสดิการในระบบสงเคราะห์ที่ค่าใช้จ่ายจัดสรรจากภาษีไม่ใช่ว่าจากเงินสมทบและผู้รับต้องผ่านการทดสอบความยากจน ความหมายนี้จึงแคบและเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งของสวัสดิการสังคม มายออร์ส<sup>10</sup> เป็นผู้หนึ่งที่ใช้คำว่าสวัสดิการในความหมายแคบ โดยแยกความแตกต่างออกจากการประกัน โดยชี้ให้เห็นชัดเจนว่า “ความหมายที่เหมาะสมของคำว่าสวัสดิการที่ใช้ในเรื่อง ความมั่นคงทางสังคมก็คือ การสงเคราะห์” นักวิชาการชาวอเมริกันบางท่าน อย่าง จอห์นสัน และเทต<sup>11</sup> เรียกการสงเคราะห์ในภาษาอังกฤษว่า public welfare ซึ่งเป็นการใช้ในความหมายที่แคบเจาะจงเฉพาะการให้ความช่วยเหลือที่ต้องมีการทดสอบความจำเป็นหรือความยากจนของผู้รับบริการก่อน

สวัสดิภาพ หรือภาวะการเป็นอยู่ที่ดี หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า การกินดีอยู่ดี หรือ well-being ซึ่งเป็นเป้าหมายของนโยบายสังคมทั้งในระดับบุคคลและรัฐ คำว่า รัฐสวัสดิการจึงหมายถึง รัฐที่ถึงพร้อมซึ่งการกินดีอยู่ดี เลวิส<sup>12</sup> ได้ใช้คำว่าสวัสดิการในความหมายนี้เมื่อกล่าวถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสังคมไว้ว่า “เป็นนโยบายที่มีเจตนาปรับปรุงสภาพการกินดีอยู่ดีทางสังคม (social well-being) หรือสวัสดิภาพของพลเมือง (the welfare of citizens).”

สวัสดิการสังคม (social welfare) หมายถึงการแทรกแซงทางสังคมทั้งหมดที่เสริมสร้างหรือผดุงไว้ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ทางสังคม (social functioning) ของมนุษย์<sup>13</sup>

สวัสดิการสังคม (Social Welfare) อธิบายได้ง่าย ๆ ว่าหมายถึง ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน (Social well-being) คำว่า สวัสดิการ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 หมายถึง การให้สิ่งเอื้ออำนวยให้ผู้ทำงานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดี และสะดวกสบาย สวัสดิการ

<sup>9</sup> Johnson, L. C., Schwartz, C. & Tate, D. (1997). **Social welfare: A response to human need.** pp. 156-157.

<sup>10</sup> Meyers, R.J. (1981). **Social Security.** p. 14.

<sup>11</sup> Johnson Schwartz and Tate. (1997). **Social welfare: A response to human need.** p. 19.

<sup>12</sup> Lewis, G. อ้างถึงใน สุรพล ปธานวนิช. (2547). หน้า 32.

<sup>13</sup> Dolgoff, R., & Feldstein, D. (2000). **Understanding social.** p. 4.

สังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ<sup>14</sup>

สวัสดิการสังคม (Social Welfare) หมายถึง ระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับ มาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม ทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การมีนันทนาการ และบริการทางสังคมทั่วไป โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมใน ระบบการจัดบริการทางสังคมในทุกระดับ<sup>15</sup>

### 2.1.2 องค์ประกอบของสวัสดิการ

ภายใต้นโยบายสวัสดิการสังคม สามารถแบ่งได้เป็นนโยบายสวัสดิการหลัก 5 ประเภท ผู้ริเริ่มการจัดองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ คือ เซอร์ วิลเลียม เบเวริดจ์ (Sir William Beveridge) ซึ่งแนวคิดของท่านมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายสังคมทั้งในสหราชอาณาจักรและประเทศอื่น ๆ ในทวีปยุโรป สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ระหว่างทศวรรษที่ 1940 และ 1950 เซอร์เบเวริดจ์มีแนวคิดว่าการจะเอาชนะความยากแค้นของประชาชนได้นั้น จะต้องสถาปนาสวัสดิการสังคม 5 ประเภทสำคัญ (The Big Five) อันประกอบด้วย ระบบความมั่นคงทางสังคมหรือการให้หลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจด้วยสวัสดิการต่าง ๆ สาธารณสุข การศึกษา การเกษียณ และการจ้างงาน<sup>16</sup> ข้อเสนอของเบเวริดจ์ถือเป็นตัวแบบคลาสสิกที่ยึดถือกัน

<sup>14</sup> สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (2548). **สวัสดิการสังคม (Social Welfare)**. สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.

<sup>15</sup> คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. **แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2545-2549**.

<sup>16</sup> (Miller, In S. Baldoc N, Manning, S. Miller & S. Vickerstaff social (Eds.), 1999 : 6.

ทั่วไป ตัวแบบคลาสสิกนี้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง เช่น บางท่านอาจตัดองค์ประกอบด้านการจ้างงาน ออกและแทนที่ด้วยการบริการด้านสังคม หรือ social care <sup>17</sup> แต่นักวิชาการบางคนก็นำ องค์ประกอบของบริการด้านสังคมระหว่างบุคคลไปรวมเป็น 6 องค์ประกอบ

นอกจากองค์ประกอบหรือขอบเขตของสวัสดิการหลัก (core welfare areas) ทั้ง 5 หรือ 6 แล้วแต่กรณี นโยบายสังคมยังครอบคลุมองค์ประกอบอื่น ๆ อาทิ ภาษีอากร บริการขนส่ง การวางแผน ด้านกายภาพ ฯลฯ ซึ่งนโยบายเหล่านี้ยังคงเกี่ยวข้องกับการพยายามที่จะจัดสรรหรือถ่ายเท ทรัพยากรใหม่เพื่อสร้างความเท่าเทียมให้กับผู้ยากไร้ หรือเป็นการแทรกแซงเพื่อให้ราคาของบริการ ถูกกว่าราคาที่จะเป็นหากผ่านระบบตลาด อย่างไรก็ตาม ทิทมัสส์ <sup>18</sup> ยังคงเรียกองค์ประกอบด้านการลดหย่อนทางภาษีอากรและการช่วยเหลือทางรายได้และสวัสดิการที่จัดโดยสถานประกอบการ เป็นสวัสดิการประเภทหนึ่ง โดยการลดหย่อนทางภาษีจัดเป็นสวัสดิการสนับสนุนทางการเงิน (fiscal welfare) ส่วนการจัดสวัสดิการของสถานประกอบการกำหนดให้เป็นสวัสดิการที่ได้จากการ ประกอบอาชีพ (occupational welfare) ซึ่งสวัสดิการทั้งสองประเภทนี้จะต้องพิจารณาประกอบกับ สวัสดิการสังคมภายใต้ร่มของนโยบายสังคม

### 2.1.3 รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคม

รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมจะเป็นแบบใด ก็ขึ้นอยู่กับแนวคิดการจัดสวัสดิการ สังคมที่นำมาใช้ เช่น หากนำแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบเก็บตก ก็จะเป็นเพียงการช่วยเหลือ แบบชั่วคราว บรรเทาปัญหาเฉพาะหน้า มากกว่าเป็นการเอาจริงเอาจังในการตอบสนอง ความต้องการหรือแก้ไขปัญหาในภาพกว้าง หากนำแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมแบบสถาบันมาใช้ก็จะถือเป็น หน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันต่างๆ โดยเฉพาะรัฐในการจัดการกับปัญหาและตอบสนอง ความต้องการของสังคมในภาพกว้างซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกส่วนที่จะต้องมาช่วยกัน แนวคิด สวัสดิการ สังคมประชาธิปไตย เชื่อว่ากลไกการตลาดทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมให้กับคนในสังคม แต่รัฐยัง จำเป็นต้องแทรกแซงและทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรให้กับคนจนที่ขาดโอกาสในสังคม เนื่องจาก สังคมจะมีช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน ความไม่เป็นธรรมและการเอาเปรียบในสังคม รัฐจึงเป็นสถาบันทางสังคมที่จัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน โดยมีการนำเรื่องรัฐ สวัสดิการมา กล่าวถึงในแนวคิดนี้ แนวคิด สวัสดิการสังคมเสรีนิยมใหม่ เน้นความเป็นปัจเจกบุคคลเป็นหลัก คนที่มีความสามารถรัฐไม่จำเป็นต้องเข้าไปแทรกแซง ในการดูแลและจัดสวัสดิการให้กับคนจน

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Titmuss, R.M. (1971). **Commitment to Welfare.** p. 192.



ควรให้คนจนช่วยเหลือตนเองโดยหางานทำ บริการสวัสดิการสังคมไม่ใช่เป็นสิทธิของประชาชนที่พึงจะได้รับจากรัฐ เพราะเป็นการใช้ทรัพยากรมากเกินไป ทรัพยากรมีอยู่จำกัด รัฐจึงจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด หามาตรการจูงใจให้คนในสังคมทำงาน รวมทั้งสร้างระบบโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม และปรับเปลี่ยนวิธีการลงทุนในแบบต่างๆ

#### 2.1.4 แนวคิดและทฤษฎีนโยบายสังคมหรือรัฐสวัสดิการ

แนวคิดและทฤษฎีที่พัฒนาโดยไวลเลนสกีเป็นเรื่องของนโยบายสังคมหรือรัฐสวัสดิการโดยตรง โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>19</sup>

##### 2.1.4.1 พัฒนาการและตัวแบบของรัฐสวัสดิการ

การศึกษาของไวลเลนสกีและเลอโบ ที่ตีพิมพ์ครั้งแรกใน ค.ศ. 1958 ถูกจัดเป็นผลงานระดับคลาสสิกเล่มหนึ่งในสาขานโยบายสังคม ข้อมูลการศึกษาในสหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนไปสู่สังคมอุตสาหกรรมทำให้บทบาทของครอบครัวที่เคยเป็นศูนย์กลางของการผลิต การขัดเกลาทางสังคม การศึกษาและอื่นๆ ได้เข้ามาแทนที่การดำเนินบทบาทเหล่านี้ของครอบครัวจากการเปลี่ยนไปสู่การสังคมอุตสาหกรรมนี้เองที่กลายเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนารัฐสวัสดิการ ขณะเดียวกันก็ได้เกิดนักวิชาชีพที่ทำหน้าที่ด้านสวัสดิการสังคมขึ้นเป็นการเฉพาะ

เลนสกีและเลอโบยังจำแนกรัฐสวัสดิการหรือวิธีการจัดการสังคมออกเป็น 2 ประเภทคือ<sup>20</sup>

1) การจัดสวัสดิการสังคมแบบส่วนที่เหลือ (The Residual Conception of Social Welfare) สวัสดิการสังคมของรัฐตามทัศนะนี้ถือเป็นเพียงเศษเสี้ยวหรือส่วนที่เหลือจากระบบสวัสดิการจากโครงสร้างปกติของสังคมคือ ครอบครัว และระบบตลาด กล่าวในอีกแง่หนึ่งก็คือรัฐสวัสดิการจะก้าวเข้ามามีบทบาทก็ต่อเมื่อโครงสร้างปกติที่รับผิดชอบอยู่ อันได้แก่ ในครอบครัวและตลาดไม่สามารถทำหน้าที่ได้ บทบาทของรัฐในกรณีนี้เป็นเพียงการทำหน้าที่ฉุกเฉินเท่านั้น การเข้ามาทำหน้าที่แทนหรืออุดช่องว่างของโครงสร้างปกติต้องยุติทันทีที่ครอบครัวและตลาดสามารถทำหน้าที่นี้ได้ตามเดิม

<sup>19</sup> Wilensky, H.L. อ้างถึงใน สุรพล ปธานวนิช. (2547) . หน้า 80.

<sup>20</sup> Iatridis, D. (1994). **Social Policy-Institution Context of Social Development and Human Services.** p. 167.

2) การจัดสวัสดิการสังคมเชิงสถาบัน (The Institutional Conception of Social Welfare) ในทางตรงข้าม ทักษะนี้ถือว่าความรับผิดชอบของรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องปกติสำหรับสังคมอุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อน ทักษะนี้ปฏิเสธบทบาทของรัฐที่จะทำหน้าที่แบบฉุกเฉินหรือในยามวิกฤติเท่านั้น แต่ถือว่าหน่วยงานทางสวัสดิการของรัฐต้องหาทางตอบสนองความต้องการและช่วยให้บุคคลหรือชุมชนได้ตระหนักในศักยภาพที่มีอยู่

#### 2.1.4.2 ผลปัจจัยกำหนดสวัสดิการสังคม

การสร้างความเท่าเทียมของสวัสดิการสังคม ตลอดจนเป็นการสร้างรากฐานเกี่ยวกับการศึกษาด้านนโยบายสังคมที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ<sup>21</sup> คือ

1) การสร้างความเท่าเทียม ไวลเลนสกีได้พิสูจน์ให้เห็นว่าผลของสวัสดิการทางสังคมสามารถจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่หรือเพิ่มความเท่าเทียมในระยะสั้นได้อย่างชัดเจน นอกจากนั้นภาวะเงินเฟ้อไม่มีผลหรืออิทธิพลต่อสวัสดิการสังคมในการสร้างความเท่าเทียมโดยเฉพาะในประเทศที่ร่ำรวย ที่เป็นเช่นนี้เพราะอัตราการเพิ่มของงบประมาณด้านสวัสดิการและสาธารณสุขมีมากกว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (จี เอน พี) นอกจากนั้นบางประเทศยังมีมาตรการให้เงินสงเคราะห์เพิ่มขึ้นตามค่าครองชีพโดยอัตโนมัติ

2) ทฤษฎีหลัก (Grand Theory) ด้านปัจจัยร่วมการศึกษาเรื่องนี้มิได้มีขอบเขตเพียงผลลัพธ์จากสวัสดิการสังคมในด้านการเพิ่มความเท่าเทียมเท่านั้น แต่วิธีการศึกษาที่พยายามระบุความสัมพันธ์ระหว่างภาวะค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงทางสังคมกับปัจจัยเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองยังช่วยให้ข้อสรุปเกี่ยวกับปัจจัยกำหนดสวัสดิการสังคม ความจริงแล้วผลการศึกษาของไวเลนสกีและเลอโบในปี 1958 ได้แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมแล้ว แต่การศึกษาครั้งนี้แสดงผลต่อไปว่าปัจจัยเหล่านี้สามารถส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของรัฐสวัสดิการได้ในระดับใด ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าความเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อมีปฏิสัมพันธ์กับรูปแบบทางการเมืองการปกครอง อายุของประชากร และอายุของระบบความมั่นคงทางสังคมแล้วสามารถส่งผล หรืออธิบายปริมาณค่าใช้จ่ายด้านความมั่นคงทางสังคม (ต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติ) ได้อย่างชัดเจน แม้จะมีการศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่อนโยบายสังคมมาก่อนหน้านี้แล้ว แต่ผลงานของไวเลนสกีมักได้รับการกล่าวถึงบ่อยจนทำให้มีผู้กล่าวว่า ไวลเลนสกีเป็นผู้หนึ่งที่สร้างทฤษฎีแม่บทเกี่ยวกับอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองที่ใช้ในการตั้งสมมุติฐานด้านรัฐสวัสดิการ

<sup>21</sup> สุรพล ปธานวนิช. (2547). นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ. หน้า 81-82.

3) ทฤษฎีการบรรจบกัน (Convergence) ของรัฐสวัสดิการ ผลงานของไวเลนสกีชี้ให้เห็นถึงปัจจัยร่วมที่จะกำหนดรูปแบบของรัฐสวัสดิการ โดยเฉพาะปัจจัยด้านความเติบโตทางเศรษฐกิจ ไวเลนสกีกล่าวไว้ว่า<sup>22</sup>

“...ถ้าประเทศที่ร่ำรวยมีคุณลักษณะของโครงสร้างเหล่านี้คล้ายกันเท่าใดประเทศร่ำรวยเหล่านี้ก็จะพัฒนาอุดมการณ์ และการปฏิบัติเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการที่คล้ายคลึงกันเท่านั้น”

4) วิธีการศึกษานโยบายสังคม การประยุกต์วิธีใช้การวิเคราะห์ถดถอนเชิงพหุ และเส้นทางความสัมพันธ์ (part analysis) ของไวเลนสกีได้กลายเป็นแบบอย่างของการวิเคราะห์นโยบายสังคมเชิงปริมาณแทน ที่เป็นวิธีการแสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่สัมพันธ์กับระดับของการเป็นรัฐสวัสดิการ ขณะเดียวกันตัวแปรที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์สูงก็จะเป็นตัวชี้วัดของรัฐสวัสดิการ ดังนั้นสิ่งที่ไวเลนสกีวางแนวทางไว้สำหรับการศึกษาด้านนโยบายสังคมหรือรัฐสวัสดิการจึงไม่ได้มีเพียงสาระในทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณด้านนโยบายสังคมที่นักวิชาการคนอื่น ๆ ได้ดำเนินรอยตามในภายหลัง

### 2.1.5 แนวคิดเสรีนิยมใหม่ และโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)

เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการนำแนวคิดเศรษฐศาสตร์ของเคนส์มาใช้ โดยมีหลักการว่าค่าใช้จ่ายของรัฐบาลและการรักษาระดับการมีงานทำเป็นนโยบายที่สำคัญในการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจ และการใช้จ่ายภาครัฐที่มีบทบาทสูงสุดของรัฐบาล คือ การใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม จึงได้มีการจัดตั้งเป็นรัฐสวัสดิการให้เป็นแบบอย่างของรัฐที่อำนาจรัฐควบคุมโดยพรรคการเมืองของคนชั้นล่าง ที่เน้นนโยบายการมีงานทำอย่างเต็มที่ เน้นนโยบายสวัสดิการสังคมทั่วหน้าเพื่อการกินคืออยู่ดีของประชาชน ที่เกิดในกลุ่มที่ประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่ร่ำรวย เช่น สหรัฐอเมริกา สวีเดน อังกฤษ เป็นต้น ในขณะที่ประเทศกลุ่มยากจนมีรายได้ที่ต่ำกว่า ไม่สามารถที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการได้ ทำให้ห้วงกักระหว่างประเทศต่าง ๆ ต้องยอมรับให้มีการช่วยเหลือประเทศยากจน และยอมรับให้รัฐเข้าไปจัดสวัสดิการสังคมให้แก่คนจน แต่สวัสดิการสังคมตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ เป็นสวัสดิการเฉพาะเจาะจงสำหรับคนจนบางกลุ่ม ที่เห็นว่าจำเป็นต้องมีสวัสดิการสังคมให้ และสวัสดิการสังคมที่ให้อีกก็เป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำ ที่เรียกว่าโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)<sup>23</sup> คือ สวัสดิการสังคมในระดับที่พอทำให้คนยากจนอยู่รอดปลอดภัย ไม่ล้มตายจากไปด้วยการเจ็บป่วยและขาดอาหาร

<sup>22</sup> Wilensky, H.L. เล่มเดิม. หน้า 81.

<sup>23</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย. หน้า 15.

โดยสรุป แนวคิดเสรีนิยมใหม่ยอมรับให้มีการช่วยเหลือคนบางกลุ่มให้อยู่รอดได้ในสังคม โดยเฉพาะในช่วงเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจ และสังคม แต่เป็นการช่วยในระดับที่จำกัด เพียงแค่ว่าจะทำให้คนกลุ่มนั้นพอรอดอยู่ได้ และคืนรนต่อสู้เพื่อช่วยตนเองต่อไป นอกจากนี้แนวคิดนี้ยังต้องการให้ภาคเอกชนและชุมชนจัดระบบสวัสดิการช่วยกันเอง โดยพยายามให้พึ่งรัฐบาลน้อยที่สุด แนวคิดนี้เริ่มต้นจากพวกเสรีนิยมใหม่ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยถูกนำมาเป็นนโยบายในสมัยนางมาร์กาเร็ต แทตเชอร์ และนายโรนัลด์ เรแกน และแพร่ขยายผ่านธนาคารโลก<sup>24</sup> และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จนกระทั่งมีอิทธิพลเหมือนนโยบายสังคมของประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทย

#### 2.1.5.1 ความหมาย

ในการประชุมที่กรุงมนิลา ILO ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ว่าหมายถึง<sup>25</sup>

“เครื่องมือต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามกฎหมาย ตลอดจนระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ใช้แรงงานและผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่งมีใช้เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและสังคมตามนโยบายของรัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังเป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาและข้อตกลงร่วมทางสังคม และการกระจายรายได้ อีกด้วย”

ธนาคารโลก ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การบริการของรัฐด้านการศึกษา สุขภาพ การช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่คนจนคนด้อยโอกาส โครงการประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้นโดยความร่วมมือของลูกจ้างและนายจ้าง และยังรวมถึงโครงการต่างๆ ที่เอกชนและกลุ่มประชาชนต่างๆ จัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน<sup>26</sup> ซึ่งพอจำแนกโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

1) บริการสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิต และทรัพย์สิน การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิการของ ประชาชน ที่สามารถจำแนกได้เป็น 3 ด้าน คือ บริการพื้นฐาน ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย ไฟฟ้า ประปา และ บริการความมั่นคง

<sup>24</sup> แหล่งเดิม. หน้า 16.

<sup>25</sup> ICFTU-APRO. ( 2542). การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิกเพื่อพรุ่งนี้ที่ดีกว่า ; แดงการณและข้อเสนอแนะ. (ประชุม เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม- 1 สิงหาคม 2541). สภาแรงงานแห่งประเทศไทย หน้า 6.

<sup>26</sup> World Bank. (1997). **World Development Report**. p. 20.

ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น ข่าวสารเพื่อสวัสดิภาพของประชาชน บริการของตำรวจ เป็นต้น

2) การตั้งคัมสงเคราะห์ หรือการประชาสงเคราะห์ ที่เป็นการบริการช่วยเหลือประชาชนที่มีปัญหาความเดือดร้อน และอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ผู้ให้ความช่วยเหลือมีทั้งภาครัฐและเอกชน หลักการให้ความช่วยเหลือจะต้องมีการตรวจสอบให้แน่ใจก่อนว่าผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นผู้เดือดร้อนจริงๆ เช่น คนที่ประสบไฟไหม้ น้ำท่วม พายุถล่ม เป็นต้น

3) ประกันสังคม (Social Insurance) หรือ โครงการความมั่นคงทางสังคม (Social Security Schemes) เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ โดยผู้มีรายได้ต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุน และได้รับประโยชน์ทดแทน เมื่อประสบปัญหาในการเลี้ยงชีพ ปัญหาด้านสุขภาพ การคลอดบุตร ทูพผลภาพเสียชีวิต ประสบอุบัติเหตุ หรือโรคร้ายจากการทำงาน ชราภาพ ว่างาน และการมีบุตรที่ยังเลี้ยงตนเองไม่ได้ ทั้งนี้ในการประชุมที่กรุงมนิลา ILO<sup>27</sup> ได้ให้คำจำกัดความการประกันสังคมว่า หมายถึง

“ การคุ้มครอง ซึ่งสังคมจัดให้กับสมาชิกในสังคมนั้น ๆ ด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ของรัฐ เพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคม อันเนื่องมาจากการขาดรายได้ หรือการมีรายได้ลดลงเพราะความเจ็บป่วย การคลอดบุตร การบาดเจ็บในการทำงาน ทูพผลภาพ ชราภาพ มรณภาพ ตลอดจนการจัดให้มีบริการรักษาพยาบาลและการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรด้วย”

4) โครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยเอกชน เช่น โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทเอกชน การทำงานสาธารณกุศลของมูลนิธิเอกชน กิจกรรมช่วยเหลือ และพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization : NGOs) และรวมไปถึงการช่วยเหลือกันเชิงวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายของครอบครัวและญาติมิตร

ตามที่กล่าวมาจะเห็นว่าโครงการความปลอดภัยทางสังคมมีความหมายเช่นเดียวกับสวัสดิการสังคม ที่หมายถึงบริการหรือโครงการที่ทั้งภาครัฐและเอกชนจัดขึ้น เพื่อการเสริมสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และมีความหมายเหมือนกับความมั่นคงทางสังคมให้แก่ชีวิต ดังนั้นการที่จะนำแนวคิดใดมาใช้ หรือหลักการของใครมาใช้ก็เป็นประโยชน์สำหรับประชาชน คนจน และผู้ด้อยโอกาสทั้งนั้น ที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง

<sup>27</sup> ICFTU-APRO. เล่มเดิม. หน้า 6.

### 2.1.5.2 การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับโครงการความปลอดภัยทางสังคม

แอตกินสัน<sup>28</sup> ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับทางสังคม หรือสวัสดิการขั้นต่ำ เป็นระดับขั้นต่ำของแต่ละสังคม มี 3 ประการ คือ

1) ขั้นต่ำทางสังคมในสังคมหนึ่งอาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าในสังคมอื่นๆ ก็ได้ เช่น ขั้นต่ำของสหรัฐอเมริกาต่ำกว่าขั้นต่ำของเยอรมัน

2) ขั้นต่ำ หมายถึง มูลค่าของสวัสดิการแต่ละประเภท ไม่ได้หมายถึงประเภทของสวัสดิการเท่านั้น กล่าวคือ แม้ประเภทของสวัสดิการจะมีครบถ้วน คือทั้งด้านบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ แต่ในแต่ละประเภทจะจัดสรรให้ในระดับขั้นต่ำของสังคมนั้นๆ

3) ขั้นต่ำ ในระดับเพดาน ที่เป็นการรักษาระดับมาตรฐานขั้นต่ำของการครองชีพ ซึ่งหมายถึง จะต้องไม่ต่ำกว่าระดับที่กำหนด

จากแนวคิดโครงการความปลอดภัยทางสังคม จะเห็นได้ว่าเป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนเปราะบางหรือกลุ่มคนยากจน คนที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และสวัสดิการนั้นครอบคลุมสามด้านหลักๆ คือ บริการสังคม เช่น การศึกษา ที่ประเทศไทยมีการกำหนดขั้นต่ำ ว่าต้องศึกษาในระดับมัธยมศึกษา การรักษาพยาบาล ที่กำหนดให้ทุกคนต้องจ่าย 30 บาท และการประกันสังคมที่กำหนดให้พนักงาน และนายจ้าง ต้องสมทบเงินเข้ากองทุน ร้อยละ 6 เป็นต้น

### 2.1.5.3 ความมั่นคงด้านรายได้

เป็นเรื่องสิทธิของประชาชนการคุ้มครองทางสังคม ความมั่นคงของประชาชน เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเป็นการประสมประสานระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่กับความจำเป็นที่มนุษย์ต้องได้รับความช่วยเหลือด้านวัตถุอันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ มาตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม และเมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้สถานการณ์ความไม่แน่นอนและคาดการณ์ไม่ถึงมากมายบังเกิดขึ้นในสังคมอุตสาหกรรม ด้วยเหตุดังกล่าวความจำเป็นในการให้ความช่วยเหลือด้านวัตถุ จึงมีความเด่นชัดมากขึ้น เพื่อเป็นการแสดงถึงความพยายามของมนุษย์ในการแสวงหาสังคมแห่งความเสมอภาคที่ทุกคนจะได้รับความเป็นธรรม หรืออย่างน้อยก็ได้รับการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ในระดับพื้นฐาน

<sup>28</sup> Atkinson, T. (2002). *Toward a European Social Safety Net. Fiscal Studies, Vol. 13 No 2. (August).* from <http://www.lisproject.org/publications/liswps/307.pdf>.

ทั้งนี้ความมั่นคงด้านรายได้ของบุคคลจะเกิดขึ้นได้นั้น ต้องประกอบด้วย การได้รับรายได้ อย่างต่อเนื่อง การให้ความสำคัญกับรายได้ที่แท้จริง หมายถึง การมีรายได้ที่เพียงพอในการซื้อสินค้า และบริการมากกว่ารายได้ที่เป็นตัวเงิน การมีรายได้สูงกว่าระดับความยากจนหรือมาตรฐานความจำเป็น ในการดำรงชีวิต และมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลอื่นๆ ในชุมชนและสังคม เดียวกัน จึงสามารถกล่าวได้ว่าความมั่นคงด้านรายได้ของบุคคลมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับ การได้รับการตอบสนองความจำเป็นและความต้องการขั้นพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย และสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตอื่นๆ ความรู้สึกพึงพอใจและความ มั่นใจต่อความสามารถในการจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ตนเองและครอบครัว และการที่ตนเอง และครอบครัวมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับเดียวหรือใกล้เคียงกับมาตรฐานในการดำรงชีวิต ของชุมชน

ระบบความมั่นคงทางสังคม จึงเป็นระบบสวัสดิการสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาล ซึ่ง จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เมื่อ เขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น และการมีรายได้ไม่ เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคม ซึ่งนอกเหนือความสามารถในการ ควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล ระบบความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นมาตรการของ รัฐบาลเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคลครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการ ดำรงชีวิตในระดับตามควรแก่สภาพ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO)<sup>29</sup> ให้ ความหมายคำว่า ความมั่นคงทางสังคม ว่าหมายถึง “การคุ้มครองที่สังคมมีให้แก่สมาชิกในสังคมผ่าน ทางมาตรการสาธารณะเพื่อต่อสู้กับความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเกิดจากการขาดรายได้ หรือรายได้ลดลงมาก อันเป็นผลจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร บาดเจ็บจากการทำงาน ว่างาน ทูพพลภาพ ชราภาพ และตาย การจัดหาบริการทางการแพทย์ และการจัดหาเงินอุดหนุน สำหรับ ครอบครัวและเด็ก

จะเห็นได้ว่าความไม่มั่นคงด้านรายได้ของบุคคลเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีรูปแบบ และวิธีการแก้ปัญหาแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับรูปแบบ (Model) นโยบายสังคม แต่ละประเทศและ จากความพยายามของมนุษย์ในการแสวงหาสิ่งจำเป็นในชีวิตเพื่อตนเองและครอบครัว ตลอดจน ความพยายามในการแสวงหาสิ่งที่ดีที่สุดเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต การทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “ความไม่มั่นคงด้านรายได้” จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาแนวคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อความชัดเจน

<sup>29</sup> www.ilo.org/public.

และง่ายต่อการเข้าใจ โดยแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านรายได้ ประกอบด้วย ความยากจน ความเสี่ยง และสิทธิ และความรับผิดชอบร่วมกัน

### 1) ความยากจน (Poverty)

แนวคิดเรื่องความยากจนมีจุดเริ่มต้นจากการตัดสินการเป็นคนยากจน(the poor) ที่รัฐพึงให้การดูแล โดยที่กลุ่มคนยากจนถูกกำหนดอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในกฎหมาย Elizabethan Poor Law of 1598 ของประเทศอังกฤษ ซึ่งแนวคิดในกฎหมายจะแสดงถึงการเป็น ชนชั้นที่ถูกกดขี่และการลงโทษกลุ่มคนยากจน

ความยากจน หมายถึง การที่บุคคลมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดหาปัจจัยทางวัตถุ ซึ่งเป็นความจำเป็นพื้นฐาน เพื่อประสิทธิภาพการดำเนินงานตามหลัก 4 ประการ<sup>30</sup> คือ

ระบบทางสังคมไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างและการกระจายรายได้โดยเท่าเทียมกันแก่ประชาชน

การมีเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างไม่คาดฝันในทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็เหตุการณ์ในระดับประเทศหรือในระดับบุคคล

ปัญหาเฉพาะบุคคลซึ่งเกิดจากความล้มเหลว ความผิดพลาดเฉพาะบุคคล ทำให้ไม่สามารถจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตเพื่อตนเองและครอบครัวได้ และถึงแม้ว่าความยากจนที่มีสาเหตุมาจากความเกียจคร้านและขาดความรับผิดชอบส่วนบุคคล จะไม่ได้รับความสนใจเท่ากับสาเหตุที่เกิดจากความบกพร่องของระบบเศรษฐกิจในสังคมก็ตาม แต่ในสังคมก็มีคนยากจนที่มีสาเหตุมาจากความบกพร่องเฉพาะบุคคล ทั้งความบกพร่องทางกายภาพและความบกพร่องจากการขาดศักยภาพที่เหมาะสม

สภาพแวดล้อมทางกายภาพ ซึ่งเป็นข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ที่ทำให้บุคคลไม่สามารถหารายได้ให้เพียงพอในการจัดหาปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิต แม้ว่าบุคคลจะมีความสามารถและความตั้งใจในการทำงาน การตัดสินใจว่าใครคือผู้ยากจน จะต้องมึหลักเกณฑ์โดยการคำนวณรายได้ต่อสัปดาห์หรือต่อวันที่เพียงพอในการจัดหา เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล

โดยความยากจนสามารถแยกได้เป็น ความยากจนเชิงสัมบูรณ์ (Subsistence or Absolute Poverty) คือ การขาดสิ่งจำเป็นพื้นฐานหรือขั้นต่ำในการดำรงชีวิต โดยใช้เส้นความยากจน (Poverty Line) เป็นเกณฑ์ และความยากจนเชิงสัมพัทธ์ (Relative Poverty) คือ ความรู้สึกของความขาดแคลน

<sup>30</sup> ฌองส์ เพ็ชรประเสริฐ. เล่มเดิม. หน้า 30.



ที่สัมพันธ์กับมาตรฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเดียวกัน แนวคิดความยากจนที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านรายได้ จะพิจารณาความยากจนเชิงสัมพัทธ์ ใน 2 ความหมาย คือ ความหมายแรก ความยากจนเป็นสิ่งที่มากกว่าความต้องการรายได้ขั้นต่ำเพื่อให้บุคคลสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ คือ ต้องพิจารณามาตรฐานการดำรงชีวิตของชุมชนและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และความหมายที่สอง ความยากจนมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานการครองชีพของบุคคลขณะทำงานและก่อนออกจากงาน เนื่องจากขณะทำงานบุคคลมีความเคยชินกับมาตรฐานการดำรงชีวิตในระดับหนึ่งแล้ว

โดยสรุป แนวคิดเรื่องความยากจนภายใต้ความมั่นคงด้านรายได้ จะต้องพิจารณาทั้ง 2 ส่วน คือ ความยากจนในระดับขาดสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต และความยากจนในระดับของการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิต โดยพิจารณาจากมาตรฐานของชุมชน รายได้ของบุคคลขณะทำงาน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ความหมายของความยากจนจึงแตกต่างกันไปตามมาตรฐานของแต่ละบุคคลและสังคม

## 2) ความเสี่ยง (Risk)

แนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยง (Risk) มีสมมติฐานเบื้องต้นอยู่ที่ว่า ความเสี่ยงมีอยู่ตลอดเวลาและเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอน ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยเหตุใดเหตุหนึ่ง และภัยต่างๆ เมื่อเกิดขึ้นแล้วย่อมนำความเสียหายมาสู่ร่างกายและทรัพย์สินของผู้ประสบภัยนั้น โดยได้มีผู้ให้ความหมายของความเสียหายไว้หลายความหมายด้วยกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับนำไปใช้อาทิ Mehr และ Cammack<sup>31</sup> ได้ให้ความหมายในเชิงปฏิบัติการไว้ว่า ความเสี่ยง หมายถึงความไม่แน่นอนที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสีย ซึ่งประกอบด้วย 2 แนวคิด คือ ความไม่แน่นอน (Uncertainty) และการสูญเสีย (Loss) นอกจากนี้ยังหมายถึงสาเหตุ หรือ โอกาสในการสูญเสียด้วย

## 3) สิทธิ และความรับผิดชอบร่วมกัน

แนวคิดของการที่บุคคลและครอบครัวต้องรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือดูแลบุตรหลานและบิดามารดาของตนเองตามลำพัง ได้เปลี่ยนมาเป็นการขยายความรับผิดชอบไปสู่กลุ่มภายนอกครอบครัวที่มีความสามารถมากกว่า ความเปลี่ยนแปลงนี้ มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงวิถีทางการดำรงชีวิตร่วมกันในสังคม โดยสิทธิและหน้าที่เป็นเครื่องกำหนดระบบความสัมพันธ์ทางสังคม ตลอดจนการยอมรับสิทธิที่บุคคลพึงได้รับจากสังคม โดยเฉพาะสิทธิการได้รับความคุ้มครอง สวัสดิภาพทางสังคมมนุษยชาติจึงมีความพยายามในการกำหนดมาตรฐาน การคุ้มครองสิทธิอันพึงมีพึงได้ของมนุษย์เป็นสากลในระดับหนึ่ง

<sup>31</sup> Mehr, Robert I., and Emerson Cammack. (1980). *Principles of Insurance*. p. 85.

## 2.2 ทฤษฎีและแนวความคิดกฎหมายสวัสดิการสังคม

### 2.2.1 แนวคิดปรัชญากฎหมายของสำนักต่าง ๆ

การศึกษาปรัชญากฎหมาย สำนักคิด และลัทธิทางกฎหมาย มีแนวคิดดังนี้

2.2.1.1 ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ ตามปรัชญาที่ว่ากฎเกณฑ์ซึ่งใช้เป็นตัวควบคุม “แก่นสารของชีวิต” มีปรากฏอยู่แล้วในธรรมชาติ กฎหมายธรรมชาติเป็นความคิดหรือ “แบบ” ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานในการปกครองบ้านเมือง กฎหมายที่ตราขึ้นต้องสอดคล้องกับแบบธรรมชาตินี้ และเชื่อว่าเหตุผลของมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ขณะที่สำนักออสติก ถือว่า “เหตุผล” หรือความเป็นเหตุผลเป็นเสมือนกฎเกณฑ์ธรรมชาติที่มีลักษณะแน่นอน ทัวไปหรือเป็นระเบียบสม่ำเสมอ มีการพยายามโยงเรื่องของเหตุผลเข้ากับเจตจำนงของพระเจ้า โดยถือว่าเหตุผลที่สมบูรณ์ถูกต้องที่ใช้เป็นเครื่องมือค้นหากฎหมายธรรมชาติปรากฏอยู่ใน “เหตุผลของพระเจ้า” และถือว่าเหตุผลและสติปัญญาปรากฏอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์เอง

ใน Natural Law นักปราชญ์ชื่อ Lon L. Fuller<sup>32</sup> เน้นความสำคัญเรื่อง “วัตถุประสงค์” และถือว่าวัตถุประสงค์เป็นสาระสำคัญที่จำเป็นของกฎหมาย และนอกจากนี้ John Finnis (1980) พิจารณาถึง “คุณประโยชน์พื้นฐาน” และ “สิ่งจำเป็นเชิงวิธีการพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายเชิงปฏิบัติ” ทั้งสองสิ่งนี้จะประกอบขึ้นมาเป็นหลักกฎหมายธรรมชาติ โดยการนำเรื่อง “สิ่งจำเป็นเชิงวิธีการพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายเชิงปฏิบัติ” มาปรับใช้อย่างเป็นทางการเพื่อมุ่งสู่การได้มาซึ่งสิ่งที่เป็น “คุณประโยชน์พื้นฐาน” ของสังคม

2.2.1.2 สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (historical school of law) นักปราชญ์ (Friedrich Carl Savigny) อ้างใน Julius Stone (1966) ถือว่ากฎหมายเป็นผลผลิตภายในของสังคม มีรากฐานอยู่ที่ประวัติศาสตร์ ที่เติบโตมาจากประสบการณ์และหลักความประพฤติของประชาชน ซึ่งปรากฏอยู่ในประเพณี หรือ “จิตสำนึกร่วมของประชาชน” (common consciousness of the people) และตัวกำหนดกฎหมายคือลักษณะเฉพาะของชาติหนึ่งๆ และการบัญญัติกฎหมายต้องสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน

<sup>32</sup> ([www.utm.edu/research/iep/n/natlaw.hem~/5/2003/](http://www.utm.edu/research/iep/n/natlaw.hem~/5/2003/))

2.2.1.3 ลัทธิอรรถประโยชน์ (utilitarianism) นักปราชญ์ ได้แก่ David Hume, Jeremy Bentham, John Stuart Mill โดยสรุป ลัทธินี้เป็นลัทธิที่เชื่อว่าคุณค่าของการกระทำใดๆ ล้วนต้องพิจารณาจากผลลัพธ์ในแง่อรรถประโยชน์หรือความสุขที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้น กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักอรรถประโยชน์ก็คือกฎหมายที่ทำให้เกิดปริมาณความสุขมากที่สุดแก่เอกชนในสังคม (The greatest happiness of the greatest number of the people) ลัทธินี้อธิบายว่าเหตุผลไม่อาจบอกได้ว่าควรแสวงหาหรือควรกระทำอย่างไร ดังนั้นการตัดสินใจเลือกหรือสรุปว่าสิ่งใดควรหรือไม่ควรเป็นไปตามมูลเหตุจูงใจนิสัยหรือการเลือกตามใจชอบ นอกจากนี้ถือว่าธรรมชาติของมนุษย์ถูกกำหนดด้วยความสุขหรือความพึงพอใจและความทุกข์ ดังนั้น การร่างกฎหมายที่เหมาะสมสามารถกระทำได้ในลักษณะที่ผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชุมชน และถือว่าความสุขซึ่งเป็นตัวก่อบรรทัดฐานแห่งอรรถประโยชน์ ที่ใช้ตรวจสอบความถูกต้องของการกระทำมิใช่หมายถึงความสุขของคนใดคนหนึ่งแต่หมายถึงสังคม ดังนั้นกฎหมายควรให้ความสุขหรือผลประโยชน์ของเอกชนทุกคน และมีความกลมกลืนมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้กับผลประโยชน์ของส่วนรวม

2.2.1.4 สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal positivism) นักปราชญ์ John Austin ใน Stanford encyclopedia of Philosophy : John Austin โดยสรุป สำนักนี้พิจารณาลักษณะภายนอกของกฎหมายคือประสิทธิภาพของคำสั่งและบทลงโทษ ซึ่งทำให้คนต้องปฏิบัติตาม และถือว่ากฎหมายคือเจตจำนงหรือคำสั่งของรัฐบาลปิตัย และต้องมีสภาพบังคับ และเชื่อว่ากฎหมายที่เป็นอยู่ (law as it is) มากกว่ากฎหมายที่ควรจะเป็น (law as it ought to be)

2.2.1.5 ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (sociological jurisprudence) นักปราชญ์ Rudolf Von Jhering (1818-1892), Leon Duguit โดยสรุป ทฤษฎีนี้เชื่อมั่นว่าต้นกำเนิดของกฎหมายวางอยู่ที่เงื่อนไขทางสังคมวิทยา ถือว่ารากฐานอันแท้จริงของ “สิทธิ” อยู่ที่ “ผลประโยชน์” และอธิบายว่ากฎหมายเป็นเพียงกลไกที่มีหน้าที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์จึงเป็นเสมือนแหล่งกำเนิดของกฎหมาย (ตรงกับปรัชญากฎหมายธรรมชาติร่วมสมัยของนักปราชญ์ Lon Fuller) และเน้นว่าต้นเหตุสำคัญของกฎหมายอยู่ที่การเป็นเครื่องมือเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม วัตถุประสงค์ของกฎหมายอยู่ที่การปกป้องหรือขยายการปกป้องผลประโยชน์ของสังคม โดยยึดหลัก “ความสมานฉันท์ของสังคม” (principle of social solidarity) ที่ถือเป็นบรรทัดฐานที่ใช้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของกฎหมายต่าง ๆ

2.2.1.6 ทฤษฎีผลประโยชน์หรือทฤษฎีวิสวกรรมทางสังคม (social engineering theory) นักปราชญ์ Roscoe Pound ศึกษาใน Roscoe Pound, Social Control Through the Law โดยสรุปว่ากฎหมายมีบทบาทสำคัญในงานสร้างสรรค์อันสำคัญ ที่เกี่ยวข้องด้วยการพัฒนาอารยธรรมของ

มนุษย์ ซึ่ง “อารยธรรม” หมายถึงพัฒนาการทางสังคมของอำนาจมนุษย์ที่เพิ่มการควบคุมเหนือธรรมชาติทั้งภายนอกและภายในตัวมนุษย์จนสู่จุดมุ่งหมายสูงสุดอันพึงเป็นไปได้ กฎหมายจึงยอมสัมพัทธ์ (relative) และต้องปรับตัวเองเพื่อหมุนรับกับเงื่อนไขของอารยธรรมความเจริญที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา

โดยสรุปในทัศนะของพาวน์ กฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับคานผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลเชิงการก่อสร้างหรือวิศวกรรมสังคม ที่เน้นภารกิจของนักกฎหมายในการจัดระบบผลประโยชน์ต่างๆ ให้สมดุลโดยกลไกทางกฎหมายที่มุ่งสร้างโครงสร้างทางสังคมใหม่ อันมีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างสูงสุด โดยให้เกิดการร้าวฉานหรือสูญเสียน้อยที่สุด

การกำเนิดกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ได้นำแนวคิดปรัชญาทางกฎหมายของสำนักต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์ในกฎหมายสวัสดิการสังคม ได้แก่ สำนักกฎหมายธรรมชาติ สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ สำนักงานกฎหมายทางสังคมวิทยา ลัทธิอรรถประโยชน์ เป็นต้น จากวิวัฒนาการของสำนักความคิดทางกฎหมายเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดระบบกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายสาขาต่างๆ อีกมากมาย รวมถึงกฎหมายสวัสดิการสังคม โดยปรัชญาแนวคิดตามกฎหมายเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดในกฎหมาย ที่ประชาชนโดยทั่วไปจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง ดูแล ช่วยเหลือ และได้รับการส่งเสริมจากสังคม จากแนวคิดของสำนักทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา เป็นแนวคิดที่มีบทบาทความสัมพันธ์ของกฎหมายต่อสังคม นับตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 เป็นต้นมา เช่น นิติศาสตร์เชิงอรรถประโยชน์ และนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา เน้นเรื่องบทบาทของกฎหมายในการจัดระเบียบผลประโยชน์ของสังคมศึกษาถึงวิธีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมต่างๆ โดยเฉพาะการสร้างกฎหมายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวม หรืออรรถประโยชน์เชิงสังคมโดยเฉพาะสังคมส่วนรวม<sup>33</sup> จึงกล่าวได้โดยสรุปว่าแนวคิดด้วยผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมเป็นผลให้เกิดกฎหมายด้านสังคมขึ้น ที่เป็นกฎหมายที่เป็นการมุ่งให้รัฐต้องจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ ประชาชน รวมทั้งการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ โดยการออกกฎหมายสวัสดิการได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ตามแนวคิดปรัชญาต่างๆ ดังที่จะกล่าวต่อไป

## 2.2.2 หลักในการกำหนดกฎเกณฑ์ในกฎหมายสวัสดิการสังคม

<sup>33</sup> ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และร้อยเอก วิทย์ ชะนะภักย์. (2538). อนาคตของประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม. หน้า 110.

สวัสดิการสังคมเป็นส่วนที่รัฐจะต้องจัดให้มีความสะดวกสบายกับประชาชนที่หมายถึง การดำเนินงาน การจัดตั้งองค์กร หรือการออกมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ ประชาชนและต่อประเทศ เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานด้านผู้ด้อยโอกาส เป็นบริการสาธารณะที่ สามารถจัดทำได้ทั้งโดยภาครัฐและเอกชนในประเทศฝรั่งเศส เดิมวัดจะเป็นองค์กรทำหน้าที่ให้ ความช่วยเหลือทางสังคมแก่คนยากจน ผู้ด้อยโอกาส ต่อมาหลังการปฏิวัติ ค.ศ. 1789 รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1791 ได้บัญญัติถึงการจัดตั้งสถาบันให้ความช่วยเหลือสาธารณะเพื่อเลี้ยงเด็กที่ถูก ทอดทิ้ง คนพิการ คนชรา คนยากจน เป็นต้น มีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ความ ช่วยเหลืออย่างมากมาย

หลักเกณฑ์สำคัญที่มีใช้การจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพที่เป็นบริการสาธารณะ นั้น Louise Rolland แห่ง Ecole de Bordeaux<sup>34</sup> ได้ให้ลักษณะที่เป็นหลักเกณฑ์ในกฎหมายบริการ สาธารณะ ไว้ดังนี้ คือ

### 2.2.2.1 หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดบริการทาง สวัสดิการและสวัสดิภาพ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดการนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำเพื่อ ประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใด ที่รัฐจัดทำให้บุคคลใด โดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นการจัดบริการทางสวัสดิการและ สวัสดิภาพที่ เป็นการบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์ จากการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพอย่างเสมอภาคกัน

### 2.2.2.2 หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

ความต่อเนื่องเป็นหัวใจของการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพ ที่มีความจำเป็น สำหรับประชาชน ดังนั้นหากการบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุผล ใดก็ตาม ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อน ดังนั้น จึงต้องมีความต่อเนื่องในการให้บริการ และ มีการบริการอย่างถาวร

### 2.2.2.3 หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การจัดบริการทางด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ ตลอดเวลาเพื่อเหมาะสมกับเหตุการณ์ และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาผลประโยชน์ใน การให้สวัสดิการและคุ้มครองสวัสดิภาพกับทุกคน หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายถึง

<sup>34</sup> สันติ ศิริธีราเจษฎ์. (2543). มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย. หน้า 35-37.

การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการจัดบริการทางสวัสดิการ และสวัสดิภาพให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสวัสดิการสังคมที่จัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งหากพิจารณาในเรื่องสวัสดิการและการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสแล้วนั้น จะสัมพันธ์ในส่วนสวัสดิการที่รัฐเป็นฝ่ายจัดทำโดยผ่านมาตรการและโครงการต่างๆ ที่ผู้ด้อยโอกาสทุกคนมีความเสมอภาคในการได้รับบริการและได้รับการคุ้มครอง ที่โครงการต่างๆ จะต้องมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ และอาจต้องมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อความเหมาะสม ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่สำคัญในการดำเนินงานเพื่อผู้ด้อยโอกาสในเรื่องของมาตรการสวัสดิการต่างๆ ที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชน ซึ่งในประเทศไทยเอง ก็เช่นกัน แต่เดิมวัดก็เป็นองค์กรทำหน้าที่ช่วยเหลือทางสังคมแก่คนยากจน ผู้ด้อยโอกาส<sup>35</sup> และต่อมาหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ก็ได้มีการนำเอาหลักความเสมอภาคมาใช้ในประเทศไทย และมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย (พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475) หลังจากนั้นก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญไทยอีกหลายฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน<sup>36</sup> ดังปรากฏในมาตรา 30 ที่ได้มีการบัญญัติถึงความเสมอภาค กล่าวคือ มาตรา 30 วรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติหลักความเสมอภาคทั่วไป มาตรา 30 วรรคสอง เป็นการบัญญัติหลักความเสมอภาคชายหญิง มาตรา 30 วรรคสาม เป็นการบัญญัติหลักข้อห้ามมิให้เลือกปฏิบัติ และมาตรา 30 วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติหลักการกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

นอกจากนี้ในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เป็นสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ดังเช่น มาตรา 52 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐ ต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้อง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>35</sup> แหล่งเดิม. หน้า 34.

<sup>36</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 191.

มาตรา 54 บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

จากบทบัญญัติดังกล่าวในการให้บริการทางสาธารณสุข เป็นกิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพที่เป็นบริการสาธารณะ ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น

## 2.3 แนวคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมกลุ่มอาชีพอิสระ

### 2.3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสังคม

#### 2.3.1.1 ความเป็นมาของสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

โดยทั่วไปการจัดสวัสดิการสังคมไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชนจะมี 3 รูปแบบ ได้แก่ การจัดสวัสดิการในรูปแบบสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ เช่น การศึกษาขั้นพื้นฐาน การจัดสวัสดิการในรูปแบบการตรวจสอบ เช่น การแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ และการจัดสวัสดิการสังคมในรูปการมีส่วนร่วม เช่น การประกันสังคม การประกันสุขภาพ และการประกันเอื้ออาทร เป็นต้น

ประเทศไทยมีการนำระบบสวัสดิการสังคมมาใช้ตั้งแต่สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี พ.ศ. 2483 โดยมีมุ่งหวังให้เป็นกรมสร้างชาติ ดูแลงานสวัสดิการสังคมทั้งระบบจนแตกแขนงออกเป็นหน่วยงานด้านสวัสดิการต่างๆ อยู่ในหลายกระทรวง ทบวง กรม มีการตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2497 และมีการจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ขึ้นเพื่อดูแลงานด้านสวัสดิการสังคมในภาพรวม โดยมีการเปลี่ยนชื่อกรมประชาสงเคราะห์เป็นกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกอบกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ให้สิทธิด้านสวัสดิการแก่ประชาชนในหลายเรื่อง รวมทั้งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระบบส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กร สวัสดิการสังคม ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรสาธารณประโยชน์ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ทำให้งานสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ในปัจจุบันเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ บนพื้นฐานของการคำนึงถึงสิทธิและ

สวัสดิการที่ประชาชนทั่วไปพึงได้รับ และการตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้<sup>37</sup>

ทิศทางการสวัสดิการสังคมไทย ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และขยายขอบเขตการดำเนินงานที่กว้างขวางขึ้น เพราะรัฐบาลและพรรคการเมืองต่าง สนใจในความทุกข์สุขของประชาชนผ่านทางนโยบายด้านสวัสดิการสังคม สิ่งสำคัญคือ การนำแนวคิดรูปแบบสวัสดิการต่างๆ มาใช้ ต้องรู้จักวิธีการนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมือง และวัฒนธรรมในสังคมนั้นๆ ซึ่งพื้นฐานสังคมไทยที่เป็นสังคมแห่งการเอื้ออาทร น่าจะมีความเหมาะสมในการดูแลสวัสดิการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

### 2.3.1.2 ความหมายของการบริการสังคม

บริการทางสังคม (Social Services) หมายถึง บริการที่จัดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นความรับผิดชอบขององค์กรสวัสดิการสังคม ซึ่งมีความหมายเดียวกับบริการสังคมและสวัสดิการสังคม แม้จะใช้คำว่า บริการ แต่ก็ยังครอบคลุมถึงประโยชน์ทดแทนหรือการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินด้วย ที่ทิทมัธส์ เรียกว่า บริการด้านรายได้<sup>38</sup>

ความหมายบริการสังคมในสหรัฐอเมริกา เป็นการให้ความหมายที่แคบว่า หมายถึง บริการสังคมส่วนบุคคล และยังหมายถึง บริการที่ให้กับประชาชนโดยไม่คำนึงถึงสถานภาพด้านรายได้ และสังคม หรือเป็นการให้แบบทั่วไป แก่ชนทุกชั้น โดยไม่ต้องมีการทดสอบ หรือผ่านระบบการเรียกเก็บเงินสมทบล่วงหน้าในระบบประกันสังคม ความหมายนี้เป็นการใช้กับองค์กรด้านการศึกษา และสาธารณสุขที่ให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำแก่ประชาชนทั่วไป ภายใต้สวัสดิการสังคมโดยไม่คำนึงถึงระดับความยากจน<sup>39</sup>

บริการสังคม เป็นบริการที่รัฐ หรือเอกชน ที่มีความพร้อมทำหน้าที่จัดมีบริการสังคมขึ้น บริการสังคมจึงเป็นบริการทางเลือกที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบสังคมโดยจัดบริการให้กับประชาชนแทนรัฐ บริการสังคมเป็นบริการที่มุ่ง ส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลในสังคมให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ตามความต้องการของตนเอง<sup>40</sup>

### 2.3.1.3 ประเภทของงานบริการสังคม

<sup>37</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความ. (2548). *สวัสดิการสังคมในประเทศไทย*.

<sup>38</sup> สุรพล ปธานวนิช. เล่มเดิม. หน้า 15.

<sup>39</sup> DiNitto, D.M and Dye, T.R. (1983). *Social Welfare : Politics and public Policy*. p. 119.

<sup>40</sup> ระพีพรรณ คำหอม. (2545). *สวัสดิการกับสังคมไทย*. หน้า 17.



ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม จำเป็นต้องจัดบริการต่างๆ มากมายหลายสาขา ที่จะต้องดำเนินการควบคู่กันไป ที่ประกอบด้วย 6 สาขา ด้วยกันดังนี้<sup>41</sup>

1) การศึกษา การให้การศึกษาเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล ที่เป็นงานพัฒนาประชาชน ให้มีความรู้ความสามารถ และให้ความรู้ในการประกอบอาชีพ เป็นการส่งเสริมคุณภาพ

2) การสาธารณสุข การป้องกันและรักษาโรคให้แก่ประชาชน เป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้อง จัดทำให้มาก และเป็นไปอย่างทั่วทุกพื้นที่ที่มีชุมชน เพราะการจัดให้มีการบริการสาธารณสุขก็ เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

3) การจัดที่อยู่อาศัย รัฐบาลให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนในเรื่องที่อยู่อาศัย โดย สนับสนุนและช่วยให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยที่สะดวกสบาย เหมาะสม และถูกต้อง โดยจัดหาที่ อยู่อาศัยให้เช่าในราคาถูกให้กับผู้มีรายได้น้อย หรือเช่าซื้อในราคาย่อมเยา

4) การประกันรายได้ การประกันรายได้นี้เป็นบริการที่จัดขึ้นเพื่อสนองความต้องการ ในการดำเนินชีวิตของประชาชนให้สามารถยังชีพอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข เมื่อประสบกับเหตุการณ์ ที่ทำให้เกิดการขาดรายได้ของครอบครัวอันเนื่องมาจากสภาพทางสังคมหรือเศรษฐกิจ และเพื่อ ช่วยเหลือให้แต่ละครอบครัวสามารถคงรายได้ต่อไป โดยมี 2 วิธี คือ ด้านการป้องกันความขาด แคลน ใช้วิธีการของการประกันสังคมให้ผู้มีรายได้ และด้านการช่วยเหลือสงเคราะห์ สำหรับบุคคล ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพราะความไม่สมประกอบ ขาดแคลนปัจจัยในการประกอบอาชีพ โดยใช้งบประมาณของรัฐ

5) การจ้างแรงงาน การจัดให้คนในสังคมมีงานทำนั้น ไม่ได้หมายถึงเฉพาะการจ้างทำงาน เท่านั้น แต่รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพและสวัสดิการของการทำงานที่ดีด้วย โดยการกำหนดอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ กำหนดชั่วโมงการทำงาน รวมถึงสภาพแวดล้อมในการทำงาน

6) บริการสังคม หมายถึง การจัดบริการที่ให้แก่บุคคลและครอบครัวให้สามารถปรับตนเอง ให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในสังคมได้ด้วยดี รวมทั้งบริการที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมการใช้ชีวิตร่วมกันเป็นกลุ่ม และส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละบุคคลให้ดีขึ้นด้วย บริการสังคมนี้ ประกอบด้วย บริการ ครอบครัว สวัสดิภาพเด็ก ด้านการฟื้นฟู บริการชุมชน

โดยสรุป บริการทางด้านสวัสดิการสังคม มีลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการ แรก เป็นเรื่องของการใช้มาตรการต่าง ๆ ทางสวัสดิการสังคม เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือหรือ เสริมสร้างครอบครัว ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันสังคมระดับพื้นฐานที่สำคัญที่สุด ประการที่สอง เป็น

<sup>41</sup> กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. (2546). แนวคิดและหลักการประกันสังคม. หน้า 5.

เรื่องของการช่วยเหลือสนับสนุน คำจูนแต่ละบุคคลได้ใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ให้เกิดประโยชน์  
แก่การดำรงชีวิตของตนเองให้มากที่สุด

### 2.3.2 การบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ

การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มอาชีพอิสระจัดอยู่ในส่วนสวัสดิการสังคมแก่คน  
ยากจนและผู้ด้อยโอกาสที่ควรต้องได้รับการบริการทางสังคมและการจัดสวัสดิการทางสังคมตาม  
หลักการของสวัสดิการสังคมไทยที่สำคัญๆ<sup>42</sup> ได้แก่

#### 2.3.2.1 สิทธิมนุษยชน (human rights)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดถึงสิทธิของ  
บุคคล สิทธิของเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพที่เน้นให้มีการพิทักษ์ ปกป้อง คุ้มครอง  
สิทธิของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวโดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่ประชาชนไทยควรจะได้รับ เช่น บริการ  
การศึกษาภาคบังคับ 12 ปี บริการประกันสุขภาพจากโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรคของรัฐบาลทักษิณ  
ชินวัตร เป็นต้น

#### 2.3.2.2 ความต้องการขั้นพื้นฐาน (basic needs)

ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐเป็นบริการที่มุ่ง  
ตอบสนองปัญหาและความต้องการของคนในสังคม โดยทั่วไปบริการพื้นฐานมักจะถือเป็นบริการ  
ขั้นต่ำสุด (minimum needs) ที่รัฐต้องจัดให้กับคนในสังคม เช่น การศึกษาภาคบังคับ บริการสุขภาพ  
อนามัยของรัฐ เป็นต้น ซึ่งรัฐได้กำหนดให้มีเครื่องชี้วัดถึงความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) เพื่อให้  
สามารถตอบสนองกับปัญหาและความต้องการของคนในสังคมได้ในระดับหนึ่ง

#### 2.3.2.3 ความเป็นธรรมทางสังคม (social justice)

หลักการสำคัญข้อนี้ บริการสวัสดิการสังคมที่ดีจะต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานความ  
ถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคม บริการที่ไม่เลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเพศ ชนชั้น สีผิว

<sup>42</sup> คาวิน ชายชีวินลิขิต. (2546). แนวทางในการพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน  
ของประเทศไทย. หน้า 30.

ศาสนา วัฒนธรรม ซึ่งหลักการข้อนี้ยังแสดงถึงความครอบคลุมครบถ้วนของบริการที่ประชาชนพึงจะได้รับ การเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมโดยไม่ถูกตัดโอกาสออกไป

#### 2.3.2.4 การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (participation)

บริการสวัสดิการสังคมจำเป็นต้องตระหนักถึงหลักการมีส่วนร่วมของคนทุกคนในสังคม เพราะบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับคนในสังคมตั้งแต่เกิด - ตาย เพราะฉะนั้น จำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วม คิดค้นปัญหาหารือวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมจัดบริการ และร่วมติดตามประเมินผลบริการที่จัดให้ว่า เป็นที่พึงพอใจ และสอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคมมากน้อยเพียงใด

#### 2.3.2.5 ความโปร่งใส (transparency)

หลักการข้อนี้เป็นเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการ จัดบริการสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้องความเหมาะสมของโครงการ โดย คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการเป็นหลัก โดยองค์กรจะต้องใช้กระบวนการ ประชาธิปไตยเข้ามาในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เช่น การมีตัวแทนเข้ามาเป็นปากเสียง การ ติดตามตรวจสอบ ผลงานของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

### 2.3.3 หลักการความมั่นคงทางสังคม

หลักการสำคัญของการสร้างความมั่นคงทางสังคมหรือการจัดสวัสดิการสังคมรัฐจะต้อง กระทำโดยเน้นให้เห็นถึงเป้าหมาย ลักษณะของงานและมาตรการหรือโครงการจัดกิจกรรมด้าน สวัสดิการสังคม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือสมาชิกในสังคมโดยส่วนรวมเป็นหลัก จำแนกออกได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้<sup>43</sup>



<sup>43</sup> วีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชะนะกัย. เล่มเดิม. หน้า 21- 23 .

จากแผนภูมิข้างบนสามารถอธิบายในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมในแต่ละด้านได้ดังนี้

### 2.3.3.1 หลักการประกันสังคม หรือ การประกันสังคม (Social Insurance)

เป็นวิธีการที่รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนทำการประกันรายได้ของตนไว้กับรัฐบาลและมีนายจ้างเข้ามาร่วมออกเงินสมทบด้วย การที่รัฐบาลบังคับให้ประชาชนประกัน รายได้ไว้ก็เพื่อประโยชน์ของผู้ประกันเองว่าในอนาคตที่ผู้ประกันนั้นขาดรายได้ขึ้นมาจะได้ไม่เดือดร้อน ยังคงมีผลประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคมมาเป็นรายได้ใช้จ่ายเลี้ยงตนเองและครอบครัว ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของน้ำพักน้ำแรงของผู้ประกันตนเอง

### 2.3.3.2 หลักการสงเคราะห์ หรือ สาธารณูปการ (Social Assistance)

เป็นการช่วยเหลือโดยทั่ว ๆ ไป แก่ประชาชน หรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ โดยจะต้องมีการสอบข้อเท็จจริงหรือทดสอบความจำเป็น (means test) ก่อนที่จะให้ความช่วยเหลือ ซึ่งมีหลายวิธีแล้วแต่ว่ามีความจำเป็นแก่การทดสอบเพียงใด ถ้ากรณีที่น่าสงสัยว่า บุคคลใดประสบความทุกข์ยากจริง เช่น ประสบอุบัติเหตุ วาดภัย อัคคีภัย ซึ่งเราเห็นชัดเจนอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องทำการทดสอบความจำเป็นก็ให้ความช่วยเหลือได้ทันที เพียงแต่ดูว่าเขาอยู่ในสถานการณ์นั้นจริงหรือไม่เท่านั้น

ซึ่งหลักในการให้ความช่วยเหลือแบบการสงเคราะห์หรือสาธารณูปการ มีหลัก 4 ประการ คือ

1) ช่วยเหลือเป็นเงิน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน หรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือช่วยเป็นครั้งคราวระยะหนึ่งพอให้ผู้ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนตั้งตัวได้ใหม่ เช่น ผู้ประสบภัย ได้รับความเดือดร้อนจากไฟไหม้ น้ำท่วม เป็นต้น

2) ช่วยเหลือเป็นสิ่งของ ซึ่งจะต้องพิจารณาตามความจำเป็นในสิ่งที่จำเป็นจริง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการบำบัดความต้องการอย่างแท้จริง

3) ช่วยเหลือแบบรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ เป็นการช่วยเหลือบุคคลหลายประเภท เช่น สถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถาของรัฐบาล รับอุปการะเลี้ยงดูให้การศึกษาอบรมเด็กเหล่านี้ ตามนโยบายของรัฐบาล

4) ช่วยเหลือในรูปของบริการเป็นการช่วยเหลือบริการให้คำแนะนำ ปรึกษาหางานให้ทำ การจัดสรรที่ดินให้อยู่ทำกินในนิคมสร้างตนเอง และการฝึกอาชีพให้เพื่อจะได้มีทางทำมาหากิน

### 2.3.3.3 หลักการจัดสวัสดิการสังคมหรือบริการสาธารณะ (Social Services)

เป็นวิธีการที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นการทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงว่าผู้นั้นจะต้องมีความเดือดร้อนจริงๆ หรือไม่ และผู้รับบริการก็ไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมบริจาคสมทบเหมือนการประกันสังคม การให้บริการลักษณะนี้เช่น การให้บำนาญคนชราทั่วไป ซึ่งความจริงคนชรานั้นอาจไม่เดือดร้อนก็ได้ การช่วยเหลือหญิงหม้าย เป็นต้น

### 2.3.4 การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)

การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) เป็นกลยุทธ์แบบหนึ่งในการตอบสนองต่อภัย อันเกิดจากความเสียหายทางสังคม โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมประกอบด้วย โครงการกิจกรรมและการดำเนินงานในรูปแบบต่าง ๆ ที่ประสานเพื่อรองรับให้ความช่วยเหลือ หรือให้การสงเคราะห์ต่อประชาชนที่ถูกผลกระทบจากความเสียหายทางสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเป็นผู้ยากไร้และให้สามารถดำรงชีพได้ตามสมควร โดยรูปแบบการให้การช่วยเหลือ ขั้นตอน และการจัดการเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคม<sup>44</sup> มีดังนี้

**2.3.4.1 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ หรือการสงเคราะห์ ที่พบได้ ทั่วไปในสากล อาจสรุปได้ดังนี้**

- ก. การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินสดตามความจำเป็น (Need Based Cash Transfer)
- ข. การให้เงินสดอย่างมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer)
- ค. การให้ตัวหรือเอกสารที่ใช้แทนเงินได้ (Near – Cash Transfer)
- ง. การให้อาหารเสริมสำหรับแม่ และเด็ก (Maternity & Children Health Supplemental Feeding)
- จ. การเลี้ยงอาหารเด็กในโรงเรียน (School Feeding)
- ฉ. การกำหนดส่วนลดราคาอาหาร (Food Price Subsidies)
- ช. การยกเว้นค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียม (Fee Waivers for Health and Education)
- ซ. การจัดให้ทำงานของรัฐ(Public Work Jobs)
- ฅ. การให้เงินกู้ขนาดเล็ก (Micro Finance)
- ฎ. การรับเข้าดูแลในสถานสงเคราะห์ (Residential Care)

<sup>44</sup> ไมตรีวัตน์ติววก. (2545, พฤษภาคม– มิถุนายน ). “นโยบายโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม.” นิตยสารการประชาสงเคราะห์, 45, 3. หน้า 14 – 17.

เนื่องจากสังคมแต่ละแห่ง แต่ละภูมิภาค หรือแต่ละประเทศ มักจะมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน รูปแบบของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมของแต่ละแห่ง จึงควรที่จะมีองค์ประกอบ และส่วนผสมที่แตกต่างกันไปตามลักษณะของปัญหา ลักษณะของความเสียหายทางสังคมที่เผชิญ และบริบทของสังคม

**2.3.4.2 ขั้นตอนในการวางแผนโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ของประเทศ มีดังนี้**

1. ประเมินความจำเป็นหรือประเมินความเสี่ยงทางสังคม (Social Risk Assessment) ได้แก่ การศึกษา วิเคราะห์ ชนิด ประเภท และความรุนแรงของภัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสังคมและศึกษากลุ่มประชากรที่ต้องรับหรือเผชิญต่อความเสี่ยงดังกล่าวว่าเป็นกลุ่มใด มีลักษณะทั้งทางด้าน เศรษฐศาสตร์ ภูมิศาสตร์ และสังคมศาสตร์ อย่างไร เพื่อกำหนดลักษณะของปัญหาและภัยหรือความเสี่ยงต่างๆ ที่จะต้องจัดการ

2. ประเมินรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ หรือการสงเคราะห์ว่ารูปแบบใดจะมีประสิทธิผลต่อการแก้ปัญหาต่อภัยหรือต่อความเสี่ยง ตามข้อ 1 รวมทั้งประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานตามรูปแบบต่างๆ ที่ศึกษา

3. ตัดสินใจเลือกองค์ประกอบ หรือส่วนผสมของโครงการหรือวิธีการ (Program Mix) ที่จะใช้โดยที่ปัญหา หรือความเสี่ยงทางสังคมที่มีนั้น มักจะมีหลายชนิด หลายประเภทและมีความสลับซับซ้อน โครงการหรือกิจกรรมเพียงอย่างเดียวอย่างใดอย่างหนึ่ง มักจะไม่สามารถรองรับความเสี่ยง หรือแก้ปัญหาของสังคมได้อย่างครบถ้วน ดังนั้นการแก้ปัญหาในองค์กรวมจึงจะต้องมีหลายๆ กิจกรรมหรือโครงการที่ดำเนินการร่วมมือ โดยถักทอเป็นโครงข่ายที่ประสานกันเพื่อรับรองหรือแก้ปัญหาให้กับประชาชนที่ถูกกระทบโดยภัย อันเนื่องมาจากความเสี่ยงทางสังคม ส่วนผสมที่ตัดสินใจเลือกนี้ เมื่อนำมาเทียบกับกิจกรรมที่รัฐดำเนินการอยู่ อาจจะหมายถึง การยกเลิกบางกิจกรรม หรือการตัดแปลงบางกิจกรรมหรือการเพิ่มกิจกรรมใหม่บางอย่าง

4. กำหนดแผนการดำเนินงาน (Action Plan) โดยการนำส่วนผสมของโครงการหรือกิจการที่เลือกใน ข้อ 3 มาจัดทำแผนการดำเนินงานโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) ซึ่งประกอบด้วยแผนปฏิบัติงานงบประมาณ บุคลากร หน่วยงานรับผิดชอบเครื่องมือ อุปกรณ์ และระบบการจัดการ เป็นต้น

#### **2.3.4.3 การจัดการโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)**

การจัดการโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ควรจะมีการดำเนินงานให้ครบถ้วน ตามวงจรของการดำเนินนโยบาย (Social Program Policy Cycle) ดังนี้

1) กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือโครงการ ซึ่งสามารถตอบคำถามต่อไปนี้

ก. โครงการมีเป้าหมายต้องการให้เกิดอะไร

ข. การดำเนินงานอยู่ในกลุ่มส่วนใดของประชากร เช่น คนยากจนประชากรในชนบทประชากรในชุมชนแออัด เป็นต้น

ค. กลุ่มเป้าหมายเป็นใคร และกำหนดอย่างไร เช่นการดำเนินงานกับกลุ่มคนยากจนในชนบทโดยกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Poverty Line) ที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

ง. มีการกำหนดลักษณะการบรรลุวัตถุประสงค์ ของโครงการอย่างไร

จ. มีการกำหนดตัวชี้วัดที่จะใช้ในการประเมินผลอย่างไร

2) กำหนดเครื่องมือที่จะใช้ในการดำเนินงาน เช่น

ก. ชนิดหรือประเภทของความช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ที่จะให้

ข. เงื่อนไขสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการช่วยเหลือ เช่น การมีรายได้ ต่ำกว่าขีดความยากจน ครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวเป็นสตรี ฯลฯ

ค. เครื่องมือที่ใช้ ในการพิสูจน์ เงื่อนไขสำหรับการได้รับบริการ เช่น การใช้ Means Test ,Proxy Means Test, การแสดงหลักฐานต่างๆ Community – based, self –Targeting ฯลฯ

ง. วิธีการ หรือช่องทางที่จะกระจาย (Distribution Channel ) บริการ หรือความช่วยเหลือให้ทั่วถึงกลุ่มเป้าหมาย

3) การเงิน ได้แก่ การจัดสรรเงินทุน การจัดการเงินทุน และระบบการติดตามบันทึกทางการเงิน

4) การปฏิบัติ ได้แก่ บุคลากร คู่มือวิธีการปฏิบัติ และการกำหนดความรับผิดชอบ

5) การติดตามตรวจสอบ (Auditing) เพื่อให้มั่นใจว่ามีการปฏิบัติงานเป็น ไปอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ นโยบายและเงื่อนไขของโครงการ

6) การติดตามวัดผลการดำเนินงาน (Evaluation) เป็นการประเมินว่า การดำเนินโครงการนั้นได้ก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ต่อการแก้ปัญหา หรือต่อความเสี่ยงทางสังคมจริงหรือไม่ อย่างไรก็ตามการประเมินผลครั้งนี้ควรจะพยายามประเมินอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการเปรียบเทียบระหว่างการมีการให้ความช่วยเหลือ เทียบกับการไม่มีการให้ความช่วยเหลือ (Counter Factual) ว่ามีการแตกต่างกันอย่างไร ความแตกต่างระหว่างเงื่อนไข 2 ประการ ดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นผลกระทบของการดำเนินโครงการ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของเด็กที่ได้รับการช่วยเหลืออาหารกลางวันในโรงเรียน มีผลการเรียนและพัฒนาการไม่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กับเด็กที่มีลักษณะสมบัติเหมือนกัน ที่ไม่ได้รับความช่วยเหลืออาหารกลางวัน กรณีเช่นนี้อาจประเมินได้ว่า

การให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมายแต่อย่างใด เป็นต้น การประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรมนี้ มักจะต้องใช้วิธีการทางสถิติ และความเป็นไปได้ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีข้อมูลที่สมบูรณ์

### 2.3.5 การจัดสวัสดิการสังคมแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

การให้บริการสวัสดิการสังคมแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาส จากข้อมูลสถิติคนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติระบุว่า ปี พ.ศ. 2547 กลุ่มคนที่ถูกจัดว่าเป็นคนยากจน กลุ่มอาชีพที่มีคนจนมากที่สุด คือ เกษตรกร และแรงงานภาคเกษตร 69.10% ผู้เกษียณอายุ 15.88% คนไร้ทักษะฝีมือ 6.00% ทำงานบ้าน 1.68% ซึ่งตามนิยามเส้นความยากจนนี้ รวมกลุ่มคนประกอบอาชีพอิสระรายย่อยในเมืองว่าเป็นคนจนไว้ น้อยมาก เนื่องจากคนในเมืองส่วนใหญ่มีรายได้เหนือเส้นความยากจน ซึ่งกำหนดไว้ที่ 1853 บาท ต่อคนต่อเดือน

จากสถิติในปี 2547 ในกรุงเทพมหานคร มีเส้นความยากจนอาหาร 716 บาท/คน/เดือน เส้นความยากจนที่ไม่ใช่อาหาร 1,137 บาท/คน/วัน เส้นความยากจน 1,853 บาท/คน/เดือน โดยสัดส่วนคนจนด้านรายได้ ร้อยละ 1.64 จำนวน 1,080,000 คน เมื่อแยกเป็นกลุ่มเป้าหมาย โดยกรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในปี 2547 ปรากฏว่ายังมีสตรีด้อยโอกาส 198,124 คน ผู้สูงอายุที่ยากจนไม่มีรายได้ 579,000 และคนไร้ที่พึ่ง 18,516 คน ซึ่งกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดสวัสดิการสังคมที่เหมาะสม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายเหล่านั้นสามารถช่วยเหลือตนเองได้และไม่เป็นภาระกับสังคม เช่น ผู้ว่างงานและผู้มีรายได้น้อยในการประกอบอาชีพ แต่ในกลุ่มเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมของรัฐได้อย่างทั่วถึง เช่นเดียวกับกลุ่มประกอบอาชีพอิสระรายย่อยที่รัฐยังจัดสวัสดิการยังไม่ทั่วถึง เช่น กลุ่มหาบเร่แผงลอย กลุ่มชีสามล้อ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง และกลุ่มเก็บของเก่าจากขยะขาย ที่ต้องได้รับการจัดสวัสดิการเช่นเดียวกัน โดยความหมายคนยากจน ผู้ด้อยโอกาส และการจัดสวัสดิการสังคม ดังที่จะกล่าวต่อไป

#### 2.3.5.1 คนยากจน (Poverty) ในสังคมไทย

แนวความคิดเกี่ยวกับคนจนในสังคมไทย ในประวัติศาสตร์ไม่พบแน่ชัดว่าคนจนถือกำเนิดในสังคมไทยตั้งแต่เมื่อไร แต่ในยุคนั้นอาจเรียกคนจนว่า กระจ่าง วนพิท ทาส ซึ่งเป็นกลุ่มคนไร้สมบัติชั้นล่างสุดของสังคมยุคศักดินา แนวคิดเกี่ยวกับคนจนและความยากจนนี้ ดร. ปรีดี ให้ความเห็นว่า คนกลุ่มต่างๆ เสี่ยงที่จะกลายเป็นคนจน ถ้าสังคมไม่มีหลักประกัน โดยแนวคิดคนจนของไทยในปัจจุบัน เป็นการเน้นไปที่ภาวะไร้สมบัติหรือขาดแคลนปัจจัยสี่โดยมีความหมายว่า



ผู้มีรายได้น้อยไม่เพียงพอที่จะหาซื้ออาหารเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง ได้พอเพียงตามหลักโภชนาการ หรือ แนวคิดอย่างเป็นระบบ คนจน คือ คนที่มีรายได้น้อยต่ำกว่าเส้นความยากจน<sup>45</sup>

### 2.3.5.2 ผู้ด้อยโอกาส (Vulnerable Groups)

หมายถึง ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข การเทียบเปรียบ และไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย รวมทั้งผู้ที่ประสบปัญหาในรูปแบบต่างๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมได้ตามปกติ หรือจำเป็นต้องได้รับการดูแลช่วยเหลือรวมทั้ง ผู้ถูกทอดทิ้งทางสังคม ได้แก่ ผู้ที่หลุดจากกลไกทางสังคม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร หรือบริการทางสังคมได้ หรือถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมทางสังคมหรือทางการเมือง ขาดสิทธิประโยชน์ และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น<sup>46</sup>

### 2.3.5.3 การจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มประกอบอาชีพอิสระ

การจัดการสวัสดิการสังคมสำหรับกลุ่มประกอบอาชีพอิสระ สามารถแยกตามด้านต่างๆ ได้ดังนี้<sup>47</sup>

#### 1) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยสำหรับประชาชน ถือเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการบริการรักษาพยาบาลที่ได้มาตรฐาน ทัวถึง มีประสิทธิภาพ ผู้ยากไร้ได้รับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 52 และถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้บริการดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 80 ซึ่งรัฐบาลได้จัดบริการด้านนี้แก่ ประชาชนยากจน ได้แก่ โครงการบัตรประกันสุขภาพ โครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย โครงการจัดการบริการสุขภาพแก่ผู้พิการและทุพพลภาพ การให้บริการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่าแก่กลุ่ม เป้าหมายที่สังคมควรเกื้อกูล เช่น เด็กอายุ 0–12 ปี นักเรียนมัธยมต้น ผู้สูงอายุ พระสงฆ์ ทหาร ผ่านศึก การจัดการบริการทางสุขภาพแก่ผู้ติดเชื้อเอดส์ เป็นต้น

#### 2) สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชน ได้แก่ โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อที่อยู่อาศัยของประชาชน โครงการก่อสร้างและปรับปรุงที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด โครงการบ้านพักอาศัยของคนจนเมือง จากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ซบเซา

<sup>45</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. เล่มเดิม. หน้า 56-57.

<sup>46</sup> คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2545-2549.

<sup>47</sup> แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545–2549), [www.civilsociety.or.th](http://www.civilsociety.or.th), 2545

รัฐบาลพยายามเข้ามาพยุงธุรกิจดังกล่าว โดยมีมาตรการช่วยเหลือธุรกิจสังหาริมทรัพย์และมี มาตรการจูงใจให้ประชาชนสามารถซื้อที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็น โอกาสดีของ ประชาชนที่มีรายได้น้อย

### 3)สวัสดิการด้านค่าตอบแทน

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านแรงงานสำหรับประชาชน ได้แก่ โครงการกองทุน สงเคราะห์ลูกจ้าง โดยเริ่มในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในกรณีลาออก จะ ได้รับเงินที่เป็นเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลจากเงินข้างต้น ในกรณีเสียชีวิตจะได้รับเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลจากเงินข้างต้นแก่ครอบครัว ในกรณีถูกเลิกจ้าง และนายจ้างไม่สามารถ จ่ายเงินได้ตามกฎหมายแรงงานได้จะได้รับเงินชดเชยเป็นเวลา 1 เดือน และกรณีอื่น จะได้รับเงิน ตามอัตรา และระยะเวลาที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนด นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการจัด สวัสดิการเลี้ยงดูบุตร โครงการกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน จะให้การสนับสนุนในด้านการฝึกอบรม อาชีพแรงงานที่ถูกเลิกจ้างแรงงานในระบบและแรงงานที่กำลังเข้าสู่ระบบการทำงาน

### 4) การประกันสังคม

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านการประกันสังคมสำหรับประชาชน ได้แก่ โครงการ กองทุนประกันสังคม เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่ มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ในกรณีที่ประสบอันตรายที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิตและคลอดบุตร โครงการกองทุนเงินทดแทน จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างใน สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการ ทำงานให้นายจ้างโดยการคุ้มครองจะรวมถึงการดูแลเมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้ในกรณี หยุดงาน สูญเสียอวัยวะทูพพลภาพและเสียชีวิต

### 5) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สำหรับประชาชน นับเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ควรป้องกันแก้ไข ซึ่งรัฐบาลทุกสมัยได้เน้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหา เร่งด่วนรัฐบาลได้มีนโยบายเร่งด่วน ตามโครงการจัดระเบียบสังคมในการป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด โดยเน้นปราบปรามแหล่งผลิตและผู้ค้ารายใหญ่ การบำบัดผู้ติดยาเสพติดการป้องกัน การแพร่ระบาดของยาเสพติดตามยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามา มีส่วนร่วมดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง การควบคุมดูแลสถานบริการ โดยจำกัดเวลาการให้บริการ และอายุของผู้มาใช้บริการอย่างจริงจัง การให้การคุ้มครองเด็กโดยการออกประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาให้การคุ้มครองในการสืบพยานที่เป็นเด็ก อย่างไรก็ตามปัญหาการทารุณกรรมเด็ก ปัญหาการฆ่าตัวตายและสถิติผู้ต้องโทษประหารชีวิตสูงขึ้น

ตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคอนกรีต<sup>48</sup> ได้ให้ความหมายของคอนกรีต ว่ามิได้จำกัดเฉพาะความขัดสนทางเศรษฐกิจหรือด้านรายได้สำหรับยังชีพเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงความยากจนเชิงโครงสร้างจากความขัดสนในหลายๆ ด้าน และการขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการต่างๆ ของรัฐ อันนำไปสู่ความไม่เสมอภาค และเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม โดยแนวทางการพัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคมและผู้ด้อยโอกาสมีแนวทางที่สำคัญดังนี้ คือ

#### 1. การพัฒนาระบบบริการให้เข้าถึงคนจนและผู้ด้อยโอกาส

โดยการกระจายบริการการศึกษาและฝึกอบรมอาชีพให้เข้าถึงกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะในพื้นที่ชนบทห่างไกล ทุรกันดาร และพัฒนาระบบการศึกษาและ ฝึกอบรมอาชีพให้มีความหลากหลายมีทางเลือกเหมาะสมกับวิถีชีวิตของคนจน จัดการศึกษาและการฝึกอาชีพที่สอดคล้องกับระดับและลักษณะของความพิการ หรือทุพพลภาพ และปรับปรุงระเบียบกฎเกณฑ์ของกองทุนที่เกี่ยวกับการศึกษา และพัฒนาฝีมือแรงงานให้เอื้อต่อกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนภูมิปัญญาของสังคมไทยให้เอื้อประโยชน์ต่อการเสริมสร้างสุขภาพที่ดีของประชาชน โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกกับกลุ่มเป้าหมายคนจน ผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง และคนพิการ ตลอดจนเร่งรัดการดำเนินโครงการสุขภาพถ้วนหน้า โดยติดตามและประเมินผลโครงการนำร่องและขยายผลการดำเนินงานให้ครอบคลุมทั่วประเทศ รวมทั้งปรับปรุงกระบวนการดำเนินงาน โครงการให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

#### 2. การจัดสวัสดิการให้มีความสอดคล้องกับปัญหาของชุมชนและกลุ่มเป้าหมายคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

โดยมุ่งเน้นส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการโดยชุมชนเพื่อให้การช่วยเหลือเฉพาะหน้าแก่สมาชิกของชุมชน โดยเฉพาะคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในรูปแบบต่างๆ ปรับปรุงกองทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ให้มีเอกภาพและมั่นคงเพื่อสามารถช่วยเหลือคนยากจนอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เร่งรัดการจัดตั้งกองทุนประกันการว่างงานเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงให้กับผู้ว่างงาน รวมทั้งการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับต่างๆ เพื่อเชื่อมโยงและประสานการดำเนินงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชน ในการจัดสวัสดิการสังคมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ตลอดจนพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในระดับชุมชนให้มีมาตรฐานด้านคุณภาพมีความครบถ้วนสมบูรณ์และทันสมัย

<sup>48</sup> จาตุรนต์ ฉายแสง. (2546, 10-11 พฤษภาคม). การประชุมเชิงปฏิบัติการ แนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาคอนกรีต.

สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดพื้นที่เป้าหมายยากจนและคนยากจน รวมทั้งพัฒนา เครื่องชี้วัดความยากจนในระดับชุมชนได้

3. การเตรียมความพร้อมในการสร้างหลักประกันทางสังคมแก่ประชากรแต่ละช่วงวัย โดยเฉพาะการเตรียมความพร้อมและดูแลกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น การประกันชราภาพโดยสมัครใจ และโดย บังคับ การส่งเสริมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพื่อให้มีการประกันตนสำหรับกลุ่มต่างๆ พิจารณา กำหนดมาตรการลดหย่อนภาษีเงินได้แก่ครอบครัวที่ดูแลผู้ด้อยโอกาสในครอบครัว เป็นต้น

## 2.4 สภาพและความเป็นมาของปัญหาของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจาก ขยะขาย

### 2.4.1 ประเภทของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ

ผู้ด้อยโอกาสจัดอยู่ในกลุ่มที่มีความยากจน ซึ่งอาจจะสรุปได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ<sup>49</sup> คือ

2.4.1.1 คนที่ไม่มีทรัพย์สิน ปัจจัยการผลิต หรืออาชีพการงานที่จะก่อให้เกิดรายได้เพียงพอ หรือสามารถสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นขั้นต่ำ สำหรับอาหารที่มีคุณค่า ที่อยู่อาศัย และ เครื่องอุปโภคบริโภคที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ เช่น เกษตรกรรายย่อยที่ได้รับ ผลตอบแทนจากการทำงาน ผลผลิตต่ำ และหรือหาอาหารพึ่งตนเองได้ต่ำ ไร้ฝีมือ ที่ไม่มีงานประจำ ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย คนตกงาน คนด้อยโอกาส ฯลฯ

2.4.1.2 คนที่มีรายได้หรือความสามารถในการตอบสนองความต้องการในชีวิตที่ต่ำกว่า เกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคมเดียวกัน หากมองคนยากจนในเชิงเปรียบเทียบในแง่เงินแล้ว คนจนจะมีความหมายกว้าง ถึงคนที่มีรายได้ต่ำสุด 80 % ซึ่งมีสัดส่วนในรายได้เพียง 41.5% ของรายได้ของคน ทั้งประเทศ และมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศซึ่งอยู่ที่ 3,508 บาท ต่อคน/ต่อเดือน ในปี 2542

2.4.1.3 คนชายขอบที่มีสถานะหรืออำนาจต่อรองทางการเมืองและสังคม ต่ำกว่า สมาชิกคนอื่นๆ รวมทั้งคนที่สังคมมีอคติหรือความเชื่อที่กีดกันพวกเขาให้ไม่ได้รับสิทธิเสมอภาค เช่น เป็นชนชาติส่วนน้อย คนในชุมชนแออัด คนอยู่ชนบทห่างไกล คนอพยพ คนที่ไม่มีทะเบียน บ้าน ผู้หญิง (โดยเฉพาะผู้หญิงที่ยากจนหรือการศึกษาต่ำ) คนที่มีอาชีพที่สังคมถือว่าต่ำด้อย ฯลฯ

2.4.1.4 คนชายขอบที่ไม่มีสิทธิหรือโอกาสที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา โอกาสในการประกอบอาชีพ บริการทางสาธารณสุข และบริการอื่นๆ ทัดเทียมกับคนอื่นๆ เช่น เป็น

<sup>49</sup> วิทยากร เชียงกุล. เล่มเดิม. หน้า 20.

คนพิการ คนบ้า คนป่วยเรื้อรัง คนชรา เด็กกำพร้า ที่ไม่มีญาติพี่น้องดูแล หรือญาติพี่น้องข้างก้น ยากจน เด็กเร่ร่อน ฯลฯ

#### 2.4.2 ความเป็นมาของปัญหาผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504) ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตและวิธีการดำรงชีพอย่างขนานใหญ่ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการแข่งขันทำตามความถนัด และมุ่งผลิตเพื่อขาย หาเงินมาซื้อสินค้าและบริการ ทำให้ประชากรเปลี่ยนจากอาชีพเกษตรมาทำอาชีพในภาคอุตสาหกรรม การค้า และบริการเพิ่มขึ้นตามลำดับ

กรอบคิดทฤษฎีการพัฒนาทางเลือกที่นิยามความยากจนในเชิงคุณภาพชีวิตจะวิเคราะห์ว่า เงื่อนไขที่ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีความยากจน เป็นเงื่อนไขทางด้าน โครงสร้างระบบเศรษฐกิจ การเมืองรวมทั้งนโยบายการพัฒนารัฐ ขณะที่กรอบคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์หลักมักวิเคราะห์ว่าคนจน เพราะพวกเขาไม่ได้พัฒนาเศรษฐกิจแบบตลาดมากเพียงพอ

กรอบคิดการพัฒนาทางเลือกวิเคราะห์ว่ามีเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความยากจน<sup>50</sup> คือ

2.4.2.1 ไม่มีปัจจัยการผลิตและปัจจัยการยังชีพที่เหมาะสม เช่น ไม่มีที่ดิน ที่ดินไม่ดี ขาดน้ำ ไม่มีเงินทุน ไม่มีอุปกรณ์การผลิตของตนเอง ไม่มีที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะ ต้องกู้หนี้ยืมสิน ต้องเช่าต้นทุนสูง ประสิทธิภาพต่ำ ผลตอบแทนต่ำ การบริโภคต้องซื้อมากขึ้น ไม่มีป่า ทะเล สภาพแวดล้อมที่จะหาอาหารจากธรรมชาติหรือผลิตเองได้เหมือนในอดีต

2.4.2.2 ไม่ได้รับการศึกษาอบรมชนิดที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิต การมีงานทำ และวิถีชีวิตที่เหมาะสม ส่วนใหญ่คือ หัวหน้าครอบครัวได้รับการศึกษาต่ำ ระดับลูกหลานที่ได้รับการศึกษาสูงขึ้นมาน้อย ก็มักเป็นการศึกษาแบบสามัญที่ใช้แก้ปัญหาหรือสร้างงานให้ตัวเองไม่ได้ หากไม่มีใครจ้าง

2.4.2.3 เป็นผู้เสียเปรียบจากระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผูกขาด การที่เกษตรกรไทยถูกชักจูงจากนโยบายการพัฒนาและเศรษฐกิจระบบตลาด เปลี่ยนวิธีการผลิตจากการปลูกข้าวและทำเกษตรผสมผสาน เพื่อกินเพื่อใช้ มาเป็นการปลูกพืชเดี่ยวเพื่อขาย ทำให้ต้นทุนการผลิตเกษตรกรสูงขึ้น แต่ได้ผลตอบแทนต่ำ เพราะระบบพ่อค้าผูกขาด การเป็นหนี้เรื้อรัง และเสียดอกเบี้ยสูง การเสียเปรียบในเรื่องซื้อปัจจัยการผลิตแพงแต่ขายพืชผลได้ถูก

<sup>50</sup> แหล่งเดิม. หน้า 21.

2.4.2.4 เป็นผู้เสียเปรียบจากระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบอำนาจนิยม การเล่นพวกและการนับถือเงินเป็นพระเจ้า เช่น ปัจจัยของที่ดินก็มักจะเสียเปรียบถูกโกง ถูกไล่ที่ คนจนมักจะมีควมรู้น้อย อำนาจต่อรองน้อย ยิ่งเป็นผู้ถูกเอาเปรียบง่ายแทบทุกด้าน คนจนต้องจ่ายค่าบริการแพงกว่าคนอื่น ต้องจ่ายภาษีเดือน หรือค่านายหน้าให้กับผู้มีอำนาจมากกว่า และจ่ายภาษีทางอ้อมคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของพวกเขาในอัตราสูงกว่าคนอื่นๆ เช่น คนค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ต้องถูกรีดไถจากตำรวจเทศกิจ คนขับมอเตอร์ไซค์ต้องจ่ายเป็นภาษีเดือน คนชุมชนแออัดต้องเสียค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ แพงกว่าคนอื่นๆ

2.4.2.5 เป็นผู้เสียเปรียบและพ่ายแพ้ในระบบโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมแบบทุนนิยมใหม่ ทั้งในด้านการผลิตและการบริโภค เช่น โครงการสาธารณะ เช่น การสร้างเขื่อนของรัฐ ทำให้มีการอพยพสูญเสียที่ทำกิน ทำงานแข่งขันในระบบทุนนิยมสู้เขาไม่ได้ เพราะเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กกว่ามีทุนน้อยกว่า มีความรู้ความชำนาญในเรื่องการผลิตการตลาดน้อยกว่า ต้นทุนสูงกว่า ประสิทธิภาพต่ำกว่า ล้มละลาย ขาดทุน ตกงาน ฯลฯ หรือในด้านการใช้ชีวิต การบริโภคก็ปรับตัวไม่เป็น ไม่รู้จักดอคอม บริโภคสิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์ เช่น เหล้า บุหรี่ การเล่นหวย และการพนันอื่นๆ ซื้อสินค้าเงินผ่อนหรือเป็นหนี้หลายต่อ แบบหมุนเงินไปใช้วันๆ ทำให้เสียดอกเบี้ยสูง ค่าใช้จ่ายในการบริโภคสูงโดยไม่คุ้มค่า การเสียเปรียบและพ่ายแพ้ในเชิงโครงสร้างเช่นนี้เป็นการซ้ำเติมให้ผู้มีรายได้น้อยอยู่แล้ว ยิ่งจนซ้ำซากเรื้อรัง อย่างไม่มีทางออก

2.4.2.6 เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่ตกงาน ชราภาพ พิการ เป็นเด็กที่ไม่มีคนดูแลที่เหมาะสม เป็นหม้าย เป็นหัวหน้าครอบครัวที่ต้องดูแลหลานมาก ฯลฯ โดยไม่มีงาน ทุนทรัพย์ ความสามารถที่จะหางาน รายได้ หรือความช่วยเหลือเพียงพอแก่การยังชีพในเกณฑ์มาตรฐาน (สถิติคนจนที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ รายงานว่า ในปี 2546 มีคนจนที่เป็นผู้เกษียณอายุ 15.88 % และคนพิการ 1.31% ของคนจนทั้งหมด)

### 2.4.3 ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพเก็บของเก่าจากขยะขาย

กลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมไทย มีหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มขอทานกลุ่มอาชีพรับจ้างอื่นๆ ที่เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการของรัฐได้ กลุ่มหนึ่งที่น่า สนใจควรที่ทำการศึกษาคือ กลุ่มผู้เก็บของเก่าจากขยะขาย เนื่องจากกลุ่มนี้เป็นกลุ่มหนึ่งที่มีรายได้น้อย รายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ทั้งยังต้องเสี่ยงต่อการเจ็บป่วย ไม่สบายจากการเก็บ คัดแยกของเก่าขาย เช่น การได้รับสารพิษ สารตะกั่ว จากซากเครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ เนื่องจากความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้เก็บของเก่าขาย หรือบางครั้งมีการบรรจุพวกน้ำกรดอยู่ในขวด ที่ผู้เก็บของเก่าขายมักจะนำมาล้างแยกเพื่อนำมาขายให้ได้ราคามากขึ้น ซึ่งในปัจจุบันก็ยังไม่มียุติการเก็บ

ข้อมูลการเจ็บป่วยเป็นโรคของผู้เก็บของเก่าขายโดยตรง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ได้ให้ความสนใจกับกลุ่มเหล่านี้ อาจจะเป็นเนื่องจากเห็นว่าเป็นกลุ่มเร่ร่อน พเนจร ที่เป็นส่วนทำให้สังคมเสื่อมโทรม แต่ทั้งนี้ก็มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย<sup>51</sup> เห็นความสำคัญของปัญหาและแนวทางในการบรรเทาปัญหาของคนจนและคนด้อยโอกาส ที่ต้องการพัฒนาระบบสวัสดิการ และได้จัดทำการศึกษาข้อมูลในกลุ่มผู้เก็บของเก่าจากขยะขาย ซึ่งจากการสำรวจสภาพปัญหา ดังเช่น กรณีตัวอย่างคุณภาพของผู้ประกอบอาชีพเก็บขยะในจังหวัดชลบุรี จากการสำรวจในปี 2544 ปัญหาสำคัญของผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก่าคือ รายได้ไม่พอกับรายจ่าย โดยเฉพาะรายจ่ายเรื่องการศึกษาของลูกหลาน ปัญหาสุขภาพ และที่อยู่อาศัย และความเสี่ยงจากการก้มลงไปคุ้ยขยะในถังโดยไม่มีเครื่องมือป้องกัน เวลาเจ็บป่วยไม่ไปโรงพยาบาล ต้องซื้อยามาทานเอง เนื่องจากไม่ต้องเสียเวลาในการทำงานและค่าใช้จ่าย

หรือจากการสัมภาษณ์ คนเก็บขยะ

น้องกวางเป็นคนเก็บขยะที่มีอายุน้อยที่สุด โดยน้องกวางจะมาช่วยแม่เก็บขยะ ในบางครั้งก็ขาดเรียนมาเก็บขยะ ไม่ได้ไปโรงเรียนเพราะแม่ไม่มีเงิน และเมื่อสอบถามมารดา

“ในแต่ละวันรายได้ของครอบครัวไม่ค่อยพอใช้ ได้มาเท่าไรก็หมดไปกับค่าใช้จ่ายของครอบครัวในแต่ละวัน รายได้ตกวันละ 200 บาท และค่าใช้จ่ายลูกไปโรงเรียน 100 บาท ยังไม่รวมค่าอาหารในแต่ละวันของครอบครัว จ่ายค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า บางที่ต้องไปกู้ยืมเงินที่ต้องเสียดอกเบี้ย”<sup>52</sup>

ถึงแม้ว่ากลุ่มผู้เก็บขยะขาย จะเป็นกลุ่มเร่ร่อนพเนจร ที่รัฐต้องการจะให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ลดลงไป แต่ในความเป็นจริงไม่สามารถทำได้ เนื่องจากมีจำนวนหลายล้านคน และกระจายอยู่ทั่วประเทศ และกลุ่มคนเหล่านี้ มีลักษณะความเป็นอยู่ที่เป็นครอบครัว มิใช่ พ่อ แม่ เท่านั้น แต่ยังมีลูกที่ต้องเลี้ยงดู และมีผู้สูงอายุที่ต้องคอยดูแล ที่ปัจจุบันกลุ่มเก็บของเก่าขายก็ยังขาดการดูแลช่วยเหลือจากรัฐอย่างเต็มที่ ตามสิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เขียนจึงได้นำเอากลุ่มอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายเป็นกรณีศึกษาหนึ่งของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่มีอยู่ในสังคมไทย

## 2.5 กรณีศึกษาจากผู้ประกอบอาชีพอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย

<sup>51</sup> แหล่งเดิม. หน้า 73.

<sup>52</sup> ชลลดา แสงมณี. (2546). “คนหลิบ” คนเก็บขยะยังชีพในเขตเทศบาลนครศรีธรรมราช (กรณีศึกษา). หน้า 45.

ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอย ซอยอ่อนนุช เป็นแหล่งรวบรวมคัดแยก และกำจัดขยะที่สำคัญ ในกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีขยะเข้ามาประมาณ 4,000 ตันต่อปี ชาวบ้านที่เคยมีอาชีพค้าขายได้ ตามเข้าไปอยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับกองขยะ ซอยอ่อนนุชหลายพันครอบครัว มีรายได้เฉลี่ย วันละ 30-150 บาทต่อคน ทำให้บริเวณนี้เป็นชุมชน และมีปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยไม่แน่นอน ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าแพงกว่าปกติ เนื่องจากต้องพ่วงจากบ้านที่มีทะเบียนบ้าน ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร เปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการขนถ่ายขยะ คือ แบ่งการขนถ่ายขยะไปศูนย์กำจัดขยะแถบหนองแขม และท่าแร่ และคนที่เข้ามาค้าขายต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้รับสัมปทานคัดแยกขยะถึง 4 รายการ คือ 1. ค่าเสื่อวิน ราคา 180 บาท 2. ค่าผ่านประตูเข้าไปวันละ 10 บาท 3. ค่าประกันชีวิต 1600 บาทต่อปี 4. ค่าซักเสื่อวินวันละ 5 บาท ทั้งนี้ กลุ่มอาชีพเก็บของเก่าขายก็มีหลายประเภท ความ เป็นอยู่ในสังคม และรายได้ ที่พอสรุปได้ดังนี้

### 2.5.1 ประเภทของกลุ่มผู้เก็บของเก่าจากขยะขาย

กลุ่มผู้เก็บของเก่าจากขยะขายในกรุงเทพมหานคร มีหลายแบบ ที่ย้ายมาจากชนบทที่ต้อง เลี้ยงตนเอง ด้วยการเก็บของเก่าขาย สามารถแยกเป็นประเภทได้ ดังนี้<sup>53</sup>

2.5.1.1 คนเก็บของเก่าอาจจะแบ่งได้ 5 กลุ่ม ตามลักษณะเครื่องมือที่ใช้ คือ กลุ่มที่เดินใช้ ถูหรือกระสอบเก็บข้างถนน กลุ่มใช้รถเข็น 2 ล้อ กลุ่มใช้รถถีบซาเล้ง กลุ่มใช้มอเตอร์ไซค์พ่วง และกลุ่มที่มีรถกระบะ ซึ่งมักเป็นรถรับเร่ซื้อของเก่า คนเก็บของเก่าเคยผ่านอาชีพอื่นมาก่อน เช่น เป็นเกษตรกร ลูกจ้างขายของ ทำงานเป็นแม่บ้าน หันมาเก็บขยะขายเพราะตงงานหรือคิดว่าจะมี รายได้ดีกว่า ขณะเดียวกันก็เห็นว่าเป็นอาชีพที่อิสระที่ไม่ต้องลงทุน หลายคนทำอาชีพนี้มานาน บางคน ทำมาถึง 30 ปีแล้ว คนเก็บของเก่ากลุ่มที่ยากจนมีรายได้เพียงวันละ 50-60 บาท ซึ่งไม่พอค่าใช้จ่าย ต้องพึ่งรายได้ทางอื่นจากสมาชิกคนอื่นในครอบครัว คนที่มีรถลากใช้เก็บของเก่าได้มากกว่าคนเดิน หาอาจจะมียาได้วันละกว่าร้อยบาท

2.5.1.2 ยังชีพด้วยการเก็บของเก่าขาย มีบางส่วนที่มีอาชีพอื่น แต่เก็บของเก่าขายเป็นรายได้ เสริมรายได้ไม่แน่นอนและไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย เลือกลงมืออาหารจากกองขยะมารับประทานหรือ คนอื่นให้มา รวมทั้งเสื่อผ้า เครื่องนุ่งห่ม เจ็บป่วยได้รับการอนุเคราะห์จากโรงพยาบาล หรือซื้อยา มารับประทานเอง

2.5.1.3 คนเก็บของเก่าจากขยะส่วนหนึ่งเป็นคนเร่ร่อนที่ไม่มีที่อยู่ อาศัยนอนตามวัด ป่า น้ำมั้น ตลาด ที่สาธารณะต่าง ๆ ตื่นเช้าก็จะเช่ารถเข็น เสียค่าเช่าวันละ 15-20 บาท ไปเก็บของเก่า

<sup>53</sup> วิทยากร เชียงกุล. เล่มเดิม. หน้า 64.



ทั้งกลางวันและกลางคืน ขายได้วันละ 70-80 บาท พอดำรงชีวิตอยู่ไปวันๆ ถ้าไม่สบายก็หยุดเก็บ ก็  
จะไม่มีเงินใช้จ่าย ต้องอาศัยเพื่อนฝูงหรือเป็นหนี้พ่อค้ารับซื้อของเก่า

2.5.1.4 คนเก็บของเก่าขาย ครอบครัวยากจนหรือมีลูกหลายคนหลายครั้งชีวิตครอบครัว  
ไม่ค่อยอบอุ่น ครอบครัวที่มีลูกโต มีงานทำก็ไม่มาช่วยเหลือพ่อแม่ คนแก่บางคนอยู่บ้านตามลำพัง

2.5.1.5 คนเก็บของเก่าส่วนใหญ่จะออกไปเก็บขยะมาขายวันละ 2 รอบ คือ เช้ากับบ่าย  
บางคนก็ออกไปรอบกลางคืนด้วย ส่วนใหญ่จะไปเก็บตามถังขยะริมถนนที่ต่างๆ ก่อนที่จะมีสำนัก  
เขตกรุงเทพมหานครมาเก็บขยะไป การทำมาหากินใกล้กับตลาด ทำให้พวกเขาต้องรับประทาน  
อาหารเหลือทิ้ง หรือที่พ่อค้าแม่ขายไม่หมดให้มาบ้าง ทำให้พวกเขาไม่ขาดแคลนเรื่องอาหาร แต่เป็น  
อาหารที่ไม่ไม่มีคุณค่าทางอาหาร

## 2.5.2 ความสัมพันธ์และการรวมกลุ่มทางสังคม

ผู้ที่เก็บของเก่าขาย ส่วนใหญ่มีการสร้างเป็นเพียงอยู่ มีที่อยู่ไม่แน่นอน มีรายได้ไม่แน่นอน  
และทุกคนที่มีอยู่ร่วมกันต้องมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ที่สามารถสรุปลักษณะความสัมพันธ์  
และการรวมกลุ่มทางสังคม<sup>54</sup> ได้ดังนี้

2.5.2.1 คนเก็บของเก่าเป็นคนที่รักอิสระ และมีความเป็นปัจเจกสูง ทั้งนี้เนื่องจากวิถีการ  
ประกอบอาชีพที่สามารถทำคนเดียวได้ และการตั้งถิ่นฐานที่อยู่อาศัยที่ไม่ได้อยู่กับหมู่เครือญาติ มี  
ลักษณะที่ต่างคนต่างอยู่ ทำให้ไม่มีแบบแผนในการอยู่ร่วมกันในสังคม พวกเขาจึงรวมกลุ่มกันได้  
ยาก มีบุคคลภายนอก เช่น นักพัฒนา นักวิชาการ หน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชนเข้าไปจัดการการ  
รวมกลุ่มให้เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายในชุมชนบ้าง แต่เมื่อหน่วยงานเหล่านั้นหมดโครงการให้  
ความช่วยเหลือสนับสนุน การรวมกลุ่มของคนในชุมชนก็สิ้นสุดลง เคยมีการรวมกลุ่มออมทรัพย์  
แต่ล้มเหลวต้องเลิกไป ประกอบด้วยความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัยจึงมองไม่เห็นความจำเป็นในการ  
รวมกลุ่มกัน แต่เมื่อเกิดปัญหาเฉพาะหน้าก็สามารถรวมกลุ่มกันแก้ปัญหาเฉพาะหน้านั้นได้ ในบาง  
ชุมชนยังมีความสัมพันธ์แบบช่วยเหลือกันเหมือนคนในชนบท แต่ความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์ก็  
มีอยู่ด้วยเช่นกัน

2.5.2.2 ชุมชนบางแห่งมีการรวมกลุ่มกัน แต่ไม่ค่อยยอมรับผู้นำ เพราะคิดว่าผู้นำไม่แจ้ง  
ข่าวสารข้อมูลต่างๆ ภายนอกชุมชนให้กับกลุ่มได้รับรู้ และผู้นำใช้ชุมชนและคนเก็บของเก่าซึ่งมัก  
เป็นคนที่ยากที่สุดในชุมชน เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก

<sup>54</sup> แหล่งเดิม. หน้า 65.

2.5.2.3 ผู้นำเขตกรุงเทพมหานคร ไม่สามารถเป็นที่พึ่งหรือแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน และคนเก็บของเก่าจากขยะขายได้ ผู้นำและคนเก็บของเก่าจากขยะขายบางส่วนไม่ยอมรับ หากสำนักเขตกรุงเทพมหานคร จะเข้ามาจัดตั้งชุมชน เนื่องจากเกรงว่า การเมืองจะเข้ามาเกี่ยวข้องในชุมชน และไม่ต้องการเข้าไปอยู่ภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ

2.5.2.4 คนเก็บของเก่าจากขยะขาย ไม่มีความคาดหวังต่อนักพัฒนาที่เข้าไปเข้าร่วมทำกิจกรรมกับคนในชุมชนเพราะพวกเขาเคยเข้ามาหลายคนแล้ว แต่วิถีชีวิตของคนเก็บของเก่าจากขยะขายยังคงไม่เปลี่ยนแปลง และยังคงถูกรื้อย้ายที่อยู่อาศัย

### 2.5.3 ฐานะของคนเก็บของเก่าจากขยะขาย

คนเก็บของเก่าจากขยะขายนับได้ว่ามีฐานะยากจน คือ รายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ไม่สามารถซื้ออาหารได้เพียงพอต่อการยังชีพ และส่งลูกเรียนได้ ทำให้ไม่มีความภูมิใจในอาชีพของตนเอง พวกเขาส่งลูกไปเรียนหนังสือ และไม่ขอให้ลูกมาช่วยงานเก็บหรือแยกขยะ เพราะพวกเขาคาดหวังให้ลูกมีอาชีพอื่นที่ดีกว่า แต่พวกเขาดูว่าเป็นอาชีพสุจริตที่ทำให้ตนเองยังชีพอยู่ได้ เจียมตัวแต่มีศักดิ์ศรี ไม่ใช่ผู้ขอ แต่ก็ไม่ปฏิเสธที่จะรับคนบางคนที่มีความสามารถอาจจะพัฒนาไปเป็นคนรับซื้อของเก่าเพื่อไปขายต่อได้ และนอกจากนี้กลุ่มคนอาชีพนี้เป็นที่รังเกียจของสังคมเพราะเป็นอาชีพอยู่กับสิ่งสกปรก ระบุว่าคนเก็บของเก่าจากขยะขายจะเป็นคนลึกลับขโมยน้อย ไม่น่าไว้วางใจ และรังเกียจที่จะให้คนเก็บของเก่าจากขยะขายมาตั้งบ้านเรือนอยู่ในชุมชนหรือใกล้กับชุมชนของตน เพราะเกรงว่าจะทำให้เสียภูมิทัศน์และเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมา เช่น สกปรก เป็นแหล่งเพาะเชื้อโรค แหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์พาหะนำเชื้อโรค กลิ่นที่ไม่พึงประสงค์ ลึกลับขโมยน้อย ยาเสพติด ฯลฯ แท้จริงแล้วอาจจะมีย่างที่คนเก็บของเก่าจากขยะขายบางคนเป็นคนไม่ดี เช่น เจ้าของบ้านไม่อยู่ก็เข้าไปขโมยของ แต่ยังมีคนเก็บของเก่าจากขยะขายในแง่ลบมากกว่าที่จะมองความจริงว่าคนเก็บของเก่าจากขยะขายช่วยผ่อนเบาภาระให้แก่สังคม ทำหน้าที่ในการให้บริการแก่สังคมเฉกเช่นอาชีพอื่นๆ ช่วยรักษาสิ่งแวดล้อมให้แก่สังคมโดยการนำสิ่งเหลือใช้หรือทิ้งแล้วกลับไปใช้ใหม่ ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า ช่วยลดปริมาณขยะ และช่วยรัฐประหยัดงบประมาณในการกำจัดขยะ

### 2.5.4 ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์

จากการรวบรวมโดยการสัมภาษณ์ โดยใช้แบบสอบถามในการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการอาชีพเก็บของเก่าจากขยะขาย สามารถที่แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

**2.5.4.1 กลุ่มที่เก็บของเก่าจากขยะขายที่อาศัยบริเวณชุมชนทิ้งขยะ กรณีศึกษาโรงงานกำจัดขยะอ่อนนุช ของกรุงเทพมหานคร** ตั้งอยู่ที่ถนนอ่อนนุช ซอยอ่อนนุช 86 เป็นที่ทิ้งขยะและกำจัดขยะเก่าแก่แห่งหนึ่งของกรุงเทพมหานคร แต่เดิมใช้วิธีฝังกลบจนพื้นที่เต็มจึงทำการกลบแล้วทำเป็นสวนปลูกต้นไม้ แต่ได้กันพื้นที่บางส่วนเป็นโรงงานกำจัดขยะ โดยการคัดแยก การเผา และการทำลายวิธีอื่นๆ มีคูน้ำและถนนรอบพื้นที่ โดยรอบๆพื้นที่ มีลักษณะเป็นชุมชน มีอาคารแฟลตหลายหลัง ใช้เป็นที่พักของเจ้าหน้าที่ งานจัดเก็บขยะกรุงเทพมหานคร และมีบ้านพักของประชาชนกองขยะอ่อนนุชที่มีการก่อสร้างเป็นแบบถาวรและแบบอยู่ชั่วคราว ล้อมรอบพื้นที่กองขยะ โดยบ้านที่ปลูกอย่างถาวรจะมีบ้านเลขที่ แต่ละหลังจะมีพื้นที่บริเวณที่กองขยะที่ต้องการคัดแยก บ้านแบบชั่วคราวจะปลูกอยู่ในพื้นที่กองขยะที่รอการคัดแยก มีการแบ่งเป็นกลุ่มชุมชน เช่น ชุมชนต้นไทร ชุมชนหลังโรงงาน การเข้าไปบริเวณดังกล่าวมีกลิ่นเหม็น แต่ชาวชุมชนกองขยะอ่อนนุช ที่อยู่ในบริเวณดังกล่าว บอกว่า เคยชินกับกลิ่นเหม็นของกองขยะ เจ้าหน้าที่เก็บขยะของกรุงเทพมหานคร จะมีการคัดแยกขยะไว้ในขณะทำการเก็บขยะ ส่วนหนึ่งที่ไม่ได้มีการคัดแยกจะนำไปทิ้งที่โรงงานกำจัดขยะ ก่อนนำเข้าไปกำจัดในเตาเผาขยะ หรือนำไปกำจัดวิธีอื่น เช่น กิ่งไม้ ก็นำไปทำเป็นปุ๋ย เป็นต้น ส่วนที่มีการคัดแยกไว้เบื้องต้นจะนำมาขาย ตามข้อตกลงกับผู้รับซื้อ ทั้งแบบประจำและแบบจร ผู้รับซื้อขยะแบบจรจะทำการประมูลขยะที่มีการคัดแยกเบื้องต้นไว้แต่ละคันในราคาคันละประมาณ 700-800 บาท หรือมีการกำหนดราคาคันไว้เป็นเจ้าประจำ ที่มีการขังน้ำหนักของแต่ละชนิดของขยะแล้วคำนวณราคาค่าขยะ ผู้รับซื้อแต่ละรายจะมีการจ้างคนงาน ทั้งฝ่ายรับซื้อ เสมียนรับ-จ่ายเงิน คนงานคัดแยกขยะ และตำแหน่งงานอื่น คนงานคัดแยกขยะจะทำการคัดเลือก คัดแยกขยะ เป็นพวกรๆ ใสถุง และปิดปากถุงกองๆไว้ โดยจะมีผู้เข้ามารับซื้อต่ออีกทอดหนึ่ง ตามชนิดของขยะที่ต้องการ เช่น พลาสติก ขวดแก้ว พลาสติก ขวดเพชร เป็นต้น

1) กลุ่มผู้รับซื้อขยะ จากการสัมภาษณ์ในกลุ่ม ที่เป็นผู้รับซื้อขยะ จำนวน 10 ราย สรุปได้ดังนี้

กลุ่มตัวอย่างที่สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 60.0 มีอายุ 33-50 ปี สมรส ร้อยละ 70.0 การศึกษา ไม่ได้เรียน และต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 4 ร้อยละ 40.0 ส่วนใหญ่เป็นคนกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 70.0 และเกิดในพื้นที่กองขยะอ่อนนุช ขนาดสมาชิกในครอบครัว มี 7-9 คนมากที่สุด ร้อยละ 50.0 เป็นสามี ภรรยา ลูก พ่อ แม่ ขยะส่วนใหญ่เป็นขวดพลาสติก ขวดเพชร เป็นส่วนมาก รองลงมา คือ เศษขวดแก้ว (แต่เศษกระจกไม่เอา ไม่มีราคาต้องทิ้ง) รับซื้อในราคา ดังนี้ ขวดพลาสติก ราคา 10 บาท/กิโลกรัม แก้ว ราคา 0.20 บาท/กิโลกรัม และกระดาษราคา 3-4 บาทต่อกิโลกรัม

สภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไปในชุมชน มีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย มีเงินหมุนเวียนทุกวัน ทั้งการรับซื้อและการขาย ลักษณะที่อยู่ เป็นบ้านตนเองและเช่า มีบ้านเลขที่ สุขภาพอนามัยไม่เคยใช้บริการทางแพทย์ มีลูก ได้รับการศึกษา และไม่เคยได้รับการตรวจร่างกาย หรือคำแนะนำในการรักษาสุขภาพอนามัย บริเวณที่อยู่อาศัยมีกองขยะทุกบ้าน เนื่องจากมีรถขยะเข้ามาขายให้ทุกวัน คันละ 700-800 บาท โดยรถขยะไม่มีวัสดุที่เป็นสารพิษ ทางกรุงเทพมหานครจะทำการแยกไว้ต่างหากก่อนนำส่งให้ หลังจากนั้นจะจ้างแรงงานชาวบ้านในชุมชนมาคัดแยกขยะ เป็นรายวัน วันละ ประมาณ 181 บาท ตามค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ และบางครั้ง เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเอง จะมารับจ้างคัดแยกขยะหลังจากเลิกงาน โดยคิดตามน้ำหนักกิโลกรัม เช่น การคัดแยกขวด ราคา 3 บาท/กิโลกรัม เป็นต้น

สภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ เนื่องจากมีกองขยะ จำนวนมากทำให้มีกลิ่นเหม็น แต่กองขยะจะถูกจัดเก็บและคัดแยกตามลำดับ มาก่อนคัดก่อน มาหลังคัดที่หลังตามลำดับเป็นกองๆ ไป ในแต่ละบ้านจะมีกองขยะอยู่มากที่เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ทั้งยุง หนู แมลงสาบ ซึ่งแต่ละบ้านจะบอกว่า เป็นคนที่เกิดที่นี่ และมีพื้นที่นี้มาแต่ดั้งเดิม จนเกิดความเคยชิน และไม่เคยเจ็บป่วย เนื่องจากมีความเชื่อว่า ร่างกายมีความเคยชิน และมีภูมิคุ้มกัน จึงไม่เคยเจ็บป่วย ส่วนการบริการสังคมที่ใช้อยู่จะมีบัตรรักษา 30 บาท เนื่องจากบ้านที่อยู่มีบ้านเลขที่ แต่ไม่เคยใช้บริการ ในด้านรายได้ ต้องการให้รับค่าตอบแทนที่สม่าเสมอ การดูแลรักษาสุขภาพ และที่อยู่อาศัย ส่วนใหญ่ไม่มีความต้องการ

## 2) ผู้ที่รับจ้างเข้ามาคัดแยกขยะในชุมชนอ่อนนุช

ผู้ที่รับจ้างเข้ามาคัดแยกขยะในชุมชนอ่อนนุช กลุ่มตัวอย่างที่สัมภาษณ์จำนวน 10 ราย สรุปได้ดังนี้ ส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง ร้อยละ 80.0 มีอายุ 24-45 ปี สมรส ร้อยละ 50.0 ระดับการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 4 ร้อยละ 60.0 ภูมิลำเนาจากต่างจังหวัด ร้อยละ 80.0 ระยะเวลาที่มาอยู่ในกรุงเทพมหานคร อยู่ในช่วง 5-15 ปี ขนาดสมาชิกในครอบครัว 4-6 คน และ 7-9 คน ร้อยละ 40 สมาชิกในครอบครัว สามี ภรรยา ร้อยละ 70.0 มีบุตรด้วย ร้อยละ 80.0 บิดามารดา ร้อยละ 80.0 อยู่กับพี่น้อง ร้อยละ 30.0 ส่วนใหญ่มีรายได้ 101-200 บาท ร้อยละ 60.0 ลักษณะขยะที่คัดมาได้ เป็นขวดพลาสติก ร้อยละ 100 รายได้ ได้จากการคัดแยกตามน้ำหนัก เป็นขวดพลาสติก ราคาค่าแรง 3 – 4 บาทต่อกิโลกรัม เงินที่ได้แต่แต่ความขยัน แต่จะได้รับเงินประมาณวันละ 150 - 200 บาท

โดยสภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไป พบว่า รายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในครอบครัว ร้อยละ 70.0 ส่วนใหญ่มาคัดขยะทุกวัน ร้อยละ 60.0 ลักษณะที่อยู่ ปลูกเป็นเพิงใกล้กองขยะ ไม่มีบ้านเลขที่ ร้อยละ 50.0 ด้านสุขภาพ พบว่า มีสุขภาพดี ร้อยละ 100.0 ไม่ได้ใช้บริการทาง

การแพทย์ ร้อยละ 100.0 ไม่มีบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค ร้อยละ 100.0 กลุ่มตัวอย่างมีลูกร้อยละ 70.0 และไม่ได้รับการศึกษา ร้อยละ 40.0 และไม่เคยได้รับการบริการทางสาธารณสุข ร้อยละ 80.0

ด้านบริการสังคมที่ต้องการ พบว่า มีความต้องการในด้านรายได้ และด้านการรักษาพยาบาลมากที่สุด ร้อยละ 100.0 รองลงมา คือ ด้านการดูแลสุขภาพอนามัย ร้อยละ 70.0 และด้านที่อยู่อาศัย ร้อยละ 60.0 โดยในด้านรายได้ ต้องการได้ตามราคาของที่รับซื้อ แต่ควรกำหนดราคาซื้อขายของเท่าให้เท่ากัน

**2.5.4.2 กลุ่มที่เก็บของเก่าจากขยะขายที่อยู่อาศัยกระจายทั่วไป** ที่เก็บจากถังขยะ หรือบริเวณต่างๆ ไป ตามแหล่งตลาด หรือชุมชน กลุ่มเหล่านี้ ไม่ได้รับจ้าง ไม่ต้องมีเงินลงทุนที่ต้องรับซื้อขยะ แต่เก็บจากถังขยะต่างๆ ไป และนำไปขายให้กับร้านรับซื้อขยะ โดยทำการสัมภาษณ์จำนวน 10 ราย บริเวณที่มาเก็บขยะย่านถนนรามคำแหง สรุปได้ดังนี้

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เก็บกระจายบริเวณถนนรามคำแหง จำนวน 10 ราย สรุปได้ดังนี้  
กลุ่มตัวอย่าง เป็นทั้งเพศหญิง และเพศชาย ร้อยละ 50.0 มีอายุ 18-45 ปี สมรส ร้อยละ 50.0 ระดับการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษาปีที่ 4 ร้อยละ 60.0 ภูมิลำเนาจากต่างจังหวัด ร้อยละ 80.0 ระยะเวลาที่มาอยู่ในกรุงเทพมหานคร อยู่ในช่วง 7-14 ปี ขนาดสมาชิกในครอบครัว 4-6 คน และ 7-9 คน ร้อยละ 40 สมาชิกในครอบครัว สามี ภรรยา ร้อยละ 80.0 มีบุตรด้วย ร้อยละ 80.0 บิดา มารดา ร้อยละ 90.0 อยู่กับพี่น้อง ร้อยละ 30.0 ส่วนใหญ่มีรายได้ 101-200 บาท และ 201-300 บาท ร้อยละ 50.0 ลักษณะขยะที่คัดมาได้ เป็นขวด กระดาษ ร้อยละ 100 ขวดพลาสติกขายได้ในราคาประมาณ 10 บาท/กิโลกรัม กระดาษประมาณ 3-4 บาท/กิโลกรัม รองลงมา คือ เหล็ก ร้อยละ 80.0 ขายเป็นราคาประมาณ 4 บาท/กิโลกรัม ( เป็นสภาพเหล็กเป็นสนิม แต่ถ้าเป็นเหล็กทั่วไป ได้มากกว่า ) แก้ว ร้อยละ 40.0 ขายเป็นราคาประมาณ 0.25 บาท/กิโลกรัม สถานที่เก็บขยะและคัดไปขาย ถึงทิ้งขยะตามถนน ร้อยละ 60.0 รองลงมาคือ ตามบ้าน อาคาร ร้อยละ 40 โดยรับซื้อ ร้อยละ 20.0 สถานที่นำไปขายร้านซื้อของเก่าร้านประจำ ร้อยละ 60.0

โดยสภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไป พบว่า รายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในครอบครัว ร้อยละ 60.0 ส่วนใหญ่ไม่ได้ทำทุกวัน ร้อยละ 90.0 ลักษณะที่อยู่ปลูกแยกอิสระ ไม่เป็นชุมชนแออัด ไม่มีบ้านเลขที่ ร้อยละ 50.0 ด้านสุขภาพ พบว่า มีสุขภาพดี ร้อยละ 80.0 ไม่ได้ใช้บริการทางการแพทย์ ร้อยละ 100.0 ไม่มีบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค ร้อยละ 100.0 กลุ่มตัวอย่างมีลูกร้อยละ 80.0 และมีทั้งได้รับการศึกษาและไม่ได้รับการศึกษา ร้อยละ 40.0 และไม่เคยได้รับการบริการทางสาธารณสุข ร้อยละ 100.0

ด้านบริการสังคมที่ต้องการ พบว่า มีความต้องการในด้านการรักษาพยาบาลมากที่สุด ร้อยละ 100.0 รองลงมา คือ ด้านที่อยู่อาศัย ร้อยละ 80.0 และการดูแลสุขภาพอนามัย และด้านรายได้ ร้อยละ 70.0 โดยในด้านรายได้ ต้องการได้ตามราคาของที่คิดได้ แต่ควรกำหนดราคาซื้อขาย ให้เท่ากัน

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพ สำหรับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระของประเทศไทยและต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการรวบรวมมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และอินเดีย เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มเอเชีย มีพื้นฐานความเป็นอยู่ของประชากรใกล้เคียงกับประเทศไทย ที่มีกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และยากจนจำนวนมาก โดยเฉพาะอินเดีย ที่รัฐบาลต้องมีการจัดบริการสังคมให้อย่างมาก ในขณะที่ฟิลิปปินส์ มีความคล้ายคลึงกับไทยมากที่สุด ส่วนเกาหลีใต้ที่ความเป็นอยู่ที่ดีกว่าของไทย ที่น่าจะมีการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้กับผู้ด้อยโอกาสที่ครอบคลุมได้ดีกว่า ที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้เป็นอย่างดี โดยรายละเอียดกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสมีดังต่อไปนี้

#### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย

ผู้ด้อยโอกาส เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ และเป็นกลุ่มที่มีความยากจน ความยากจนมีสาเหตุที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของประชากร ซึ่งมีความหลากหลาย ทั้งนี้ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่อาศัยอยู่ในเมือง มักขาดโอกาสในทุกด้าน อย่างเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม คนจนในเมืองจึงมีความหมายครอบคลุมบุคคลผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ ในเมือง ลักษณะโดยทั่วไปของคนจนในเมืองมักประกอบอาชีพนอกระบบตามช่องทางและโอกาส เช่นอาชีพรับจ้างก่อสร้าง ร้านอาหาร

ด้านบริการสังคมที่ต้องการ พบว่า มีความต้องการในด้านการรักษาพยาบาลมากที่สุด ร้อยละ 100.0 รองลงมา คือ ด้านที่อยู่อาศัย ร้อยละ 80.0 และการดูแลสุขภาพอนามัย และด้านรายได้ ร้อยละ 70.0 โดยในด้านรายได้ ต้องการได้ตามราคาของที่คิดได้ แต่ควรกำหนดราคาซื้อขาย ให้เท่ากัน

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพ สำหรับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระของประเทศไทยและต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการรวบรวมมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย และต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ และอินเดีย เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มเอเชีย มีพื้นฐานความเป็นอยู่ของประชากรใกล้เคียงกับประเทศไทย ที่มีกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และยากจนจำนวนมาก โดยเฉพาะอินเดีย ที่รัฐบาลต้องมีการจัดบริการสังคมให้อย่างมาก ในขณะที่ฟิลิปปินส์ มีความคล้ายคลึงกับไทยมากที่สุด ส่วนเกาหลีใต้ที่ความเป็นอยู่ที่ดีกว่าของไทย ที่น่าจะมีการจัดบริการสวัสดิการสังคมให้กับผู้ด้อยโอกาสที่ครอบคลุมได้ดีกว่า ที่สามารถนำมาเป็นแนวทางในการจัดสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้เป็นอย่างดี โดยรายละเอียดกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสมีดังต่อไปนี้

#### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย

ผู้ด้อยโอกาส เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ และเป็นกลุ่มที่มีความยากจน ความยากจนมีสาเหตุที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของประชากร ซึ่งมีความหลากหลาย ทั้งนี้ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่อาศัยอยู่ในเมือง มักขาดโอกาสในทุกด้าน อย่างเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม คนจนในเมืองจึงมีความหมายครอบคลุมบุคคลผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ ในเมือง ลักษณะโดยทั่วไปของคนจนในเมืองมักประกอบอาชีพนอกระบบตามช่องทางและโอกาส เช่นอาชีพรับจ้างก่อสร้าง ร้านอาหาร

พนักงานเสิร์ฟ ตลอดจนอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ แผงลอย เงินรชขายของ ขับรถแท็กซี่ ขับขี่จักรยานยนต์ รับจ้าง รับซื้อของเก่า เก็บของเก่าจากขยะ ฯลฯ ซึ่งเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอน จึงขาดความมั่นคงในอาชีพและรายได้ รวมทั้งขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานต่าง ๆ ของรัฐ ความต้องการในทัศนะของคนจนเกี่ยวกับวิธีการที่ทำให้สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น คือ ทำงานให้มากขึ้นและมีงานทำอย่างต่อเนื่อง ได้รับรายได้ จากการทำงานเพิ่มมากขึ้น และสามารถปลดปล่อยหนี้สินที่มีอยู่ได้หมด

โดยในงานศึกษานี้ ผู้เขียนได้มีการศึกษาถึงสิทธิพลเมืองที่ได้รับสวัสดิการ และกฎหมายสวัสดิการสังคมที่เป็นกฎหมายต้นแบบ และทำการศึกษากฎหมายใน 4 กลุ่ม คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประกันสังคม กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย และกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้ ดังนี้

### 3.1.1 สิทธิการได้รับสวัสดิการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นบทบัญญัติเพื่อให้มีการออกกฎหมายรองรับในด้านต่างๆ ที่เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ควรจะได้รับโดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ และส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระของไทย และตามการส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาสได้กำหนดนโยบายการดำเนินการดังนี้<sup>55</sup>

- 1) พัฒนาระบบการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน และสามารถตอบสนองปัญหาความต้องการของผู้ด้อยโอกาสได้อย่างแท้จริง
- 2) ส่งเสริมสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมั่นคงและปลอดภัย
- 3) คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมอย่างเสมอภาค เท่าเทียม และเป็นธรรม
- 4) ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการจัดสวัสดิการสังคม และพัฒนาศักยภาพผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิที่ประชาชนทุกคนจะต้องได้รับ ดังนี้

<sup>55</sup> นโยบายของรัฐ, สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, <http://oppo.opp.go.th/>, 2548.



มาตรา 52 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 80 รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

มาตรา 82 รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

มาตรา 83 รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม

มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

### 3.1.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 จัดได้ว่าเป็นกฎหมายสวัสดิการสังคมที่เป็นกฎหมายต้นแบบ ที่มีการบัญญัติขึ้นมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ตามมาตรา 80 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิง และชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน รวมทั้ง รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนั้น จึงได้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วน of ภาครัฐและภาคเอกชน และเหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กับสวัสดิการของประชาชนในสังคมไทย ที่มีอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นกฎหมายเฉพาะเรื่องเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน คนพิการ คนขอทาน การค้าประเวณี และกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะแยกส่วน ขาดการบูรณาการและเชื่อมโยงกัน ประกอบกับสังคมไทยยังขาดกฎหมายที่ทำให้การคุ้มครองสวัสดิการสังคมของประชาชนในภาพรวม

โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ” (มาตรา 3) จากความหมายของสวัสดิการสังคม ผู้เขียนเห็นว่าสวัสดิการสังคม ตามพระราชบัญญัตินี้จะครอบคลุมถึง

1. ระบบการจัดบริการทางสังคมของรัฐและเอกชนทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป (บริการทางสังคมทั่วไป หมายถึง การให้บริการ แก่ประชาชนกลุ่มเปราะบางและผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ คนเร่ร่อน ขอทาน ผู้ประสบสาธารณภัย ฯลฯ)
2. เกี่ยวข้องกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม
3. เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน
4. การคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมฉบับนี้ ประกอบด้วย 5 หมวด 43 มาตรา ดังนี้

หมวด 1 วางแนวการจัดสวัสดิการสังคม ให้คำนึงถึงผู้รับบริการสวัสดิการสังคม กำหนดสาขา ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคม การส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมและให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด ตามมาตรา 5 บัญญัติว่า ในการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม ให้คำนึงถึงเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) สาขาต่างๆ ที่จะดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสม เช่น การบริการทางสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการและกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

(2) ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมการพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น

ในการจัดสวัสดิการสังคมตามวรรคหนึ่ง ให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่นได้มีส่วนร่วมด้วย

หมวด 2 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (ก.ส.ช.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ แผนงาน แนวทาง จัดสวัสดิการสังคม เสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม กำหนดบุคคลหรือกลุ่มเป้าหมาย รูปแบบในการจัด สวัสดิการสังคม วางระเบียบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานองค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร วางระเบียบการจัดสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับการประสาน การส่งเสริมและสนับสนุน การควบคุม และการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

หมวด 3 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด (ก.ส.จ.) มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กรุงเทพมหานคร (ก.ส.ก.) มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

หมวด 4 กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนและอนุมัติจ่ายเงินสนับสนุน องค์การสวัสดิการสังคมหรือปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม และจัดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนด้วย มีบทบัญญัติ ดังปรากฏในมาตรา 24 – 33 ว่าด้วยเรื่อง การจัดตั้งกองทุน (มาตรา 24) เงินที่เข้าสมทบในกองทุน (มาตรา 25) เงินและดอกผลไม่ต้องนำส่ง กระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (มาตรา 26) การตั้งคณะกรรมการ (มาตรา 27) การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุม และการแต่งตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม (มาตรา 28) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน (มาตรา 29) การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน (มาตรา 30) การจัดตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน (มาตรา 31) อำนาจหน้าที่

ของคณะกรรมการประเมินผล (มาตรา 32) และรวมทั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำบุคคล และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายใน (มาตรา 33)

หมวด 5 จัดให้มีการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์โดย กำหนดให้มูลนิธิ สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงาน เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตราฐานที่คณะกรรมการกำหนด ยื่นคำขอรับรองเป็น องค์กร สาธารณประโยชน์และขอรับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมได้

### 3.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล ที่เป็นการให้บริการพื้นฐานของรัฐ ที่ประชาชน มีสิทธิเท่าเทียมกัน มี 1 ฉบับ คือ

#### 3.1.3.1 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

โดยเหตุผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ มีเจตนารมณ์เพื่อจัดระบบการให้บริการ สาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐานโดยมีองค์กร กำกับดูแลซึ่งจะดำเนินการ โดยการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน เพื่อจัดการให้มี ระบบการรักษาพยาบาลที่มีประสิทธิภาพทั่วประเทศและให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการ บริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานด้วยกันทุกคน เป็นกฎหมายที่ออกมารองรับตามมาตรา 52 และ 82 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัตินี้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาโดยมีการ แก้ไขเพิ่มเติมหลายมาตรา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

#### คำนิยามที่สำคัญ

“บริการสาธารณสุข” หมายความว่า บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขซึ่งให้ โดยตรงแก่บุคคลเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การ รักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต ทั้งนี้ ให้รวมถึงการ บริการการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ

“สถานบริการ” หมายความว่า สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ ของเอกชน และของ สภากาชาดไทย หน่วยบริการการประกอบโรคศิลปะสาขาต่างๆ และสถานบริการสาธารณสุขอื่นที่ คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม

“หน่วยบริการ” หมายความว่า สถานบริการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตาม พระราชบัญญัตินี้

“เครือข่ายหน่วยบริการ” หมายความว่า หน่วยบริการที่รวมตัวกันและขึ้นทะเบียนเป็น เครือข่ายหน่วยบริการตามพระราชบัญญัตินี้

“ค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข” หมายความว่า ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ ได้แก่

- (1) ค่าสร้างเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค
- (2) ค่าตรวจวินิจฉัยโรค
- (3) ค่าตรวจและรับฝากครรภ์
- (4) ค่าบำบัดและบริการทางการแพทย์
- (5) ค่ายา ค่าเวชภัณฑ์ ค่าอวัยวะเทียม และค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์
- (6) ค่าทำคลอด
- (7) ค่ากินอยู่ในหน่วยบริการ
- (8) ค่าบริหารทารกแรกเกิด
- (9) ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย
- (10) ค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ
- (11) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกาย และจิตใจ
- (12) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นเพื่อการบริการสาธารณสุขตามที่คณะกรรมการกำหนด

#### สิทธิการรับบริการสาธารณสุข

บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดย พระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลที่เข้ารับบริการสาธารณสุขต้องร่วมจ่ายค่าบริการในอัตราที่กำหนดให้แก่หน่วยบริการในแต่ละครั้งที่เข้ารับบริการ เว้นแต่ผู้ยากไร้หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ไม่ต้องจ่ายค่าบริการ สำหรับประเภทและขอบเขตของบริการสาธารณสุขที่บุคคลจะมีสิทธิได้รับให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยผู้รับบริการต้องจ่าย 30 บาท

#### สิทธิการรับบริการกรณีฉุกเฉิน

บุคคลที่ได้ลงทะเบียนแล้ว ให้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขได้จากหน่วยบริการประจำของตนหรือหน่วยบริการ ปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควรหรือกรณีอุบัติเหตุหรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้บุคคลนั้นมีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของผู้ใช้สิทธิรับบริการ และให้สถานบริการที่ให้บริการนั้นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุน

### 3.1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประกันสังคม

การประกันสังคม จัดว่าเป็นการจัดบริการทางสวัสดิการสังคมของรัฐในด้านการสงเคราะห์ ในกรณีทุพพลภาพ ชราภาพ การว่างงาน ที่เป็นการบริการนอกเหนือจากการรักษาพยาบาล โดย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม มี 1 ฉบับ คือ

#### 3.1.4.1 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

การประกันสังคมเป็นหลักประกันความมั่นคงที่ให้แก่ผู้ประกันตนและญาติเมื่อเกิดเหตุ อันเป็นธรรมชาติของมนุษย์ เช่น การเจ็บป่วย การคลอดบุตร การแก่ชรา หรือการตาย และการให้ หลักประกันเมื่อเกิดเหตุรุนแรงที่ไม่คาดฝันอันมีผลกระทบต่อความสามารถในการทำงาน เช่น การ เกิดอุบัติเหตุ หรือทุพพลภาพ รวมทั้งการให้หลักประกันเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อ เศรษฐกิจของผู้ประกันตนและครอบครัว เช่น การตกงาน โดยบทบัญญัติของกฎหมายนี้ เป็นการ จัดสวัสดิการที่เป็นไปตามมาตรา 86 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย

กองทุนประกันสังคม (Social security funds) เป็นการสร้างหลักประกันและความมั่นคง ในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการออมและเสียสละเพื่อส่วนรวม เพื่อช่วยเหลือตนเองและครอบครัวในยามที่ไม่มีรายได้ รายได้ลดลง หรือรายจ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่เป็น ภาระให้ผู้อื่นและสังคม โดยได้รับเงินทุนสมทบเข้ากองทุนจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เป็นการ ให้บริการแก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจาก การทำงาน ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม จำนวน ผู้ใช้บริการของผู้ประกันตน จำนวนสถานพยาบาล โครงการประกันสังคม ประเภทการลงทุนของ เงินกองทุนประกันสังคม เป็นต้น โดยครอบคลุมสวัสดิการให้แก่ผู้มีรายได้ประจำ ในด้านการ รักษาพยาบาล ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ ตาย และว่างงาน

กองทุนเงินทดแทน (Compensation funds) เป็นกองทุนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น เพื่อเป็นทุน ให้มีการจ่ายเงินแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างเมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย สูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ ตาย หรือสูญหายจากการทำงาน หรือป้องกันผลประโยชน์ของนายจ้าง และเจ็บป่วย หรือเป็นโรคจากการทำงาน ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับ การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจาก การทำงาน ประเภทกิจการที่มีจำนวนการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

นอกจากนี้ยังมีโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบต้อนรับปี 2549<sup>56</sup> โดยกำหนดให้ผู้มีรายได้และมีงานทำหลากหลายสาขาอาชีพอิสระอายุระหว่าง 15-60 ปี สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจ รับผิดชอบขึ้นพื้นฐาน 3 กรณี ส่งเงินสมทบอัตราเดียวกันเท่ากันหมดทุกสาขาอาชีพ สำคัญคือ ให้ความคุ้มครองกลุ่มแรงงานไทยที่ทำงานถูกกฎหมาย มีรายได้ และยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม เช่น คนรับงาน ไปทำที่บ้าน คนรับจ้างตามฤดูกาล ได้แก่ คนงานตัดอ้อย กรีดยาง เกี่ยวข้าว แรงงานกิจการประมง ได้แก่ ตั้งเรือ คนคัดแยกปลา คนขับแท็กซี่ สามล้อ หรือตุ๊กตุ๊ก จักรยานยนต์ จักรยานสามล้อ สี่ล้อเล็ก คนขายของทั้งที่หาบเร่ แผงลอย หรือร้านขายของชำต่างๆ ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่อมานาฬิกา และผู้ประกอบการอาชีพอิสระไม่มีนายจ้างหรือฟรีแลนซ์ คือ ทนายความ สถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์ หรือแพทย์ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้คือแรงงานนอกระบบซึ่งมีจำนวนถึง 24 ล้านคน ยังไม่ได้รับความคุ้มครองประกันสังคมซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพและธุรกิจที่สร้างงานและสร้างรายได้แก่ประเทศ และมีความเสี่ยงทั้งด้านการมีงานทำและความมั่นคงทางสังคม

ในส่วนผู้รับผิดชอบโครงการขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานนอกระบบ ภายในปี 2549 จะเริ่มดำเนินการขยายความคุ้มครองแรงงานนอกระบบโดยการสมัครใจ คือ หากแรงงานนอกระบบที่มีอายุระหว่าง 15 - 60 ปี มีความสนใจที่จะรับความคุ้มครองและพร้อมที่จะจ่ายเงินสมทบตามที่กำหนดในอัตราเดียวกันเท่ากันทุกกลุ่มอาชีพ ก็สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ เนื่องจากเป็นระบบสมัครใจ ไม่มีการบังคับ และไม่ได้เก็บเงินสมทบเหมือนกับระบบประกันชีวิตเฉพาะกลุ่มที่มีการเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเป็นรายปีแบบอัตราเดียว จาก 2 ฝ่าย โดยสิทธิประโยชน์ให้ความคุ้มครองขึ้นพื้นฐาน 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และตาย เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ไม่แน่นอน ตลอดจนความแตกต่างของฐานรายได้ คือ มีทั้งผู้มีรายได้น้อยจนถึงมีรายได้สูง ทั้งนี้ เพื่อให้มีหลักประกันความมั่นคงของชีวิตภายใต้ระบบประกันสังคมไทย เมื่อทุพพลภาพไม่สามารถทำงานได้ และเมื่อเสียชีวิตก็มีค่าทำศพให้

การบริหารกองทุน จะแยกกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนย่อยเฉพาะสำหรับแรงงานนอกระบบ และไม่มีการใช้เงินข้ามกองทุนเพื่อจ่ายผลประโยชน์ทดแทน โดยประเด็นที่ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย มีดังนี้<sup>57</sup>

<sup>56</sup>ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. (2548). สปส. เชิญชวนแรงงานนอกระบบเข้าสู่ประกันสังคมรับปี 2549 (เอกสารเลขที่ 86/2548).

<sup>57</sup>สรุปสาระสำคัญของโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ, (2548). สำนักงานประกันสังคม. (เอกสารอัดสำเนา)

- 1) มาตรา 40 เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ระบบ การจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนรวมทั้งเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่จ่ายเป็นครั้งคราวเข้ากองทุน ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาที่จะตราขึ้นใหม่
- 2) มาตรา 21 เพื่อกำหนดให้มีการแยกกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบเป็นกองทุนย่อยภายใต้กองทุนประกันสังคม
- 3) มาตรา 24 เพื่อห้ามใช้เงินข้ามกองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่แรงงานนอกระบบ

### 3.1.5 กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

ตามกฎหมายของไทย พบว่า ไม่มีกฎหมายที่บัญญัติถึงสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยสำหรับผู้ด้อยโอกาสไว้โดยตรงตามที่บัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการบัญญัติไว้ว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ( มาตรา 30) และรัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ (มาตรา 80) แต่มีการบัญญัติเรื่อง ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของแรงงานในระบบ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง โรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ. 2515 และกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง และความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง พ.ศ. 2528 ที่ได้ให้ความหมายของความปลอดภัยในการทำงาน หมายถึง สภาพการทำงานซึ่งปลอดจากเหตุอันจะทำให้เกิดอุบัติเหตุ การประสบอันตราย โรค การเจ็บป่วย หรือความเดือดร้อนรำคาญ เนื่องจากการทำงานหรือเกี่ยวกับการทำงาน

และเนื่องจากกลุ่มผู้เก็บของเก่าจากขยะชายมีความสัมพันธ์กับพิษจากสิ่งแวดล้อม ย่อมต้องได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐาน แห่งรัฐ มาตรา 79 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมใน การสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการ ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ตามหลักการ พัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและจำกัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ที่บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน (มาตรา 30) และต้องได้รับ การสงเคราะห์



ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 80 วรรคสอง รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้

ในการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส สำหรับกลุ่มเก็บของเก่าจากขยะขายนั้น ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการทิ้งขยะของประชาชน สถานประกอบการทิ้งของรัฐและเอกชน ที่ไม่ได้มีการคัดแยกขยะที่มีพิษออกไป ที่เป็นผลกระทบต่อคนเก็บขยะในการกำจัดขยะ และคัดแยกขยะเป็นหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่ต้องคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

### 3.1.5.1 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

หลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัตินี้ อาจสรุปได้ดังนี้<sup>58</sup>

1. เป็นพระราชบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การจัดการและควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนรวมถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

2. เป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออก “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแล โดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้โดยถือว่า ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกิดจากการเลือกตั้งของประชาชน โกลีชีพประชาชน ซึ่งน่าจะปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

3. เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดให้มี “เจ้าพนักงานสาธารณสุข” เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการ หรือออกคำสั่ง เป็นต้น

4. กำหนดให้มี “คณะกรรมการสาธารณสุข” เป็นองค์กรส่วนกลาง มีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอแนะ

<sup>58</sup> ศุภล ศรีสุขวัฒนาและนันทน์หทัย ไตรจัน. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535.

แผนงาน นโยบาย และมาตรการด้านสาธารณสุข รวมทั้งการออกกฎกระทรวง และประกาศ กระทรวง แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

5. กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ได้มีการบัญญัติขึ้น เพื่อให้องค์กรในระดับท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล หรือกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสุขาภิบาล สาธารณูปโภค และกิจกรรมอื่นๆ อันจะมีผลกระทบต่อความสงบสุขอนามัย และความสะดวกสบายในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนในเขตของตน โดยได้มีการบัญญัติควบคุมเรื่องสำคัญไว้ 5 ประเภทคือ สุขาภิบาล การแต่งผมตัดผมซึ่งเป็นเหตุรำคาญ และอาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน น้ำ และการค้าอาหาร น้ำแข็ง และสิ่งของอย่างอื่น

ส่วนที่หนึ่ง กฎหมายได้ให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มีอำนาจในการกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และสิ่งเปรอะเปื้อน ตลอดจนทั้งมีอำนาจออกเทศบัญญัติ หรือข้อบังคับในเรื่องที่เกี่ยวข้อง เช่น การวางระเบียบเกี่ยวกับการทิ้งขยะ ค่าธรรมเนียมและสิ่งอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ต้องด้วยสุขลักษณะ ตามหมวด 3 การกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น (มาตรา 18) การห้ามทำการขน หรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย โดยไม่ได้รับอนุญาต (มาตรา 19) การกำหนดวิธีการขนส่ง ค่าธรรมเนียม และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บ ขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 20)

ในการเก็บขยะ บางส่วนเป็นมูลฝอยติดเชื้อ หมายความว่า มูลฝอยที่มีเชื้อโรคปะปนอยู่ในปริมาณหรือมีความเข้มข้นซึ่งถ้ามีการสัมผัสหรือใกล้ชิดกับมูลฝอยนั้นแล้วสามารถทำให้เกิดโรคได้<sup>59</sup> ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ก็ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเก็บ การขน และการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ ด้วยเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่การกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ หากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามเกณฑ์มาตรฐานอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนได้ จึงสมควรต้องควบคุมการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน และเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการด้านสุขภาพอนามัย รวมทั้งเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ จึงต้องมีการบัญญัติค่าธรรมเนียมและค่าปรับต่าง ในเรื่องการให้บริการในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูลมูลฝอย การออกใบอนุญาตการออกหนังสือรับรองการแจ้ง (หมวด 13) รวมทั้ง บทกำหนดโทษ ในหมวด 15 มาตรา 68-85

<sup>59</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545.

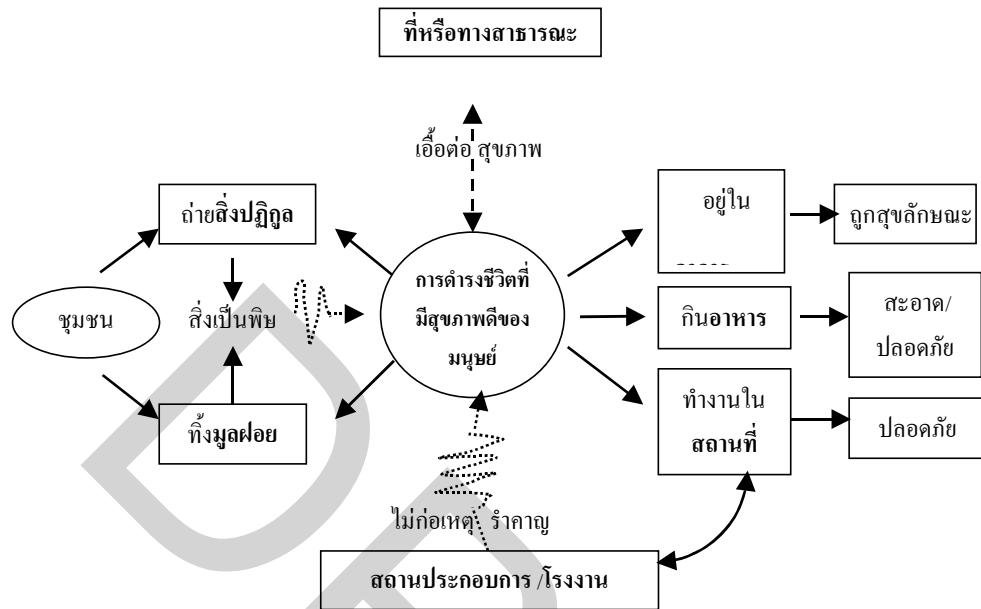
ว่าเรื่องการระวางโทษปรับ และจำคุก ในกรณีผู้ใดฝ่าฝืนกฎกระทรวงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีกรมอนามัย ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการ หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานสาธารณสุขไว้ด้วย

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบคดีมีอำนาจเปรียบเทียบสำหรับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือมีโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ด้วย เมื่อได้เสียค่าปรับตามที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบ ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ดำเนินคดีต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขตและความครอบคลุมของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จะพบว่ามีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องการสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดอยู่ในบทบัญญัติหมวดที่ 3 ถึงหมวดที่ 9 ซึ่งครอบคลุมเรื่องการควบคุมและกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย สุขลักษณะอาคารควบคุมเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เกิดจากการจัดทำกิจกรรมทุกชนิด ทั้งที่เป็นการประกอบกิจการต่างๆ หรือ กิจกรรมประจำวันในครอบครัว เช่น การเผาขยะในบริเวณบ้าน การหุงต้มอาหารในครัวเรือน เป็นต้น แต่สำหรับกิจกรรมที่มีลักษณะที่เป็นการประกอบกิจการทั้งในสถานที่เอกชนหรือในที่หรือทางสาธารณะซึ่งมีกระบวนการประกอบกิจการที่อาจมีก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพแก่ประชาชนคนงานหรือผู้คนที่อาศัยอยู่ข้างเคียง อันได้แก่ กิจการการเลี้ยงสัตว์ กิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ 133 ประเภท กิจการตลาด สถานที่จำหน่ายอาหารและสถานที่สะสมอาหาร รวมทั้งกิจการจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ซึ่งจำเป็นต้องถูกควบคุมให้มีการดำเนินกิจการที่ถูกต้องด้วยสุขลักษณะตามข้อกำหนดหรือมาตรฐานหลักเกณฑ์ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพราะในการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน(ในฐานะมนุษย์) จำเป็นต้อง (1) ได้อาศัยอยู่ในอาคารหรือสถานที่ที่ถูกสุขลักษณะ (2) ได้กินอาหารที่สะอาดและปลอดภัย (ไม่ว่าจะได้จากตลาดสดหรือสถานที่จำหน่ายหรือสะสมอาหาร) (3) มีอาชีพได้ทำงานในสถานประกอบการที่สะอาดปลอดภัย (4) ส่วนขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล (อุจจาระ ปัสสาวะ หรือสิ่งโสโครก) ซึ่งเป็นของเสียที่เกิดจากการดำรงชีวิตประจำวันของมนุษย์ ต้องถูกจัดการและกำจัดให้ถูกวิธีตามหลักสุขาภิบาล จึงจะไม่ก่อผลกระทบต่อตนเองและชุมชน (5) ส่วนสถานประกอบการหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่ในชุมชน ต้องไม่ก่อผลกระทบต่อคนเป็นเหตุรำคาญแก่บุคคลหรือชุมชน (6) มีสถานที่หรือทางสาธารณะที่เพียงพอและอยู่ในสภาพสะอาดเป็นระเบียบเพื่อเอื้อต่อการมีสุขภาพดี ซึ่งสภาพเหล่านี้ตามหลักการอนามัย

สิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่จะส่งเสริมให้ประชาชนในชุมชน ได้มีสุขภาพที่ดีอย่างยั่งยืน และสถานะนี้เรียกว่า “สถานะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งสามารถแสดงเป็น แผนภูมิได้ดังนี้”<sup>60</sup>



ดังนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 จึงเป็นบทบัญญัติที่จะมีส่วนอย่างมากต่อการควบคุมปัจจัยด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม และมีบทลงโทษสำหรับผู้ก่อมลพิษ และเป็นการส่งเสริมสวัสดิภาพด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของประชาชนทุกคนที่เป็นผลกระทบจากสภาพแวดล้อม และสารพิษจากสภาพแวดล้อม ถึงแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีการบัญญัติถึงผู้ด้อยโอกาสไว้โดยตรง แต่ตามบทบัญญัติของกฎหมายต้องหมายรวมถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย เพราะกฎหมายต้องดูแลประชาชนทุกคน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

**3.1.5.2 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. ....<sup>61</sup>**

เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. .... เนื่องจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยในปัจจุบันได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

<sup>60</sup> ศุภมล ศรีสุขวัฒนา และนัทธัทย์ ไตรจันน์. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, บทความ, from laws.anamai.moph.go.th.

<sup>61</sup> กองนิติการ กรมควบคุมมลพิษ. <http://www.pcd.go.th/Download/regulation.cfm?task=s10>

ทำให้มีของเสียอันตรายที่เกิดจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วถูกทิ้งปะปนไปกับขยะมูลฝอยทั่วไปเพิ่มมากขึ้น และก่อให้เกิดอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน โดยที่ ผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วดังกล่าวสามารถนำไปคัดแยกหรือผ่านกระบวนการเพื่อนำกลับมาใช้อีก ใช้นิวหรือใช้ซ้ำในรูปแบบต่างๆ ได้ในเชิงธุรกิจ ส่วนของเสียอันตรายที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีกก็ควรจะได้นำไปบำบัดหรือกำจัดให้หมดสภาพความเป็นพิษต่อไป ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนรู้จักแยกทิ้งผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วซึ่งมีของเสียอันตรายออกจากมูลฝอยทั่วไป และเพื่อให้มีเงินหมุนเวียนในการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วอย่างถูกต้อง และปลอดภัยต่อสิ่งแวดล้อมและต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน จึงได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น

โดยมาตราที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยของประชาชน คือ

หมวด 4 การจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ในมาตรา 55 เพื่อประโยชน์ในการรักษาสิ่งแวดล้อม และป้องกันความเสียหายหรืออันตรายแก่ร่างกาย สุขภาพอนามัยหรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของเสียอันตรายในผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ให้รัฐมนตรี มีอำนาจออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อกำหนดมาตรการ สำหรับการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วซึ่งมีการรับซื้อคืน และตามอนุ (5) กำหนดให้ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ที่จะก่อให้เกิดของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ต้องให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค เกี่ยวกับการให้ความร่วมมือให้ทิ้งผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วปนไปกับขยะทั่วไป และนอกจากนี้

หมวด 8 ว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่ง มาตรา 71 ในกรณีที่ผู้ใดกระทำความผิดหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายนี้ และมีผลทำให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ อันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใดๆ ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าจะการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของบุคคลนั้นหรือไม่ก็ตาม

### 3.1.6 กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้

หลักประกันรายได้ หมายถึง การสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคล ที่จะเกิดขึ้นได้นั้นต้องประกอบด้วย 1) การได้รับรายได้อย่างต่อเนื่อง 2) การมีรายได้เพียงพอในการซื้อสินค้าและบริการ 3) การมีรายได้สูงกว่าระดับความยากจน หรือมาตรฐานความจำเป็นในการดำรงชีวิต

และ 4) มีความสัมพันธ์กับมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลอื่นๆ ในชุมชนและสังคมเดียวกัน<sup>62</sup> และตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ได้กำหนดมาตรการสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพของมนุษย์ ตามอนุสัญญาว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางสังคม ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีบทบัญญัติที่รองรับปฏิญญาสากล ที่ว่า รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ (มาตรา 80) รวมทั้ง รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม (มาตรา 82) และ ต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม (มาตรา 86) แต่ทั้งนี้ จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องหลักประกันรายได้ พบว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการของไทย ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้กับประชาชน รวมทั้งกลุ่มผู้ด้อยโอกาส แต่เป็นกฎระเบียบว่าด้วยเรื่องการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย และกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับแรงงานในระบบ ที่เป็นการสร้างมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิต ดังนี้

### 3.1.6.1 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529

การสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย สำหรับครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนในกรณีที่หัวหน้าครอบครัวถึงแก่กรรม ต้องโทษจำคุก สาบสูญ หรือทอดทิ้งครอบครัว เจ็บป่วยร้ายแรง พิการทุพพลภาพ ไม่สามารถเลี้ยงดูครอบครัวได้ด้วยเหตุสุดวิสัยอื่นๆ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจะพิจารณาให้การสงเคราะห์ ครอบครัว ละไม่เกิน 2,000 บาท ติดต่อกันไม่เกิน 3 ครั้ง เพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพ หรือ ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษา และให้บริการแก่ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ในแหล่งชุมชนต่างๆ โดยการจัดหน่วยสงเคราะห์ครอบครัวเคลื่อนที่<sup>63</sup>

และตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529 โดยที่ได้พิจารณาเห็นว่าสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยขาดแคลนและประสบปัญหาความเดือดร้อนเพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมาก ฉะนั้นเพื่อให้การสงเคราะห์ ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่ประสบความเดือดร้อนสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อให้การสงเคราะห์ทั่วถึงยิ่งขึ้น กรมประชาสงเคราะห์จึงได้วางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

<sup>62</sup> สนธิสัญญาอนุสัญญา. (2545, กรกฎาคม-สิงหาคม). “เล่าสู่กันฟัง : เรื่องความมั่นคงด้านรายได้.” นิตยสารการประชาสงเคราะห์, 45, 4, หน้า 12.

<sup>63</sup> ครอบครัว และชุมชน, [http://www.dsdw.go.th/service/t\\_family.php](http://www.dsdw.go.th/service/t_family.php).

ข้อ 4 “ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน” หมายความว่า ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่ประสบเคราะห์กรรม เพราะสาเหตุหัวหน้าครอบครัว

4.1 ตาย

4.2 ทอดทิ้ง สาบสูญ หรือต้องโทษจำคุก

4.3 เจ็บป่วยร้ายแรงหรือพิการจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้

4.4 ไม่สามารถดูแลครอบครัวได้ด้วยเหตุสุดวิสัยอื่นๆ

“ผู้ไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลผู้ปราศจากทรัพย์สินของหรือรายได้สำหรับยังชีพและไม่มีผู้ให้พึ่งพาอาศัย

ข้อ 7 การดำเนินการสงเคราะห์ มีดังนี้

7.1 ช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของไม่เกินวงเงินครั้งละ 1,000 บาท หรือตามที่กระทรวงการคลังอนุมัติเพิ่มวงเงินช่วยเหลือในภายหลังและจะช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว คือ

7.1.1 ค่าเครื่องอุปโภคบริโภค และหรือค่าใช้จ่ายในการครองชีพตามความจำเป็น

7.1.2 ค่ารักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าอุปกรณ์การรักษา ค่าอาหารที่โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของทางราชการตั้ง และรวมถึงค่าพาหนะ ค่าอาหารระหว่างติดต่อรักษาพยาบาล เว้นแต่ในกรณีได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยอื่น

7.1.3 ค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเท่าที่จำเป็น

7.1.4 ช่วยเหลือเงินทุนประกอบอาชีพ

7.1.5 กรณีอื่นๆ เท่าที่จำเป็น ตามที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอนุมัติเป็นการเฉพาะราย

### 3.1.6.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้มีการให้คำนิยามของ คำว่า “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายถึง อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ และ “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน” หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีการกำหนดในงานบางประเภท ตามมาตรา 22 งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2549 ใหม่ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2549 ตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ดังนี้<sup>64</sup>

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 6) ด้วยคณะกรรมการค่าจ้าง ได้มีการศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่นตามแนวทางในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด และมีมติเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2548

ข้อ 2 ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นเงินวันละหนึ่งร้อยสี่สิบบาท

ข้อ 3 ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท ในท้องที่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

ข้อ 22 ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างเป็นเงินแก่ลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

และนอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 ยังมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่เป็นหลักประกันรายได้ เมื่อออกจากงาน ไว้ในหมวดที่ 13 โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องให้นายจ้างต้องจัดให้มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างใน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงาน หรือตาย (มาตรา 126) เงินสมทบในกองทุน (มาตรา 127) การตั้งคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และอำนาจหน้าที่ (มาตรา 129) ให้ลูกจ้างสำหรับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (มาตรา 130) การหักเงินสมทบจากลูกจ้างและนายจ้างเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของค่าจ้างถ้านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ต้องจ่ายให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสะสมและเงินสมทบโดยถือเสมือนว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้ว (มาตรา 131) นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดถึงกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงิน

<sup>64</sup> สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี. (2548, 19 กรกฎาคม). ข่าวที่ 07/-1. from <http://www.thaigov.go.th>.



สะสมหรือเงินสมทบหรือนำส่งไม่ครบตามกำหนดเวลา ให้ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามจำนวนเงินสมทบที่ไม่ได้ส่ง(มาตรา 132 และ มาตรา 136) และหลักการการจ่ายเงินสมทบให้กับลูกจ้างที่ออกจากงาน ตาย (มาตรา 133) รวมทั้งสิทธิเรียกร้องเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (มาตรา 135, 136,137)

### 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสของต่างประเทศ

#### 3.2.1 ประเทศเกาหลีใต้

ความหมายของผู้ด้อยโอกาสของเกาหลีใต้ หมายถึง บุคคลที่มีรายได้น้อยกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัย และเป็นบุคคลขาดความสามารถในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ และแหล่งทรัพยากรที่มีชีวิตความเป็นอยู่ตามมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิต<sup>65</sup>

ระบบการช่วยเหลือสาธารณชน เป็นการจัดตั้งตามสิทธิความเป็นอยู่ของประชาชนในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายการช่วยเหลือสาธารณชน (the Public Assistance Law 1961) ที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนในชีวิตความเป็นอยู่และต้องการความช่วยเหลือ เช่น ประชาชนที่มีรายได้น้อย การช่วยเหลือทางการรักษาพยาบาล ที่อาจเป็นการช่วยเหลือในรูปของตัวเงิน หรือสวัสดิการ เช่น การช่วยเหลือในที่อยู่อาศัย การมีงานทำ ให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยกลุ่มบุคคลที่ควรช่วยเหลือมีดังนี้<sup>66</sup>

1. ผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปี หรือเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และหญิงมีครรภ์
  2. การไม่สามารถทำงานเนื่องจากอุบัติเหตุ หรือพิการทางร่างกายและจิตใจจากอุบัติเหตุ
  3. บุคคลที่อยู่กับผู้สูงอายุ คนพิการ หรือเด็กที่ไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้
- การช่วยเหลือ ในด้าน

<sup>65</sup> Vice-Minister Lee Jong-yoon Ministry of Health and Welfare, The Republic of Korea, Geneva, 28 June 2000, from [www.un.org/socialsummit/speeches/286skor.htm](http://www.un.org/socialsummit/speeches/286skor.htm).

<sup>66</sup> Public Health and Welfare. From <http://www.country-studies.com/south-korea/public-health-and-welfare.html>, 2005.

1. ค่าใช้จ่ายค่าอาหาร ค่าเชื้อเพลิง หรือสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอื่นๆ
2. การรักษาพยาบาล
3. การศึกษาของระดับมัธยมศึกษา

### 3.2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

เกาหลีใต้มีระบบประกันสุขภาพที่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด รัฐมีบทบาทสำคัญที่ทำให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการเพื่อสุขภาพและทำให้เกิดการประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยรัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือกลุ่มคนผู้มีรายได้น้อย ผู้ที่สังคมควรเกื้อกูล คนที่ช่วยตัวเองไม่ได้ ที่ไม่สามารถจ่ายเงินประกันสุขภาพได้ ให้มีความทัดเทียมกับคนอื่น ๆ ระบบประกันสุขภาพของเกาหลีใต้จะมีหลายลักษณะกองทุน และมีความเป็นอิสระ และมีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด มีสหพันธ์ประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Federation of Medicine Insurance : NFMI) และสมาคมประกันสุขภาพด้านการรักษาเกาหลี กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายประกันสุขภาพ 1963 ที่มีการพัฒนาเป็น 3 ช่วง คือ การประกันสุขภาพแบบสมัครใจ ประกันสุขภาพแบบบังคับ และประกันสุขภาพแบบถ้วนหน้า โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของระบบการประกันสุขภาพ<sup>67</sup> ดังนี้

ประชาชนที่มีหลักประกันสุขภาพในประเทศเกาหลีใต้นั้น แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มประกันสำหรับผู้มีรายได้น้อย และไม่สามารถจะซื้อประกันสุขภาพได้ และกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่สามารถซื้อประกันสุขภาพได้ โปรแกรมหลักในการประกันสุขภาพ มี 3 โปรแกรม คือ

1. โปรแกรมประกันสุขภาพสำหรับคนงานภาคอุตสาหกรรมและสมาชิกครอบครัวของผู้ประกัน
2. โปรแกรมประกันสุขภาพสำหรับข้าราชการ ครู โรงเรียนเอกชน และสมาชิกครอบครัวของผู้ประกัน
3. โปรแกรมประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self Employed) หรือไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานทั่วไป

ผลประโยชน์ ประคบด้วยผู้ประกันตนของกองทุนประกันสุขภาพของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ที่ไม่สามารถจ่ายค่าประกันได้ จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐโดยการจัดหาบริการทางการแพทย์ให้ประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานทั่วไป สิทธิประโยชน์เป็นสิทธิเฉพาะบุคคล โดยได้รับสิทธิด้านการบริการทางการแพทย์ การให้คำปรึกษา และความรู้

<sup>67</sup> สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ. (2545). การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์. หน้า 50-51.

เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ และสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินสำหรับการดูแลรักษาตัวและกรณีเสียชีวิต เป็นค่าทำศพ

การสมทบ ในกลุ่มที่มีรายได้น้อย จะมีแหล่งเงินทุนของกองทุนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาจากรัฐบาล 80% และอีก 20% มาจากรัฐบาลท้องถิ่น และกลุ่มที่มีรายได้แบบจ้างงานตนเอง การจ่ายเงินให้กับกองทุนมากน้อยขึ้นอยู่กับรายได้ของครัวเรือน อสังหาริมทรัพย์ที่มี และขนาดของครอบครัว โดยที่รัฐบาลจ่ายเข้ากองทุน ร้อยละ 30-40

### 3.2.1.2 ระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคมแห่งชาติ (National Social Insurance System)<sup>68</sup> สำหรับพนักงาน ลูกจ้างที่เข้าระบบประกันสังคม โดยพนักงานจะได้รับเงินบำนาญเมื่อชรา ไม่สามารถทำงานได้ และตาย กลุ่มที่เข้าประกันสังคม มีอายุ 18-59 ปี พนักงานลูกจ้างสมทบเงิน ในอัตราร้อยละ 4.5 และเจ้าของกิจการร้อยละ 4.5 เท่า ๆ กัน เพื่อสมทบเข้ากองทุน โดยบทบัญญัติในการคุ้มครองมีความแตกต่างกันในกลุ่มพนักงานบริษัท ทหาร ครูเอกชน ชาวนา ชาวประมง และผู้ประกอบการ อาชีพอิสระ (Self-employed)

ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจะได้รับเงินบำนาญ โดยคำนวณเฉลี่ยจากค่าจ้างของพนักงานต่อปีตามระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ และให้เพิ่มเป็น 1.8 เท่า สำหรับพนักงานที่ทำงานมากกว่า 20 ปี จะได้ประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 5

ประโยชน์ทดแทนสำหรับกรณีทุพพลภาพ ที่ต้องเกิดในขณะที่ปฏิบัติงาน โดยได้รับเงินในการช่วยเหลืออย่างน้อย 2 ใน 3 ของช่วงระยะที่ทำประกันสังคม สำหรับพนักงานที่พิการไม่สามารถทำงานได้ การจ่ายค่าชดเชยขึ้นอยู่กับหลักการการจ่ายเงินชดเชย ประมาณร้อยละ 60

ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย จะให้ประโยชน์ทดแทนกับบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ประกันตนที่เสียชีวิต คือ คู่สมรส บุตรที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และบิดา มารดามีอายุมากกว่า 60 ปี การจ่ายค่าชดเชยขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ

การรักษาพยาบาล ได้มีการกำหนดไว้ในมาตรา 9 ในหมวดประกันสังคม ไว้ดังนี้<sup>69</sup>

<sup>68</sup> National Social Insurance. (2005). from [Http://www.pacificbridge.com/Publications/KoreaSummer01.htm](http://www.pacificbridge.com/Publications/KoreaSummer01.htm),

<sup>69</sup> IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, REPUBLIC OF KOREA, 1 July 1999, from <http://www.hri.ca/forthecord2001/vol3/koreasouth.htm>

1. ระบบการประกันการรักษายาบาล (Medical insurance system) ดำเนินการภายใต้ The Medical Insurance Act ที่ประกาศใช้ 16 ธันวาคม 1963 ที่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด ยกเว้น ผู้ที่มีรายได้ต่ำที่ไม่สามารถจ่ายค่าประกันได้ สำหรับโครงการประกันการรักษายาบาล ในกลุ่มที่ จ้างตนเอง การคำนวณการสบทบเงิน ขึ้นกับรายได้ สินทรัพย์ ขนาดของครอบครัว และจำนวนรถ ที่มี

2. โครงการช่วยเหลือทางการแพทย์ ที่เป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยที่ต้องการความช่วยเหลือ และที่ไม่สามารถสบทบเงินเข้าโครงการการประกันการรักษายาบาลได้ โครงการนี้เป็นกองทุนของรัฐบาลที่จัดเตรียมสำหรับผู้ยากจน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือทางการแพทย์ และกลุ่มที่สอง เป็นการช่วยเหลือที่ให้มีการช่วยเหลือตนเองได้

### 3.2.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

ตามบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชนเกาหลีใต้<sup>70</sup>

มาตรา 12 สิทธิในสุขภาพร่างกายและจิตใจ (Right to physical and mental health) ได้มีการกำหนดไว้ดังนี้

ข้อ 244 มาตรา 36 (3) แห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ บัญญัติว่าประชาชนทุกคนต้องการได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ในการดำเนินการด้านสุขภาพ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งศูนย์สุขภาพ (1956) และได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย the Regional Public Health Act ที่เป็นโครงการควบคุมโรคที่ติดต่อและไม่ติดต่อ โครงการประกันการรักษายาบาล การช่วยเหลือทางการแพทย์ การบริการทางด้านสุขภาพในเมืองและชนบท ในกลุ่มชาวประมง โดยโครงการสุขภาพพื้นฐานชุมชน (Community health care programmed (primary health care) เพื่อปรับปรุงการบริการด้านสุขภาพ รัฐบาลได้มีการขยายสิ่งอำนวยความสะดวกในการบริการสาธารณสุขเบื้องต้น ในท้องถิ่น

อนุ 10 การส่งเสริมและการให้การศึกษาทางด้านสุขภาพ (Health education and promotion for the people)

ข้อ 325 รัฐบาลได้มีการประกาศ กฎหมายส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติในปี 1995 กฎหมายฉบับนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงทิศทางนโยบายเพื่อสุขภาพจากการคุ้มกัน และการรักษา เป็นระบบการส่งเสริมสุขภาพที่รวมถึงการป้องกันจากปัจจัยเสี่ยง และการดำเนินชีวิตที่มี สุขภาพที่ดี ที่เป็นการป้องกันจากโรคเรื้อรัง

<sup>70</sup> Ibid. <http://www.hri.ca/fortherecord2001/vol3/koreasouthtb.htm>.

ข้อ 326 เนื้อหาของ กฎหมาย the National Health Services Act เป็นการอธิบายถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบ และกลยุทธ์ในการส่งเสริมสวัสดิภาพให้กับประชาชนทั้งในเมือง และชนบท รวมถึงการวางแผนทางการเงินในการช่วยเหลือทางด้านสุขภาพ การห้ามสูบบุหรี่ งดดื่มเหล้า การให้การศึกษาด้านสุขภาพ โครงการโภชนาการ และโครงการดูแลสุขภาพฟันและช่องปาก โดยสรุป ตามกฎหมายส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติ 1995<sup>71</sup> ที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนในการดูแลตนเองให้มีสุขภาพดีขึ้น ประเด็นสำคัญของกฎหมายนี้ คือ

- 1) โครงการส่งเสริมและป้องกันทั้งในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น
- 2) โครงการส่งเสริมสุขภาพฟัน และโภชนาการ
- 3) การป้องกันโรคในกลุ่มผู้ใหญ่ จากโรคเรื้อรัง

#### 3.2.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้

ตาม กฎหมาย Minimum Wage Act of 1986 ภายใต้กฎหมาย Labour Standards Act แก้ไข 1998 ไม่ปรากฏถึงหลักประกันรายได้สำหรับผู้ด้อยโอกาส แต่ได้มีการบัญญัติถึงการจ้างและอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานในระบบไว้ดังนี้

- 1) หลักประกันรายได้ตามแรงงานในระบบ

ระบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>72</sup> เป็นไปตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแห่งชาติ ที่ครอบคลุมแรงงานทั่วประเทศ ในกลุ่มแรงงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมที่มีแรงงานมากกว่า 10 คน ระบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีจุดประสงค์เพื่อความมั่นคงของแรงงานที่มีรายได้ต่ำและช่วงค่าจ้างแคบ ที่เริ่มมีการบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2531 ในปี พ.ศ. 2532 เริ่มบังคับใช้กับอุตสาหกรรมโรงงานก่อสร้าง และเหมือง ที่มีพนักงาน 10 คน หรือมากกว่า ในปี พ.ศ. 2533 บังคับใช้กับบริษัทที่มีพนักงาน 10 คน หรือมากกว่า และขยายมาในสถานที่ที่มีแรงงานทำงาน 5 คน หรือมากกว่า ในปี พ.ศ. 2542 และ ปี พ.ศ. 2543 ขยายครอบคลุมสถานที่ทำงานทุกแห่ง รัฐบาลประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำทุกปี ไม่เกินวันที่ 5 สิงหาคม และบังคับใช้ 1 ปี อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 1 กันยายน พ.ศ. 2546 ถึง 31 สิงหาคม พ.ศ. 2547 คือ 2510 วอน/ชั่วโมง แรงงานที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ได้รับร้อยละ 90 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ใน 6 เดือนแรกของการจ้าง และได้รับเต็มจำนวนเมื่อทำงานเกินกว่า 6 เดือน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปตาม กฎหมาย Minimum Wage Act of 1986 ภายใต้กฎหมาย Labour Standards Act แก้ไข 1998 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างและอัตราค่าจ้าง

<sup>71</sup> สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 82.

<sup>72</sup> MINIMUM WAGE FIXING IN SOUTH KOREA. (2005). from [www.ilo.org/public](http://www.ilo.org/public).

มาตรา 4 วรรค 1 และ 2 และมาตรา 8 วรรค 1 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปตามค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ค่าจ้างตามประเภทของแรงงาน และผลผลิตของงาน โดยคณะกรรมการกระทรวงแรงงาน

มาตรา 7 แรงงานที่ยกเว้นจากพระราชบัญญัตินี้ คือ แรงงานที่อยู่ในชั้นทดลองงาน และแรงงานที่มีข้อจำกัดในความสามารถในการทำงานเนื่องจากความพิการทางร่างกายและจิตใจ และแรงงานที่ได้รับการอบรมขั้นพื้นฐาน

2) หลักประกันรายได้แรงงานนอกระบบ ที่เป็นระบบดูแลผู้ด้อยโอกาส โดยการใช้ระบบการช่วยเหลือประชาชน (Public Assistance) โดยรัฐบาล และได้มีการออกกฎหมายสำหรับผู้ที่มีความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ คือ The National Basic Livelihood Security Act 1999 ที่เป็นกฎหมายคุ้มครองกลุ่มที่มีรายได้น้อย บังคับใช้เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 1999 โดยมีการบัญญัติถึงค่าครองชีพขั้นต่ำในแต่ละปี และโครงการต่าง ๆ ที่เป็นการประกันถึงมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่สำหรับบุคคลที่หาเลี้ยงชีพตนเองได้เพียงเล็กน้อย ที่มีรายได้น้อยกว่า 210000-220000 วอน<sup>73</sup> มูลค่าของสินทรัพย์น้อยกว่า 26-28 ล้านวอน โดยผู้ขอความช่วยเหลือ จะได้รับเงินช่วยเหลือในการจ่ายค่าอาหาร การเข้าเรียนฟรี ค่ารักษาพยาบาลที่เกิดจากอุบัติเหตุหรือที่ป่วยเป็นโรคไม่สบาย

### 3.2.2 ประเทศฟิลิปปินส์

ระบบบริการสุขภาพของฟิลิปปินส์โดยภาพรวม ยังเป็นระบบบริการสุขภาพของรัฐ (Public Health System) โดยรัฐมีบทบาทในการดูแลสุขภาพของประชาชนทุกคน และมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ประชาชนทุกคนต้องเข้าร่วมในการประกันสุขภาพโดยไม่มีข้อยกเว้นเพื่อป้องกันการไม่เท่าเทียมกันในสังคม โดยการอยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Program, NHIP) และได้รับสิทธิประโยชน์ตามโครงการประกันสุขภาพอื่น ได้แก่ ประกันสังคม ประกันข้าราชการ และประกันในระบบ Oversea Workers Welfare Administration (OWWA)<sup>74</sup>

#### 3.2.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

ในช่วงแรกก่อนการปฏิรูประบบประกันสุขภาพในปี 1995 นั้นอยู่ภายใต้โครงการประกันสุขภาพ Medicare มีนโยบายเพื่อจัดบริการสุขภาพแบบครอบคลุมให้กับประชาชนทุกคน โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ โครงการแรก ครอบคลุมข้าราชการและครอบครัว ลูกจ้างที่มีรายได้

<sup>73</sup> 1 Won เป็นเงินไทยประมาณ .03 บาท ข้อมูลเดือนกุมภาพันธ์, 2549.

<sup>74</sup> สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 188-189.

ประจำทั้งในภาครัฐและเอกชน และสมาชิกในครอบครัวของผู้ประกันตน และโครงการที่สองครอบคลุมทุกคนที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากโครงการที่ 1 ได้แก่ คนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ต่อมาได้ปรับเป็นระบบประกันสังคม (Social Security Scheme: SSS) ตามกฎหมายประกันสังคม (Republic Act No. 6111)

กฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติของฟิลิปปินส์ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1995 โดยมีหลักการและนโยบายว่า รัฐพึงดำเนินการในหลาย ๆ ทางเพื่อบรรลุถึงการพัฒนาทางด้านสุขภาพและพยายามจะให้การรักษา จัดหา สิ่งของและบริการสังคมแก่ประชาชน ในต้นทุนที่ประชาชนสามารถจ่ายได้ มุ่งเน้นความสำคัญกับผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส

### โครงการประกันสุขภาพ

ผู้ประกันตนที่มีเงินเดือนประจำไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างของรัฐบาล หรือเอกชนจ่ายไม่เกิน ร้อยละ 3 ของเงินเดือน และผู้มีอาชีพอิสระจ่ายไม่เกิน ร้อยละ 3 ของการประมาณการรายได้ในปีที่ผ่านมา สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูลนั้นกฎหมายกำหนดว่าต้นทุนในการให้บริการดังกล่าว เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นในการจ่ายเบี้ยประกันให้แก่ผู้ยากไร้ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูล โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะจัดงบประมาณช่วยเหลือประชาชนกลุ่มด้อยโอกาส งบประมาณนี้มาจาก

- 1) การจ่ายเงินสมทบจากเงินเดือนของข้าราชการ คนงาน หรือลูกจ้างทั้งในภาครัฐและเอกชน
- 2) สำหรับประชาชนผู้ยากไร้ รัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นจะให้การอุดหนุนและจ่ายเงินสมทบให้แทน
- 3) งบประมาณ 25% จากส่วนเพิ่มของรายได้รัฐจากพระราชบัญญัติภาษีสิทธิประโยชน์ ต้องจ่ายอย่างน้อย 6 เดือน ที่คุ้มครองถึงคู่สมรส บุตรที่มีอายุไม่เกิน 21 ปี บุตรที่พิการ โดยได้รับการรักษาพยาบาล ค่ายา ค่าบริการการป้องกัน การจ่ายเบี้ยประกัน โทษปรับ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่ได้จ่ายเบี้ยประกัน ต้องถูกทำโทษด้วยการปรับเงินไม่น้อยกว่า 500 เปโซ แต่ไม่เกิน 1,000 เปโซ

### 3.2.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับหลักการประกันรายได้

ตามกฎหมาย Republic Act No. 6727 ไม่มีการบัญญัติถึงหลักประกันรายได้สำหรับผู้ด้อยโอกาส แต่ได้มีการบัญญัติถึงการจ้างและอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานในระบบ ทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ไว้ดังนี้

การประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>75</sup> เป็นไปตามกฎหมายอัตราค่าจ้างแห่งชาติ ภายใต้กฎหมาย Republic Act No. 6727 มาตรา 2 ประกาศนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแห่งชาติ และส่งเสริมการปรับปรุงผลผลิต และการวัดถึงมาตรฐานการดำรงชีพของแรงงานและครอบครัว สิทธิแรงงาน การจ้างงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีการปรับเพื่อความยุติธรรม และเท่าเทียมกัน ตามปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ

มาตรา 99 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับเกษตรกร และที่ไม่ใช่เกษตรกร และแรงงานในทุกภาค เป็นไปตามคณะกรรมการอัตราค่าจ้าง (มาตรา 120)

มาตรา 4 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับภาคเอกชน ทั้งเกษตรกรและมิใช่เกษตรกรควรมีการเพิ่มขึ้นอีก 25.00 เปโซ/วัน ยกเว้นโรงงานเกษตรกรรมที่อยู่นอกเขตการส่งเสริมการลงทุนของรัฐ ที่มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านดอลลาร์ ที่มีอัตราค่าจ้าง 20.00 เปโซ และยกเว้นแรงงานลูกจ้างอุตสาหกรรมหัตถกรรม ธุรกิจ โรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ ค้าขายที่มีแรงงานไม่เกิน 10 คน และธุรกิจที่มีเงินลงทุนที่ไม่เกิน 5 แสน เปโซ<sup>76</sup> และมีพนักงานไม่เกินกว่า 20 คน ที่อยู่นอกเขตรัฐส่งเสริมการลงทุน ต้องจ่ายเพิ่มอีก 15.00 เปโซ/วัน

c) ไม่รวมผู้ช่วยเหลืองานบ้านและงานบริการในบ้าน เช่น คนขับรถ ธุรกิจบริการค้าขายที่จ้างงานไม่เกิน 10 คน

และตามกฎหมายแรงงาน Labour Code มาตรา 3 กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึงอัตราค่าจ้างพื้นฐานที่ผู้ว่าจ้างให้กับแรงงาน ตามที่คณะกรรมการกำหนด และต้องไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

### 3.2.3 ประเทศอินเดีย

ประเทศอินเดียจัดได้ว่าเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่ง สวัสดิการสังคมของประเทศอินเดียนั้น อยู่บนพื้นฐานของปัจจัยต่าง ๆ<sup>77</sup> ดังนี้

1. การบริการสังคมและการช่วยเหลือทางสังคมแบบดั้งเดิม ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบสังคมและศาสนาของชาวอินเดีย
2. การปฏิบัติทางสังคมตามแนวทางของคานธีที่เน้นการทำงานอย่างสร้างสรรค์

<sup>75</sup> Phillip labor Circular, [www.chanrobles.com/legal6title58.htm](http://www.chanrobles.com/legal6title58.htm), 2005

<sup>76</sup> 1 เปโซ คิดเป็นเงินไทย ประมาณ .57 บาท ข้อมูลเดือนกุมภาพันธ์, 2549.

<sup>77</sup> ชุณณะ รุ่งปัทมิม. (2545). การจัดสวัสดิการครอบครัวและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา. หน้า 186-187.



3. ความคิดสมัยใหม่เกี่ยวกับรัฐสวัสดิการ โดยเน้นไปยังส่วนที่อ่อนแอของชุมชนชาวอินเดีย

4. ความเป็นวิชาชีพของงานสังคมสงเคราะห์

5. นโยบายสังคมที่มาจากแผนพัฒนาประเทศ และ

6. ระบบอาสาสมัครในการพัฒนาสังคม

ในอดีตการให้การช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ เกิดจากคำสอนในทางศาสนาของฮินดู เน้นคุณค่าของความเมตตากรุณา การทำบุญ และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในรัชสมัยของพระเจ้าอโศกมหาราช โกปา หรือนักสังคมสงเคราะห์มีหน้าที่ที่จะต้องให้การช่วยเหลือผู้ที่ยากโอกาส ต่อมาในศตวรรษที่ 16 และ 17 ในสมัยของราชวงศ์โมกุล มีการก่อตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นอย่างเป็นทางการ โดยทำหน้าที่ให้การสงเคราะห์คนยากจนและให้บริการด้านการบรรเทาทุกข์ และการที่อินเดียเป็นเมืองขึ้นของประเทศอังกฤษ จึงได้รับการถ่ายทอดแนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมมา เป็นต้นว่า มีการกล่าวถึงเรื่องความเสมอภาค ความเชื่อในศักดิ์ศรี และมีกลุ่มองค์กรอาสาสมัครมากมาย และมีชนชั้นต่างๆ ได้มีส่วนให้การช่วยเหลือทางด้านสวัสดิการแก่ ผู้ที่เดือดร้อนและผู้ที่ยากโอกาส

หลังจากได้รับอิสรภาพในปี ค.ศ. 1947 ประกอบกับการมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกในปี ค.ศ. 1970 อินเดียเริ่มมีการจัดวางระบบเกี่ยวกับสวัสดิการสังคม โดยใช้การออกเป็นนโยบายที่ใช้หลักการเชิงคำสั่งให้ปฏิบัติ ซึ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ยากโอกาสในสังคม ในการกำหนดนโยบายการพัฒนาสังคม ได้มีการกำหนดเงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรมและคำนึงถึงมนุษยธรรม มีการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ให้การส่งเสริมผู้ที่อยู่ในฐานะเสียเปรียบทางสังคม โดยมีมาตรการในการจัดสวัสดิการสังคมในแต่ละด้านตามวิสัยทัศน์ รัฐบาลได้มีการส่งเสริมดังนี้<sup>78</sup>

1. การจัดการความยากจนให้หมดไปด้วยการให้ม้งานทำอย่างแข็งแรงแรง การนำระบบกระจายเพื่อสาธารณะมาใช้ (Public Distribution System) และการปรับปรุงระบบกองทุนบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ คนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และที่เป็นหม้าย หรือหย่า

2. การพัฒนากลุ่มด้อยโอกาสโดยใช้กลยุทธ์เฉพาะที่เป็นการสร้างความสามารถการจัดการให้มีการเข้าถึงบริการของรัฐ และการออกกฎหมายที่เป็นการคุ้มครองกลุ่มด้อยโอกาส

3. การพัฒนาให้มีการกลับไปสู่การปรับปรุงพัฒนาในการศึกษา และสุขภาพ

<sup>78</sup> Progress and Prosperity through Poverty Eradication and Social Welfare. (2548). from [http://66.102.7.104/search?q=cache:0cVCJWEeDfJ:unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN013213.pdf+vulnerable+people+welfare++Act++INDIA&hl=th&lr=lang\\_en](http://66.102.7.104/search?q=cache:0cVCJWEeDfJ:unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN013213.pdf+vulnerable+people+welfare++Act++INDIA&hl=th&lr=lang_en).

4. การใส่ใจให้เกิดความเท่าเทียมกันในโอกาสและการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในทางสังคมและเศรษฐกิจของกลุ่มที่ด้อยโอกาส

การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสในอินเดีย ส่วนใหญ่มีการจัดตั้งเป็นมูลนิธิในเครือข่ายของ NGO ที่เป็นองค์การที่ไม่หวังผลประโยชน์ อย่างเช่น มูลนิธิ พอร์ตรา ตั้งขึ้นในปี 1994 มีการดำเนินการและปฏิบัติงานเพื่อลดความยากจนในอินเดีย โดยมีการจัดตั้งกองทุนการเงิน การจ้างแรงงานหญิง และโครงการธุรกิจขนาดเล็กในการพัฒนาชนบท ในปี 1996 พอร์ตรา ได้ทำงานร่วมกับครอบครัวที่อยู่ในสลัม กลุ่มชุมชนรายได้ต่ำที่ย้ายถิ่นฐานมา โดยการนำชุมชนให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ เพื่อลดความยากจนและความอดอยาก และให้มีสุขภาพอนามัยที่ดีขึ้น

คนยากจนส่วนมากในอินเดีย คือ ไม่มีที่ดินในการทำเกษตรกรรม ที่เป็นกลุ่มชนเผ่าวรรณะต่ำ ที่ด้อยโอกาส และมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน การมีความยากจนจะทำให้เกิดการขาดการเข้าถึงข้อมูลและความรู้ แหล่งทรัพยากร สิทธิและบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา และสุขภาพ ครอบคลุมความร่วมมือ (CCE) ของอินเดียกับ UNPD เน้นความเติบโตที่สมดุลลดความยากจน และพัฒนามนุษย์ ตามโปรแกรม CBPPI ในวันที่ 5 กันยายน 1997 วิธีการมี 2 วิธี คือ

1. เน้นประเด็นที่ต้องช่วยเหลือ (Issue Based) ประกอบด้วย แรงงานเด็ก แรงงาน ทาส และบุคคลที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ที่มีความยากจน

2. เน้นพื้นที่ที่ช่วยเหลือ (Area Based) เน้นสภาพทางภูมิศาสตร์ ที่กำหนดสถานที่ในการขับเคลื่อนทางสังคมที่จะเป็นการสร้างความเข้มแข็งในชุมชน โครงการที่ดำเนินการ คือ

ก. การพยายามในการขับเคลื่อนสังคมและความเข้มแข็งขององค์กรของประชาชนที่ยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

ข. การส่งเสริมทรัพย์สินชุมชน และครอบครัวและผลักดันให้เข้าบริการสังคมของรัฐ

ค. การออกกฎ ระเบียบ และกฎหมายที่เป็นไปตามนโยบายให้กับกลุ่มยากจน ที่จะเป็นการลดช่องว่างและเกิดความเพียงพอในชีวิตความเป็นอยู่

สำหรับโครงการ Community Based Pro Poor Initial ภายใต้อำนาจร่วมมือระหว่าง GOI/UNDP (1997-2000) ได้มีการกล่าวถึงโครงการย่อยสำหรับความหิวโหยเรื้อรัง สุขภาพความเจ็บป่วย และอัตราการตายในชนกลุ่มน้อยในแคว้น Konkan ที่เป็นการขยายเครือข่ายโดย NGO ในเรื่อง “ความหิวกับสุขภาพ” ที่เป็นการให้ความรู้ทางการแพทย์ และการรักษาพยาบาลดูแลสุขภาพตนเอง<sup>79</sup>

### 3.2.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

<sup>79</sup> Asha Conference 2000.

ที่ผ่านมากลุ่มชนชั้นวรรณะของอินเดีย ไม่มีความเท่าเทียมกันในการได้รับสวัสดิการทางสังคม และได้มีนโยบายในการช่วยเหลือให้กลุ่มที่มีการแบ่งแยกชนชั้นวรรณะ และกลุ่มที่อยู่ชนเผ่าได้รับการช่วยเหลือให้เข้าถึงบริการรักษาพยาบาลของรัฐ เช่น the scheduled castes (SCs), scheduled tribes (STs) ที่เป็นการให้เข้าถึงบริการด้านสุขภาพ การช่วยเหลือให้แน่ใจว่าเข้าถึงสถาบันของรัฐ และนอกจากนี้ ยังมีกองทุนบำนาญ ที่เหมาะสมในการช่วยเหลือกลุ่มด้อยโอกาส ในโครงข่ายคุ้มครองทางสังคม รัฐบาลได้เน้นในการยกระดับคนยากจน การให้หลักประกันกับผู้สูงอายุ และกลุ่มอื่นๆ การจัดบริการการรักษาพยาบาลที่เพียงพอที่จำเป็นในระบบประกันสังคม ภายใต้กฎหมาย the EST Act, the EPF & MP Act, the Workmens' Compensation Act, the Maternity Benefit Act, and the Payment of Gratuity Act.<sup>80</sup> นอกจากนี้ยังมีกองทุนสวัสดิการให้กับกลุ่มแรงงานเฉพาะ เช่น กรรมกร เป็นต้น

### 3.2.3.2 กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

ในด้านการดูแลสุขภาพอนามัย สำหรับกลุ่มด้อยโอกาส ส่วนใหญ่มาจากกลุ่มที่อยู่ในชนบท ที่ยังไม่ได้รับการบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐาน มีบุคลากรทางด้านบริการพยาบาลไม่เพียงพอ เช่น แพทย์ พยาบาล และรวมถึงยา อุปกรณ์ทางการแพทย์ ที่เป็นผลทำให้อัตราเด็กเกิดใหม่มีอัตราเสียชีวิตสูง ที่เด็กได้รับการติดเชื้อได้ง่ายจากระบบทางเดินหายใจ และกลุ่มด้อยโอกาสมีการเป็นอยู่ที่ขาดสุขลักษณะ การขาดการเข้าถึงการบริการสาธารณสุข ดูแลสุขภาพ ทำให้เกิดภาวะขาดสารอาหารอย่างมากในกลุ่มคนยากจน Improving access to healthcare

รัฐบาลจึงได้ตระหนักถึงปัญหานี้ และได้มีการจัดให้กลุ่มเหล่านี้เข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพพื้นฐาน โดยมีการจัดกลุ่มทำงานสุขภาพชุมชน Community Health Worker (CHW) หรือ Auxiliary Nurse Midwife (ANM), ในการให้คำแนะนำ และบริการด้านสุขภาพอนามัยให้กับกลุ่มด้อยโอกาส การให้คำแนะนำในด้านโภชนาการ การให้การศึกษา และการตรวจสุขภาพอย่างต่อเนื่อง

### 3.2.3.3 กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้

#### 1) การจ้างงานในระบบแรงงาน

โครงการการจ้างงานเพื่อสาธารณะในชนบท มีวัตถุประสงค์ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่นที่มีความจำเป็น และสร้างหลักประกันให้กับคนทำงาน วิธีการหลักคือ การให้หลักประกันทางด้านอาหาร ( food security for the poor) สำหรับคนยากจน ร้อยละ 80 ของประชาชนในชนบทเป็นคนยากจน เนื่องจากไม่มีงานทำในช่วงหมดฤดูการเก็บเกี่ยว Andhra Pradesh ได้มีการออกนโยบายการสร้างงานกับผู้ที่มีรายได้น้อย หรือยากจน โดยผ่านการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อการ

<sup>80</sup> <http://www.labour.nic.in/ss/autonomous.html>

ขจัดความยากจน และการจ้างงานเพื่อสาธารณะ เช่น The Jawahar Rojgar Yojana ที่เป็นหลักประกันว่าคนยากจนจะมีงานทำ และโครงการความจำเป็นขั้นต่ำสุด และรัฐบาลจะทำให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายคนยากจนให้มีงานทำ มีอาหาร และปัจจัยพื้นฐานอย่างเพียงพอในการดำรงชีวิต

กฎหมายแรงงานของอินเดีย EST Act เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ไม่เป็นไปตามฤดูกาล ที่มีการใช้แรงงาน 10 คน หรือมากกว่า ที่ได้รับค่าตอบแทนประมาณ 7500<sup>81</sup> รูปี/เดือน ที่ครอบคลุมในกิจการประเภทร้านค้า โรงแรม ภัตตาคาร คลับ โรงภาพยนตร์ หนังสือพิมพ์ การขนส่ง

บทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบด้วย

ด้านกองทุน ลูกจ้าง นายจ้าง จะต้องนำเงินสมทบเข้ากองทุน ถ้าพนักงานมีรายได้ 40 รูปี/วัน ไม่ต้องส่งเงินสมทบ แต่ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม (Social Security Benefit) อัตราเงินสมทบ ลูกจ้าง 1.75% ของรายได้ และนายจ้าง 4.75% ของค่าจ้าง โดยจ่ายทุกวันที่ 21 ของทุกเดือน รัฐบาลสมทบเงินค่าใช้จ่ายในการบริการทางแพทย์ 12.5% ที่ได้จากผลประโยชน์จาก EST

ผลประโยชน์ที่ได้รับ ตามกฎหมาย EST

1. การรักษาพยาบาลทั้งตนเอง และครอบครัว
2. การได้รับการตรวจรักษาและการคลอดบุตร
3. กรณีการเสียชีวิต
4. กรณีทุพพลภาพ หรือไม่สามารถทำงานได้ ขณะมีครรภ์
5. ค่าทำศพ

2) การช่วยเหลืออาหารสำหรับผู้ที่มีรายได้ต่ำ

ระบบการกระจายเพื่อสาธารณะ (Public Distribution System –PDS) ว่าด้วยเรื่องอาหาร ในกฎหมาย The Essential Commodities Act 1955<sup>82</sup>

ข้อ 2 กำหนดความหมาย ดังนี้

<sup>81</sup> 1 รูปี เป็นเงินไทย ประมาณ .71 บาท

<sup>82</sup> To be published in the Gazette of India, extra-ordinary Part-II, section 3(i), Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution], New Delhi, 2001.

(d) APL (Above Poverty Line Families) หมายถึง ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน จะได้รับอาหารภายใต้ระบบ PDS

(e) Antyodaya Family หมายถึง ครอบครัวที่ยากจนในระดับเส้น BPL (Below Poverty Line Families) ที่ควรได้รับการจัดสรรอาหาร

(f) Below poverty line families หมายถึง ครอบครัวที่กำหนดโดยรัฐในการได้รับอาหารตามสัดส่วนที่กำหนด ที่ออกโดยรัฐบาลกลาง

(i) Essential Commodities หมายถึง สิ่งที่เป็นประโยชน์และจำเป็นต่อการดำรงชีวิต

(j) ร้านราคายุติธรรม (Fair Price Shop) หมายถึงร้านที่มีการจัดจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อการดำรงชีวิตของผู้ที่มีรายได้ต่ำหรือเท่ากับเส้นความยากจน

(l) ระบบ Public Distribution System- PDS หมายถึง ระบบเพื่อการกระจายสินค้าอุปโภคบริโภคเพื่อการดำรงชีวิตให้กับผู้ถือบัตร โดยการซื้อผ่านร้านราคายุติธรรม เช่น ข้าว ข้าวสาลี น้ำตาล น้ำมัน แก๊ซ อื่น ๆ

(m) บัตร Ration หมายถึง บัตรที่ออกโดยอำนาจรัฐเพื่อใช้ซื้อสินค้าราคาถูกร้านราคายุติธรรมตามระบบ PDS

ข้อ 6 การกระจายอาหาร (Distribution)

(1) วิธีการกระจายอาหารโดยบริษัทอาหารในอินเดียให้รัฐบาล หรือจากการบริจาคมควรเป็นไปตามที่กำหนดในภาคผนวก วรรค 4

(2) เจ้าของร้านค้าราคายุติธรรม ต้องทำการส่งสินค้าจากผู้บริจาคม หรือที่ได้จากรัฐ เพื่อแน่ใจว่ามีสินค้าในร้านค้าราคาถูก ในทุกสัปดาห์แรกของเดือน

คำสั่งการควบคุมระบบ PDS อนุมาตรา 3,4,5,6,7,8 10-12<sup>83</sup>

ข้อ 1. การกำหนดครอบครัวยากจนที่ต่ำกว่าเส้นความยากจน (Identification of families living below the poverty line)

ข้อ 2. บัตรของบุคคลที่ยากจน ประชาชนที่ยากจนต้องทำการกรอกแบบฟอร์มและหน่วยงานรัฐบาลจะทำการตรวจสอบ และจะได้รับบัตรคนยากจน (Ration Cards)

ข้อ 3. ขนาดและราคา (Scale of issue and issue price) รัฐบาลจะกำหนดราคาที่เหมาะสมของสินค้าแต่ละประเภท และเหมาะสมตามแต่ละช่วงเวลา

ข้อ 4. การกระจาย Distribution ประกอบด้วย

<sup>83</sup> Public Distribution System Control Order, 2001, from <http://www.tn.gov.in/>

(1) บริษัทอาหารของอินเดีย (The Food Corporation of India (FCI)) หรือตัวแทนที่ควบคุมโดยรัฐบาลกลาง ทำการจัดส่งเครื่องอุปโภคบริโภคที่มีคุณภาพแก่รัฐบาล เพื่อนำไปกระจายภายใต้ระบบ PDS แก่ร้านค้าที่สมัคร ภายใน 2 เดือน นับจากวันที่ได้รับการชำระเงินค่าสินค้าจากรัฐบาล

(2) รัฐบาลต้องกระจายอาหารไปสู่ท้องถิ่นภายใน 10 วัน หลังจากได้รับบริจาคให้กับร้านราคาถูก

#### ข้อ 5 การขึ้นทะเบียน (Licensing)

หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของร้านค้าราคายุติธรรม มีดังนี้

(1) ขายสินค้าอุปโภคบริโภคที่กำหนดให้กับผู้ถือบัตรในราคาที่กำหนดตายตัว และตามปริมาณที่กำหนด

(2) การแสดงข้อมูลเกี่ยวกับการแจ้งของร้านค้า (a) รายชื่อ BPL และผู้ได้รับผลประโยชน์กลุ่ม Antodaya (b) รายการสินค้าอุปโภคบริโภค (c) สัดส่วนของสินค้า (d) ราคาขาย (e) เวลาเปิด-ปิดของร้าน (f) จำนวนสต็อกสินค้า

#### ข้อ 6 การเฝ้าติดตาม (Monitoring)

รัฐบาลกำหนดวิธีการเฝ้าตรวจติดตามที่เหมาะสมในร้านค้าราคายุติธรรม ทุกๆ 6 เดือน (1) และให้มีการประชุมคณะกรรมการในระบบ PDS ที่จังหวัด อำเภอ ตำบล ช่วงเวลาการประชุมไตรมาสละ 1 ครั้ง การกำหนดหน้าที่การรายงานข้อมูล โดยร้านค้าราคายุติธรรม (i) รายงานให้ผู้มีอำนาจท้องถิ่นทุกวัน ที่ 7 ของเดือน (ii) ผู้มีอำนาจท้องถิ่นรายงานให้จังหวัดทุกวัน ที่ 15 ของเดือน และ (iii) จังหวัดรายงานให้รัฐบาลกลางทุกสิ้นเดือน นอกจากนี้รัฐบาลต้องให้ความรู้ในเรื่องสิทธิและประโยชน์ที่ได้ของผู้ถือบัตรภายใต้ระบบ PDS โดยการประกาศทางบอร์ดสิ่งพิมพ์ บริเวณร้านค้าราคายุติธรรม

ตามระบบ PDS มีการกำหนดประชาชนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน และกำหนดบัตรไว้ดังนี้<sup>84</sup>

#### 1. ครอบครัวที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน กำหนดไว้ดังนี้

##### 1.1 ในเมือง

- ครอบครัวมีรายได้จนถึง 15000 รูปี/ปี
- ไม่มีที่ดินเกษตร
- ทำเกษตรเล็กน้อย

<sup>84</sup> Cooperation, Food and Consumer Protection Department Targeted Public Distribution System from [http://www.tn.gov.in/citizen/tds\\_ctr.htm](http://www.tn.gov.in/citizen/tds_ctr.htm)

- แรงงานจ้างตนเอง
- ผู้สูงอายุ คนพิการและหญิงหม้ายที่ยากแค้น

### 1.2 ในชนบท

- ครอบครัวมีรายได้จนถึง 15000 รูปี/เดือน
- อยู่ในสลัม
- หาเลี้ยงตนเองเป็นรายวัน เช่น ขายพวงมาลัย แรงงานก่อสร้าง เป็นต้น

### 2. การถือบัตร

ลักษณะบัตรมี 2 สี คือ สีชมพู และเหลือง

สีชมพู มีสิทธิซื้อข้าว และสินค้าอุปโภคบริโภคในราคาที่กำหนดของรัฐบาลกลางสูงสุด 20 กิโลกรัมต่อเดือนต่อครอบครัว

สีเหลือง มีสิทธิซื้อสินค้าอื่น ยกเว้นข้าว เช่น น้ำตาล 3 กิโลกรัม หรือก๊าซ 5 ลิตร เป็นต้น

โดยราคาข้าวที่กำหนด คือ 2 รูปี/กิโลกรัม สำหรับข้าวทั่วไป และ 3.75 รูปี สำหรับข้าวเกรดเอ และกำหนดเวลาในการเปิด-ปิดของร้าน คือ เปิดเวลา 9.00-13.00 และ 14.00-18.00 น. ในเขตอำเภอ และ 8.30-12.30 และ 15.00-19.00 ในเมือง

## บทที่ 4

### วิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับ ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระ และแนวทางการพัฒนากฎหมาย

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพอิสระ โดยวิเคราะห์สวัสดิการและการส่งเสริมสวัสดิภาพในประเทศไทย และนำแนวคิดของต่างประเทศมาวิเคราะห์ในด้านการรักษาพยาบาล ด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย ด้านประกันสังคม และด้านหลักประกันรายได้ รวมทั้งแนวทางการพัฒนากฎหมายของไทยซึ่งมีรายละเอียดในการวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

#### 4.1 วิเคราะห์การจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระของประเทศไทย

หลักการสิทธิมนุษยชนเข้ามามีบทบาทโดยตรงต่อแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคม โดยที่สหประชาชาติมองว่าโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น และความยากจนเกิดมากขึ้นในทุกประเทศ สหประชาชาติจึงให้ความสำคัญกับผลกระทบของความยากจนต่อประชาชน ในฐานะปัจเจกบุคคลมากกว่ารัฐ จึงได้มีการกำหนดกติกาปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และประเทศไทยได้เข้าร่วมพันธกรณีเป็นภาคี โดยมาตรา 200 วรรค 1 ของรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับบทบาททางด้าน



สวัสดิการสังคมโดยตรง ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งได้บัญญัติให้รัฐคุ้มครองสิทธิของบุคคลในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามระดับการพัฒนาและทรัพยากรที่มีอยู่ในด้านต่างๆ<sup>85</sup> คือ

- 1) สิทธิในการทำงานอย่างเสรี ปลอดภัย เป็นธรรม และมีโอกาสเท่าเทียมกัน
- 2) สิทธิการได้รับสวัสดิการและประกันสังคม ซึ่งรวมถึงการดูแลด้านสุขภาพ การดูแลในยามเจ็บป่วย บำนาญ เงินช่วยเหลือเมื่อตกงาน เป็นต้น
- 3) สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือแก่ครอบครัว รวมทั้งการดูแลเด็กแรกเกิด และเยาวชน
- 4) สิทธิการได้รับมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพอย่างเพียงพอ ซึ่งรวมถึงการมีอาหารปลอดภัย ความหิวโหย และการมีที่พักอาศัยอย่างพอเพียง
- 5) สิทธิในการได้รับมาตรฐานด้านสุขภาพพอเพียง

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิบุคคลและการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ มีรายได้ที่เป็นธรรม และได้รับการส่งเสริมสุขภาพอนามัยที่ได้อย่างทั่วถึง ดังที่ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน (มาตรา 50) และดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52 ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้ มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้ และได้รับการป้องกันและจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>85</sup> ชูชัย ศุภวงศ์. (2545) สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในมิติของสิทธิมนุษยชน. (เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง มิติการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อแนวโน้มการจัดสวัสดิการสังคม). หน้า 7-8.

ทั้งนี้การจัดสวัสดิการให้กับประชาชนเป็นการนำแนวคิด โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net) มาเป็นแนวทางการพัฒนาระบบ สวัสดิการ ที่เป็นการให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามกฎหมาย ตลอดจนระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ใช้แรงงาน และผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่งมีใช้เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและสังคมตามนโยบายของรัฐ เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังเป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาและข้อตกลงร่วมทางสังคม และการกระจายรายได้อีกด้วย แนวคิดนี้เป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนเปราะบางหรือกลุ่มคนยากจน คนที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และสวัสดิการนั้นครอบคลุมสามด้านหลักๆ คือ บริการสังคม เช่น การศึกษา ที่ประเทศไทยมีการกำหนดขั้นต่ำว่าต้องศึกษาในระดับมัธยมศึกษา การรักษาพยาบาล ที่กำหนดให้ทุกคนต้องจ่าย 30 บาท และการประกันสังคม ที่กำหนดให้พนักงาน และนายจ้าง ต้องสมทบเงินเข้ากองทุน ร้อยละ 6 เป็นต้น

กฎหมายส่งเสริมสวัสดิการสังคม จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกันระหว่างแนวคิดทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพให้กับประชาชนทุกระดับได้อย่างทั่วถึง และให้ทุกกลุ่มเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐได้ กฎหมายส่งเสริมสวัสดิการสังคม จัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะ จึงได้นำ ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา มาเป็นแนวทางในการตรากฎหมายสวัสดิการสังคม โดยทฤษฎีนี้เชื่อว่า “สิทธิ” อยู่ที่ “ผลประโยชน์” และกฎหมายเป็นเพียงกลไกที่มีหน้าที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเน้นว่าต้นเหตุสำคัญของกฎหมายอยู่ที่การเป็นเครื่องมือเพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม วัตถุประสงค์ของกฎหมายอยู่ที่การปกป้องหรือขยายการปกป้องผลประโยชน์ของสังคม และนอกจากนี้ รัฐควรยึดหลักบริการสาธารณะเพื่อให้สวัสดิการต่าง ๆ อำนวยประโยชน์อย่างดีที่สุด คือ หลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ จากแนวคิดสวัสดิการสังคมดังกล่าว รัฐได้มีการตรา พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เพื่อที่เป็นกฎหมาย แม่แบบในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แต่การตรากฎหมายดังกล่าวนี้ ยังไม่ได้ครอบคลุมและส่งเสริมประชาชนทุกคนได้อย่างทั่วถึง และจริงจัง ที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พระราชบัญญัติประกันสังคม พระราชบัญญัติสาธารณสุข ดังจะเห็นได้จาก กรณีตัวอย่าง กลุ่มผู้ด้อยโอกาส คนเก็บของเก่าจากขยะขาย ในแต่ละด้านดังนี้

#### 4.1.1 ด้านสวัสดิการการรักษาพยาบาล

#### 4.1.1.1 ผู้ด้อยโอกาสต้องได้รับการรักษาพยาบาลที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น

ตามนโยบาย และกฎหมายด้านสวัสดิการรักษายาบาลของไทยนั้น การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยสำหรับประชาชน ถือเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการบริการรักษาพยาบาลที่ได้มาตรฐาน อย่างทั่วถึง โดยมีประสิทธิภาพ ผู้ยากไร้จะต้องได้รับการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 52 และโดยถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้บริการดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 80 รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์จะเห็นได้ว่า กลุ่มอาชีพอิสระที่ประกอบอาชีพเก็บของเก่าจากขยะขาย ไม่มีบัตร 30 บาท ในการเข้ารับรักษาพยาบาล ส่วนหนึ่งมาจากการย้ายถิ่นฐานมาจากต่างจังหวัด และมาเช่าบ้านอยู่ หรือมาสร้างบ้านที่พักที่มีลักษณะเป็นเพิงอยู่ตามแหล่งชุมชน ที่ไม่มีเลขที่บ้าน ที่ไม่สามารถขอบัตร 30 บาท รักษาโรคได้ และนอกจากนี้ไม่สามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมได้ เนื่องจากต้องสมทบเงินเข้ากองทุน ที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสไม่มีเงินสมทบเข้ากองทุนทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสไม่ได้รับการบริการทางสาธารณสุข และการรักษาพยาบาล ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 82 รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง และจากการที่มีรายได้ไม่แน่นอน เป็นการขาดหลักประกันรายได้จากรัฐบาล รายได้ไม่มีการกระจายไปทุกกลุ่มทุกอาชีพ ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ตามมาตรา 83 รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม และมาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ยังไม่ได้รับการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพในด้านการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพและอนามัย และรายได้ที่แน่นอน ที่ไม่เป็นธรรม ที่กลุ่มเหล่านี้ควรได้รับการทางสาธารณสุข รายได้ และให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีอย่างเท่าเทียมกันกับประชาชนทุกคน

#### 4.1.1.2 การได้รับการรักษาพยาบาลตามหลักประกันสุขภาพ โครงการ 30 บาท

ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 เพื่อจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐานและให้ประชาชนชาวไทยมีสิทธิได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานด้วยกันทุกคน ตามนโยบายหลักประกันสุขภาพ 30 บาท รักษาทุกโรค ของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จะเห็นได้ว่าประเทศไทย ได้มีการจัดสวัสดิการครอบคลุมการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานแก่คนไทยทุกคน

แต่ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้คนไทยได้รับการรักษาในสถานพยาบาลประจำตามที่กำหนดในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะระบุชื่อสถานพยาบาลประจำใกล้บ้านพักหรือที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน โดยจ่ายค่าธรรมเนียมเข้ารับบริการครั้งละ 30 บาท การที่ได้มีการระบุสถานพยาบาลประจำไว้ ทำให้ผู้ที่ทำงานอิสระไม่มีที่อยู่แน่นอนลำบากที่จะเข้ารับการรักษาพยาบาลที่จ่ายเงินเพียง 30 บาท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระ ที่มีที่พักไม่แน่นอน และมักทำงานห่างจากถิ่นที่อยู่ที่ระบุไว้ในทะเบียนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย ที่ส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดเป็นคนในชนบทแต่ต้องเข้ามาทำงานในเมือง และมีที่พักพิงไม่ตรงกับที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน บางคนไม่มีแม้แต่บัตรประชาชน ดังนั้นจึงยากที่จะเข้ารับการรักษาพยาบาลโดยเสียค่าธรรมเนียม 30 บาท ตามที่ได้ระบุไว้ในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า และเมื่อเกิดเจ็บป่วยทั่วไปที่มีไขุ่บัดิเหตุ และต้องการเข้ารับการรักษาพยาบาล จากสถานพยาบาลที่อยู่ใกล้ๆ ก็มักจะได้รับการปฏิเสธ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคเมื่อเทียบกับผู้ที่เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลที่ตรงกับที่สถานพยาบาลประจำตามที่กำหนดในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ในขณะที่ของประเทศเกาหลีใต้ มีโปรแกรมประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self Employed) หรือไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานทั่วไป ผลประโยชน์ ที่มีลักษณะเป็นกองทุนประกอบด้วยผู้ประกันตนของกองทุนประกันสุขภาพของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถจ่ายค่าประกันได้ จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐโดยการจัดหาบริการทางการแพทย์ให้ ประกันสุขภาพสำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ หรือไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานทั่วไป โดยได้รับสิทธิด้านการบริการทางการแพทย์ การให้คำปรึกษา และความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ และสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินสำหรับการดูแลรักษา โดยการสมทบ ในกลุ่มที่มีรายได้น้อย จะมีแหล่งเงินทุนของกองทุนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาจากรัฐบาล 80% และอีก 20% มาจากรัฐบาลท้องถิ่น และกลุ่มที่มีรายได้น้อยแบบจ้างงานตนเอง การจ่ายเงินให้กับกองทุนมากขึ้นอยู่กับรายได้ของครัวเรือน อสังหาริมทรัพย์ที่มี และขนาดของครอบครัว โดยที่รัฐบาลจ่ายเข้ากองทุน ร้อยละ 30-40 ซึ่งเป็นธรรมให้ผู้มีรายได้น้อยที่ด้อยโอกาสได้รับการบริการทางการแพทย์ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

#### 4.1.2 การได้รับการคุ้มครองสวัสดิการตามหลักประกันสังคม ที่ต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน

ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นการกำหนดสำหรับผู้ที่มิรายได้และมีการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ที่เรียกว่าผู้ประกันตน โดยกำหนดให้ผู้ประกันตน รัฐบาล นายจ้าง จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อที่จะให้มีการคุ้มครองในด้าน การเจ็บป่วย ประสบอันตราย ทูพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมถึง คลอดบุตร ตาย ชราภาพ และการว่างงาน สำหรับสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป และตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นไป ได้มีการกำหนดให้ผู้มีรายได้และมีงานทำอาชีพอิสระหลากหลายสาขา ที่มีอายุระหว่าง 15-60 ปี สามารถสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้โดยสมัครใจ และส่งเงินสมทบอัตราเดียวกันเท่ากันหมด ทุกสาขาอาชีพ ได้แก่ คนงานตัดอ้อย กรีดยาง เกษชากร แรงงานกิจการประมง ได้แก่ ตั้งเรือ คนคัดแยกปลา คนขับแท็กซี่ สามล้อ หรือตุ๊กตุ๊ก จักรยานยนต์ จักรยานสามล้อ สีสื่อเล็ก คนขายของทั้งที่หาบเร่ แผงลอย หรือร้านขายของชำต่างๆ ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างนาฬิกา และผู้ประกอบการอาชีพอิสระไม่มีนายจ้างหรือฟรีแลนซ์ คือ ทนายความ สถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์ หรือแพทย์ เป็นต้น

แต่จากการสัมภาษณ์ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเกือบของเก่าขาย จะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการคุ้มครองความมั่นคงในการดำรงชีพตามหลักประกันสังคม โดยการเข้ากองทุนประกันสังคมได้ เนื่องจาก พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 เป็นการจัดบริการสังคมที่ต้องมีการสมทบเงินเข้ากองทุน ที่เป็นปัญหาสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ที่ประกอบอาชีพอิสระ โดยที่ไม่สามารถมีเงินรายได้ที่เพียงพอที่จะสมทบเงินเข้ากองทุนได้ ถึงแม้ว่าจะมีการขยายให้สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยมีการสมทบเงินแบบอัตราเดียว ซึ่งการขยายกลุ่มผู้เข้าประกันสังคมดังกล่าว ยังขยายไปไม่ถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่มีรายได้ไม่แน่นอน ในขณะที่ประเทศเกาหลีใต้ ระบบประกันสังคมอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมแห่งชาติ (National Social Insurance System) สำหรับพนักงานลูกจ้างที่เข้าระบบประกันสังคม โดยพนักงานจะได้รับเงินบำนาญเมื่อชรา ไม่สามารถทำงานได้ และตาย กลุ่มที่เข้าประกันสังคมมีอายุ 18-59 ปี พนักงานลูกจ้างสมทบเงิน ในอัตราร้อยละ 4.5 และเจ้าของกิจการร้อยละ 4.5 เท่าๆ กัน โดยบทบัญญัติในการคุ้มครองมีความแตกต่างกันในกลุ่มพนักงานบริษัท ทหาร ครูเอกชน ช่างนา ช่างประมง และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และ กรณีรักษาพยาบาล เป็นโครงการการรักษาทางการแพทย์ ที่มีการจ่ายเงินสมทบ 1-4% ของเงินเดือนเข้ากองทุน จำนวนเงินที่จ่ายประมาณ 1.64% รวมทั้งของพนักงานและนายจ้าง และรัฐบาลสมทบอีกส่วนหนึ่ง กรณีการรักษาพยาบาล จะขึ้นกับระบบการประกันการรักษาพยาบาล (Medical insurance system) ดำเนินการภายใต้ The Medical

Insurance Act ที่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด ยกเว้นผู้ที่มีรายได้ต่ำที่ไม่สามารถจ่ายค่าประกันได้ และสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ที่มีรายได้น้อย รัฐบาลได้มีโครงการช่วยเหลือทางการแพทย์ ที่เป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยที่ต้องการความช่วยเหลือ และที่ไม่สามารถสมทบเงินเข้าโครงการประกันการรักษาพยาบาลได้ โครงการนี้เป็นกองทุนของรัฐบาล ที่จัดเตรียมสำหรับผู้ยากจน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือทางการแพทย์ และกลุ่มที่สอง เป็นการช่วยเหลือที่ให้มีการช่วยเหลือตนเองได้ และประเทศฟิลิปปินส์ ที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูลนั้น กฎหมายกำหนดว่าค่าประกันในการให้บริการดังกล่าว เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นในการจ่ายเบี้ยประกันให้แก่ผู้ยากไร้ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูล จึงเป็นผลประโยชน์อย่างมากที่ผู้ด้อยโอกาสได้เข้าถึงบริการด้านสวัสดิการสังคมของรัฐ และตามบทบัญญัติการจ่ายเบี้ยประกัน ได้เพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ชำระเบี้ยประกัน มีโทษปรับ สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ ที่ไม่ได้จ่ายเบี้ยประกัน มีบทลงโทษด้วยการปรับเงินไม่น้อยกว่า 500 เปโซ แต่ไม่เกิน 1,000 เปโซ

#### 4.1.3 ด้านสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทย พบว่า ยังไม่มีบทบัญญัติในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยสำหรับผู้ด้อยโอกาสโดยตรง เช่นเดียวกับกลุ่มแรงงานในระบบที่ ได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ดังปรากฏในเรื่องโรคซึ่งเกิดขึ้น เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 พ.ศ. 2515 และกำหนดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยสำหรับลูกจ้าง และความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง พ.ศ. 2528 ที่ได้ให้ความหมายของความปลอดภัยในการทำงาน หมายถึง สภาพการทำงานซึ่งปลอดจากเหตุอัน จะทำให้เกิดอุบัติเหตุ การประสบอันตราย โรค การเจ็บป่วย หรือความเดือดร้อน รำคาญ เนื่องจากการทำงานหรือเกี่ยวกับการทำงาน และเมื่อเทียบกับประเทศเกาหลีใต้ ก็ยังไม่มี การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัย แต่มีโครงการส่งเสริมและป้องกันทั้งในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น โครงการส่งเสริมสุขภาพฟัน และโภชนาการ และการป้องกันโรคในกลุ่มผู้ใหญ่ที่ด้อยโอกาส จากโรคเรื้อรังตามกฎหมายส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติ 1995 ที่เป็นการช่วยเหลือประชาชน ในการดูแลตนเองให้มีสุขภาพดีขึ้น แต่ในประเทศไทย ได้มีกฎหมายที่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนต้องได้รับการคุ้มครองทางด้านสุขภาพอนามัยจากขยะมีพิษ คือ

**4.1.3.1 ความรับผิดชอบของผู้ทิ้งขยะมูลฝอยติดเชื้อ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535**

ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 ก็ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

กับการการเก็บ การขน และการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ ที่ต้องมีการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ ตามเกณฑ์มาตรฐานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนได้ ต้องมีการควบคุมการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน และเพื่อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการด้านสุขภาพอนามัย รวมทั้งเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพที่เกี่ยวกับการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ จึงได้มีการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้ใน 3 กรณี คือ ค่าธรรมเนียมการให้บริการในการเก็บ และขนสิ่งปฏิกูลมูลฝอย (2) ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต และ (3) ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้ง กรณีที่ผู้มีหน้าที่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ค้างชำระค่าธรรมเนียมติดต่อกันเกินกว่า 2 ครั้ง หมายถึงการไม่ชำระค่าธรรมเนียมติดต่อกันเป็นครั้งที่ 3 เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดการดำเนินการไว้ได้จนกว่าจะเสียค่าธรรมเนียมและค่าปรับจนครบจำนวน จะเห็นได้ว่า ตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงผู้เก็บของเก่าจากขยะขาย ที่อาจได้รับอันตรายจากการขนสิ่งปฏิกูลที่เป็นพิษไปทิ้งไว้ตามกองขยะหรือกองทิ้งไว้ในที่รกร้างที่มักพบเสมอ เช่น การพบถังสารเคมีทิ้งไว้ จนมีการรั่วซึมออกมา ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมีเพียงการเก็บค่าธรรมเนียม และค่าปรับจากการที่ไม่เสียค่าธรรมเนียมเท่านั้น แต่ยังไม่มียกเว้นในการลงโทษผู้ที่ทิ้งเศษซากมีพิษ และการชดเชยให้กับผู้ที่ได้รับผลเสียหายที่เกิดการเจ็บป่วย จากการเก็บเศษซากมีพิษของบริษัท โรงงาน นั้น ซึ่งที่ผ่านมา ถ้าพบว่าประชาชนเกิดการเจ็บป่วยจากการได้รับสารพิษของโรงงานใดๆ ต้องฟ้องร้องตามกฎหมายแพ่ง ที่เรียกความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ที่ไม่ได้เป็นการส่งเสริม สวัสดิภาพด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

#### 4.1.3.2 ความรับผิดชอบผู้ทิ้งของเสียอันตราย ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. ....

กำหนดให้ผู้ผลิตต้องร่วมรับผิดชอบในการกำจัดมูลฝอย และผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว เพื่อประโยชน์ในการรักษาสีสิ่งแวดล้อม และป้องกันความเสียหายหรืออันตรายแก่ร่างกายสุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จากการ รั่วไหลหรือแพร่กระจายของเสียอันตรายในผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ที่ต้องมีความรับผิดชอบทางแพ่ง เมื่อทำให้เกิดการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นการรวมถึงค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพของกลุ่มเก็บขยะได้ ในกรณีที่ยังมีผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วที่จะก่อให้เกิดของเสียอันตรายอยู่ในกองขยะ หรือการทิ้งอยู่บริเวณต่างๆ ที่เป็นที่สาธารณะ

#### 4.1.4 สถิติการด้านหลักประกันรายได้

ในประเทศต่าง ๆ ไม่มีกฎหมายที่มีการบัญญัติหลักประกันรายได้ สำหรับผู้ด้อยโอกาสไว้โดยตรง แต่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานในระบบ ดังเช่น ในประเทศไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เป็นการกำหนดให้เฉพาะการจ้างงานที่มีลักษณะเป็น นายจ้างและลูกจ้าง และที่มีการตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับ ระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่าย ให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ตาม บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดอัตราค่าจ้างในกลุ่มประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ ไว้ เช่น กลุ่มเก็บของ เก่าจากขยะขาย เนื่องจาก กลุ่มบุคคลนี้จัดเป็นกลุ่มแรงงานนอกระบบที่ด้อยโอกาส และโดย สภาพอาชีพเก็บของเก่าจากขยะ มิใช่อาชีพรับจ้างที่จะได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่เป็นอาชีพการค้าประเภทหนึ่ง โดยตัวสินค้าที่นำมาขายได้มาจากการ เก็บจากถังขยะ หรือสถานที่ต่างๆ ที่ถังขยะ แล้วนำออกมาขายในราคาที่กำหนดโดยผู้รับซื้อ ซึ่งในกรณี การขายหากผู้รับซื้อให้ราคาต่ำ ก็อาจไม่ขายให้ก็ได้ แล้วนำไปขายให้ผู้รับซื้อรายอื่นๆ ต่อไป นอกจากนี้ ตามกฎหมายของไทย ยังไม่มีกฎหมายการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับประเทศอื่นอย่าง เกาหลีใต้ ก็ได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปตามกฎหมาย Minimum Wage Act of 1986 ภายใต้กฎหมาย Labour Standards Act แก้ไข 1998 ที่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับการจ้างและอัตราค่าจ้าง โดยการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีการปรับปีต่อปี โดยการกำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปตามค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ค่าจ้างตามประเภทของแรงงาน และผลผลิตภาพ ของงาน (มาตรา 4 วรรค 1 และ 2 และมาตรา 8 วรรค 1) และรวมทั้งประเทศฟิลิปปินส์ด้วย ที่ การประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปตามกฎหมาย อัตราค่าจ้างแห่งชาติภายใต้ กฎหมาย Republic Act No. 6727 ที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมทั้งเกษตรกร และที่ไม่ใช่เกษตรกร และแรงงานใน ทุกภาค และกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละภาคธุรกิจแตกต่างกัน เช่น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับภาคเอกชน ทั้งเกษตรกรและมิใช่เกษตรกรควรมีการเพิ่มขึ้นเป็น 25.00 เปโซ/วัน และ โรงงานเกษตรกรรมที่อยู่นอกรัฐที่ลงทุน ที่มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านเปโซ ที่มีอัตราค่าจ้าง 20.00 เปโซ แรงงานลูกจ้างอุตสาหกรรมหัตถกรรม ธุรกิจ โรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ ค่าขายที่มี แรงงานไม่เกิน 10 คน และธุรกิจที่มีเงินลงทุนที่ไม่เกิน 5 แสน เปโซ และมีพนักงานไม่เกินกว่า 20 คน ที่อยู่ในเขตรัฐส่งเสริมการลงทุน ที่มีอัตราค่าจ้าง 15.00 เปโซ โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้ ไม่รวม ผู้ช่วยเหลืองานบ้านและงานบริการในบ้าน เช่น คนขับรถ ธุรกิจบริการค่าขายที่จ้างงานไม่เกิน 10 คน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศ ยังไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการประกันรายได้ สำหรับกลุ่ม ผู้ด้อยโอกาสที่ยากจนไว้โดยตรง



แต่ทั้งนี้ในแต่ละประเทศ ได้มีบทบัญญัติที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาส ในกรณีที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นฐานความยากจน ดังนี้

ประเทศไทย มีกรมประชาสงเคราะห์ที่ให้ความช่วยเหลือ โดยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย สำหรับครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะพิจารณาให้การสงเคราะห์ ครอบครัว ๆ ละไม่เกิน 2,000 บาท ติดต่อกันไม่เกิน 3 ครั้ง เพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพ หรือ ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษา และให้บริการแก่ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ในแหล่งชุมชนต่าง ๆ โดยการจัดหน่วยสงเคราะห์ครอบครัวเคลื่อนที่ จะเห็นได้ว่า การช่วยเหลือนี้เป็นการช่วยเหลือเป็นครั้งคราวเท่านั้นที่เป็นการแก้ปัญหามากกว่าการป้องกัน และตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529 เป็นการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่ประสบความเดือดร้อน สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อให้การสงเคราะห์ทั่วถึงยิ่งขึ้น กรมประชาสงเคราะห์จึงได้วางระเบียบไว้ เฉพาะ “ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน” และ “ผู้ไร้ที่พึ่ง” โดยการได้รับการสงเคราะห์จะเป็นการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของไม่เกินวงเงินครั้งละ 1,000 บาท หรือตามที่กระทรวงการคลังอนุมัติเพิ่มวงเงินช่วยเหลือ ในภายหลังและจะช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว ในด้านค่าเครื่องอุปโภคบริโภค และหรือค่าใช้จ่ายในการครองชีพตามความจำเป็น ค่ารักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าอุปกรณ์การรักษา ค่าอาหารที่โรงพยาบาล หรือสถานพยาบาลของทางราชการสั่ง และรวมถึงค่าพาหนะ ค่าอาหารระหว่างการติดต่อรักษาพยาบาล ที่เป็นการช่วยเหลือมากกว่าการป้องกัน

ในขณะที่ประเทศเกาหลีใต้ ได้ออกกฎหมายสำหรับผู้ด้อยโอกาสที่มีรายได้น้อยกว่ามาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพ ที่เป็นการใช้ระบบการช่วยเหลือประชาชน (Public Assistance) โดยรัฐบาล คือ The National Basic Livelihood Security Act 1999 ที่เป็นกฎหมายคุ้มครองกลุ่มที่มีรายได้น้อย ที่มีการบัญญัติถึงค่าครองชีพขั้นต่ำในแต่ละปี และ โครงการต่าง ๆ ที่เป็นการประกันถึงมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่สำหรับบุคคลที่หาเลี้ยงชีพตนเองได้เพียงเล็กน้อย ที่มีรายได้น้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยผู้ขอความช่วยเหลือ จะได้รับเงินช่วยเหลือในการจ่ายค่าอาหาร การเข้าเรียนฟรี ค่ารักษาพยาบาลที่เกิดจากอุบัติเหตุหรือที่ป่วยเป็นโรคไม่สบาย และทั้งนี้ ผู้ขอความช่วยเหลือจะต้องมาขึ้นทะเบียน และรัฐบาลจะทำการตรวจสอบว่ามีรายได้น้อยกว่ามาตรฐานที่กำหนด และนอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งกองทุนประกันสุขภาพที่มีลักษณะเป็นกองทุนย่อย โดยกองทุนสำหรับผู้ด้อยโอกาสที่มีความยากจน รายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน กองทุนนี้ รัฐบาลจะจัดสรรให้ ร้อยละ 80 และหน่วยงานท้องถิ่นจัดสรรให้ ร้อยละ 20

ประเทศอินเดีย การช่วยเหลือที่เป็นการสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นการป้องกัน และสร้างหลักประกันการมีรายได้เพียงพอ โดยที่มีการออกกฎหมายในการช่วยเหลือสำหรับผู้ยากจนที่ด้อยโอกาสโดยตรง ที่มีการกระจายสินค้าอุปโภคบริโภคในราคาถูกลงให้ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นการสร้างหลักประกันรายได้ แต่เป็นการช่วยเหลือให้มีรายได้ที่เพียงพอกับการดำรงชีวิต โดยให้มีการขึ้นทะเบียนคนยากจนที่ต้องการความช่วยเหลือ โดยรัฐบาลกลางอินเดียจะมีการกำหนดร้านค้ารายค้าอุตสาหกรรมขายของราคาถูกลงให้กับคนถือบัตรให้ซื้อข้าวได้ในราคาพิเศษ อีกกลุ่มหนึ่ง จะได้ซื้อน้ำตาล ก๊าซในการหุงต้ม ที่เป็นหลักประกันได้ว่ามีข้าวกินแน่นอน จะเห็นได้ว่า รูปแบบการให้ความช่วยเหลือ หรือการสงเคราะห์สำหรับผู้ด้อยโอกาสทั้งของไทยและต่างประเทศ ได้นำแนวคิดเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคมมาใช้ที่หลากหลาย เช่น การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินสดตามความจำเป็น อย่าง การให้เงินสงเคราะห์ของประเทศไทย การกำหนดส่วนลดราคาอาหาร เช่น กฎหมายของประเทศอินเดีย การยกเว้นค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียมในการรักษาพยาบาล หรือการเข้าเรียน เช่น กฎหมายการช่วยเหลือสาธารณะของประเทศเกาหลีใต้ สิ่งเหล่านี้ เป็นการช่วยเหลือที่เป็นหลักประกันรายได้ที่ให้มีเงินเพียงพอแก่การดำรงชีพ

#### 4.2 แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย

จากการศึกษาสภาพและปัญหาของผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย จากงานวิจัยต่าง ๆ และจากการสำรวจกรณีศึกษาผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย ชุมชนอ่อนนุช จะเห็นได้ว่า ผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย ยังมีปัญหา คือ

1) การรักษาพยาบาล ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ ทั้งในระบบประกันสังคม ที่ต้องมีการสมทบเงินเข้ากองทุน และการเข้าระบบประกันสุขภาพ 30 บาทรักษาทุกโรคได้ เนื่องจากการเข้าระบบประกันสุขภาพ ต้องมีการแจ้งที่อยู่ชัดเจน ซึ่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสส่วนใหญ่ย้ายภูมิลำเนาจากต่างจังหวัด ถ้าจะเข้าระบบประกันสุขภาพได้ ต้องกลับไปอยู่บ้านที่ต่างจังหวัด ซึ่งก็ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากในบ้านถิ่นที่อยู่ ไม่มีงานให้ทำ และไม่สามารถหาเงินเลี้ยงชีพได้ การที่เข้ามากรุงเทพมหานคร และเก็บของเก่าจากขยะขาย ถึงแม้ว่ารายได้จะไม่เพียงพอ แต่ก็ยังสามารถเลี้ยง

ชีพตนเองได้บ้าง จึงทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขายมักไม่ได้รับสวัสดิการของรัฐเท่าที่ควรจะได้รับ

2) นอกจากนี้ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพในความปลอดภัย และสุขภาพอนามัย เนื่องจากชีวิตความเป็นอยู่ จากการที่อยู่อาศัยในแหล่งที่มีขยะทับถมกัน การเก็บขยะดังกล่าวนี้ จะมีสารพิษปนเปื้อนอยู่มาก เช่น สารพิษจากตะกั่ว สารแคดเมียม และสารอื่นๆที่อยู่ในซาก ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ ที่หมดสภาพการใช้งานที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตได้ แม้สารพิษนั้นจะมีเพียงเล็กน้อยแต่จากการได้รับพิษสะสมกันเป็นเวลานานๆ จะเป็นอันตรายอย่างยิ่งในอนาคต และ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสนี้ก็ไม่ได้รับทราบถึงอันตราย หรือหากทราบก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากความจำเป็นในชีวิตโดยที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่จะจัดการวางแผนให้คำแนะนำ เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

3) ปัญหาด้านรายได้ จากการเข้าไปในสภาพพื้นที่กองขยะอ่อนนุช และการสัมภาษณ์ไม่พบผู้สูงอายุ และ โดยที่ผู้ทำงานเกี่ยวข้องกับกองขยะต่างก็ยืนยันว่ามีความเคยชินกับการทำงาน ไม่มีผู้ให้คำแนะนำการระงับสารพิษ และนอกจากนี้ ผู้ด้อยโอกาสผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขายยังมีรายได้ที่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ เนื่องจากการขายของเก่าต่อชิ้นที่มีราคาที่ไม่แน่นอน ถูกเอาเปรียบจากเจ้าของร้านที่รับซื้อของเก่า เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองผลประโยชน์ที่ได้รับ มีเพียงเงินค่าสินค้าที่เป็นค่าตอบแทนการทำงานที่ค่อนข้างต่ำเท่านั้น ในทางกฎหมาย ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขายดังกล่าวไม่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบและนอกระบบตามกฎหมายแรงงาน ทั้งตามประกาศกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่จะมีการขยายการคุ้มครองไปยังกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ เช่น กลุ่มที่ไม่มีนายจ้างหรือจ้างตนเอง คือ ทยความสถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์ หรือแพทย์ เป็นต้น หรือกลุ่มแรงงานไทยที่ประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ ที่มีรายได้ และยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม เช่น คนรับงาน ไปทำที่บ้าน คนรับจ้างตามฤดูกาล ได้แก่ คนงานตัดอ้อย กรีดยาง เกี่ยวข้าว แรงงานกิจการประมง ได้แก่ ดั้งเกเรือ คนคัดแยกปลา คนขับแท็กซี่ สามล้อ หรือตุ๊กตุ๊ก จักรยานยนต์ จักรยานสามล้อ ลี้อเล็ก คนขายของทั้งที่หาบเร่ แผงลอย หรือร้านขายของชำต่างๆ ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่อมนาฬิกา การที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขายยังไม่จัดว่าเป็นกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย ก็เป็นกลุ่มที่มีประโยชน์ต่อสังคมอย่างมาก โดยเฉพาะการช่วยในการรักษา สิ่งแวดล้อม ถึงแม้ว่าคนทั่วไปจะมองว่าคนเก็บของเก่าจากขยะขาย เป็นพวกกลุ่มที่ว่าเป็นกลุ่มเร่ร่อน ไม่มีงานทำประจำ แต่พวกเขาก็พยายามที่จะหารายได้ เพื่อการยังชีพของเขา และการหารายได้ของเขาเป็นการ

ช่วยเหลือสังคมอย่างมาก ดังนั้นผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขายนี้ ก็ควรได้รับการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพเช่นเดียวกับแรงงานรับจ้างทั่วไป จึงควรมีการกำหนดให้มีการจดทะเบียนการประกอบอาชีพให้กลุ่มคนเหล่านี้จัดอยู่ในกลุ่มประกอบอาชีพอิสระที่จัดเป็นแรงงานนอกระบบ และได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัย และการรักษาพยาบาลฟรี

เมื่อได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าจำเป็นที่ต้องมีการหามาตรการ และแนวทางของกฎหมายสวัสดิการสังคมและคุ้มครองสวัสดิภาพที่เกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายของต่างประเทศแล้ว ในประเทศเกาหลีใต้ เป็นภาคีของกติกาว่าด้วยสิทธิพลเมือง และได้มีการกำหนด กฎกติกาในการส่งเสริมกลุ่มผู้ยากไร้ ที่ถือว่าเป็นประชาชนที่ต้องได้รับการส่งเสริม ตามกฎกติกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยก็เข้าเป็นภาคีเช่นกัน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้กำหนด กฎกติกาในการส่งเสริมกลุ่มผู้ยากไร้ ไว้เหมือนสิทธิเด็ก แต่ก็ได้มีการกติกากฎโดยทั่วไปว่าด้วยเรื่อง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่มีการกำหนดสิทธิการได้รับสวัสดิการและการประกัน ด้านสังคม การดูแลด้านสุขภาพ สิทธิในการได้รับมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพอย่างพอเพียง สิทธิการได้รับมาตรฐานด้านสุขภาพที่พอเพียง ซึ่งจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย จะเห็นได้ว่า กลุ่มนี้ต้องการสวัสดิการในการรักษาพยาบาล การประกันสังคม การส่งเสริมสุขภาพอนามัย และการประกันรายได้ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการ แก้ไขกฎหมายให้มีการขยายครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้ได้รับการบริการ โดยอาจกำหนด ระบุสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสไว้โดยตรง ทั้งนี้กฎหมายที่มีอยู่ในขณะนี้ยังไม่ไปถึงอาชีพผู้เก็บของเก่าจากขยะขาย เช่น ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545 ผู้ที่ได้รับบัตรสุขภาพต้องมีหลักแหล่งที่อยู่ในท้องถิ่นตามสถานที่ตั้งของโรงพยาบาลที่กำหนด เช่น ถ้าโรงพยาบาลอยู่ในเขต จังหวัดสมุทรปราการ บัตรประชาชนต้องอยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นด้วย ซึ่งส่วนใหญ่ผู้ประกอบอาชีพ เก็บของเก่าจากขยะขาย จะย้ายถิ่นมาจากต่างจังหวัด และบัตรประจำตัวประชาชนก็อยู่ในท้องถิ่น บ้านเกิดของตน ซึ่งก็คือการได้บัตรสุขภาพก็ต้องกำหนดโรงพยาบาลที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นด้วย ส่วน ตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดไว้ว่าผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบตามที่ กำหนด ซึ่งในกลุ่มนี้ไม่อาจจ่ายเงินสมทบได้ เนื่องจากมีรายได้ไม่เพียงพอ และนอกจากนี้ ตาม กฎหมายของไทย ยังไม่มีกฎหมายหลักประกันรายได้สำหรับผู้ยากจนโดยตรง ทำให้ในกลุ่มนี้ไม่มี ความมั่นคงในรายได้ ทั้งนี้ในประเทศเกาหลีใต้ให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ยากไร้ ที่ด้อยโอกาส ที่ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งกองทุนย้อยขึ้น และมีกฎหมายสำหรับผู้ยากไร้โดยตรง คือ The National Basic Livelihood Security Act 1999 ที่เป็นกฎหมายคุ้มครองกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ และหลักการประกัน สุขภาพ ให้รัฐบาลช่วยเหลือร้อยละ 80 และท้องถิ่น ร้อยละ 20 โดยผู้ที่มีรายได้ต่ำไม่ต้องจ่ายเงิน

สมทบ และแนวทางของประเทศอินเดีย ที่มีกฎหมายที่เป็นการประกันรายได้ คือ การให้สิทธิในการซื้อสินค้าในราคาถูกลงกว่ากลุ่มอื่น ที่เป็นการช่วยลดรายจ่ายให้เพียงพอกับรายได้ที่ได้รับ ตามมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีพ จากแนวทางดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีแนวทางในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพ กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก่าจากขยะ ใน 2 แนวทางคือ การปรับปรุง หรือเพิ่มเติม กฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง หรืออีกแนวทางหนึ่งคือ การตรากฎหมายใหม่ให้ตรงต่อลักษณะและสภาพของผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย เพื่อให้มีกฎหมายเพียงฉบับเดียวในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสโดยตรง โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### 4.2.1 ปรับปรุง หรือเพิ่มเติม กฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง

การปรับปรุง หรือเพิ่มเติม กฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง โดยการปรับปรุงใน 4 ด้านดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

##### 4.2.1.1 ด้านการรักษาพยาบาล

ตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

มาตรา 6 บัญญัติว่า “ บุคคลใดประสงค์จะใช้สิทธิตามมาตรา 5 ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนต่อสำนักงานหรือหน่วยงานที่สำนักงานกำหนด เพื่อเลือกหน่วยบริการเป็นหน่วยบริการประจำ

การลงทะเบียนเลือกหน่วยบริการประจำ การขอเปลี่ยนแปลงหน่วยบริการประจำ และหน้าที่ของหน่วยบริการประจำที่พึงมีต่อผู้รับบริการ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของบุคคลเป็นสำคัญ

ในกรณีที่บุคคลใดมีสิทธิเลือกหน่วยบริการเป็นอย่างอื่นตามหลักเกณฑ์การได้รับสวัสดิการหรือตามสิทธิที่บุคคลนั้นได้รับอยู่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งอื่นใด ให้การใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขในหน่วยบริการเป็นไปตามหลักเกณฑ์การได้รับสวัสดิการหรือสิทธิของบุคคลนั้น”

และตาม มาตรา 7 บัญญัติว่า “ บุคคลที่ได้ลงทะเบียนแล้ว ให้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขได้จากหน่วยบริการประจำของตนหรือหน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควร หรือกรณีอุบัติเหตุหรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้บุคคลนั้นมีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึง

ความสะดวกและความจำเป็นของผู้ใช้สิทธิรับบริการ และให้สถานบริการที่ให้บริิการนั้นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

จากมาตรา 6 และมาตรา 7 ตามที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้กำหนดข้อบังคับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการ ใช้สิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่น กรณีที่มีเหตุสมควร ฯ ตามข้อบังคับข้อ 13 ว่า “ กรณีที่ผู้รับสิทธิหรือญาติประสงค์จะย้ายไปรับบริการที่หน่วยบริการประจำของตน หน่วยบริการปฐมภูมิในเครือข่าย หรือหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำเห็นชอบ ให้หน่วยบริการอื่นอำนวยความสะดวกในการนำส่งผู้มีสิทธิไปรับบริการที่หน่วยบริการนั้น และถ้าหน่วยบริการประจำไม่สามารถรับย้ายผู้มีสิทธิหรือไม่สามารถจัดหาหน่วยบริการอื่นให้ได้ หน่วยบริการประจำต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นหลังจากที่ได้รับทราบความประสงค์ขอย้ายให้แก่สถานบริการอื่น” และต่อมา คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ สปสช 06/ว479 ลงวันที่ 19 เมษายน 2548 เพิ่มเติมรายละเอียด ในความหมาย ของการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของหน่วยบริการประจำไว้ว่า “ หากเกิดกรณีที่ ผู้มีสิทธิในระบบหลักประกันสุขภาพทั่วหน้าไปใช้สิทธิ ณ สถานบริการอื่น ตามข้อบังคับ มีหลักเกณฑ์ตามข้อ 3 เงื่อนไขการขอรับชดเชย ต้องเป็นการให้บริการในกรณีดังต่อไปนี้ ในข้อ 3.1 กรณี ที่มีเหตุสมควร ให้หน่วยบริการประจำและผู้มีสิทธิเห็นชอบร่วมกัน ทั้งนี้หน่วยบริการประจำต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้กับสถานบริการอื่น”

จากข้อบังคับของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังกล่าวเมื่อผู้มีสิทธิรับบริการสาธารณสุข เจ็บป่วยและขอเข้ารับบริการจากหน่วยบริการอื่นที่มีใ้หน่วยบริการประจำ การพิจารณาว่ามีเหตุอันสมควรหรือไม่ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยบริการประจำด้วย ซึ่งโดยปกติหากผู้มีสิทธิรับบริการสาธารณสุข เจ็บป่วยทั่วไป แล้วต้องการได้รับการบริการในสถานบริการที่ไกล แม้สถานบริการที่ใกล้นั้นจะสามารถให้บริการได้ แต่มักจะได้รับการพิจารณาจากสถานบริการประจำว่า ยังไม่มีเหตุสมควรให้กลับไปใช้สถานบริการประจำ ซึ่งหากผู้มีสิทธิรับบริการสาธารณสุขยังต้องการ ได้รับการบริการ ในสถานบริการที่ใกล้ นั้นก็จะต้องชำระค่าบริการรักษาพยาบาลนั้นต่างหากจะใช้สิทธิเสียค่าธรรมเนียม 30 บาท ไม่ได้

ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย ซึ่งเป็นผู้ยากจนไม่มีขีดความสามารถที่จะชำระค่ารักษาพยาบาลได้เองหากเกิดเจ็บป่วย ต้องได้รับสวัสดิการจากรัฐ และโดยอาชีพต้องออกหาของเก่าขายห่างไกลถิ่นที่อยู่และมีถิ่นที่อยู่ไม่ประจำ เปลี่ยนไปตามสภาวะความจำเป็น การกำหนดสถานบริการประจำซึ่งถูกระบุไว้เป็นการเฉพาะในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า จึงเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิ ผู้เขียนเห็นว่า ถ้าจะใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ ก็ควรมีการออกข้อบังคับ

โดยสำนักงาน หลักประกันสุขภาพ ว่าด้วยการใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก็บของเก่าขาย โดยให้มีลักษณะพิเศษ คือ ให้สามารถเข้ารับบริการจากหน่วยบริการสาธารณสุขที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพได้ทุกแห่ง โดยอาจจะไม่ต้องมีการระบุหน่วยบริการประจำ และควรให้หน่วยบริการที่ให้การรักษาสสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้โดยตรงจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยการกำหนดให้ใช้สถานพยาบาลอื่นได้โดยไม่ต้องมีการระบุไว้ในบัตรประกันสุขภาพ ดังนี้

“บุคคลที่ได้ลงทะเบียนแล้ว ให้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขได้จากหน่วยบริการสาธารณสุขที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพของรัฐได้ทุกแห่ง และให้หน่วยบริการที่ให้บริการสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้โดยตรงจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ”

#### 4.2.1.2 ด้านประกันสังคม

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงาน”

ตามมาตรา 40 ดังกล่าว ได้มีการขยายไปสู่กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ ที่สนใจที่จะรับความคุ้มครองและพร้อมที่จะจ่ายเงินสมทบตามที่กำหนดในอัตราเดียวกันเท่ากันทุกกลุ่มอาชีพ ก็สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ เนื่องจากเป็นระบบสมัครใจ ไม่มีการบังคับ และไม่ได้เก็บเงินสมทบเหมือนกับระบบประกันชีวิตเฉพาะกลุ่มที่มีการเก็บเบี้ยประกันแบบอัตราค่าหัว โดยในระยะแรกให้ความคุ้มครองขั้นพื้นฐาน 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ชราภาพ และตาย เนื่องจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีรายได้ไม่แน่นอน ตลอดจนความแตกต่างของฐานรายได้ คือ มีทั้งผู้มีรายได้น้อยจนถึงมีรายได้สูง ทั้งนี้ เพื่อให้มีหลักประกันความมั่นคงของชีวิตภายใต้ระบบประกันสังคมไทย เมื่อผู้ทุพพลภาพไม่สามารถทำงานได้ และเมื่อเสียชีวิตก็มีค่าทำศพให้

ดังนั้นกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย จึงสมควรได้รับการคุ้มครองตามหลักประกันสังคม โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ผู้เขียนมีความเห็น ให้ผู้ด้อยโอกาสผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย เป็นกลุ่มอาชีพหนึ่งที่สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้ ตามมาตรา 40 และมีการขยายการคุ้มครองตามมาตรการขยายไปสู่กลุ่มแรงงานนอกระบบที่ประกอบอาชีพอิสระ โดยให้เพิ่มเติมการคุ้มครองเป็น 5 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และตาย เนื่องจากส่วนใหญ่กลุ่มเก็บของเก่าจากขยะขาย มักจะมีลักษณะความเป็นอยู่แบบครอบครัว มีบิดา

มารดาและลูก ซึ่งมีปัญหาที่ลูกไม่ได้เข้าเรียนเป็นอย่างมาก ถ้าได้เข้ากรณีการสงเคราะห์บุตรด้วย จะได้รับประโยชน์ ดังต่อไปนี้ คือ ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร และค่าสงเคราะห์อื่น ๆ ที่จำเป็น ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นควรให้

ก. ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนอิสระตาม มาตรา 40 ได้ด้วยความสมัครใจ หลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ที่จะได้รับ ตลอดจนหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข. ในส่วนเงินสมทบที่จะต้องจ่ายเข้ากองทุนนั้น เนื่องจาก ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย เป็นคนยากจนเป็นผู้ด้อยโอกาส จึงควรได้รับการช่วยเหลือ ให้มีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพียงจำนวนเล็กน้อย แนวคิดใหม่เพื่อการพัฒนาาระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย เป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบต้องหาวิธีการที่แตกต่างไปจากระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานในระบบ การกำหนดจำนวนเงินประกันสังคม ปัจจุบัน การประกันตนเองโดยสมัครใจตามมาตรา 40 เช่น ค่าขายในครอบครัวไม่มีลูกจ้าง ในการสมัครเป็นผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราเดียวคือ ปีละ 3360 บาท ได้รับความคุ้มครอง 3 กรณี คือ กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีชราภาพ ในกรณีของกลุ่มผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก่าขาย ควรให้มีการขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมใน 5 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และ กรณีคลอดบุตร รูปแบบการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนอิสระแต่ละสาขาอาชีพซึ่งมีรายได้ที่ไม่แน่นอน จึงต้องกำหนดเป็นการจ่ายในอัตราเดียวกันซึ่งจะมีความเป็นธรรมที่สุด เพราะมีรากฐานการจัดเก็บมาจากหลักที่ว่า หากประโยชน์ทดแทนโดยเฉลี่ยที่แต่ละคนได้รับเท่ากัน เงินสมทบที่แต่ละคนจะต้องจ่ายก็ควรจะเป็นราคาเดียวกัน แต่แบบนี้มีข้อเสียคือ สำหรับผู้ประกันตนที่มีรายได้น้อยแล้วจะเป็นภาระมาก ดังนั้น รัฐจึงควรเข้ามาช่วยสนับสนุนทางการเงิน เพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่า แม้คนยากจนที่สุด ก็สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานเป็นอย่างน้อย จากการคุ้มครองด้านประกันสังคม และให้มีระบบการผ่อนจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนได้

การเสนอให้แก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรตราเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย

#### 4.2.1.3 ด้านการคุ้มครองสวัสดิภาพในความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 52 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจาก



สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องได้รับบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสมีสิทธิ และความเสมอภาคในการได้รับบริการของรัฐในการคุ้มครอง สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

แต่เมื่อรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับด้านการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยพบว่า ยังไม่มีกฎหมายที่มีการบัญญัติถึงด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยสำหรับกลุ่มประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ ไว้รวมทั้ง กลุ่มเก็บของเก่าจากขยะขาย มีแต่เพียงการ คุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เฉพาะกลุ่มแรงงานในระบบที่เป็นลูกจ้างเท่านั้น ถึงแม้ว่า กระทรวงสาธารณสุขจะได้มีบทบาทในการส่งเสริมสุขภาพในการให้ตรวจร่างกายฟรีเป็นระยะๆ และมีการให้คำแนะนำในการส่งเสริมสุขภาพของตนเอง แต่กลุ่มเก็บของเก่าจากขยะขาย ก็ไม่อาจเข้าถึง และได้รับการส่งเสริมสุขภาพ ในการเข้าไปตรวจร่างกายและการให้คำแนะนำ ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ที่เป็นความเสี่ยงจากการได้รับสารพิษ ที่อาจต้องควบคุมการแยก ทิ้งขยะมีพิษโดยตรงที่บังคับให้ประชาชนต้องจ่ายภาษี และทำการแยก และห้ามทิ้งขยะที่มีสารพิษ จนทำให้ผู้เก็บของเก่าขายได้รับสารพิษจากขยะดังกล่าวแทน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าในการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย ควรเป็นหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐในการกำจัดขยะ มูลฝอย และผู้ผลิตสินค้าที่มีสารพิษที่สมควรต้องร่วมรับผิดชอบดังนี้

1) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ว่าด้วยเรื่องสวัสดิภาพความปลอดภัย โดยการขยายให้

1.1 ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมคัดแยกขยะแบบแยกประเภทจากแหล่งกำเนิด โดยให้มีการแยกขยะอันตรายออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป

1.2 ควรมีการเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บรวบรวมขยะที่ไม่มีการคัดแยกสูงกว่าที่มีการคัดแยก

2) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ว่าด้วยเรื่องบทลงโทษสำหรับผู้ทิ้งขยะมูลฝอยผิดเชื้อ และผู้ผลิตสินค้าที่มีสารพิษที่ต้องรับผิดชอบ

โดยการขยายในเรื่องบทลงโทษสำหรับผู้ทิ้งขยะมูลฝอยผิดเชื้อ และผู้ผลิตสินค้าที่มีสารพิษที่ต้องรับผิดชอบในการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยให้กับกลุ่มเก็บของเก่าจากขยะขาย เนื่องจากเป็นกลุ่มที่สัมผัสกับขยะมูลฝอยผิดเชื้อ และซากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้วโดยตรง ที่ควรเพิ่มบทบัญญัติ คือ

ก. ในด้านสุขภาพอนามัย ควรรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมสุขภาพสำหรับบุคคลที่เสี่ยงต่อการสัมผัสมลพิษ โดยการจัดหาหน่วยแพทย์ หรือสาธารณสุขในการตรวจร่างกายบุคคลที่ใกล้ชิดกับมูลฝอยมีพิษ และผลิตภัณฑ์ที่มีสารพิษ

ข. ในด้านการป้องกัน ควรจัดหาเครื่องป้องกัน เช่น หน้ากาก ถุงมือ รวมทั้งการให้ข้อมูลแนะนำ ไม่ใช่เฉพาะสำหรับประชาชนทั่วไปเท่านั้น แต่รวมถึงกลุ่มที่เสี่ยงต่อการได้รับสารพิษ คือ กลุ่มเก็บของเก่าจากขยะขายด้วย

3) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. .... เป็นกฎหมายในการจัดการสิ่งปฏิกูล ของเสียอันตราย มูลฝอยทั่วไป รวมถึงของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ได้แก่ แบตเตอรี่เก่าจากรถยนต์ ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้า และอิเล็กทรอนิกส์ ยางรถยนต์ที่ใช้แล้ว โดยได้มีการกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการนำมาใช้ซ้ำ การแปลงใช้ใหม่ การบำบัด การกำจัด ค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ การจัดตั้งศูนย์รับซื้อคืน โดยอำนาจหน้าที่ให้อยู่ในการดูแลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในร่างกฎหมายฉบับนี้ ผู้ผลิตและผู้นำเข้าผลิตภัณฑ์ หรือชิ้นส่วนของผลิตภัณฑ์ ซึ่งจะก่อให้เกิดของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ต้องเสียค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ ถ้าไม่ส่งค่าธรรมเนียมในระยะเวลาที่กำหนดต้องรับผิดชอบโดยเสียค่าปรับในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน และบทบัญญัติดังกล่าวยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุน การบริหารกิจการของกองทุน ที่มีหน้าที่ในการประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว โดยการให้จัดตั้งศูนย์รับซื้อคืนผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว หรือหมดอายุการใช้งาน หรือได้กลายเป็นของเสียแล้ว และการกำหนดมาตรการการปฏิบัติ และควบคุมผู้ผลิตให้ปฏิบัติตามในการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว

ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการกำหนดเพิ่มเติม ให้มีการให้ความรู้แก่ผู้เกี่ยวข้อง มีการกำหนดการอบรม การส่งเสริมสวัสดิการแก่ผู้เก็บ กำจัด นำมาจำหน่าย ให้เข้าใจและระมัดระวังในการจัดเก็บ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ที่ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย

#### 4.2.1.4 ด้านหลักประกันรายได้

เนื่องจาก กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระ มีรายได้ต่ำ ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานการดำรงชีพ ดังนั้นในการที่จะเพิ่มรายได้ให้กับกลุ่มนี้ ที่เป็นหลักประกันรายได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการเพิ่มมาตรการ ดังนี้

##### 1) การกำหนดราคากลาง

ผู้เขียนเห็นว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เก็บของเก่าขายหรือคนเก็บขยะก็ควรได้รับสวัสดิการในการสร้างความมั่นใจในด้านรายได้ เนื่องจาก กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเหล่านี้ เมื่อมีการเก็บขยะแล้วเอาไปขายให้แก่ผู้รับซื้อของเก่า

ที่ส่วนใหญ่เป็นร้านรับซื้อของเก่า เมื่อมีการนำมาขายให้ ผู้รับซื้อ ได้มีการจ่ายค่าตอบแทนให้ ซึ่งที่ผ่านมาจะเป็นการจ่ายให้แบบจ่ายเป็นหน่วย ที่ได้มีการกำหนดไว้ ที่เป็นการกำหนดกันเองของผู้รับซื้อของเก่า โดยส่วนมากมีการตกลงกันในการขายให้ซึ่งน้ำหนักเป็นกิโล เช่น กระจาด กิโลกรัมละ 4 บาท เป็นต้น และราคาของเก่าที่รับซื้อมีการขึ้นลงตามความต้องการของตลาด ดังนั้น รัฐควรมีการกำหนดราคากลางของสินค้าที่มีการรับซื้อในตลาดขายของเก่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายของเก่า โดยควรมีการประกาศเรื่องการกำหนดราคาสินค้าแต่ละชนิดที่มีในตลาดรับซื้อของเก่า เช่น กระจาดที่ใช้แล้ว ขวดพลาสติก ขวดแก้ว เป็นต้น ควรมีมาตรการในการกำหนดราคากลาง ที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายของเก่า-ขยะ ซึ่งการกำหนดราคาดังกล่าวเป็นการบอกกล่าวให้ผู้ทิ้งขยะตระหนักถึงคุณค่าราคาของสิ่งที่ทิ้ง ว่าหากมีการคัดแยกเป็นพวกๆ แทนที่สิ่งที่ทิ้งไปจะไม่เป็นขยะไร้ค่าแต่สิ่งเหล่านั้นจะกลับเป็นสินค้าที่มีราคาอาจนำไปขายได้ในราคาตามที่ประกาศ จะเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปลดการทิ้งขยะ หรือมีการคัดแยกขยะก่อนทิ้ง ที่จะทำให้จำนวนขยะโดยรวมลดลงได้

## 2) กองทุนเพื่อจัดตั้งศูนย์รับซื้อขยะของรัฐ

เนื่องจากขณะนี้การซื้อขายต้องผ่านพ่อค้าคนกลางแล้วก็โดนกดราคา ส่วนหนึ่งนำไปรีไซเคิลนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ ส่วนหนึ่งก็เอาไปกำจัด ดังนั้นรัฐบาลควรจัดงบประมาณมาช่วยผู้ประกอบการรับซื้อของเก่าจากขยะขาย ที่เป็นการประกันรายได้ให้กับกลุ่มอาชีพนี้โดยตรง ที่เป็นการส่งเสริมนโยบายการรักษาสิ่งแวดล้อม โดยรัฐบาลจ้างบุคคลกลุ่มนี้มาคัดแยกขยะ เพื่อการนำไปรีไซเคิลและกำจัดทำลายทิ้ง โดยให้มีการทำทั้งในส่วนกลางและท้องถิ่น และคิดราคาาคิดค่าตอบแทนตามอัตราค่าจ้างตามที่กำหนด ซึ่งในปัจจุบันนี้มี โรงงานคัดแยกขยะเพื่อการรีไซเคิล วงษ์พาณิชย์ ที่มีศูนย์รับซื้อขยะทั่วราชอาณาจักรใหญ่ที่สุด รับซื้อขยะที่สามารถนำกลับมารีไซเคิลได้ มีการตั้งราคาขยะไว้หน้าโรงงาน ดังนั้นหากรัฐมีการจัดตั้งศูนย์รับซื้อขยะที่รัฐดำเนินการเอง จะเป็นการช่วยเหลือให้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายนี้พึ่งตนเองได้ และเป็นการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพในด้านความมั่นคงในรายได้ให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีพ

## 4.2.2 การตรากฎหมายใหม่ให้ตรงต่อลักษณะและสภาพของผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย

### 4.2.2.1 การออกกฎหมายโดยเฉพาะ เป็น พระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถบังคับกับผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย ได้โดยตรง เพราะเป็นกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการ ที่ไม่มีบทลงโทษ เป็นการขอความร่วมมือเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 แล้ว แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มุ่งส่งเสริม ไม่มีสภาพบังคับและบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม หรือฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ แต่เป็นการขอความร่วมมือ ทั้งนี้ ชีระ ศรีธรรมรักษ์<sup>86</sup> มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 นี้ แยกออกเป็นกฎหมาย 3 ฉบับ ที่ทำให้กระบวนการจัดสวัสดิการของรัฐมีความสมบูรณ์มากขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมสวัสดิการสังคม ที่เป็นการกำหนดกรอบหรือแนวทางที่แน่นอนของรัฐ ในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน ในเรื่องใดบ้าง ที่เป็นนโยบายการคุ้มครองช่วยเหลือเยียวยา โดยการออกกฎหมายกำหนดมาตรการการช่วยเหลือ และกฎหมายนี้ไม่มีสภาพบังคับ ส่วน พระราชบัญญัติ สวัสดิการสังคม เป็นกฎหมายที่ช่วยเหลือผู้ยากไร้ ผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสังคม หรือผู้ด้อยโอกาส กฎหมายนี้มีสภาพบังคับ มีบทลงโทษ และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เป็นกฎหมายที่รัฐจะไม่ดำเนินการเอง เป็นเพียงการส่งเสริมสนับสนุน หรือจัดให้มีองค์กรสาธารณประโยชน์ดำเนินการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า คำพิงกฎหมายที่รัฐดำเนินการเอง มีการกำหนดสภาพบังคับบทลงโทษที่ชัดเจน ยังมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของรัฐ เช่น การฝ่าฝืนของนายจ้าง ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนั้น หากรัฐมอบหมายให้คนอื่นไปดำเนินการ โดยขอความร่วมมือขอความช่วยเหลือในการจัดสวัสดิการแก่ประชาชนแล้ว ย่อมไม่บรรลุผลตามเป้าประสงค์ของรัฐ และ ยุพา วงศ์ไชย<sup>87</sup> ที่เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 นี้ไม่เป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้ระบบงานสวัสดิการสังคมดีขึ้น จนอยู่ในระดับที่เหมาะสมจนเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย เพราะมีเงื่อนไขอีกมากจากการส่งเสริมให้องค์กรนอกภาครัฐมีส่วนร่วมในงาน สวัสดิการสังคมอย่างเต็มที่ โดยที่ภาครัฐให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ที่เป็นเพียงกระดาษไม่มีผลในการปฏิบัติ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ตรากฎหมายใหม่เป็นกฎหมายสวัสดิการและ สวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาส โดยให้ครอบคลุมถึงผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย เพื่อสามารถบังคับกับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย และมีบทลงโทษ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ สวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะ โดยสาระสำคัญที่ควรมีการบัญญัติ คือ

<sup>86</sup> ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2546). มุมมอง และข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. หน้า 7-8.

<sup>87</sup> ยุพา วงศ์ไชย. (2546). ระบบสวัสดิการสังคมพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. หน้า 8.

1) การกำหนดค่านิยาม มีขอบเขตของผู้ด้อยโอกาส โดยให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย ทั้งนี้ ควรกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน และความหมายและขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้อง

2) การกำหนดคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ และควรมีสถาบันงานผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

3) มีการกำหนดให้มี คณะกรรมการมีอำนาจส่งเสริมพัฒนาและจัดสวัสดิการสังคมทั้งแก่ผู้รับซื้อ และผู้เก็บของเก่าขาย เพื่อเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและเป็นการลดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าไม่ให้เกิดความเอารัดเอาเปรียบ และให้ความเป็นธรรมและยังเป็นการให้ผู้ด้อยโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ อันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการทำงาน การกระจายรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่เป็นการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้บรรลุผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี

4) มีการกำหนดหลักประกันรายได้ โดยการกำหนดราคากลางไว้

5) การจัดตั้งกองทุนสำหรับ ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย ของเหลือใช้ ของที่ถูกลัก เป็นกรณีเฉพาะ

6) กำหนดการสงเคราะห์ช่วยเหลือในเรื่องค่าเช่าเพิง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และการจัดหาอาหารฟรีให้กับครอบครัว และบุคคลที่อยู่ในความดูแล บิดา มารดา บุตร

7) การกำหนดการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วยจากสารพิษจากขยะ

8) การกำหนดการให้มีเจ้าหน้าที่รับคำร้องเรียนและการพิจารณาคำร้อง ในกรณีที่ได้รับซื้อของเก่าเอารัดเอาเปรียบ กดราคา และผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย เห็นว่าไม่ยุติธรรม ประสงค์จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการสอบสวน และมีคำสั่งรวมไปถึงการเป็นผู้แทนไปฟ้องร้องที่ศาลก็ได้

9) มีการกำหนดให้มีการลงทะเบียนผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย โดยการจดทะเบียนอาจเป็นการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะ หรือเป็นรายบุคคล เพื่อทราบจำนวนและสามารถกำหนดนโยบายให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองสวัสดิการและสวัสดิภาพเป็นการเฉพาะ การกำหนดหลักการในการขึ้นทะเบียนแรงงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ตามกฎหมายฉบับนี้ให้เป็นความสมัครใจ

10) มีการกำหนดการคุ้มครองสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย จากการทำงาน เนื่องจากความเสี่ยงในการสัมผัสกับสารพิษ ที่ต้องได้รับการแนะนำป้องกันจากสารพิษ

จากขณะเป็นพิษ และการได้รับการตรวจสอบสุขภาพประจำปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งให้มีหน่วยงานของรัฐ ให้คำแนะนำในการจัดหาอุปกรณ์ และวิธีการป้องกันอันตรายจากการทำงาน

11) กองทุนช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก่าจากขยะขาย

12) กำหนดคบทลงโทษ สำหรับบุคคล หรือบริษัทที่รับซื้อของเก่า ที่มีการให้ราคารับซื้อต่ำกว่าราคากลางที่กำหนด โดยการปรับ หรือจำคุก หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

จากการศึกษาพบว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาสผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายมีความเสี่ยงในเรื่องของความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยอยู่ในเกณฑ์ที่สูง เนื่องจากสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม เพราะจะต้องใช้บ้านหรือสถานที่พักอาศัยเป็นสถานที่ทำงาน ซึ่งโดยสภาพและลักษณะของงานอาจได้รับการแพร่กระจายของสารเคมีจากขยะที่ทับถมกัน ที่อาจเป็นอันตรายต่อตัวผู้ที่เก็บของเก่า รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องและบุคคลทั่วไปในชุมชนนั้นๆ ลักษณะของปัญหาสุขภาพ จะมีปัญหาปวดหัวและอาการคันคันเนื่องจากแพ้สารเคมี จึงสมควรที่จะกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย สำหรับการขยายบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ และกฎระเบียบอื่นๆ ควรที่จะได้มีการพิจารณาดำเนินการในระยะต่อไป และรวมทั้งการกำหนดถึงการขยายการคุ้มครองด้านสวัสดิภาพและสวัสดิการให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับอย่างทั่วถึง ที่จะเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นต่อไปในอนาคต

#### 4.2.2.2 การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย

จากการออกกฎหมายโดยเฉพาะ เป็นพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามข้อ 4.2.2.1 ในข้อย่อ 11) ที่ผู้เขียนเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย เนื่องจากกองทุนเป็นเรื่องสำคัญ ที่เป็นการสงเคราะห์ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย ที่ได้รับการช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล การขาดรายได้ และการไม่มีที่อยู่อาศัย ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ การจัดตั้งและการใช้เงินจากกองทุนนี้

การจัดตั้งและการใช้เงินกองทุนนี้จะมีลักษณะเดียวกับกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม โดยกองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย มีการกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนและอนุมัติจ่ายเงินสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคม หรือปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม และจัดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนด้วย โดย

จัดหารูปแบบการประกันสังคมอื่นที่เหมาะสม เช่น การประกันขนาดเล็กในระบบชุมชน โดยจัดตั้งเป็นกองทุนชุมชนหรือ สมาคมผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน โดยรัฐบาลให้เงินอุดหนุน โดยวิธีประกันสังคมระดับกลุ่มย่อยนี้ ผู้ประกอบอาชีพอิสระอาจจ่ายเงินสมทบน้อยกว่าการจ่ายเข้ากองทุนใหญ่ระดับประเทศ มีบทบัญญัติดังนี้

1) กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส ในกรณีที่สมาชิกผู้ด้อยโอกาสมีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ไม่มีงานทำ หรือไม่สามารถมีรายได้ที่พอเพียงกับรายจ่าย หรือในกรณีอื่นตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุน

2) กองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย ประกอบด้วย

- (1) เงินสะสมและเงินสมทบ
- (2) เงินที่ตกเป็นของกองทุน
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (5) เงินรายได้อื่น
- (6) เงินดอกผลของกองทุน

3) ให้กองทุนจัดให้มีบัญชี

4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน

5) ให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขายเป็นสมาชิกกองทุน โดยคณะกรรมการบริหารกองทุนอาจออกระเบียบเพื่อกำหนดให้ผู้ด้อยโอกาสสมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุน

6) ให้ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน โดยผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย สมทบเข้ากองทุนไม่เกินร้อยละ 2 ของรายได้ (กำหนดไว้ร้อยละ 3 ตามกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ทั้งนี้ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของค่าจ้าง) การนำส่งเงินสะสม เงินสมทบ และเงินเพิ่มเข้ากองทุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการบริหารกองทุนกำหนด

7) ให้กองทุนจัดหาที่พักอาศัยในขณะที่สมาชิกเกิดเจ็บป่วย เนื่องจาก ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย โดยทั่วไป ไม่มีที่อยู่ที่แน่นอน ในเวลาเจ็บป่วย ควรมีที่พักฟื้นตามสมควร ในเรื่อง ที่พัก- ที่กิน ยามเจ็บป่วยจึงเป็นสิ่งจำเป็นต้องจัดให้

8) ให้กองทุนได้รับเงินสมทบจากรัฐโดยตรงเป็นเงินจากงบประมาณ ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้รัฐช่วยจ่ายเงินสมทบกองทุนขึ้นต้นในอัตรา 2 ส่วน ต่อผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก่าขาย 1 ส่วน ในช่วง 5 ปีแรก และต่อจากนั้นให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด

#### 4.2.2.3 การอกระเบียบ โครงการช่วยเหลือ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย เพื่อให้ได้ซื้อสินค้าราคาถูก

นอกจากการตราพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมแล้ว รัฐสมควรที่จะให้มีการช่วยเหลือ ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย ให้เข้าถึงสวัสดิการด้านอาหารให้ทั่วถึง โดยให้ซื้อสินค้าราคาถูก ตามแนวทางที่ รัฐบาลอินเดียใช้ ในส่วนที่เกี่ยวกับร้านค้ารายค้าชุมชน ตามระบบ PDS ที่มีการกำหนดประชาชนที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน แบ่งเป็น 2 กลุ่มคือพวกมีบัตรสีชมพู มีสิทธิซื้อข้าว และสินค้าอุปโภคบริโภคในราคาที่กำหนดของรัฐบาลกลาง สูงสุด 20 กิโลกรัมต่อเดือน ต่อครอบครัว และพวกมีบัตรสีเหลือง มีสิทธิซื้อสินค้าอื่น ยกเว้นข้าว เช่น น้ำตาล 3 กิโลกรัม หรือก๊าซ 5 ลิตร

โดยในส่วนของประเทศไทย เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ มีกรมการค้าภายใน เป็นหน่วยงานที่จะให้ความช่วยเหลือการขายสินค้าราคาถูกแก่ประชาชนอยู่แล้ว โดยในระหว่างปี 2513-2519 มีร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ ทำการจำหน่ายสินค้าประเภท ข้าว น้ำตาลให้แก่ประชาชนเมื่อมีการขาดแคลนข้าวสาร น้ำตาล เนื่องจากในขณะนั้น ประเทศไทยมีการส่งออกข้าวเพิ่มขึ้นมาก ผู้ส่งออกข้าว กักตุนข้าวสารภายในประเทศ ทำให้ข้าวสารในประเทศขาดแคลน และราคาข้าวสารภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นมาก รัฐบาลในสมัยนั้นจึงกำหนดให้ประชาชนไปขึ้นทะเบียนที่ร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน โดยการนำทะเบียนบ้าน ไปแจ้งที่ร้านที่ตนประสงค์จะซื้อข้าวสารและน้ำตาล โดยรัฐกำหนดราคาข้าวสารในรายค้าชุมชน และกำหนดจำนวนซื้อข้าวสาร ให้ 15 กิโลกรัมต่อสัปดาห์ ต่อสมาชิกตามทะเบียนบ้าน 5 คน เศษของ 5 คน ให้คิดเป็น 5 คน และสามารถซื้อน้ำตาล ได้ 2 กิโลกรัมต่อสัปดาห์ ต่อสมาชิกตามทะเบียนบ้าน 5 คน เศษของ 5 คน ให้คิดเป็น 5 คน แล้วให้ร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในแจ้งจำนวน และซื้อข้าวสาร น้ำตาล ตามโควต้า ตามจำนวนประชาชนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ แล้วนำไปจำหน่ายในราคาที่กำหนด โครงการดังกล่าวสามารถช่วยเหลือประชาชนได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อยู่ในเมือง ปัจจุบันร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายในยังคงอยู่ แต่เนื่องจากข้าวและน้ำตาลไม่ขาดแคลน กรมการค้าภายในจึงมิได้ จัดหาสินค้าราคาพิเศษให้ร้านค้าย่อยดังกล่าว แต่ กรมการค้าภายในได้ปรับโครงการมาเป็นโครงการธงฟ้าจำหน่ายสินค้าราคาถูกแทน ดังนั้น เมื่อร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน และร้านค้าตามโครงการธงฟ้า นั้นได้มีการขึ้นทะเบียนไว้แล้ว ตามระเบียบของกรมการค้าภายใน ดังนั้นหาก รัฐบาลจะได้มีการกำหนดให้ ร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน และร้านค้าตามโครงการธงฟ้า ที่มีอยู่แต่เดิม และร้านค้าย่อยที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการมาจดทะเบียนเพิ่มเติม



ตามระเบียบ เพื่อจะจำหน่ายสินค้าราคาถูกพิเศษ แก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ซึ่งรวมถึงผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย โดยมีการกำหนดออกมาเป็นประกาศกระทรวง หรือระเบียบในการการตั้งร้านค้าราคาถูก สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง ที่มีบทลงโทษเจ้าของร้านค้า และจำหน่ายราคาตามที่ รัฐบาลกำหนดให้กับผู้ด้อยโอกาสที่ขึ้นทะเบียน

โดยผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนดหลักเกณฑ์ จะต้องควบคุมร้านค้าย่อย และการกำหนดผู้ด้อยโอกาส อาจทำได้โดยการออกเป็นบัตรซื้อสินค้าราคาควบคุม ให้แก่ผู้ด้อยโอกาส มีการระบุชื่อ มีภาพผู้ถือบัตรที่ชัดเจน กำหนดจำนวน สินค้าที่สามารถซื้อได้ในราคาควบคุม เช่น ข้าวสาร น้ำตาล นม สบู่แปรงสีฟัน ยาสีฟัน ฯลฯ เป็นต้น บัตรที่ออกให้ มีการตรวจสอบจดทะเบียน ตามแนวทางพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เงินที่นำมาใช้ อาจได้จากกองทุนสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย ของเหลือใช้ ของที่ถูกทิ้ง ที่จะจัดตั้งขึ้น

## บทที่ 5

### สรุป และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่ใช่วิชาชีพที่รับรองโดยกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนหางานทำได้ยาก มักต้องอยู่ในชุมชนแออัดหรือบ้านเช่าราคาถูก กลุ่มคนเหล่านี้จัดอยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (Vulnerable Groups) ที่หมายถึงผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข และไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร หรือบริการทางสังคมของรัฐได้ หรือการขาดสิทธิ ประโยชน์ และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น ดังนั้นในการวิจัยนี้ จึงได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการ และสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กรณีศึกษาผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาสภาพ และสาเหตุปัญหาของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพ

ตามระเบียบ เพื่อจะจำหน่ายสินค้าราคาถูกพิเศษ แก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ซึ่งรวมถึงผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย โดยมีการกำหนดออกมาเป็นประกาศกระทรวง หรือระเบียบในการการตั้งร้านค้าราคาถูก สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง ที่มีบทลงโทษเจ้าของร้านค้า และจำหน่ายราคาตามที่ รัฐบาลกำหนดให้กับผู้ด้อยโอกาสที่ขึ้นทะเบียน

โดยผู้เขียนเห็นว่า ในการกำหนดหลักเกณฑ์ จะต้องควบคุมร้านค้าย่อย และการกำหนดผู้ด้อยโอกาส อาจทำได้โดยการออกเป็นบัตรซื้อสินค้าราคาควบคุม ให้แก่ผู้ด้อยโอกาส มีการระบุชื่อ มีภาพผู้ถือบัตรที่ชัดเจน กำหนดจำนวน สินค้าที่สามารถซื้อได้ในราคาควบคุม เช่น ข้าวสาร น้ำตาล นม สบู่แปรงสีฟัน ยาสีฟัน ฯลฯ เป็นต้น บัตรที่ออกให้ มีการตรวจสอบจดทะเบียน ตามแนวทางพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เงินที่นำมาใช้ อาจได้จากกองทุนสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย ของเหลือใช้ ของที่ถูกทิ้ง ที่จะจัดตั้งขึ้น

## บทที่ 5

### สรุป และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่ใช่วิชาชีพที่รับรองโดยกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนหางานทำได้ยาก มักต้องอยู่ในชุมชนแออัดหรือบ้านเช่าราคาถูก กลุ่มคนเหล่านี้จัดอยู่ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาส (Vulnerable Groups) ที่หมายถึงผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข และไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร หรือบริการทางสังคมของรัฐได้ หรือการขาดสิทธิ ประโยชน์ และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น ดังนั้นในการวิจัยนี้ จึงได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการ และสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กรณีศึกษาผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาสภาพ และสาเหตุปัญหาของผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพ

อิสระเก็บของเก่าขาย แนวคิดทฤษฎีสวัสดิการสังคมและสวัสดิภาพสังคม มาตรการทางกฎหมาย ในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสกลุ่มอาชีพอิสระของไทย รวมทั้ง วิเคราะห์การจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสตามกฎหมายของไทย กับกฎหมาย ต่างประเทศเพื่อศึกษา ค้นหามาตรการทางกฎหมายสวัสดิการสังคมและ กลุ่มครองสวัสดิภาพ สำหรับผู้ด้อยโอกาส กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย

จากการศึกษา พบว่า ปัญหาที่สำคัญ ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพเก็บของเก่าจากขยะ ขยะนี้คือ มีงานทำที่ไม่สม่ำเสมอ และมีรายได้ที่ไม่สม่ำเสมอ ไม่แน่นอน ที่อยู่อาศัยไม่แน่นอน คุณภาพชีวิตต่ำกว่ามาตรฐาน มีสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม รับประทานอาหารที่ไม่สะอาด ไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่สามารถเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ ของรัฐได้ทัดเทียมเท่ากับคนอื่น เนื่องจากขาดหลักฐานทะเบียนบ้าน มีเพียงไม่กี่คนที่มียบัตรทอง 30 บาทรักษาทุกโรค ไม่มีจ่ายเข้าสมทบเงินประกันสุขภาพ ไม่จัดอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะรับการช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เนื่องจากเป็นอาชีพอิสระ

การดำรงชีวิตของคนเก็บของเก่าจากขยะไม่มีเครื่องป้องกันภัยจากการทำงาน จากมลพิษจากสารพิษจากกองขยะ ที่ต้องเผชิญความเสี่ยงในด้านสุขภาพ สถานภาพ ส่วนมากสมรสแล้ว และอยู่ด้วยกันและมีบุตร แต่บุตรไม่ได้เข้าโรงเรียน เนื่องจากไม่มีเงินที่ซื้อเสื้อผ้า รองเท้า หนังสือ สมุด เป็นต้น

กลุ่มผู้ด้อยโอกาสเก็บของเก่าจากขยะ สามารถแบ่งเบาภาระในการกำจัดขยะของภาครัฐ ที่มีปริมาณขยะรวม 14.8 ล้านตัน/ปี ในปี 2545 (39199 ตันต่อวัน) ขยะมูลฝอยชุมชน 14.4 ล้านตัน (97.1%) ขยะอันตรายจากบ้านเรือน 0.4 ล้านตันต่อปี ขยะมูลฝอยติดเชื้อ 22500 ตันต่อปี ปริมาณขยะของประเทศไทยมีของเสียอันตรายประมาณ 4 แสนตัน ในปี 2546 เป็นขยะอิเล็กทรอนิกส์ 650 ล้านชิ้น ถ่านไฟฉาย 500 ล้านชิ้น หลอดไฟ 90 ล้านชิ้น ซากโทรศัพท์ 6 ล้านชิ้น โทรศัพท์ 10 ล้านเครื่อง และในปี 2548 มีขยะมูลฝอยเกิดขึ้นทั่วประเทศ 14.3 ล้านตัน มีการคัดแยกและนำขยะมูลฝอยกลับมาใช้ใหม่ 3.15 ล้านตัน

ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอย ซอยอ่อนนุช เป็นแหล่งรวบรวม คัดแยกและกำจัดขยะที่สำคัญ ในกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีขยะเข้ามาประมาณ 4000 ตันต่อปี ชาวบ้านที่เคยมีอาชีพเก็บและคัดแยกของเก่าจากขยะ มีที่อยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับกองขยะซอยอ่อนนุชหลายพันครอบครัว ทำให้บริเวณนี้เป็นชุมชน และมีปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยที่มีสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม ภาวะมลพิษ ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้าแพงกว่าปกติ เนื่องจากต้องพ่วงจากบ้านที่มีทะเบียนบ้าน ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร เปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการขนถ่ายขยะ คือ แบ่งการขนถ่ายขยะไปศูนย์กำจัดขยะแถบหนองแขม และท่าแร้ง และคนที่เข้ามาค้าขายจะต้องเสียค่าธรรมเนียมให้แก่ผู้รับสัมปทานคัดแยกขยะถึง 4 รายการ

คือ 1. ค่าเสียวัน ราคา 180 บาท 2. ค่าผ่านประตูเข้าไปวันละ 10 บาท 3. ค่าประกันชีวิต 1600 บาท ต่อปี 4. ค่าซักรีดวันวันละ 5 บาททั้งนี้ กลุ่มอาชีพเก็บของเก่าจากขยะขายก็มีหลายประเภท แต่คนเก็บของเก่าอาจจะแบ่งได้ 5 กลุ่ม ตามลักษณะเครื่องมือที่ใช้ คือ กลุ่มที่เดินใช้ถุงหรือกระสอบเก็บข้างถนน กลุ่มใช้รถเข็น 2 ล้อ กลุ่มใช้รถถีบชาลิ่ง กลุ่มใช้มอเตอร์ไซค์พ่วง และกลุ่มที่มีรถกระบะซึ่งมักเป็นรถรับเร่ซื้อของเก่า

คนเก็บของเก่าจากขยะขาย เคยผ่านอาชีพอื่นมาก่อน เช่น เป็นเกษตรกร ลูกจ้างขายของทำงานเป็นแม่บ้าน แต่ว่างงาน จึงมาเก็บของเก่าจากขยะขาย โดยคิดว่าให้มีรายได้ที่เพียงพอในแต่ละวัน ขณะเดียวกันก็เห็นว่าเป็นอาชีพที่อิสระที่ไม่ต้องลงทุน หลายคนทำอาชีพนี้มานาน บางคนทำมาถึง 30 ปีแล้ว คนเก็บของเก่าจากขยะขาย กลุ่มที่ยากจนมีรายได้เพียงวันละ 50-60 บาท ซึ่งไม่พอกำใช้จ่าย ต้องพึ่งรายได้ทางอื่นจากสมาชิกคนอื่นในครอบครัว คนที่มีรถลากใช้เก็บของเก่าได้มากกว่าคนเดินหา อาจจะมีรายได้วันละกว่าร้อยบาท

คนเก็บของเก่าจากขยะขายส่วนใหญ่จะออกไปเก็บวันละ 2 รอบ คือ เข้ากับบ้าย บางคนก็ออกไปปรอบกลางคืนด้วย ส่วนใหญ่จะไปเก็บตามถังขยะริมถนนที่ต่างๆ การทำมาหากินใกล้เคียงตลาด อาหารที่รับประทาน ส่วนมากเป็นอาหารที่เหลือทิ้ง หรือที่พ่อค้าแม่ขายไม่หมดให้มาบ้าง ซึ่งเป็นอาหารที่ไม่มีสารอาหารที่ครบถ้วน

จากการศึกษากฎหมายสวัสดิการสังคมและคุ้มครองสวัสดิภาพที่เกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาส ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพต่างๆ ให้กับผู้ด้อยโอกาสกรณีผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายจากขยะขายนั้น พบว่า ในปัจจุบันนี้กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขายโดยตรง ทำให้ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย ไม่ได้รับการส่งเสริมทางด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพ มีปัญหาในการเข้าใช้บริการด้านการรักษาพยาบาล การไม่ได้รับการบริการด้านการประกันสังคม การไม่ได้รับการส่งเสริมความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และมีรายได้น้อยต่ำกว่าเส้นความยากจน ดังนั้นควรมีการแก้ไข พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และการเพิ่มหลักประกันรายได้ โดยรัฐบาลส่งเสริมการจ้างงานและจัดตั้งศูนย์รับซื้อขยะ หรือตราเป็น พระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะ ที่สามารถส่งเสริมในด้านการรักษาพยาบาล สวัสดิการสังคม ความ

ปลอดภัยและสุขภาพอนามัยจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ และด้านรายได้ ให้ขยายไปยังผู้ด้อยโอกาสกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายได้อย่างทั่วถึง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสภาพและปัญหาของผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย จากงานวิจัยต่าง ๆ และจากการสำรวจกรณีศึกษาผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่า จากขยะชุมชนอ่อนนุช จะเห็นได้ว่า ผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่า ยังมีปัญหาทั้งการรักษาพยาบาล ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ ทั้งในการเข้าระบบประกันสุขภาพตาม โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค และระบบประกันสังคมที่ต้องมีการสมทบเงินเข้ากองทุน ไม่ได้รับสวัสดิการของรัฐเท่าที่ควรจะได้รับ และนอกจากนี้ยังไม่ได้รับการคุ้มครองสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย กลุ่มผู้ด้อยโอกาสนี้ก็ไม่ได้รับทราบถึงอันตราย หรือหากทราบก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากความจำเป็นในชีวิตโดยที่ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่จะจัดการวางแผนให้คำแนะนำเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายดังกล่าวไม่มีสถานภาพเป็นแรงงานในระบบและนอกระบบตามกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงาน ทั้งตามประกาศกฎกระทรวง ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ในงานที่รับไปทำที่บ้าน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่จะมีกรขยายการคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบ ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระสาขาอาชีพต่างๆ ที่ไม่มีนายจ้าง หรือมีลักษณะจ้างตนเอง ได้แก่ เกษตรกร กลุ่มรับเหมาก่อสร้าง กลุ่มขับรถรับจ้าง กลุ่มประวิชาชีพ เฉพาะที่มีฝีมือสูง เช่น ทรายความ สถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์ หรือแพทย์ เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า ผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะเป็นกลุ่มที่มีประโยชน์ต่อสังคมอย่างมาก โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนรักษาสังแวดล้อม ถึงแม้ว่าคนทั่วไปจะมองว่าคนเก็บของเก่าขายเป็นพวกกลุ่มที่จรจัด ไม่มีงานทำ แต่พวกเขาก็พยายามที่จะหารายได้เพื่อการยังชีพของเขา จึงควรมีการกำหนดให้มีการจดทะเบียนการประกอบอาชีพให้กลุ่มคนเหล่านี้จัดอยู่กลุ่มอาชีพอิสระ เป็นแรงงานนอกระบบ ที่ต้องได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัย และการรักษาพยาบาลฟรีเหมือนเช่นผู้ใช้แรงงานในระบบ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนไครมีข้อเสนอแนะใน 2 แนวทาง แนวทางแรก คือ ปรับปรุง หรือเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง แนวทางที่ 2 คือ การออกกฎหมายโดยเฉพาะ เป็น พระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ดังนี้

## 1. การปรับปรุง หรือเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

1) **ควรปรับปรุง หรือเพิ่มเติม ด้านการรักษาพยาบาล** ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ผู้เขียนเห็นควรให้มีการออกข้อบังคับ โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพว่าด้วยการใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขสำหรับผู้ด้อยโอกาส โดยให้มีลักษณะพิเศษ คือ กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ รวมถึงกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเก็บของเก่าขาย เพื่อให้รับสิทธิตามโครงการ 30 บาทได้แม้ไม่มีที่อยู่ถาวรที่แน่นอน เมื่อลงทะเบียนแล้วให้สามารถเข้ารับบริการจากหน่วยบริการสาธารณสุขของรัฐที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพได้ทุกแห่ง โดยอาจจะไม่ต้องมีการระบุหน่วยบริการประจำ และควรให้หน่วยบริการที่ให้การรักษาสสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้โดยตรงจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

2) **ควรปรับปรุง หรือเพิ่มเติม ด้านประกันสังคม ที่ควรขยายไปยังกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ที่ประกอบอาชีพอิสระ** ที่สมควรจะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในมาตรา 40 โดยการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน ของผู้ประกันตน กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง โดยกำหนดให้ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย เป็นกลุ่มอาชีพหนึ่งที่สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนได้โดยสมัครใจ เช่นเดียวกับแรงงานนอกระบบที่จะได้รับการคุ้มครองจาก มาตรการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ และเพิ่มเติมประโยชน์ทดแทนเป็น 5 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายและเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีสงเคราะห์บุตร ชราภาพ และตาย เนื่องจากผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขายเป็นผู้ด้อยโอกาสและยากจน จึงควรได้รับการช่วยเหลือให้มีการสมทบเงินเข้ากองทุนเพียงเล็กน้อย ดังนั้นในการกำหนดอัตราจ่ายเงินสมทบควรกำหนดเป็นอัตราเดียวกันต่อไป และเนื่องจากผู้ประกอบอาชีพอิสระมีรายได้ไม่แน่นอน รัฐจึงควรช่วยจ่ายเงินอุดหนุนเข้ากองทุน และให้มีระบบการผ่อนจ่ายเงินสมทบเป็นรายเดือนได้ และควรกำหนดให้มีการแยกกองทุนประกันสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบและผู้ประกอบอาชีพอิสระเป็นกองทุนย่อยภายใต้กองทุนประกันสังคมกับทั้งกำหนดห้ามมิให้ใช้เงินข้ามกองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน แก่แรงงานนอกระบบและผู้ประกอบอาชีพอิสระ

3) **ควรปรับปรุง หรือเพิ่มเติม ด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพในความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย** ผู้เขียนเห็นว่าในการส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย ควรเป็นหน้าที่หน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องของรัฐในการกำจัดขยะมูลฝอย และผู้ผลิตสินค้าที่มีสารพิษ ที่สมควรต้องร่วมรับผิดชอบ โดยการขยายเพิ่มเติมตาม พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ว่าด้วยเรื่อง

- ก. บทลงโทษสำหรับผู้ทิ้งขยะมูลฝอยผิดเชื่อ และผู้ผลิตสินค้าที่มีสารพิษที่ต้องรับผิดชอบ
- ข. ออกข้อบัญญัติท้องถิ่น กำหนดวิธีปฏิบัติในการเก็บรวบรวมคัดแยกขยะแบบแยกประเภทจากแหล่งกำเนิด โดยให้มีการแยกขยะอันตรายออกจากขยะมูลฝอยทั่วไป
- ค. ควรมีการเก็บค่าธรรมเนียมในการเก็บรวบรวมขยะที่ไม่มีการคัดแยกสูงกว่าที่มีการคัดแยก
- ง. ให้ทางราชการช่วยจัดหาเครื่องมือ และอุปกรณ์ป้องกันภัยในการทำงาน และอุปกรณ์เครื่องมือคัดแยกขยะให้ โดยรัฐควรจัดหาให้ฟรี โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย

4) **ควรปรับปรุง หรือเพิ่มเติม ด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพในความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย** ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. .... ควรมีการกำหนดเพิ่มเติม ให้มีการให้ความรู้แก่ผู้เกี่ยวข้อง มีการกำหนดการอบรม การส่งเสริม สวัสดิการแก่ผู้เก็บ กำจัด นำมาจำหน่าย ของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว ให้เข้าใจ และระมัดระวังในการจัดเก็บ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มผู้ด้อยโอกาสเก็บของเก่าจากขยะขาย

5) **ด้านหลักประกันรายได้** ผู้เขียนเห็นว่าควร มีการจัดตั้งกองทุนศูนย์รับซื้อของเก่าโดยรัฐ ที่มีการกำหนดราคากลาง และประกาศราคากลางของสินค้าที่มีการรับซื้อในตลาดขายของเก่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ซื้อ และผู้ขายของเก่า และกำหนดหลักเกณฑ์การทำงานในการคัดแยกขยะเพื่อนำไปรีไซเคิล หรือนำไปกำจัด ที่เป็นการส่งเสริมรายได้ และสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้กับกลุ่มอาชีพนี้ต่อไป

## 2. แนวทางการออกกฎหมายโดยเฉพาะ

1) **การตราพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม** ที่มีการบัญญัติถึงค่านิยม การกำหนดคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ สำนักงานผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย คณะกรรมการมีอำนาจส่งเสริมพัฒนาและจัดสวัสดิการสังคมทั้งแก่ผู้รับซื้อ และผู้เก็บของเก่าขาย การกำหนดหลักประกันรายได้ การจัดตั้งกองทุนสำหรับ ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย กำหนดการสงเคราะห์ช่วยเหลือในเรื่องค่าเชื้อเพลิง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และการจัดหาอาหารฟรีให้กับ

ครอบครัว และบุคคลที่อยู่ในความดูแล บิดา มารดา บุตร การกำหนดการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วยจากสารพิษจากขยะ การกำหนดการให้มีเจ้าหน้าที่รับคำร้องเรียนและการพิจารณาคำร้อง การกำหนดให้มีการลงทะเบียนผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย การกำหนดการคุ้มครอง สวัสดิภาพในด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย จากการทำงาน และ กำหนดบทลงโทษ สำหรับบุคคล หรือบริษัทที่รับซื้อของเก่า ที่มีการให้ราคาซื้อต่ำกว่าราคากลางที่กำหนด โดยการปรับ หรือจำคุก หรือทั้งจำ ทั้งปรับ

2) การจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย ตามพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยมีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาส กำหนดคณะกรรมการบริหารกองทุน และหน่วยงานของรัฐ เงินกองทุนสงเคราะห์ การจัดทำบัญชี อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุน การเป็นสมาชิกกองทุน การจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน การจัดหาที่พักอาศัยในขณะที่สมาชิกเจ็บป่วยให้กองทุนได้รับเงินสมทบจากรัฐ โดยตรงเป็นเงินจากงบประมาณ ตามที่ คณะกรรมการกำหนด โดยให้รัฐช่วยจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนขั้นต้นในอัตรา 2 ส่วน และผู้เก็บของเก่าขายจ่าย 1 ส่วน ในช่วง 5 ปีแรก และต่อจากนั้นให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด

3) ควรมีการจัดสวัสดิการเงินกู้ยืมให้กับกลุ่มผู้เก็บของเก่าขาย เพื่อช่วยเหลือในเรื่องการลงทุนกรณีจำเป็น หรือฉุกเฉิน เช่น การกู้ยืมเงินไปซื้อรถซาเล้ง หรือเปิดเป็นสถานที่รับซื้อของเก่าขาย ที่ควรมีการบัญญัติไว้ใน ร่างพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยให้กู้ยืมจากกองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย และให้กับสมาชิกที่ขึ้นทะเบียนกับกองทุนสงเคราะห์ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เก็บของเก่าจากขยะขาย เท่านั้น

4) การออกระเบียบ โครงการช่วยเหลือ ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มอาชีพอิสระรายย่อย เก็บของเก่าจากขยะขายเพื่อให้ได้ซื้อสินค้าราคาถูก โดยที่รัฐบาลอินเดียใช้นโยบายมีร้านค้ารายย่อยตามระบบ PDS และในส่วนของประเทศไทย กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ มีร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน ที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ และมีโครงการธงฟ้า จำหน่ายสินค้าราคาถูก ดังนั้นหากรัฐบาลจะได้มีการกำหนดแนวนโยบายช่วยเหลือ ผู้ด้อยโอกาสซึ่งรวมถึง กลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย ให้ได้รับสวัสดิการสามารถซื้อสินค้าในราคาช่วยเหลือ ก็สามารถที่จะกำหนดให้ ร้านค้าย่อยในความส่งเสริมของกรมการค้าภายใน และร้านค้าตามโครงการธงฟ้า ที่มีอยู่แต่เดิม และร้านค้าย่อยที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการมาจดทะเบียน



เพิ่มเติมตามระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ เพื่อจะจำหน่ายสินค้าราคาถูกพิเศษแก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ ซึ่งรวมถึงผู้ด้อยโอกาส ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขายโดยมีการออกเป็นกฎระเบียบ หรือกฎกระทรวงที่ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ในการควบคุมร้านค้าย่อยและการกำหนดผู้ด้อยโอกาส อาจทำได้โดยการออกเป็นบัตรซื้อสินค้าราคาควบคุม ให้แก่ผู้ด้อยโอกาส มีการระบุชื่อมีภาพผู้ถือบัตรที่ชัดเจน กำหนดจำนวน สินค้าที่สามารถซื้อได้ ในราคาควบคุม เช่น ข้าวสาร น้ำตาล นม สบู่แปรงสีฟัน ยาสีฟัน ฯลฯ เป็นต้น บัตรที่ออกให้ มีการตรวจสอบจดทะเบียน ตามแนวทาง พระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เงินที่นำมาใช้ อาจได้จากกองทุน สำหรับ ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย ของเหลือใช้ ของที่ถูกทิ้ง ที่จะจัดตั้งขึ้นตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้

กรม  
การ  
การ  
การ

บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กองวิชาการและแผนงาน. (2546). **แนวคิดและหลักการประกันสังคม**. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.
- กิตติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์. (2540). **นโยบายสังคมและสวัสดิการสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับปรับปรุงแก้ไข)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชอุณหะ รุ่งปัจฉิม. (2545). **การจัดสวัสดิการครอบครัวและสังคมในประเทศกำลังพัฒนา. ประมวลสาระชุดวิชาสวัสดิการครอบครัวและสังคม หน่วยที่ 10-15**. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). **บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและ คนด้อยโอกาสในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : เอดีสัน โปรดักส์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). **หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2545). **สวัสดิการกับสังคมไทย**. กรุงเทพฯ : บริษัท อารยัน มีเดีย จำกัด.
- สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ และคณะ. (2545). **การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ใต้หวัน สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข.
- สุวัฒน์ คงแป้น. (2544). **คนคู่ขยับ**. กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน.
- สุรพล ปธานวนิช. (2547). **นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

#### บทความ

- ไมตรีวิสันตวิวงศ์. (2545, พฤษภาคม-มิถุนายน). “นโยบายโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม.” **นิตยสารการประชาสงเคราะห์**, 45, 3.
- สนทยา บุญกฤษิต. (2545, กรกฎาคม-สิงหาคม). “เล่าสู่กันฟัง : เรื่องความมั่นคงด้านรายได้.” **นิตยสารการประชาสงเคราะห์**, 45, 4. หน้า 12.

## เอกสารอื่นๆ

กรมควบคุมมลพิษ. (2544). **สถานการณ์ด้านมลพิษในประเทศไทย ปี 2542.**

การประชุมเชิงปฏิบัติการ. (2546, 10-11 พฤษภาคม). **แนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์การ**

**แก้ไขปัญหามลพิษ. โรงแรมโรสการ์เด้น สวนสามพราน จังหวัดนครปฐม.**

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคม**

**สงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2545-2549.**

จิรวัดน์ ญาณโสภณ และนภาพร ทิมอรุณ. (2546). **คนเก็บขยะในชุมชนเมือง จังหวัดเชียงใหม่**

**(กรณีศึกษา) โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสใน**

**สังคมไทย (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.**

ชลลดา แสงมณี. (2546). **“คนหลับ” คนเก็บขยะยังชีพในเขตเทศบาลนครศรีธรรมราช (กรณีศึกษา)**

**โครงการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย**

**(รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สกว.**

ชูชัย สุภาวงศ์. (2545). **“สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ในมิติของสิทธิมนุษยชน.” เอกสาร**

**ประกอบการอภิปรายเรื่อง มิติการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อแนวโน้มการจัดสวัสดิการ**

**สังคม, หน้า 7-8. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และวิทย์ ชะนะภักย์. (2538). **อนาคตประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการ**

**สังคม (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ**

**กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.**

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2546). **มุมมอง และข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการ**

**สังคม พ.ศ. 2546. (เอกสารอัดสำเนา). กรุงเทพฯ: ม.ป.ป.**

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์ (2548). **สปส.เชิญชวนแรงงานนอกระบบเข้าสู่ประกันสังคมรับปี 2549.**

**(เอกสารเลขที่ 86/2548). กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน.**

ยุพา วงศ์ไชย. (2546). **ระบบสวัสดิการสังคมพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.**

**2546. (บทความในสัมมนา “องค์ความรู้และการเคลื่อนไหวทางสังคมกับประสิทธิภาพ**

**ของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546). กรุงเทพฯ :**

**ห้องประชุมจุมภฏ พันธุ์ทิพย์ อาคารประชาธิปไตย-รำไพพรรณี.**

- วิทยากร เชียงกุล. (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548). สวัสดิการสังคมในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง
- สรุปสาระสำคัญของการขยายความคุ้มครองประกันสังคมผู้แรงงานนอกระบบ. (เอกสารอัดสำเนา). สำนักงานประกันสังคม.
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (2548). สวัสดิการสังคม (Social Welfare). กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์.
- อภิญา เวชชัย และกิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์. (2546). การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มคนจนผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มเสี่ยงที่ประสบปัญหาทางสังคม. (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ICFTU-APRO. (2542). การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิกเพื่อพรุ่งนี้ที่ดีกว่า (แถลงการณ์และข้อเสนอแนะ). ประชุม เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม- 1 สิงหาคม 2541, กรุงเทพฯ : สภาแรงงานแห่งประเทศไทย.

### วิทยานิพนธ์

- ดาวิน ชายชีวินลิขิต. (2546). แนวทางในการพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- สันติ ศิริธีราเจษฎ์. (2543). มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

### กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการของเสียอันตรายจากผลิตภัณฑ์ที่ใช้แล้ว พ.ศ. ....

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ข่าวที่ 07/-1. (2548, 19 กรกฎาคม). สืบค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2548,

จาก <http://www.thaigov.go.th>.

ศุภมล ศรีสุขวัฒนา และนันทน์หทัย ไตรรัตน์. (2545). พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535. สืบค้นเมื่อ

12 กันยายน 2548, จาก <http://laws.anamai.moph.go.th/ARTICLE/phlaw.doc>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545–2549). (2545). สืบค้นเมื่อ

13 พฤศจิกายน 2548, จาก [www.civilsociety.or.th](http://www.civilsociety.or.th).

### ภาษาต่างประเทศ

#### BOOKS

DiNitto, D.M and Dye, T.R. (1983). **Social Welfare : Politics and public Policy**. Prentice-Hall :  
Englewood Cliffs.

Dolgoff, R., & Feldstein, D. (2000). **Understanding social welfare** ( 6 th ed.). Boston: Allyn &  
Bacon.

Gordon, D.F and Spuicker, P. (1999). **The International Glossary on Poverty**. London.  
London : Zed Book.

Johnson, L. C., Schwartz, C. & Tate, D. (1997). **Social welfare: A response to human need**. (4 th  
ed ). Boston: Allyn and Bacon.

Iatridis, D. (1994). **Social Policy-Institution Context of Social Development and Human  
Services**. Pacific Grove : Brooks/Cole Publishing Company.

Mehr, Robert I. and Emerson Cammack. (1980). **Principles of Insurance** (8 th ed). Home-  
wood, Ill.: Richard D. Irwin.

- Meyers, R.J. (1981). **Social Security** (2<sup>th</sup> ed.). Bryn Mawr :McCahan Foundation.
- Miller, S. (1971). **Social Policy and Social Welfare Ssystems., In Social Policy,eds J. Titmuss, R.M. Commitment to Welfare** (3<sup>rd</sup> ed.). London : Impression George Allen & Union.
- Wilensky, H.L. (1975). **The Welfare State and Equality Structure and Ideological Roots of Public Expenditures.** Berkley : University of California Press.
- World Bank. (1997). **World Development Report.** New York : Oxford University Press.

### ELECTRONIC SOURCES

- Atkinson, T. (2002). Toward a European Social Safety Net. Fiscal Studies, Vol. 13 No 2. August, p. 41-53. Retrieved May 15, 2005, from <http://www.lisproject.org/publications/liswps/307.pdf>.
- IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, REPUBLIC OF KOREA. (1999). Retrieved June 3, 2005, from <http://www.hri.ca/fortherecord2001/vol3/koreasouthtb.htm>
- MINIMUM WAGE FIXING IN SOUTH KOREA. (2005). Retrieved Mar 20, 2005, from [www.ilo.org/public](http://www.ilo.org/public).
- National Social Insurance. (2005). Retrieved Mar1,2006, from [Http://www.pacificbridge.com/Publications/ KoreaSummer01.htm](http://www.pacificbridge.com/Publications/ KoreaSummer01.htm).
- Phillip labor Circular. (2005). Retrieved July 11, 2006, from [www.chanrobles.com/legal6title58.htm](http://www.chanrobles.com/legal6title58.htm).
- Public Distribution System Control Order, 2001. (2001). Retrieved July 15, 2005, from <http://www.tn.gov.in/>.
- Public Health and Welfare. (2005). Retrieved June 24, 2005, from <http://www.country-studies.com/south-korea/public-health-and-welfare.html>.
- Rena , Minimum Wage Act of 2005 introduced in Congress : Pro-Worker Campaign Begins, May 2005. Retrieved July 11, 2006, from [Http:// www.do.gov/esa](http://www.do.gov/esa).
- Vice-Minister Lee Jong-yoon Ministry of Health and Welfare. (2000). The Republic of Korea, Geneva. Retrieved June 25, 2005, from [www.un.org/socialsummit/speeches/286skor.htm](http://www.un.org/socialsummit/speeches/286skor.htm).

DRU



Draft

ภาคผนวก

## แบบสัมภาษณ์เชิงโครงสร้าง

### สถานภาพและความต้องการสวัสดิการของกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย

#### ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบ

1. เพศ
  1. ( ) ชาย
  2. ( ) หญิง
2. อายุ..... ปี
3. สถานภาพสมรส
  1. ( ) โสด
  2. ( ) สมรส
  3. ( ) หม้าย/หย่า
4. ระดับการศึกษา
  1. ( ) ไม่ได้เรียน
  2. ( ) ต่ำกว่า ป.4
  3. ( ) ป.4- ป.6
  4. ( ) มากกว่า ป.6
5. ภูมิลำเนาเดิม จังหวัด.....
6. ระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนในกรุงเทพมหานครและบริเวณชานเมือง ..... ปี
7. เหตุผลของการย้ายเข้ามาในกรุงเทพมหานคร.....
8. ขนาดของสมาชิกในครอบครัว
  1. ( ) 1-3 คน
  2. ( ) 4-6 คน
  3. ( ) 7-9 คน
  4. ( ) มากกว่า 9 คน
9. สมาชิกในครอบครัว ประกอบด้วย (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)
  1. ( ) สามี ภรรยา
  2. ( ) มีลูก จำนวน .....คน
  3. ( ) พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย
  4. ( ) พี่ น้อง จำนวน .....คน
  5. ( ) เพื่อน จำนวน.....คน

#### ตอนที่ 2 ลักษณะการเก็บขยะขาย

1. รายได้จากการเก็บขยะขายโดยเฉลี่ย/วัน
  1. ( ) ต่ำกว่า 100 บาท
  2. ( ) 101-200 บาท
  3. ( ) 201-300 บาท
  4. ( ) มากกว่า 300 บาท

## 2. ลักษณะของขยะที่เก็บขาย

1. ( ) ขวดพลาสติก ราคา.....บาท/กิโล/ ขวดเพชร ราคาประมาณ..... บาท
2. ( ) แก้ว ราคา.....บาท/กิโล/ขวดแก้ว ราคาประมาณ.....บาท
3. ( ) กระดาษ ราคา.....บาท/กิโล
4. ( ) เหล็ก ราคา.....บาท/กิโล
5. ( ) แบตเตอรี่ เครื่องใช้ไฟฟ้า ราคา.....บาท/กิโล
6. ( ) อื่น ๆ ระบุ.....ราคา.....บาท/กิโล

## 3. สถานที่ไปเก็บของเก่า เก็บจากแหล่งใด

1. ( ) กองขยะ บริเวณ.....
2. ( ) ดึงทิ้งขยะ ตามถนน
3. ( ) ตามบ้าน อาคาร โรงงาน โดย 1. ( ) ซื่อ 2. ( ) อื่น ๆ ระบุ.....

## 4. สถานที่นำไปขาย

1. ( ) นำไปขายร้านรับซื้อของเก่า ร้านประจำ
2. ( ) นำไปขายแหล่งรับซื้อของเก่า ที่ได้ก็ได้
3. ( ) มีคนมาซื้อเอง
4. ( ) อื่น ๆ ระบุ.....

## ตอนที่ 3 สภาพความเป็นอยู่โดยทั่วไป

## 1. รายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในครอบครัวหรือไม่

1. ( ) เพียงพอ
2. ( ) ไม่เพียงพอ

## 2. เก็บของเก่าขายทุกวันหรือไม่

1. ( ) ทุกวัน
2. ( ) ไม่ทุกวัน เพราะ.....

## 3. ลักษณะที่อยู่

1. ( ) เป็นกลุ่มชุมชน มีบ้านเลขที่
2. ( ) เป็นกลุ่มชุมชน ไม่มีบ้านเลขที่
3. ( ) ปลุกแยกอิสระ ไม่เป็นชุมชนแออัด ไม่มีบ้านเลขที่
4. ( ) ปลุกแยกอิสระ ไม่เป็นชุมชนแออัด มีบ้านเลขที่

## 4. สุขภาพอนามัย

1. ( ) ดี
2. ( ) เจ็บป่วยนานครั้ง อาการเจ็บป่วย คือ.....
3. ( ) เจ็บป่วยประจำ อาการป่วย คือ.....

5. ได้ใช้บริการทางแพทย์หรือไม่  
 1. ( ) ได้ใช้ สถานที่..... 2. ( ) ไม่ได้ใช้
6. มีบัตร 30 บาทรักษาทุกโรค หรือไม่  
 1. ( ) มี สถานที่..... 2. ( ) ไม่มี
7. มีลูกหรือไม่ 1. ( ) มี 2. ( ) ไม่มี  
 ลูกได้รับบริการทางการศึกษาหรือไม่  
 1. ( ) ได้รับ อยู่ในระดับชั้น.....  
 2. ( ) ไม่ได้รับเพราะ.....
8. ได้รับบริการทางสาธารณสุข เช่น การตรวจร่างกาย คำแนะนำในการรักษาสุขภาพอนามัย หรือไม่  
 1. ( ) ได้รับ จากหน่วยงาน.....  
 2. ( ) ไม่ได้รับ เพราะ.....

#### ตอนที่ 4 การบริการสวัสดิการสังคมที่ต้องการ

1. ด้านรายได้จากการเก็บของเก่า  
 1. ( ) ต้องการ โดย  
 1. ( ) รับเงินค่าแรงรายวัน  
 2. ( ) อิสระ แต่ควรกำหนดราคาซื้อขายของเก่าไว้ให้เท่ากัน  
 2. ( ) ไม่ต้องการ
2. ด้านการรักษาพยาบาล  
 1. ( ) ต้องการ คือให้มี.....  
 2. ( ) ไม่ต้องการ
3. ด้านการดูแลสุขภาพอนามัย  
 1. ( ) ต้องการ คือให้มี.....  
 2. ( ) ไม่ต้องการ
4. ด้านที่อยู่อาศัย  
 1. ( ) ต้องการ คือให้มี.....  
 2. ( ) ไม่ต้องการ
5. อื่น ๆ ได้แก่.....

## กฎหมายประเทศไทยอินเดีย

[To be published in the Gazette of India, extra-ordinary Part-II, section 3(i), Ministry of  
Consumer Affairs, Food and Public Distribution]

New Delhi, 2001

### ORDER

GSR No.630(E)-Whereas the Central Government is of the opinion that it is necessary and expedient so to do for maintaining supplies and securing availability and distribution of essential commodities under the Public Distribution System;

Now, therefore, in exercise of the powers conferred by section 3 of the Essential Commodities Act, 1955 (10 of 1955), the Central Government hereby makes the following order, namely: -

#### **1. Short title, extent and commencement:-**

- (1) This order may be called the Public Distribution System (Control) Order, 2001.
- (2) It extends to the whole of India.
- (3) It shall come into force on the date of its publication in the Official Gazette.

#### **2. Definitions:-**

- (a) "**Act**" means the Essential Commodities Act, 1955 (10 of 1955);
- (b) "**Appellate Authority**" means any authority appointed by the State Government to exercise the powers of the appellate authority under this Order;
- (c) "**authority**" means any officer not below the rank of Inspector in the State Government dealing with Food and Civil Supplies;
- (d) "**Above Poverty Line Families**" means those families who have been issued Above Poverty Line (APL) ration cards by the State Governments for issue of foodgrains under the Public Distribution System;
- (e) "**Antyodaya families**" means those poorest families from amongst Below Poverty Line (BPL) families identified by the State Governments and entitled to receive foodgrains under the Antyodaya Anna Yojana;
- (f) "**authorised nominee**" means the concerned Department of State Government or a Corporation or a company owned by it or a co-operative;

(g) "**Below Poverty Line families**" means those families who have been identified by the State Government for issue of foodgrains at specially subsidized rates adopting the estimates of poverty given by the Central Government;

(h) "**eligible applicant**" means an individual who is resident of a State and fulfills the conditions for getting a ration card as may be prescribed by the State Government;

(i) "**essential commodities**" means essential commodities as defined under the Act;

(j) "**fair price shop**" means a shop, which has been licensed to distribute essential commodities by an order issued under section 3 of the Act, to the ration card holders under the Public Distribution System;

(k) "**fair price shop owner**" means a person and includes a cooperative society or a corporation or a company of a State Government or a Gram Panchayat or any other body in whose name a shop has been licensed to distribute essential commodities under the Public Distribution System;

(l) "**Public Distribution System**" means the system for distribution of essential commodities to the ration cardholders through the fair price shops, such as rice, wheat, sugar, edible oils, kerosene and such other commodities as are notified by the Central Government under clause (a) of section 2 of the Act;

(m) "**ration card**" means a document issued under an order or authority of the State Government for the purchase of essential commodities under the Public Distribution System from the fair price shop;

(n) "**State**" includes a Union territory;

(o) "**State Government**" includes Administration of a Union territory;

### **3. Identification of families living below the poverty line:**

The State Governments shall identify families living Below Poverty Line as per paragraph 1 of the Annexe to this Order.

### **4. Ration Cards:**

The State Government shall issue distinctive ration cards to Above Poverty Line, Below Poverty Line and Antyodaya families and shall conduct periodical review and checking of the ration cards as per paragraph 2 of the Annexe to this Order.

### **5. Scale of issue and issue price:**

The Central Government shall make available to the State Governments foodgrains for distribution under the Public Distribution System at such scales and prices as provided in paragraph 3 of the Annexe to this Order.

### **6. Distribution:**

(1) The procedure for distribution of foodgrains by the Food Corporation of India to the State Governments or their nominated agencies, shall be as per paragraph 4 of the Annexe to this Order.

(2) Fair price shop owners shall take delivery of stocks from authorised nominees of the State Governments to ensure that essential commodities are available at the fair price shop within first week of the month for which the allotment is made.

(3) The district authority entrusted with the responsibility of implementing the Public Distribution System shall ensure that the stocks allocated to the fair price shops are physically delivered to them by the authorized nominee within the stipulated time.

(4) The authority or person, who is engaged in the distribution and handling of essential commodities under the Public Distribution System, shall not willfully indulge in substitution or adulteration or diversion or theft of stocks from Central godowns to fair price shop premises or at the premises of the fair price shop.

#### **Explanation**

For the purpose of this clause:

(i) "**diversion**" means unauthorized movement or delivery of essential commodities released from central godowns but not reaching the intended beneficiaries under the Public Distribution System.

(ii) "**substitution**" means replacement of essential commodities released from central godowns with the same articles of inferior quality for distribution to the intended beneficiaries under the Public Distribution System.

### **7. Licensing:**

(1) The procedure for issue of licenses or authorization to the fair price shops for the distribution of essential commodities under Public Distribution System and duties and

responsibilities of the fair price shop owners shall be as per paragraph 5 of the Annexe to this Order.

(2) The ration card holder shall not be denied the supply as per entitlement of the essential commodities, lying in stock, by the fair price shop owner under the Public Distribution System;

(3) The fair price shop owner shall not retain ration cards after the supply of the essential commodities.

(4) A fair price shop owner shall provide the relevant extracts of the records maintained by him to the beneficiary on payment of the prescribed fee.

#### **8. Monitoring:**

The procedure for monitoring of the Public Distribution System including the functioning of the fair price shops by the State Governments shall be as per paragraph 6 of the Annexe to this Order.

#### **9. Penalty:**

If any person contravenes any provisions of this Order under clauses 3,4,6 and 7, he shall be liable to punishment under Section 7 of the Act.

#### **10. Power of search and seizure :**

(1) An authority authorised by State Government, shall be competent to inspect or summon such records or documents as may be considered by him necessary for examination and take extracts or copies of any records or documents produced before him.

(2) If the said authority has reason to believe that there has been any contravention of the provisions of this Order or with a view to securing compliance with this Order, he may enter, inspect or search the fair price shop or any premises relevant to transactions of business of the fair price shop.

(3) The said authority may also search, seize or remove such books of accounts or stocks of essential commodities where such authority has reason to believe that these have been used or will be used in contravention of the provisions of this order.

(4) The provisions of section 100 of the Code of Criminal Procedure 1973, relating to search and seizure shall so far as may be, apply to search and seizure under this Order.



**11. Appeal:**

(1) All appeals shall lie before the Appellate Authority appointed under paragraph 7 of the Annexe to this Order

(2) Any person aggrieved by an order of the designated authority denying the issue or renewal of a ration card or cancellation of the ration card may appeal to the Appellate Authority within thirty days of the date of receipt of the order.

(3) Any person aggrieved by an order of the designated authority denying the issue or renewal of the licence to the fair price shop owner, or cancellation of the licence may appeal to the Appellate Authority within thirty days of the date of receipt of the order.

(4) No such appeal shall be disposed of unless the aggrieved person has been given a reasonable opportunity of being heard.

(5) Pending the disposal of an appeal, the Appellate Authority may direct that the order under appeal shall not take effect until the appeal is disposed of.

**12. Protection of action taken under Order:**

No suit, prosecution or other legal proceeding shall lie against any person for anything which is in good faith done or intended to be done in pursuance of this Order.

**13. Power of Central Government to give directions:**

The Central Government may give such directions as it may deem necessary to State Government for execution of all or any of the provisions of this Order and the State Government shall comply with such directions.

**14. Provisions of the Order to prevail over previous Orders of State Governments:**

The provisions of this Order shall have effect notwithstanding anything to the contrary contained in any Order made by a State Government or by an officer of such State Government before the commencement of this Order except as respects anything done, or omitted to be done there under before such commencement:

**(S.C. BRAHMA)**

**JOINT SECRETARY TO THE GOVERNMENT OF INDIA**

**Annexe to the Public Distribution System Control Order,****2001**

[See clauses 3,4,5,6,7, 8,10 &amp; 12]

**1. Identification of families living below the poverty line:**

(1) State Governments shall formulate suitable guidelines for the purpose of identification of families living Below the Poverty Line (BPL), including the Antyodaya families, as per the estimates adopted by the Central Government. Care will be taken to ensure that the families so identified are really the poorest. The exercise of identification of BPL and Antyodaya families, wherever it has not been done already, shall be completed within three months of the issue of this Order.

(2) State Governments shall get the lists of BPL and Antyodaya families reviewed every year for the purpose of deletion of ineligible families and inclusion of eligible families.

(3) While undertaking the exercise of identification or review of BPL and Antyodaya families, each State Government shall prescribe a suitable proforma to be filled up by or on behalf of the head of a family.

(4) The data provided in the prescribed proforma shall be verified by the authority designated by the State Government for the purpose. The said authority shall also certify the correctness of the information contained in the proforma.

(5) Gram Sabhas shall finalise the list of beneficiaries belonging to BPL and Antyodaya categories drawn up by the designated authority in respect of the area under their respective jurisdiction.

(6) Where there are no Gram Sabhas, the local representative bodies shall finalise the list of beneficiaries belonging to BPL and Antyodaya categories within their respective jurisdiction.

(7) The designated authority of the State Government or the local representative bodies including Gram Sabhas and Gram Panchayats which have been entrusted with the task of identification of beneficiaries, shall verify and certify the information in the prescribed proforma for BPL and Antyodaya families.

**2. Ration Cards:**

(1) State Governments shall ensure that no eligible applicant is denied a ration card under the Public Distribution System.

(2) The ration card holder shall be entitled to draw essential commodities from a fair price shop on weekly basis.

(3) State Government shall issue distinctive ration cards to APL, BPL and Antyodaya families.

(4) The designated authority shall issue a ration card within one month of the date of receipt of the application after necessary checks and verification.

(5) State Governments shall specify a timeframe for making additions or alterations in the ration card. In case this time limit is not adhered to, the reasons therefor shall be intimated to the applicant in writing.

(6) State Government shall conduct periodical checking of ration cards to weed out ineligible and bogus ration cards and bogus units in ration cards.

(7) A ration card shall be valid for a specified period. A ration card shall be issued afresh or renewed after fresh verification of antecedents and such other checks as may be prescribed by the State Governments in this regard.

(8) Elimination of bogus ration cards as well as bogus units in the ration cards shall be a continuous exercise by the State Governments to check diversion of essential commodities.

(9) Ration cards shall not be used as documents of identity.

### **3. Scale of issue and issue price:**

(1) The Central Government shall make available to the State Governments foodgrains for distribution under the Public Distribution System to various categories of beneficiaries at such scales and prices, as may be specified from time to time.

(2) The State Governments shall not divert the allocations made by the Central Government for distribution under the Public Distribution System.

### **4. Distribution:**

(1) The Food Corporation of India (FCI) or any other agency designated for the purpose by the Central Government shall ensure physical delivery of foodgrains of fair average quality to State Governments for distribution under the Public Distribution System, as per the allocations made by the Central Government, within two weeks of the receipt of payment from the State Governments and issue of release orders.

(2) State Governments shall, on getting allocation of foodgrains from the Central Government, issue district-wise allocation orders authorising their agencies or nominees to draw foodgrains from the FCI within ten days of the receipt of allocation orders made by the Government of India

(3) The designated authority of the State Governments shall ensure delivery of one copy of allocation order made to the fair price shop simultaneously to Gram Panchayats or Nagar Palikas or Vigilance Committees or any other body nominated for monitoring the functioning of the fair price shops by the concerned State Government.

(4) Gram Panchayats or Nagar Palikas or Vigilance Committees or any other body nominated for monitoring the functioning of the fair price shop by State Governments shall display the stocks of essential commodities allotted during the month to the fair price shops on a notice board outside their office.

(5) While making monthly allocations to the fair price shops the designated authority of State Governments shall take into account the balance stock, if any, lying un-distributed with the fair price shop owners for the subsequent allocations.

(6) State Governments shall make arrangements for taking delivery of essential commodities issued by the Central Government by their designated agencies or nominees from the FCI depots/godowns and ensure further delivery to the fair price shop within the first week of the month for which allocation is made.

(7) Before making the payment to the FCI the representatives of State Governments or their nominees and the FCI shall conduct joint inspection of the stocks of foodgrains intended for issue to ensure that the stocks conform to the prescribed quality specifications.

(8) The FCI shall issue to the State Governments stack-wise sealed samples of the stocks of foodgrains supplied to them for distribution under the Public Distribution System at the time of despatch.

(9) State Governments shall exercise necessary checks to ensure that full quantity lifted by them reaches their godowns and in turn the fair price shops.

(10) State Governments shall ensure that stocks of essential commodities under the Public Distribution System, as issued from the FCI godowns, are not replaced by stocks of inferior quality during storage, transit or any other stage till delivery to the ration card holder.

**5. Licensing:**

State Governments shall issue an order under section 3 of the Act for regulating the sale and distribution of the essential commodities. The licenses to the fair price shop owner shall be issued under the said order and shall lay down the duties and responsibilities of the fair price shop owner. The responsibilities and duties of fair price shop owners shall include, inter alia:

(i) sale of essential commodities as per the entitlement of ration card holders at the retail issue prices fixed by the concerned State Government under the Public Distribution System;

(ii) display of information on a notice at a prominent place in the shop on daily basis regarding (a) list of BPL and Antodaya beneficiaries, (b) entitlement of essential commodities, (c) scale of issue, (d) retail issue prices, (e) timings of opening and closing of the fair price shop, (f) stock of essential commodities received during the month, (g) opening and closing stock of essential commodities and (h) the authority for redressal of grievances/lodging complaints with respect to quality and quantity of essential commodities under the Public Distribution System;

(iii) maintenance of records of ration card holders (APL, BPL and Antyodaya), stock register, issue or sale register;

(iv) furnishing of copies of specified documents, namely, ration card register, stock register, sale register to the office of the Gram Panchayat or Nagar Palika or Vigilance Committee or any other body authorized by State Governments for the purpose;

(v) display of samples of foodgrains being supplied through the fair price shop;

(vi) production of books and records relating to the allotment and distribution of essential commodities to the inspecting agency and furnishing of such information as may be called for by the designated authority;

(vii) accountal of the actual distribution of essential commodities and the balance stock at the end of the month to the designated authority of the concerned State Government with a copy to the Gram Panchayat;

(viii) opening and closing of the fair price shop as per the prescribed timings displayed on the notice board.

**6. Monitoring:**

(1) State Governments shall ensure a proper system of monitoring of fair price shops and prescribe model sale register, stock register and ration card register.

(2) State Governments shall ensure regular inspections of fair price shops not less than once in six months by the designated authority. State Governments may issue orders specifying the inspection schedule, list of check points and the authority responsible for ensuring compliance with the said orders.

(3) Meetings of the Vigilance Committees on the Public Distribution System at the State, District, Block and FPS level shall be held on a regular basis. The date and periodicity shall be notified by State Governments. However, the periodicity shall not be less than one meeting a quarter at all levels.

(4) State Governments shall ensure a periodic system of reporting and the complete information in this regard shall be sent in the prescribed form as follows:

(i) By fair price shops to the District Authorities by the 7<sup>th</sup> of the month following the month for which allocation is made in Form 'A'.

(ii) By the District Authorities to State Government by the 15<sup>th</sup> of the month following the month for which allocation is made in Form 'B'.

(iii) By the State Government to the Central Government by the end of the month following the month for which allocation is made in Form 'C'.

(5) Future allocation of foodgrains to States shall be linked to the receipt of regular reports from the respective States and furnishing of utilization certificates by them within a period of two months from the month for which allocation is made.

(6) State Governments shall ensure monitoring of the functioning of the Public Distribution System at the fair price shop level through the computer network of the NIC installed in the District NIC centers. For this purpose computerized codes shall be issued to each FPS in the district.

(7) State Governments shall educate the ration card holders regarding their rights and privileges under the Public Distribution System by use of electronic and print media as well as display boards outside fair price shops.

(8) State Governments shall issue and adopt the Citizen's Charter based on the model Citizens Charter issued by the Central Government.

(9) The designated authority shall direct the concerned fair price shop owner to provide relevant extracts of the documents maintained by him on an application made by a beneficiary, on payment of a prescribed fee.

**7. Appellate Authority:**

The State Governments shall appoint the Appellate Authority for the purposes of this order.

D  
P  
U

## CITIZEN CHARTER

### Cooperation, Food and Consumer Protection Department

#### TARGETED PUBLIC DISTRIBUTION SYSTEM (TPDS)

1. We, the Government of Tamil Nadu view the Targeted Public Distribution System as an important constituent of the strategy for Poverty Eradication to ensure Food Security to the vulnerable sections of Society. We propose to implement the Public Distribution System to the best advantage of the beneficiaries with utmost transparency and efficiency.

2. For the purpose of categorization of cardholders under Public Distribution System, the Government have prescribed two colour cards viz., Pink and Yellow. The Pink colour cardholders will be entitled to rice and other essential commodities at prices as fixed by the Government from time to time. The Yellow Colour cardholders would draw their rations other than rice based on options. Those who opt out of rice can draw additional quantity of sugar or kerosene as the case may be, in lieu of rice at prices as fixed by the Government from time to time.

**Among the aforesaid two categories of cards, families falling Below Poverty**

**Line (BPL) will be identified based on the norms as below:**

#### **i. Rural Areas**

- a. Families getting an income upto Rs.15,000 per year.
- b. Landless agricultural labourers.
- c. Small and marginal farmers
- d. Self-employed rural artisans
- e. Old age pensioners and destitute widows, physically handicapped persons etc.

who are getting similar pension from Government. (In the case of items (b) to (e) the income limit of Rs.15,000/- per annum will apply)

#### **ii. Urban Areas**

- a. Families getting an income upto Rs.15,000/- per year.
- b. Generally people living in slums
- c. Daily wage-earners like Rickshaw-pullers, porters, fruit and flower sellers on pavements, domestic servants, construction workers and other similarly placed



(In the case of items (b) and (c) above the income limit of Rs.15,000/- per annum will apply)

2. The Government of Tamil Nadu promise to issue a maximum of 20 Kgs. of rice per month per family for the Pink colour cardholders at the Fair Price Shops indicated in the card. The yellow cardholders will not get rice and they will have the option to get additional 3 kgs of sugar or 5 litres of kerosene in lieu of rice. They will, continue to get other commodities at the scales as fixed for Pink colour cardholders.

3. The price of rice at the Fair Price shop will be Rs.2/- for common and Rs.3.75 for grade 'A' variety per Kg. and the price shall not be more than 50 paise over the issue price that may be fixed by the Government of India for the BPL population.

4. The rice supplied at Fair Price Shops will be of Fair Average Quality as prescribed by Government of India.

5. The Fair Price Shops will be open on all days of the month (except Government holidays) between 9.00 A.M. to 1.00 P.M. and 2.00 P.M. to 6.00 P.M. in the Districts and 8.30 A.M. to 12.30 P.M. and 3.00 P.M. to 7.00 P.M. in Chennai City and its belt area. The card holders can get the commodities as per scale of supplies on any day and any time as mentioned above. The food grains due to the cardholders for the month will be supplied within the month either in one installment or in two installments, if the cardholder so chooses in so far as it relates to rice.

6. The Civil Supplies Department will ensure periodical checking of family cards to detect and eliminate the bogus cards and will take stern action against person found guilty of misuse of the PDS benefits in any manner.

7. The Civil Supplies Department will also carry out addition and deletion of the names of the family members, change in address, transfer of ration cards in a time bound manner.

### **1.FAIR PRICE SHOP**

Every family residing in the State of Tamil Nadu will be entitled to a ration card under the Tamil Nadu Scheduled Commodities (Regulation of Distribution by Card System) Order, 1982 as prevalent from time to time. The following procedure will be followed for the issue of ration cards:-

1.The criteria prescribing eligibility and procedure for issue of ration card will be widely publicized and made available to any citizen on demand.

2. Simple application forms in easy language will be available at Taluk Supply Offices in District/Assistant Commissioner's office in Chennai city for being filled by the applicants for ration cards. Two passport size photographs (black and white) are required-one to be affixed in the application form and another for printing/affixing in the ration card.
3. Special arrangements will be made at the Taluk Supply offices in the District/Assistant Commissioner of Civil supplies office in Chennai city to help the applicants to fill up the forms and to explain the procedure followed before ration cards are issued in their favour.
4. Every application for ration card will be duly acknowledged on the spot and given a suitable registration number.
5. The acknowledgement slip will indicate the date on which the ration card can be collected in case all information as required have been correctly given.
6. In case the ration card is not ready for collection on the date specified in the acknowledgement slip, due to unavoidable administrative reasons or for re-verification of details etc, the reasons for the delay and the likely date by which the card will be available will also be invariably intimated.
7. All ration card holders will be suitably advised and given appropriate guidance regarding the FPS at which they could register their cards for obtaining supplies. Any difficulty faced by the cardholders as may be expressed in writing will be resolved within three days from the date of receipt of such grievances by deputing appropriate inspecting officials to the FPS under intimation to the cardholders.
8. The officials and staff who may have direct contact with the public in regard to issue of ration cards, will wear name-badges and will attend to the needs of the public courteously and promptly.
9. The names of officials, their designation, telephone numbers and addresses to whom grievances/complaints relating to delay or rejection of application for ration cards could be addressed, will be prominently displayed at the concerned office premises.
10. All grievances/complaints and other correspondence will be duly registered and acknowledged on the spot if made in person across the counter or and if received by post within 7 days from the date of receipt.
11. Final replies to such grievances/complaints will be issued within 30 days.
12. Stringent measures would be taken for detection of bogus and unauthorized Ration Cards through a system of surprise checks.
13. The criteria for identifying those Below Poverty Line to be covered in TPDS will be transparent.

14. Complaints/grievances regarding inclusion or non-inclusion in the Below Poverty Line target group will be dealt with by the Taluk Supply Officer in the District/Assistant Commissioner of Civil Supplies in Chennai City.

2) The Civil Supplies Department will formulate and implement fool-proof arrangements for delivery of food grains and other essential commodities to Fair Price Shops and for its subsequent distribution to the intended beneficiaries through the shop in a transparent and accountable manner. The State will devised credible financial and administrative arrangements, so as to ensure the physical movement of the allotted food grains to the Fair Price Shops and subsequent issue to the beneficiaries.

### **3) Inspection and Checking**

To make the system more effective and efficient and to introduce an element of accountability, we have prescribed an inspection schedule for all offices under the Civil Supplies, Revenue and Co-operation Departments. During these inspection, the quality and quantity of commodities being supplied through Fair Price Shops, smooth functioning of the Fair Price Shops with reference to opening and closing time of Fair Price Shops, the premises of wholesalers of Kerosene etc., will be checked.

### **4) Right to Information**

Under Clause (1) of section 2 of the Tamil Nadu Right to Information Act, 1997 (Tamil Nadu Act 24 of 1997), the Government have empowered the officers specified in Column (2) of the Table below working in the offices specified in the corresponding entries in Column(1) thereof, to be the Competent Authorities within their respective jurisdiction, for the purpose of the said Act as far as PDS is concerned

[http://www.tn.gov.in/citizen/tds\\_ctr.htm](http://www.tn.gov.in/citizen/tds_ctr.htm)

## กฎหมายประเทศเกาหลีใต้

REPUBLIC OF KOREA \*/

## UNITEDNATIONS Economic and Social Council

Distr. GENERAL E/1990/6/Add.23 12 October 1999 Original : ENGLISH

---

Substantive session of 1999

IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON ECONOMIC,  
SOCIAL AND CULTURAL RIGHTSSecond periodic reports submitted by States partiesunder articles 16 and 17 of the CovenantAddendum

[1 July 1999]

Introduction

1. On 10 April 1990, the Republic of Korea acceded to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (hereafter "the Covenant"). The Covenant became effective for Korea on 10 July 1990.

2. Since the submission of the initial report, the Republic of Korea has carried out a variety of changes and reforms to protect and promote human rights. Legal and institutional policies to promote human rights, among others, have provided for stringent rules governing detention, amended labour-concerned Acts to conform to the international standard and expanded legal assistance for the underprivileged. During the past few years, continued efforts have been made to build a more democratic society that is committed to justice and respect for human rights. They include: extension of the welfare entitlements for women and the handicapped; reform of the Nationality Act to make the acquisition of nationality easier; better promotion of democracy through the extensive application of the principle of local autonomy; and the introduction of the Real-Name System in the financial and real estate sectors for the enhancement of economic fairness. However, more remains to be done to ensure the full enjoyment of human rights, and the Republic of Korea is striving continuously to improve the situation. The new Government, which was inaugurated on 25 February 1998 after the first peaceful transition of political power since the establishment of the Republic, is dedicated to strengthening the

protection of human rights through the simultaneous pursuit of democracy and a market economy.

3. This second periodic report, taking into account the Guidelines regarding the form and content of periodic reports from States parties and the Committee's discussions on the initial report, describes the measures that Korea has taken to implement the Covenant in the five years following the initial report's submission as well as the subsequent progress and development.

#### I. GENERAL COMMENTS

4. The system for protecting and promoting human rights in the Republic of Korea is explained in the second periodic report on the International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR/C/114/Add.1). In summary, the Republic of Korea is a democratic republic that is governed under a presidential system based on the principle of checks and balances. Sovereignty rests with the people. The National Assembly, the Administration and the Court are vested with legislative, executive and judicial powers respectively. The Government strives to provide full protection of basic human rights for all citizens, to observe international treaties, and to preserve the peace of international society.

5. The competent authorities for matters of human rights are detailed in the initial report on the International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR/C/68/Add.12) and the initial report on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment (CAT/C/32/Add.1). The procedures for ensuring against violations of human rights are detailed in the initial report on the present Covenant. In summary, the courts are vested with judicial powers, the Constitutional Court rules on infringements of constitutional rights by the exercise or non-exercise of public powers. The Government is operating legal-aid programmes to provide assistance for the underprivileged. The services include free legal consultations, assistance with litigation costs, free procuracy and defence for the accused. The National Assembly, non-governmental human rights organizations and the media carry out the role of guardians of human rights. In addition, the Government is planning to establish a "National Human Rights Commission" to better protect and promote human rights.

6. The initial report on the Covenant has been widely distributed to the authorities and bodies concerned. This publication was followed by the publication and distribution of the comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the initial report. Also, the comments were taken into consideration in the establishment of policy by the authorities concerned. The subject of "International Human Rights Law" was included as part of the 1997

curriculum at the Judicial Research and Training Institute, where public prosecutor and judiciary candidates are trained for a period of two years before receiving their lawyer's licence and appointed as public prosecutors or judges. Lectures have been offered on the main features of the Covenant as well as on remedies for individuals whose rights were infringed.

7. A thorough description of the general economic, social and cultural situation in the Republic of Korea can be found in the initial report on the International Covenant on Civil and Political Rights. More detailed information is included in the relevant paragraphs of this report.

8. Article 1 of the Covenant, which recognizes the right to self-determination, is addressed in detail in the Republic of Korea's initial report on the International Covenant on Civil and Political Rights.

9. Information concerning the application of articles 2 and 3 of the Covenant is described in detail in the relevant parts of the initial report, the second periodic report on the International Covenant on Civil and Political Rights and the relevant paragraphs of this report.

10. The Government has been exerting great efforts to realize the ideals of gender equality set forth in article 3 of the Covenant, and the present situation is addressed in detail in the initial report and the second periodic report on the International Covenant on Civil and Political Rights.

11. With regard to articles 4 and 5 of the Covenant, which provide for limitations of rights under the Covenant, the Korean Government does not interpret these provisions so as to infringe upon, in any manner, the rights and freedoms recognized under the Covenant, or to limit liberties beyond the limitations specifically established by the relevant articles, as was indicated in the initial report and the second periodic report on the International Covenant on Civil and Political Rights.

## II. INFORMATION ON SPECIFIC ARTICLES OF THE CONVENTION

### Article 6. The rights to work

#### 1. Guarantee of the right to work

12. The Constitution of Korea establishes and protects the doctrines of human dignity and value (art. 10), equality before the law (art. 11), freedom of vocational choice (art. 15) and the right to decent living conditions (art. 34). Also, article 32 guarantees the right to work and the duty of the State to protect and ensure this right, declaring that "Every person has a right to work" and that the "State shall endeavour to promote workers' employment, guarantee reasonable wages with social and economic measures, and enforce the minimum wage system as provided by law"

(para. 1). "The labour standards shall be provided by law to guarantee human dignity" (para. 3). To realize these constitutional ideals, the Korean Government is implementing aggressive employment policies to guarantee productive employment as well as overall measures to protect labour conditions and enhance workers' welfare.

## 2. The labour market

13. In the early 1990s, the employment environment in the labour market changed rapidly due to a high degree of specialization of industrial structures, automation of production facilities and domestic business fluctuations. In terms of the labour supply side, there were demographic changes in the population, such as the slowdown in the growth rate of the economically active population and an aging society. Furthermore, people began to avoid doing the so-called "3D work" (dangerous, difficult, dirty) which was a trend attributable to a generally higher level of education and an improvement of their living standards. Other changes were rapidly occurring, such as : factory shutdown/closure due to structural adjustment of industries, reduction of workforce demand owing to progression of automation, and increase of demand for a workforce with special and advanced technology attributable to a high degree of specialization of the industrial structure.

14. During the early 1990s, the decrease in the economic growth rate led to an increase in unemployment. But the situation had improved in 1995 and 1996 and an unemployment rate of 2.0 per cent was maintained, which led to secure employment. The economically active population and the participation rate in economic activities were increasing steadily, especially with the entrance of female workers into the labour market. New female labour led to a continuous increase in women's participation rate in economic activity.

15. Currently, Korea uses the ILO method to calculate the unemployment rate (i.e. workers are asked whether they were actively engaged in finding jobs for the previous week). However, with its accession to the OECD in December 1996, Korea is planning to calculate the unemployment rate using a four-week standard instead of the previous one-week period, which is the method adopted by most of the OECD States.

16. Since 1991, the number of workers engaged in agriculture, forestry and fishery has decreased steadily. And in the manufacturing industry, which has experienced stable growth so far, the number of the workers is declining in spite of stabilization of the overall employment situation in labour market, although the number of workers increased a bit in 1994 and 1995 compared with the previous year. The number of workers in the field of Social Overhead Cost

(SOC) and service businesses is increasing continuously. The ratio of permanent jobs vis-à-vis temporary jobs is decreasing.

Article 9. The social security system

1. Development of social security

83. The development of social security is explained in detail in paragraphs 131 and 132 of the initial report on the Covenant.

2. The social security system

84. The social security system is explained in detail in paragraphs 133 and 137 of the initial report on the Covenant.

(a) The medical insurance system

85. The medical insurance system which was implemented under the Medical Insurance Act enacted on 16 December 1963 expanded its coverage to the whole population excluding the low income strata (1,642,000 as of Dec. 1997) who could not afford to pay their own contribution and who were covered by the medical aid programme. Universal coverage began on 1 July 1989.

86. The medical insurance programme and its benefits are explained in detail in paragraphs 139 and 140 of the initial report on the Covenant. Cash Sickness Benefits and Cash Maternity Benefits are excluded from the medical insurance benefits package.

87. Because the benefit period per year was limited to 180 days until the end of 1994, patients who had chronic diseases or diseases requiring long-term treatment were dissatisfied with the medical insurance benefits. In 1991, however, the benefit period was expanded to 270 days and the complaints of patients with medical insurance benefits were reduced. The benefits period limitation for elderly or disabled people was lifted in 1996. The Korean Government plans to expand the benefits period by 30 days annually and to rescind the benefits period limitation by 2000 by revision of the Medical Insurance Act.

88. The insured or their dependents are required to share a part of their medical expenses when they receive medical care services from the medical insurance programme. In the case of hospitalization, they pay 20 per cent of total costs. For out-patient services, they pay 30-55 per cent of the total expenses depending on the class of the medical care facilities. However, people over the age of 70 years pay less of the cost-sharing for out-patient services than others.

89. The employee's contribution to the medical insurance programme is determined by the constitution of each medical insurance society and ranges from 2 per cent to 8 per cent of the standard monthly wage; the employer should pay half for the employee. The contribution rate of



government and private school employees is 3.8 per cent of the standard monthly wage, and the Government pays half for government employees. The employer should pay 30 per cent of the contribution for private employees and the Government subsidizes 20 per cent.

90. For the self-employed medical insurance programme, the contribution is calculated on the basis of the income, property, family size and number of cars they have. For the purpose of lessening the contribution burden of self-employed people in rural areas, the Government subsidizes a part of their contribution as well as all of the programme's administrative costs. The Government subsidized for the programme 1.05 trillion won in fiscal year 1998 which was 27 per cent of the total expenditure, 1.5 per cent of the central government budget and 0.2 per cent of GNP.

91. In order to ensure the financial stability of each medical insurer and decrease the financial differences between insurers, a fund-pooling programme for high medical fees, in which all insurers should participate, was introduced in 1991. Beginning on 1 July 1997, if the medical costs for an elderly person exceed 1 million won per case, the amount exceeding 1 million won is paid from the pooled fund. A fund-pooling programme for the medical fees of the elderly has been used since 1995 in order to reduce the financial burden on the elderly. It includes all hospital admission charges for those over 60. As of 1997, 248.2 billion won were transferred from the employee medical insurers to the self-employed medical insurers by these two programmes. Fund-pooling programmes contribute to the fiscal stabilization of the self-employed medical insurance societies, especially societies in rural areas which consist of many elderly people and farmers. In the end, fund-pooling programmes help to lessen the burden on the elderly and farmers.

(b) Medical aid programme

92. The medical aid programme, which is an assistance programme, is designed for low-income people who receive livelihood assistance and are excluded from the medical insurance coverage due to the inability to pay medical insurance contribution. This programme, funded by the government budget, provides the poor with medical benefits and is categorized into class I medical aid for people in nursing facilities, people designated as "human cultural assets" by the Government, people of national merit and victims of calamities, and class II medical aid for self-support care recipients receiving livelihood assistance. As of December 1997, this medical aid programme has protected 1,642,000 people.

93. The benefits package of medical aid is explained in detail in paragraph 143 of the initial report on the Covenant.

94. Each local government has established a Medical Aid Fund financed by the central and local government. In 1998, 539.6 billion won were provided for this programme.

(c) National Pension

95. The Korean Public Pension system consists of a National Pension scheme for ordinary citizens and a special occupational pension scheme for government employees, military personnel and private school teachers. The Civil Servant Scheme was introduced in 1960, and was followed by the Military Personnel Pension Scheme in 1963, the Private School Teachers' Pension Scheme in 1975 and the National Pension Scheme in 1988.

96. According to the amended National Pension Act of 1986 (implemented in 1988), the National Pension Scheme covers Koreans who are between the ages of 18 and 60 and reside in the country. It was compulsorily applied to employees and employers in private workplaces having 10 employees or more. The compulsory coverage was extended to workplaces having five employees or more in 1992 and to farmers, fishermen and the self-employed residing in rural areas on 1 July 1995.

97. The type of coverage is classified into (i) the workplace-insured person, such as employees and employers in workplaces having five employees or more; (ii) insured persons in rural areas, such as farmers, fishermen and the self-employed; (iii) voluntarily insured people; and (iv) voluntarily continuing insured people such as elderly people whose insured term is less than 20 years and whose age is from 60 to 64. As of July 1997, the total number of insured people was 7,903,000 (workplaces, 5,687,000; rural area, 2,078,000; and voluntary including voluntary continuing, 138,000.)

98. Because the minimum qualifying period for eligibility for the Old Age Pension is 15 years or more, and the National Pension Scheme has been implemented for 10 years, those people who were more than 45 but less than 60 as of 1 January 1988 did not have a sufficient number of years to be eligible for the Old Age Pension. To guarantee a pension eligibility for the elderly, those covered for five or more years have been paid a Special Old Age Pension and farmers and fishermen over 60 but under 65 years of age on 1 July 1995 were allowed exceptional coverage. The current scheme has been applied to people who are engaged in some income-generating activities, but full-time housewives or women who have run a business with their husbands are excluded from the compulsory coverage. However, if a woman divorces her husband or remarries

after his death, she loses her pension eligibility, causing a problem in old age income security. For this reason, the Government has tried to guarantee women's pension eligibility.

99. Under the National Pension Scheme, pension benefits include Old Age Pension, Disability Pension and Survivors' Pension. Lump-sum benefits include Lump-sum Refund and Lump-sum Death Payment. The Old Age Pension is paid to people who reach the age of 60 and who have been insured for at least 20 years. The benefit level is designed to ensure that people with 40 years of contributions whose income level is the same as the median value of all the insured, would receive 70 per cent of their average lifetime wage. The Disability Pension is paid to people who become sick or injured during the contributory period and who are physically or mentally disabled after medical treatment. The Survivors' Pension is paid to the survivors of the insured person whose contributory period is one year or more, or to the survivors of the dead pensioner. The Lump-sum Refund is paid to people on the loss of their insured status, whose contributory period is less than the minimum qualifying period required for pension benefits. The Lump-sum Death payment is paid when an insured person dies. As of 31 June 1997, the total number of payment cases was 4,981,000, including 202,000 cases of Special Old Age Pension, 47,000 cases of Handicapped Pension, 196,000 cases of Survivors' Pension and 4,532,000 cases of Lump-Sum Refund. Because the scheme has been implemented for only 10 years, the Full Old Age Pension has not yet been paid. Most of the benefits paid are for Lump-sum Refund because the compulsory coverage is in the process of expansion.

100. The financial resources of the National Pension Scheme are mainly dependent on the contributions of the insured people. The government budget has subsidized 100 per cent (in the rural areas) or 50 per cent (in the workplace) of the administrative costs for the operation of the scheme. Also, an amount equal to one third of the contribution of those earning the lowest standard monthly income has been provided as a subsidy for farmers and fishermen. The Government provided 85.7 billion won in 1997 for the administration and operating costs of the National Pensions Corporation and in subsidies for the contributions of farmers and fishermen.

101. In June 1997, a task force for the long-term financial stability and reform of the National Pension Scheme was established. By 1999, the compulsory coverage was extended to the self-employed who are residing in urban areas so that the National Pension Scheme can include all the country's people.

102. Details of the pension system for civil servants, including private school teachers and military personnel, are described in paragraphs 150 to 152 of the initial report on the Covenant.

(d) Public assistance

103. According to the Livelihood Protection Act (1961), Korea carries out various programmes to guarantee a minimum standard of living for those who have little or no capability of earning a sufficient living for themselves.

104. The criteria for the selection of livelihood protection recipients include a monthly per capita family income of less than 210,000-220,000 won, and household property of a value of less than 26-28 million won. In 1997, there were 1,414,000 livelihood protection recipients. Recipients receive monthly livelihood aid expenses such as food costs. School entrance fees and tuition are paid so that the dependents of the recipients may attend middle school or high school. Medical care is offered to the recipients in the event of accident or disease.

105. For recipients who are capable of work, vocational training and financial assistance for operating a business are provided. Funeral aid and maternity aid are also provided to the recipients. These programmes are financed by the central and local governments.

106. In addition, the Government supports the total cost of medical expenses for low-income disabled people and provides grants to purchase and repair wheelchairs, prostheses, braces, white canes, etc. The Government also gives 45,000 won a month each to about 42,000 people with severe and complex disabilities who cannot lead their daily lives without the help of others. Furthermore, the Government provides loans for self-support to the disabled who have the capability of earning a minimum living.

107. The Government provides allowances for low-income elderly people. It also supports education and provides aid for families headed by mothers. In the near future, the Government is planning to expand the scope of these programmes and enhance the level of support.

4. Social security expansion plans

118. All Koreans in Korea are now covered by medical insurance and medical aid. However, the present "low fee/low benefit system" cannot meet the demands of the Korean people in terms of the quantity and quality of medical services. The Government plans to change the present system into an "optimal fee/optimal benefit system" with a view to converting the

present health insurance system focused on treatment to a comprehensive National Health Insurance Scheme which would include diagnosis, treatment, rehabilitation and prevention. The National Pension Scheme, which covers workers employed in workplaces with five or more employees, the self-employed in rural areas, farmers and fishermen, will be extended to all citizens by the early part of the next decade.

Article 11. Right to an adequate standard of living

1. Standard of living

180. Korea has achieved rapid economic development within a short time through the Five-Year Economic Plans beginning in 1962, while overcoming social unrest and the damage caused by the Korean War. Rapid economic development, including industrialization and urbanization, has helped to improve the standard of living. It has also influenced the social structure and culture as well as the structure of the family, which is the fundamental social group.

Article 12. Right to physical and mental health

1. Trends in the national health status

244. Article 36 (3) of the Constitution of the Republic of Korea states that the health of all citizens shall be protected by the State. In line with the Constitution, the Korean Government has implemented various policies, such as the enactment of the Act on Establishment of Health Care Centres (1956) and its implementation, its revision of the Regional Public Health Act, a national population control policy, the reinforcement of communicable and non-communicable disease control programmes, enlargement of small water-supply systems, introduction of the National Medical Insurance Programme and the National Medical Aid Programme, enactment of the Special Act for Public Health in Rural and Fishery Areas, strengthening of primary health care services, improvement of food and drug safety, and expansion of personnel and facilities related to health care. As a result of these policies, Korean health standards have improved tremendously.

ภาพถ่ายแสดงความเป็นอยู่ของกลุ่มอาชีพเก็บของเก่าจากขยะขาย



ภาพแสดงกองขยะที่ทับถมกันบริเวณศูนย์กำจัดขยะของกรุงเทพมหานคร  
ที่ผู้เก็บขยะจะมาคัดแยกของเก่าจากขยะไปขาย ซอยอ่อนนุช 86



ภาพแสดงผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะไปขาย  
กำลังรวบรวมของที่นำกลับไปรีไซเคิล



ภาพแสดงบริเวณชุมชนที่เป็นที่พักอาศัยของผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าจากขยะขาย

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อผู้เขียน      นางสาวจตุพร โคว์คาศัย  
เกิดวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2521

## ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2543      สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ  
พ.ศ. 2545      สอบไล่ได้ความรู้ชั้นเนติบัณฑิต  
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ( สมัยที่ 55 )  
พ.ศ. 2546-2548      ศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเอกชน  
และกฎหมายธุรกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์