มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบ
ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

ภัทรดนัย ใหม่พระเนตร

DPU

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2552

Legal Measures in Welfare Management for Underprivileged Groups in the Informal Labor Sector

Pattaradanai Maiphranet

DPU

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2009

กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดขึ้นด้วยความเมตตาและเอาใจใส่จากบุคคลทั้งหลาย ซึ่งขอกล่าวนามเพื่อเป็นการประกาศเกียรติคุณดังนี้ ท่านศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ท่านได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และอาจารย์รุ่งโรจน์ รื่นเริงวงศ์ ท่านให้ความกรุณาร่วมแนะนำ ให้คำปรึกษาเพื่อความสมบูรณ์ถูกต้องแห่งเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ ขอกราบขอบพระคุณท่าน ณ โอกาสนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ท่านให้ความกรุณารับหน้าที่เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ผลักดันให้ข้าพเจ้ามีความกระตือรือร้นต่อการค้นคว้าศึกษาข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ซึ่งจากการเอาใจใส่ดูแลของท่านทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยท่านได้กรุณาสละเวลาช่วยชี้แนะ ซักถาม ให้แนวคิดและคำแนะนำในทางวิชาการรวมทั้งด้านตำราแหล่งข้อมูลการศึกษาค้นคว้าอย่างใกล้ชิด ทำให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ต้องแสดงความขอบพระคุณท่าน

ขอกราบขอบพระคุณนางปัทมา อินทร์ชู ผู้อำนวยการกลุ่มการพัฒนามาตรการ กลไก สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส และนายกันตพงศ์ รังษีสว่าง นิติกรชำนาญการ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ให้ความรู้และอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน และขอขอบคุณ นายธนพล และ นางศรีรัตน์ ใหม่พระเนตร บิดาและมารดาของข้าพเจ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณรจเลข กานต์โกศล ที่ให้การสนับสนุนแก่ผู้เขียนได้รับการศึกษาจนผู้เขียนมีวันนี้ และขอขอบคุณ คุณดนุพร ปุณณกันต์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าของข้าพเจ้า และเป็นผู้ให้คำแนะนำและให้การสนับสนุนในการเรียนโดยดีตลอดมา และนอกจากนี้ขอขอบคุณท่านอาจารย์ทุกท่านและขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยทุกท่านที่ให้คำแนะนำและช่วยเหลือผู้เขียน รวมถึงเพื่อนๆ พี่น้องนักศึกษา รุ่น 48 และรวมทั้งคุณรุ่งอรุณ จันทร์พูล ที่คอยเป็นกำลังใจอันสำคัญและให้ความช่วยเหลือและมอบสิ่งที่ดีให้ตลอดมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่มีประโยชน์อันควรแก่การศึกษาหรือปฏิบัติ ขอมอบความดีครั้งนี้ด้วยความระลึกถึงพระคุณครูบาอาจารย์ทุกท่านตลอดจนผู้แต่งหนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ภัทรดนัย ใหม่พระเนตร

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ฆ

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ช

สารบัญตาราง ..... ฎ

บทที่

1. บทนำ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 4

1.3 สมมติฐานของการศึกษา 4

1.4 ขอบเขตของการศึกษา 5

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา 5

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 5

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ 6

2. ความหมาย ความเป็นมา แนวคิด และหลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบ 7

2.1 ความหมายและความเป็นมาของแรงงานนอกระบบ 7

2.1.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ 9

2.1.2 ความเป็นมาและความสำคัญของกลุ่มแรงงานนอกระบบ 9

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคม 11

2.2.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม 12

2.2.2 องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม 15

2.2.3 รูปแบบของสวัสดิการสังคม 16

2.2.4 หลักการของการจัดสวัสดิการสังคม 18

2.2.5 ทฤษฎีสวัสดิการโดยรัฐ 20

2.2.6 แนวความคิดเสรีนิยมใหม่ และโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม 23

2.3 แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมไทย และกฎหมายสวัสดิการสังคม 27

2.3.1 วิวัฒนาการของสวัสดิการสังคมในประเทศไทย 27

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.3.2 แนวคิดปรัชญากฎหมายของสำนักต่างๆ..... 29
2.3.3 หลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการทางสังคม..... 30
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ..... 31
2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย..... 32
2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ..... 35
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับคนจน คนด้อยโอกาสทางสังคม และการแก้ไขปัญหาความยากจน..... 39
2.6 ทฤษฎีที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน..... 41
2.6.1 ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์..... 41
2.6.2 ทฤษฎีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ..... 41
2.6.3 ทฤษฎีความมั่นคงทางสังคม..... 42
2.7 ทฤษฎีความมั่นคงทางสังคม..... 42
2.7.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักทวิลักษณ์..... 43
2.7.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับกองทัพสำรองแรงงาน..... 43
2.7.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับบ่อเกิดนายทุนท้องถิ่น..... 43
2.7.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบบทุนนิยม..... 43
2.8 แนวความคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม..... 44
2.8.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสังคม..... 44
2.8.2 การบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ..... 46
2.8.3 การจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม..... 47
2.8.4 หลักการสร้างความมั่นคงทางสังคม..... 50
2.8.5 การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม..... 51
2.9 แรงงานผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มแรงงานนอกระบบ..... 54
2.9.1 ความหมายของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม..... 54
2.9.2 ประเภทของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มแรงงานนอกระบบ..... 54

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.9.3 ปัญหาที่ทำให้เกิดความยากจน..... 55

3. มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย..... 57

3.1 มาตรการทางกฎหมายการจัดสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานนอกระบบแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)..... 57

3.2 มาตรการตามกฎหมายของต่างประเทศ..... 59

3.2.1 ประเทศเกาหลีใต้..... 59

3.2.2 ประเทศฟิลิปปินส์..... 65

3.3 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของประเทศไทย..... 70

3.3.1 สิทธิการได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550..... 70

3.3.2 การคุ้มครองสวัสดิการ ในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541..... 72

3.3.3 การคุ้มครองสวัสดิการ แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550.... 77

3.3.4 การคุ้มครองสวัสดิการ แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542..... 81

3.3.5 การคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535..... 82

3.3.6 การคุ้มครองสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545……..... 83

3.3.7 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529..... 91

4. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม..... 93

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

4.1 ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านการศึกษา..... 94
4.2 ปัญหาการจัดสวัสดิด้านการด้านค่ารักษาพยาบาล..... 96
4.3 ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน..... 98
4.4 ปัญหาสวัสดิการด้านการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบกรณี
ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม 98
4.5 ปัญหาสวัสดิการด้านหลักประกันรายได้..... 100
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 105
5.1 บทสรุป..... 105
5.2 ข้อเสนอแนะ..... 106
บรรณานุกรม..... 110
ประวัติผู้เขียน..... 118

DPU

สารบัญตาราง

ตารางที่ หน้า

1.1 การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้..... 2

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์ มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม
ชื่อผู้เขียน ภัทรดนัย ใหม่พระเนตร
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2552

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำการศึกษาปัญหาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความเป็นมา สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ศึกษาแนวคิด หลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และมาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย เพื่อค้นหามามาตรการในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

ผลการศึกษา พบว่า การจัดสวัสดิการให้กับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบของประเทศไทย มีปัญหาในเรื่อง การจัดสวัสดิการด้านการศึกษา ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านค่ารักษาพยาบาล ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบกรณีผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และปัญหาสวัสดิการด้านหลักประกันรายได้

ผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย คือ ด้านการศึกษา ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น ในด้านการรักษาพยาบาล ควรมีการออกข้อบังคับคือ ให้สามารถเข้ารับการบริการหน่วยบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องมีการระบุหน่วยบริการสาธารณสุขไว้ในบัตรประกันสุขภาพ และขยายสิทธิบริการทางการแพทย์ในระบบหลักประกันสุขภาพโดยให้การคุ้มครองถึงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและสารเสพติดตามกฎหมาย ในด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน รัฐควรหาที่ทำกินให้กับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ในด้านประกันสังคม ควรปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 40 โดยกำหนดให้มีการขยายความคุ้มครองสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและกำหนดอัตราเงินสมทบที่เหมาะสม รวมทั้งมีกองทุนของรัฐบาล และในด้านหลักประกันรายได้ ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างและอัตราค่าจ้าง โดยการปรับอัตราค่าจ้าง

ขั้นต่ำปีต่อปี ตามสภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ควรออกกฎหมายเฉพาะในรูปของพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

DPU

Thesis Title Legal Measures in Welfare Management for Underprivileged Groups in the Informal Labor Sector

Author Pattaradanai Maiphranet

Thesis Advisor Professor Dr. Thira Srithamaraks

Department Law

Academic Year 2009

ABSTRACT

This research is aimed at studying problems regarding legal measures in providing welfare to underprivileged groups in the informal labor sector. The study covers the backgrounds, causes of problems and obstacles of underprivileged groups in the informal labor sector, the concepts and theories on welfare provision for underprivileged groups as well as legal measures in welfare management for underprivileged groups in the informal labor sectors of foreign countries in comparison with those in Thailand in order to find measures in providing welfare to underprivileged groups.

The study found that in providing welfare to underprivileged groups in the informal labor sector of Thailand there are problems in providing education, healthcare, residential and farm lands, social security, and income guarantee.

The researcher has proposed legal approaches in solving the problems. For educational problems, the Constitution of the Kingdom of Thailand 2007 should be amended to effect that no expenses on education are collected, while for healthcare there should be regulations for access to healthcare services without specifying the healthcare service units in the health security card and healthcare services in the health security system should cover the therapy and rehabilitation of persons addicted to drugs and addictive substances. On residential and farm lands, the government should provide farm lands to the underprivileged. On social security, there should be amendments to Section 40 of the Social Security Act B.E. 2533 to extend the coverage to underprivileged groups and provide for the suitable rates of contributions to the Social Security Fund as well as setting up a government fund. For income guarantee, there should be provisions on employment and wage rates, with the minimum wage rates being adjusted on a yearly basis in

accordance with economic change. In addition, a specific law on the welfare and security of underprivileged groups should be enacted.

DPU

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐ และเป็นกลุ่มที่มีความยากจนมีสาเหตุที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะของประชากร ซึ่งมีความหลากหลาย ทั้งนี้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่อาศัยอยู่ในเมือง มักขาดโอกาสในทุกด้านอย่างเท่าเทียมกับคนกลุ่มอื่นๆ ในสังคม คนจนในเมืองจึงมีความหมายครอบคลุมบุคคลผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ ในเมือง ลักษณะโดยทั่วไปของคนจนในเมืองมักประกอบอาชีพนอกระบบตามช่องทางและโอกาส เช่นอาชีพรับจ้างก่อสร้าง ร้านอาหาร พนักงานเสริฟ ตลอดจนอาชีพอิสระ เช่นหาบเร่ แผงลอย เข็นรถขายของ ขับรถแท็กซี่ ขับขี่จักรยานยนต์ รับจ้าง รับซื้อของเก่า เก็บของเก่าจากขยะ เป็นต้น ซึ่งเป็นอาชีพที่มีรายได้ไม่แน่นอนจึงขาดความมั่นคงในอาชีพและรายได้ รวมทั้งขาดความมั่นคงในที่อยู่อาศัยและขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ ของรัฐ ความต้องการในทัศนะของคนจนเกี่ยวกับวิธีการที่ทำให้สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น คือ ทำงานให้มากขึ้นและมีงานทำอย่างต่อเนื่อง ได้รับรายได้ จากการทำงานเพิ่มมากขึ้น และสามารถปลดเปลื้องหนี้สินที่มีอยู่ได้หมด

สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้ให้ความหมายของคำว่าผู้ด้อยโอกาสว่า[1] ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติและภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนผู้ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบอันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงค์ชีวิตเท่าเทียมกับผู้อื่น โดยมีกลุ่มเป้าหมายในความรับผิดชอบ เช่น คนยากจน บุคคลเร่ร่อน/ไร้ที่อยู่อาศัย คนไร้สัญชาติ/ผู้ไม่มีเอกสารแสดงสถานะทางกฎหมาย ผู้พ้นโทษ ผู้ติดเชื้อ HIV ผู้ป่วยเอดส์ และผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ถูกเอารัดเอาเปรียบในเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ คนในชุมชนแออัด เหล่านี้ล้วนเป็นกลุ่มบุคลที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย ไม่สามารถ

---

[1] สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (ม.ป.ป.). **คำนิยามผู้ด้อยโอกาส** (แผ่นพับ).

เข้าถึงทรัพยากร หรือบริการทางสังคมของรัฐได้ หรือการขาดสิทธิ ประโยชน์ และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น

การเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐของคนจน/ครัวเรือนยากจน จากการทบทวนโอกาสในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ พบว่า หลายโครงการมีการกำหนดเกณฑ์กลุ่มเป้าหมายที่หลากหลายทำให้คนจน/ครัวเรือนยากจนมีการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐในแต่ละด้านแตกต่างกัน เช่น ด้านสุขภาพคนจน/ครัวเรือนยากจนมีการเข้าถึงค่อนข้างสูง โดยคนจนมีโอกาสเข้าถึงสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลร้อยละ 96.7 ของคนจนทั้งหมด มีเพียงร้อยละ 3.3 ที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงหลักประกันสุขภาพ รวมทั้งนักเรียนยากจนได้รับอาหารกลางวัน/อาหารเสริมฟรีร้อยละ 67.37 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด ด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์มีการเข้าถึงค่อนข้างน้อย โดยผู้สูงอายุ(อายุ 60 ปีขึ้นไป) ยากจนได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุร้อยละ 38.14 ของผู้สูงอายุยากจนทั้งหมด อีกร้อยละ 61.86 ไม่ได้รับเบี้ยยังชีพ ส่วนการเข้าถึงแหล่งทุนด้านการศึกษานักเรียนยากจนได้รับทุนการศึกษาจากรัฐร้อยละ 2.22 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด และนักเรียนยากจนได้กู้เงินจากโครงการเงินกู้เพื่อการศึกษาของรัฐ(ต้องใช้คืน) ร้อยละ 0.03 ของนักเรียนยากจนทั้งหมด โดยผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีรายจ่ายเพื่อการบริโภคสูงกว่าเส้นยากจน

ตารางที่ 1.1 การเข้าถึงบริการที่รัฐจัดให้[2]

การเข้าถึงบริการ	ไม่จน	จน	รวม
เงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ	80.4	19.6	100.0
เงินสงเคราะห์สำหรับผู้พิการ	78.9	21.1	100.0
ทุนการศึกษา	90.9	9.1	100.0
เงินกู้เพื่อการศึกษา	99.8	0.2	100.0
โครงการธนาคารประชาชน เพื่อผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย	97.9	2.1	100.0
กองทุนหมู่บ้าน/ชุมชนเมือง	91.2	8.8	100.0
กองทุนอื่นๆ	89.2	10.8	100.0

ที่มา : ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ประมวลผลโดยสำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สศช. พ.ศ.2550

---

[2] สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). **รายงานการประเมินความยากจน ปี 2550**. หน้า V.

จากเส้นความยากจนตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ปี 2549 คือ ผู้มีรายได้ต่ำกว่า 1,380 บาทต่อเดือน ข้อมูลคนยากจนปี 2549 จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ มีจำนวนทั้งสิ้น 6.05 ล้านคน คิดเป็น 9.55% ของจำนวนประชากรไทย แบ่งเป็นคนจนมาก หรือผู้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนเกินกว่า 20% จำนวน 2.4 ล้านคน จนน้อย หรือผู้มีระดับรายจ่ายต่ำกว่าเส้นความยากจนไม่เกินกว่า 20% จำนวน 3.6 ล้านคน ส่วนคนเกือบจน หรือมีระดับรายจ่ายสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกินกว่า 20% จำนวน 5.1 ล้านคน หากเปรียบเทียบกับปี 2547 ซึ่งตัดเส้นความยากจนที่ 1,242 บาทต่อคนต่อเดือน ลดลง 1.61%[3]

กลุ่มคนยากจน[4] โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ให้ความหมายคนยากจนโดยอาศัยรายได้เป็นเกณฑ์ และกำหนดให้คนจนคือคนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ กลุ่มคนยากจนถูกมองว่า การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ส่งผลต่อเนื่องให้ต้องไปประกอบอาชีพรับจ้าง และมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินชีวิตในแต่ละวัน ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของปัญหาความยากจน อีกทั้งปัญหาทัศนคติก็เป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความยากจนขึ้น ด้วย อาทิ ทัศนคติบริโภคนิยม รักสบาย โอ้อวด ขณะที่กลุ่มคนยากจนในภาคใต้จะมีการยอมรับปัญหาของตนเอง และมีความอดทนพยายามดำเนินชีวิตที่เข้มแข็ง ซึ่งกลุ่มคนที่ถูกจัดว่า เป็นคนยากจน กลุ่มอาชีพที่มีคนจนมากที่สุด คือ เกษตรกร และแรงงานภาคเกษตร ผู้เกษียณอายุ คนไร้ทักษะฝีมือ และทำงานบ้าน ซึ่งตามนิยามเส้นความยากจนนี้ รวมกลุ่มคนประกอบอาชีพอิสระรายย่อยในเมืองว่าเป็นคนจนไว้น้อยมาก

กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม มีปัญหาไม่ได้รับการคุ้มครองทางด้านสวัสดิการดังต่อไปนี้[5]

1. ปัญหารายได้น้อย ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพทั้งของตนเอง และครอบครัว ในเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย การรักษาโรค และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ ที่ควรได้รับการคุ้มครองในเรื่องหลักประกันรายได้ที่ให้พอเพียงแก่การดำรงชีวิตในแต่ละครอบครัว

---

[3] มติชน. (บรรณาธิการ). (2551, 11 มิถุนายน). ธปท.-ซีพี"เชียร์คูปองคนจน 10ล้อ นับหมื่นหยุดวิ่งวันนี้. สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2551, จาก **http://www.ftawatch.org/news/**

[4] บรรณาธิการ. (2551, 17 พฤศจิกายน). "เปิดผลงานวิจัยจาก มธ. ว่าด้วย 6 กลุ่ม ผู้ด้อยโอกาส." **มติชนรายวัน, ปีที่ 31, ฉบับที่ 11209.** หน้า 23.

[5] วิทยากร เชียงกูล. (2546). **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจน และคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย** (รายงานวิจัย). หน้า 32-34.

2. ปัญหาที่อยู่อาศัย เนื่องจากการย้ายถิ่นที่อยู่มาจากชนบทเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทำให้ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่เป็นคนยากจน และรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ และไม่มีที่อยู่อาศัย

3. ปัญหาการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย ที่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมมีปัญหาในด้านการเข้ารับการรักษาพยาบาลที่ยังเข้าไม่ถึงบริการของรัฐ เพราะขาดความรู้อาจไม่ทราบถึงการเข้าไปใช้บริการในโรงพยาบาลของรัฐตามสิทธิที่มี

4. ปัญหาด้านการศึกษา ขาดโอกาสทางการศึกษา

จากสภาพปัญหาดังที่กล่าวมา งานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม อันได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ทั้งนี้เพื่อศึกษาค้นหาปัญหาในมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ในการส่งเสริมสวัสดิการต่างๆ ให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบ

1.2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์กฎหมายการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบสำหรับผู้ด้อยโอกาสของกลุ่มแรงงานนอกระบบตามกฎหมายของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศไทย

1.2.4 เพื่อหามาตรการในการจัดสวัสดิการ และ เสนอแนวทางในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม จึงทำให้เกิดปัญหากับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเหล่านี้ เนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและทำให้เกิดปัญหาต่างๆ อาจจะทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรมของประเทศชาติต่อไป จึงจำเป็นต้องกำหนดบทกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

รวมทั้งกำหนดมาตรการในการจัดสวัสดิการเหล่านี้ให้ได้รับความเป็นธรรมในสังคมเฉกเช่นเดียวกับผู้ที่อยู่ในระบบ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์เอกสาร และงานวิจัยทางวิชาการ เอกสารทางราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและสภาพของปัญหาของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในประเทศไทย ตลอดจนอุปสรรค และแนวทางแก้ไข เกี่ยวกับปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักการตามแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความคุ้มครองกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากตำรา บทความ ผลงานและงานวิจัยทางราชการ วิจัยภาคสนาม ซึ่งการวิจัยสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่มีการทำงานเกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่ามีปัญหาและอุปสรรคในด้านใดบ้าง โดยเฉพาะมาตราการทางกฎหมาย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางในการออกกฎหมาย รวมทั้งวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) รวมทั้งตัวบทกฎหมายทั้งในส่วนของไทย และต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและรับรองแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยใช้วิธี Descriptive and Analytical คือ การพรรณนา และวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นข้อดี ข้อเสียของหลักเกณฑ์ และข้อโต้แย้งในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับแรงงานนอกระบบของประเทศไทยที่ใช้บังคับในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับแนวทางและกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อหาข้อสรุปและข้อเสนอแนะในเรื่องต่อไป

1. 6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบแนวทางถึงความเป็นมา สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบของประเทศไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงกฎหมายการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบสำหรับผู้ด้อยโอกาสของกลุ่มแรงงานนอกระบบตามกฎหมายของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายประเทศไทย

1.6.4 ทำให้ทราบถึงมาตรการในการจัดสวัสดิการเพื่อเป็นแนวทางในการออกกฎหมายคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ให้ความหมายของ "ผู้ด้อยโอกาส" ไว้ ดังต่อไปนี้

"ผู้ด้อยโอกาส" หมายความว่า ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติและภัยสงคราม รวมถึงผู้ที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนผู้ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบอันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตเท่าเทียมกับผู้อื่น เช่น หาบเร่ แผงลอย รถเข็นขายของ มอเตอร์ไซค์รับจ้าง เก็บของเก่าจากขยะ รับซื้อของเก่า รับงานไปทำที่บ้าน กรรมกรก่อสร้าง ช่างตัดผม คนจนในชุมชนแออัด เป็นต้น

"แรงงานนอกระบบ" หมายความว่า ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม เช่น คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา(Part-Time Worker) คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน(Home-Base Worker) คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (Sub-Contract Worker) คนงานที่ทำงานระยะสั้น (Short-Time Worker) เป็นต้น

"แรงงานในระบบ" หมายความว่า ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคม ได้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ครูหรือครูใหญ่โรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

บทที่ 2

ความหมาย ความเป็นมา แนวคิด และหลักทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบ

ในบทนี้เป็นการรวบรวมแนวคิดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบ ได้แก่ ความเป็นมาและความสำคัญของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มแรงงานนอกระบบ หลักทฤษฎี และแนวคิดของการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และรวมถึงสภาพปัญหาของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มแรงงานนอกระบบ ดังนี้

1. ความหมายและความเป็นมาของแรงงานนอกระบบ
2. แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคม
3. แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมไทยและกฎหมายสวัสดิการทางสังคม
4. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ
5. แนวคิดเกี่ยวกับคนจน คนด้อยโอกาสทางสังคม และการแก้ไขปัญหาความยากจน
6. ทฤษฎีที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน
7. หลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ
8. แนวความคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม
9. แรงงานผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มแรงงานนอกระบบ

2.1 ความหมายและความเป็นมาของแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบเข้ามามีส่วน หรือมีบทบาทของการจ้างแรงงานระหว่างนายจ้าง หรือผู้ประกอบการกับผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในข่ายเป็นแรงงานนอกระบบอย่างไรนั้น ดังนั้นการศึกษาถึงความหมายของแรงงานนอกระบบ ความเป็นมาและสำคัญของแรงงานนอกระบบ รวมถึงความสำคัญในการคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบ มีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

2.1.1 ความหมายของแรงงานนอกระบบ

โครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานได้สรุปผลการดำเนินงานตามโครงการเตรียมการขยายความ

คุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบเมื่อเดือนมกราคม 2548 ได้ประมวลความหมายของแรงงานนอกระบบ ดังนี้

"แรงงานนอกระบบ" หมายถึง ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม จำแนกเป็นกลุ่มใหญ่ 2 กลุ่ม คือ[1]

1) กลุ่มผู้ที่มีการทำงานหรือรับจ้างและมีรายได้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างภาคเกษตรตามฤดูกาล เป็นต้น

2) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น คนขับรถรับจ้างทั่วไปทั้งที่เป็นรถของตนเองหรือรถเช่า ผู้ทำการเกษตรทั้งที่เป็นที่ดินของตนเอง หรือเช่า หาบเร่แผงลอย ช่างตัดผม เจ้าของร้านขายของชำหรือร้านขายยา ทนายความ แพทย์ ทันตแพทย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ศาสตราจารย์เกษมสันต์ วิลาวรรณ ได้มีการเขียนถึงความหมายของแรงงานนอกระบบเป็นคำซึ่งมีความหมายหลายนัย ดังต่อไปนี้คือ[2]

1) ผู้ทำงานอิสระ ไม่มีใครเป็นนายจ้างหรือเรียกว่า "จ้างตนเอง" (Self Employed) มีรายได้จากการทำงานของตนเอง เช่น คนรับจ้างปะชุนเสื้อผ้า คนเก็บขวดพลาสติกจากถังขยะไปขาย คนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง เป็นต้น

2) ผู้ทำงานในระบบการจัดการของบุคคลอื่น แต่มีอิสระที่จะทำงานเมื่อใดและอย่างใดก็ได้รายได้จะเกิดจากการขายหรือการบริการ เช่น ผู้รับสินค้าไปเร่ขาย ช่างตัดผม หมอนวดแผนโบราณประจำร้าน หมอนวดในสถานบริการอาบ อบ นวด เป็นต้น

3) ผู้ทำงานในวิชาชีพและมีลักษณะเป็นผู้รับจ้างทำของตามสัญญาจ้างทำของ เช่น ทนายความ แพทย์ วิศวกร ทันตแพทย์ เป็นต้น

4) ผู้ทำงานในครัวเรือน โดยช่วยทำงานในอุตสาหกรรมครัวเรือนในฐานะญาติ โดยมิได้ระบุไว้ชัดแจ้งว่าเป็นลูกจ้างของกิจการอุตสาหกรรมนั้น และมิได้รับค่าตอบแทนเป็นจำนวนตัวเงินแน่นอน

5) ผู้ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจ แต่เจ้าของสถานประกอบกิจการปกปิดการจ้างเนื่องจากเป็นแรงงานที่เข้าเมืองมาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่มีใบอนุญาตทำงาน

---

[1] บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2548). **กฎหมายแรงงานกับเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย**. หน้า 5.

[2] เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2550, 15 มีนาคม). **เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย.** ณ โรงแรมเซ็นจูรี่ ปาร์ค กรุงเทพมหานคร โดยสมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย) ร่วมกับ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (F.E.S) (อัดสำเนา).

6) ผู้ทำงานในอาชีพที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น โสเภณี คนรับจ้างขนสินค้าเพื่อเลี่ยงภาษีอากรในบริเวณชายแดนของประเทศ เป็นต้น

7) ผู้ที่ทำงานและมีรายได้แต่ไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นลูกจ้างของกิจการที่ทำงาน เช่น กรรมการบริษัท ที่ปรึกษา เป็นต้น

8) ผู้รับงานจากสถานประกอบกิจการไปทำที่บ้าน หรือไปทำในชุมชน

จึงเห็นได้ว่า "แรงงานนอกระบบ" "ภาคนอกระบบ" หรือ "เศรษฐกิจนอกระบบ" และคำภาษาอังกฤษ "Informal Sector" หรือ "Informal Economy" ยังไม่มีคำอธิบายหรือคำจำกัดความที่ถูกต้องเป็น สากลหรือเป็นที่ยอมรับ แต่เป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่าเมื่อกล่าวถึงแรงงานจะเกี่ยวข้องกับแรงงานที่มีสถานะที่ไม่มั่นคงและด้อยโอกาสทางสังคมและมักจะเคลื่อนย้ายเข้า – ออกไปทำงานในภาคกิจกรรมต่าง ๆ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มักจะไม่ได้รับการรับรองสถานะทำให้ถูกมองข้ามไม่ได้รับการคุ้มครองและควบคุมโดยกฎหมาย ไม่มีสิทธิ ไม่มีผู้แทนกลุ่ม และได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ต่ำและไม่สม่ำเสมอ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ยากจนกว่าแรงงานในระบบ[3]

2.1.2 ความเป็นมาและความสำคัญของกลุ่มแรงงานนอกระบบ

แรงงานนอกระบบเป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยเฉพาะของการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก จึงเกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่การทำงานในเมือง ซึ่งแรงงานนอกระบบจะมีความเป็นมา และมีความสำคัญในกลุ่มแรงงานนอกระบบอย่างไรนั้น โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.2.1 ความเป็นมาของกลุ่มแรงงานนอกระบบ

การส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมตั้งแต่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (2504) ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิตและวิถีการดำรงชีพอย่างขนานใหญ่ เศรษฐกิจแบบทุนนิยมอุตสาหกรรมที่ส่งเสริมการแบ่งงานกันทำตามความถนัด และมุ่งผลิตเพื่อขาย หาเงินมาซื้อสินค้าและบริการ ทำให้ประชากรเปลี่ยนจากอาชีพเกษตรมาทำอาชีพในภาคอุตสาหกรรม การค้า และบริการเพิ่มขึ้นตามลำดับ

---

[3] กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2549). **โครงการศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างในงานรับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม** (รายงานการวิจัย). หน้า 1 – 2.

กรอบแนวคิดทฤษฎีการพัฒนาทางเลือกที่นิยามความยากจนในเชิงคุณภาพชีวิต จะวิเคราะห์ว่า เงื่อนไขที่ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมมีความยากจน เป็นเงื่อนไขทางด้านโครงสร้างระบบเศรษฐกิจการเมืองรวมทั้งนโยบายการพัฒนาของรัฐ ขณะที่กรอบคิดทฤษฎีเศรษฐศาสตร์หลักมักวิเคราะห์ว่าคนจน เพราะพวกเขาไม่ได้พัฒนาเศรษฐกิจแบบตลาดมากเพียงพอ

กรอบคิดการพัฒนาทางเลือกวิเคราะห์ว่ามีเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความยากจน คือ[4]

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

2) ไม่ได้รับการศึกษาอบรมชนิดที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิต การมีงานทำและวิถีชีวิตที่เหมาะสม ส่วนใหญ่คือ หัวหน้าครอบครัวได้รับการศึกษาต่ำ ระดับลูกหลานที่ได้รับการศึกษาสูงขึ้นมาหน่อย ก็มักเป็นการศึกษาแบบสามัญที่ใช้แก้ปัญหาหรือสร้างงานให้ตัวเองไม่ได้หากไม่มีใครจ้าง

3) เป็นผู้เสียเปรียบจากระบบความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจแบบทุนนิยมผูกขาด การที่เกษตรกรไทยถูกชักจูงจากนโยบายการพัฒนาและเศรษฐกิจระบบตลาด เปลี่ยนวิถีการผลิตจากการปลูกข้าวและทำเกษตรผสมผสาน เพื่อกินเพื่อใช้ มาเป็นการปลูกพืชเดี่ยวเพื่อขาย ทำให้ต้นทุนการผลิตเกษตรกรสูงขึ้น แต่ได้ผลตอบแทนต่ำ เพราะระบบพ่อค้าผูกขาด การเป็นหนี้เรื้อรังและเสียดอกเบี้ยสูง การเสียเปรียบในเรื่องซื้อปัจจัยการผลิตแพงแต่ขายพืชผลได้ถูก

4) เป็นผู้เสียเปรียบจากระบบความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบอำนาจนิยม การเล่นพวกและการนับถือเงินเป็นพระเจ้า เช่น ปัจจัยจองที่ดินก็มักจะเสียเปรียบถูกโกง ถูกไล่ที่ คนจนมักจะมีความรู้น้อย อำนาจต่อรองน้อย เช่น คนค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ต้องถูกรีดไถจากตำรวจเทศกิจ คนขับมอเตอร์ไซค์ต้องจ่ายเป็นภาษีเถื่อน คนชุมชนแออัดต้องเสียค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ แพงกว่าคนอื่นๆ

5) เป็นผู้เสียเปรียบและพ่ายแพ้ในระบบโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมแบบทุนนิยมใหม่ ทั้งในด้านการผลิตและการบริโภค เช่นโครงการสาธารณะ เช่น การสร้างเขื่อนของรัฐ ทำให้มีการอพยพสูญเสียที่ทำกิน ทำงานแข่งขันในระบบทุนนิยมสู้เขาไม่ได้ เพราะเป็นผู้ประกอบการขนาดเล็กกว่ามีทุนน้อยกว่า มีความรู้ความชำนาญในเรื่องการผลิตการตลาดน้อยกว่า

---

[4] กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เล่มเดิม. หน้า 21.

6) เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่ตกงาน ชราภาพ พิการ เป็นเด็กที่ไม่มีคนดูแลที่เหมาะสม เป็นหม้าย เป็นหัวหน้าครอบครัวที่ต้องดูแลหลานมาก ฯลฯ โดยไม่มีงาน ทุนทรัพย์ ความสามารถที่จะหางาน รายได้ หรือความช่วยเหลือเพียงพอแก่การยังชีพในเกณฑ์มาตรฐาน

2.1.2.2 ความสำคัญในการคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบ

ความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบนั้น จะมี ความสำคัญเพียงใดที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแล และให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบเหล่านั้นซึ่งโดยหลักการแล้ว การคุ้มครองแรงงาน (Labor Protection) หมายถึงการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standards) ในการใช้แรงงานของของลูกจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงานมิให้ถูกผู้ประกอบการเอารัดเอาเปรียบ โดยบังคับหรือใช้แรงงานเกินควรทำให้ผู้ใช้แรงงานไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อขจัดความเดือดร้อนของผู้ใช้แรงงาน[5] นอกจากนี้แล้วยังต้องมีความหมายไปถึงการให้ความคุ้มครองด้านสวัสดิการด้านแรงงานด้วย เพราะคำว่าสวัสดิการด้านแรงงานนั้นไม่ควรหมายถึงเฉพาะสวัสดิการของแรงงานในระบบ ที่จะได้รับความคุ้มครองนั้น แต่ควรพิจารณาถึงการได้รับความคุ้มครองและสวัสดิการด้านแรงงานนอกระบบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานซึ่งอยู่นอกระบบเหล่านั้น ได้รับความค้มุครองตามกฎหมายแรงงานให้เท่าเทียมเสมือนกับแรงงานในระบบ และให้มีความกินดีอยู่ดี มีความมั่นคงในชีวิต และมีความผาสุกในการดำรงชีพของตนเอง และครอบครัว รวมทั้งสวัสดิการด้านต่างๆ ก็ควรจะได้รับการพิจารณาให้ครบอดคลุมถึงในด้านของสุขภาพ พลานามัย การศึกษา ความมั่นคงในการดำรงชีพ การนันทนาการ และการได้รับบริการที่ดี จากทั้งทางภาครัฐและเอกชนเช่นเดียวกันกับแรงงานในระบบได้รับอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ในการที่จะทราบถึงปัญหาและสาเหตุที่แรงงานนอกระบบดังกล่าว ไม่ได้รับความคุ้มครองในเบื้องต้นควรทราบถึงแนวคิดและหลักทฤษฎีที่ใช้ให้เห็นถึงความสำคัญเหตุผลและความจำเป็นในการคุ้มครองแรงงาน สำหรับแรงงานนอกระบบ[6]

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคม

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการทางสังคม ซึ่งเป็นการศึกษาถึงความหมาย องค์ประกอบ รูปแบบ หลักการของสวัสดิการสังคม ทฤษฎีสวัสดิการโดยรัฐ และแนวความคิดเสรีนิยมใหม่และโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม โดยมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

---

[5] สุดาศิริ เฮงพูลธนา. (2530). **คำบรรยายกฎหมายแรงงาน**. หน้า 20.

[6] สหภาพ เชาวลิต. (2550). **มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานในสถานประกอบการขนาดย่อม.** หน้า 19.

2.2.1 ความหมายของสวัสดิการสังคม

คำว่า "สวัสดิการ" (Welfare) มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ ดังจะกล่าวที่สำคัญดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 อธิบายความหมายของคำว่า "สวัสดิการ" หมายถึง "การให้สิ่งที่เอื้ออำนวยให้ผู้ทำงานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย"[7]

สวัสดิการ หมายถึง ประโยชน์ต่างๆ ที่หน่วยงานจัดให้แก่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งอาจเป็นไปในรูปของเงินรายได้นอกเหนือจากเงินเดือน หรือค่าจ้างปกติที่หน่วยงานจัดให้อยู่แล้วเพื่อเป็นการช่วยเหลือในเรื่องเจ็บป่วย อุบัติเหตุ การออกจากงานอย่างกะทันหัน ไม่ว่าจะเป็นการให้ความสะดวกสบายต่างๆ ก็ได้ เช่น การให้ลาพักผ่อนได้โดยได้รับเงินตามสมควร และการจัดสภาพแวดล้อมทั้งในและรอบๆ ที่ทำงานให้สะดวกสบายที่สุด[8]

สวัสดิการ (Welfare) มีความหมายหลายนัย อาจหมายถึง[9]

1) การกินดีอยู่ดี

2) ในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึงการได้รับความพอใจ การได้รับอรรถประโยชน์จากการได้บริโภคสินค้าหรือได้รับบริการ

3) การได้รับผลประโยชน์ ได้รับสิ่งของเพื่อทำให้เกิดการกินดีอยู่ดี

สวัสดิการสังคม (Social Welfare) หมายถึงระบบการจัดบริการสังคมเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาสังคม รวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ในระดับ มาตรฐาน โดยบริการดังกล่าวจะตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชนให้ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมทั้งในด้านการศึกษาที่ดี การมีสุขภาพอนามัย การมีที่อยู่อาศัย การมีงานทำ การมีรายได้ การมีสวัสดิการแรงงาน การมีความมั่นคงทางสังคม การมีนันทนาการ และบริการทางสังคมทั่วไป

---

[7] ราชบัณฑิตยสถาน. (2542). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**. หน้า 1143.

[8] ประทิน ไกรษรวิทย์. (2541). **ความพึงพอใจในสวัสดิการแรงงานของลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมการผลิต ประเภทและขนาดต่างๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ.** หน้า 22.

[9] จตุพร โค้วคาศัย. (2549). **มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม : กรณีศึกษาผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย.** หน้า 8.

โดยระบบบริการสังคมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิที่ประชาชนต้องได้รับและเข้ามามีส่วนร่วมในระบบการจัดบริการสังคมในทุกระดับ[10]

สวัสดิภาพ หรือภาวการณ์เป็นอยู่ที่ดี หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า การกินดีอยู่ดี หรือ Well-being ซึ่งเป็นเป้าหมายของนโยบายสังคมทั้งในระดับบุคคลและรัฐคำว่ารัฐสวัสดิการจึงหมายถึงรัฐที่ถึงพร้อมซึ่งการกินดีอยู่ดี เลวิส[11] ได้ใช้คำว่าสวัสดิการในความหมายนี้ เมื่อกล่าวถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายสังคมไว้ว่า "เป็นนโยบายที่มีความเจตนาปรับปรุงสภาพการกินดีอยู่ดีทางสังคม (Social Well-being) หรือสวัสดิภาพของพลเมือง (The Welfare of Citizens)."

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้นิยามความหมายไว้ว่า "สวัสดิการสังคม" (Social Welfare) หมายความว่า "ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสมเป็นธรรมและให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรมและบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ"[12]

"สวัสดิการสังคม" เป็นสถาบันที่สำคัญสถาบันหนึ่งในสังคม ในขณะที่ทุกสังคมมักจะประกอบด้วยอย่างน้อย 5 สถาบันหลัก ได้แก่[13]

1. สถาบันครอบครัว
2. สถาบันการศึกษา
3. สถาบันศาสนา
4. สถาบันการเมือง
5. สถาบันเศรษฐกิจ

---

[10] คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2545-2549**. (อัดสำเนา).

[11] สุรพล ปธานวนิช. (2547). **นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ.** หน้า 32.

[12] พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. (2546, 1 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120, ตอนที่ 94 ก**. หน้า 6.

[13] ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และ วิทย์ ชะนะภัย. (2538). **อนาคตประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม**. หน้า 9.

สวัสดิการสังคมนับเป็นสถาบันที่ 6 ที่มีภาระหน้าที่อย่างสำคัญเด่นชัดในสังคม และมีความสัมพันธ์อย่างแยกไม่ออกกับสถาบันทั้ง 5 ข้างต้น

"สวัสดิการสังคม" เป็นระเบียบ นโยบาย ผลประโยชน์ และบริการซึ่งจะทำให้การดำเนินการจัดบริการต่างๆ เป็นไปโดยสอดคล้องกับความต้องการของสังคมเป็นที่ยอมรับกันว่า สวัสดิการสังคมเป็นบริการพื้นฐานที่มีความสำคัญทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วและถาวร เปลี่ยนแปลงจากสภาวะที่เคยยากลำบากไปสู่สิ่งที่คาดหวังว่าดีกว่ารวมไปถึงความอุดมสมบูรณ์ในที่สุด[14]

องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายไว้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบของการบริการสังคมและสถาบันที่จัดตั้งขึ้นอย่างมีระเบียบ เพื่อช่วยให้บุคคลแต่ละคน และกลุ่มมีมาตรฐานของชีวิต และสุขภาพอนามัยในระดับที่พึงพอใจ ตลอดจนมีสัมพันธภาพส่วนตัว และสัมพันธภาพทางสังคมที่จะเปิดโอกาสให้แต่ละคนและกลุ่มมีความสามารถในการพัฒนาตนเอง และกลุ่มได้อย่างเต็มความสามารถ รวมทั้งมีโอกาสเสริมสร้างการกินดีอยู่ดีของงานและกลุ่ม ให้สอดคล้องกับความต้องการของครอบครัวและชุมชนด้วย[15]

สวัสดิการสังคม เป็นเรื่องของทุกคนในสังคม เพราะคำว่า สวัสดิการหรือสวัสดิภาพ มีความหมายในแง่การอยู่ดีกินดี (Social Well-being) ของทุกคนไม่เฉพาะผู้ยากไร้เท่านั้น คนทุกคนที่เกิดมาในโลกนี้ ตามปฏิญญาสากลขององค์การสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชน กำหนดว่า คนทุกคนจะต้องได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานอันเป็นสิทธิที่ทุกคนจะต้องได้รับ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดบริการต่างๆ ไว้ให้ และความต้องการขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ทุกคนรู้ว่าหมายถึง อาหารเสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค เป็นปัจจัยพื้นฐานที่รัฐจะต้องจัดหาที่อยู่อาศัยให้ประชาชน โดยจัดให้ประชาชนได้มีงานทำเพื่อมีเงินสำหรับซื้อเสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค จัดให้มีสถานพยาบาลสำหรับประชาชนเมื่อเจ็บป่วย ไม่ว่าประชาชนคนนั้นจะอาศัยอยู่ในเมืองใหญ่หรือในชนบทที่ห่างไกล[16]

จากคำนิยามที่กล่าวไว้ข้างต้นจึงสามารถสรุปได้ว่า สวัสดิการสังคม หมายถึง ระบบการดำเนินการใดๆ ซึ่งจัดขึ้นเพื่อให้ประชาชนทุกคนในสังคมมีมาตรฐานความเป็นอยู่ในชีวิตที่ดี ทั้งกายใจ มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีที่อยู่อาศัย มีรายได้ มีความปลอดภัยในการทำงาน มี

---

[14] ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และ วิทย์ ชะนะภัย. เล่มเดิม. หน้า 13.

[15] พรเพ็ญ พฤทธิ์ธโนปจัย. (2543). **การจัดสวัสดิการสำหรับเด็กถูกจ้างกรรมกรก่อสร้าง.** หน้า 9.

[16] วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ. (2541). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์.** หน้า 2.

ความมั่นคงทางสังคม อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม เพื่อนำพาซึ่งการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนทั้งระบบในสังคม

2.2.2 องค์ประกอบของสวัสดิการสังคม

การจำแนกงานสวัสดิการสังคมมีความแตกต่างกันอย่างมาก การกำหนดองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมเท่าที่พบมีอยู่ด้วยกัน 2 แบบ[17] คือ

1) กำหนดตามความหมายที่เป็น "สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในสังคม" หรือ "สวัสดิการสังคม" อันเป็นความหมายกว้าง และ

2) กำหนดตามความหมายที่เป็นกิจกรรม โครงการหรือบริการที่มีความหมายแคบกว่าความหมายแรก ซึ่งมักจะกำหนดตามพระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคม (Social Security Act 1935) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น องค์ประกอบของสวัสดิการสังคมตามความหมายแรกหรือความหมายอย่างกว้างนั้นจะประกอบด้วย ปัจจัยด้านต่างๆ ไว้ 7 ประการ โดยทั้งนี้ถือว่าประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีได้จำเป็นต้องคำนึงปัจจัยเหล่านี้ คือ

1) การศึกษา (Education)

2) สุขภาพอนามัย (Health)

3) ที่อยู่อาศัย (Housing)

4) การทำงานและการมีรายได้ (Employment and Income Maintenance)

5) ความมั่นคงทางสังคม (Social Security)

6) บริการสังคม (Social Services) และ

7) นันทนาการ (Recreation)

แต่อย่างไรก็ตาม การจำแนกองค์ประกอบของสวัสดิการสังคม ยังมีความแตกต่างกันในเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องหลายๆ แห่ง เช่น มีผู้จำแนกองค์ประกอบของงานสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติความมั่นคงของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1) การประกันสังคม (Social Security)

2) การสงเคราะห์ประชาชน (Public Assistance) และ

---

[17] วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 3.

3) การบริการสังคม (Social Services)

ทั้งนี้ ผู้ที่จำแนกองค์ประกอบของสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 ประการ ก็จะกล่าวถึงองค์ประกอบ 7 ประการ ตามความหมายกว้างไว้ในองค์ประกอบประการที่ 3 คือ การบริการสังคม

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่าสวัสดิการสังคมตามความหมายที่กว้างนั้น การสนองความต้องการ ขั้นมูลฐานในการดำรงชีวิต หรือการสนองปัจจัย 4 นั่นเอง และความต้องการด้านการศึกษา ที่อยู่อาศัย สุขภาพอนามัย และมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีในสังคม โดยมุ่งหมายให้สมาชิกในสังคมสามารถพึ่งพาตนเองได้ ส่วนความหมายที่แคบ คือการที่หน่วยงานจากภาครัฐ หรือหน่วยงานเอกชนบางหน่วยงานที่จัดบริการขึ้นเพื่อช่วยเหลือบุคคลบางกลุ่มที่ด้อยโอกาสในการดำรงชีวิตในสังคม เช่น ผู้สูงอายุ เด็กกำพร้า คนพิการ เป็นต้น

2.2.3 รูปแบบของสวัสดิการสังคม

รูปแบบของการจัดสวัสดิการสังคมตามหลักการทางทฤษฎีของทิตมัสส์ (Titmuss)[18]ได้ให้ความเห็นว่าสวัสดิการนั้นเป็นคำที่ความหมายกว้าง โดยกินความตั้งแต่มาตรการทางภาษีอากร การให้ผลตอบแทนจากการทำงานในอาชีพต่างๆ มาตรการด้านการเงินการคลังอื่นๆ ตลอดจนการให้บริการแก่ชุมชนและการแทรกแซงของรัฐในกรณีต่างๆ ซึ่งทิตมัสส์ได้แบ่งรูปแบบของสวัสดิการสังคมออกเป็น 3 รูปแบบ ดังนี้ 1) รูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือ แบบ “เก็บตก” (Residual Model Of Welfare) 2) รูปแบบ “สัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม” (Industrial Achievement Performance หรือ Handmaids Model) และ3) รูปแบบ “สถาบัน” (Institution Redistributive Model)

1) รูปแบบ “ส่วนที่เหลือ” หรือ แบบ “เก็บตก” (Residual Model of Welfare) ได้แก่การจัดสวัสดิการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเชื่อว่า บุคคลในสังคมจะได้รับการตอบสนองความต้องการ รูปแบบการจัดสวัสดิการแบบนี้จะปล่อยให้ประชาชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนหรือมีความต้องการทางสังคมช่วยตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยประชาชนจะหันเข้าหาแหล่งทรัพยากรของตนเอง ด้วยการใช้เงินรายได้หรือเงินออมที่มีอยู่ซื้อหาการบริการทางสังคมต่างๆ มาตอบสนองความต้องการและแก้ปัญหาของตน หากไม่สามารถซื้อหาบริการได้ ก็จะหันเข้าหาครอบครัวหรือญาติมิตร บุคคลที่ประสบปัญหาอย่างหนักเป็นพิเศษหรือประสบภัยพิบัติ เช่น อุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย เป็นต้น รัฐจะยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือเป็นครั้งคราว เท่ากับเป็นการจัดสวัสดิการให้กับ

---

[18] ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และ วิทย์ ชะนะภัย. (2538). **อนาคตประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม** (รายงานการวิจัย). หน้า 42-45.

ประชาชนเฉพาะในส่วนที่เหลือจากประชาชนที่มีอำนาจซื้อหาบริการในตลาดของระบบเศรษฐกิจเสรี ที่นิยมให้กลไกตลาดทำหน้าที่โดยรัฐเข้าแทรกแซงน้อยที่สุด รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้เกิดจากความเชื่อว่าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะต้องพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีอัตราการเจริญเติบโตอย่างเต็มที่และอย่างรวดเร็วที่สุด เมื่อพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตมากแล้วผลดีจากการพัฒนาก็จะตกแก่ประชาชนในสังคม เสมือนน้ำหยดซึมลงสู่เบื้องล่างที่เรียกว่า(Trickle Down Effect) ซึ่งในที่สุดชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ทุกคนจะดีขึ้นเอง

2) รูปแบบ “สัมฤทธิ์ผลทางอุตสาหกรรม” (Industrial Achievement Performance หรือ Handmade Model) รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้ เป็นการมองสวัสดิการสังคมเสมือนเป็นกลไกหนึ่งในระบบเศรษฐกิจ สวัสดิการสังคมตามรูปแบบนี้ถูกใช้ให้เป็นเครื่องตอบแทนแก่ผู้ที่เป็นกำลังในการผลักดันระบบเศรษฐกิจ โดยใช้มาตรการทางด้านภาษีอากรและการเงินการคลัง ตลอดจนผลตอบแทนในอาชีพเป็นสิ่งตอบสนองความต้องการของบุคคลที่เป็นกำลังการผลิต ซึ่งใช้เกณฑ์การจัดสรรโดยพิจารณาจากความสามารถในการทำงาน สถานภาพหรือบทบาทการทำงาน ผลิตผลของงานเป็นสำคัญ ผู้ใดที่มีความสามารถในการทำงานสูง สามารถสร้างผลิตผลที่น่าพึงพอใจแก่ระบบเศรษฐกิจ ก็จะได้รับสวัสดิการที่ดีกว่า

ผลของการจัดสวัสดิการสังคมแบบนี้ก็คือ สวัสดิการสังคมที่เป็นระบบระเบียบมากกว่าแบบเก็บตก ซึ่งสามารถตอบสนองความต้องการของคนในสังคมได้ทั่วถึงกว่า อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ในกลุ่มประชาชนที่มิได้มีส่วนร่วมเป็นกำลังการผลิตของสังคม

3) รูปแบบ “สถาบัน”(Institution Redistributive Model) รูปแบบนี้ถือว่าสวัสดิการสังคมเป็นสถาบันสังคมสถาบันหนึ่ง ที่มีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดบูรณาการ(Integration) ในสังคม ซึ่งส่วนสำคัญที่สังคมจะขาดเสียมิได้ แม้สังคมนั้นจะถือว่าเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพแล้วก็ตาม สวัสดิการแบบนี้ก็ยังต้องทำหน้าที่ให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ขณะที่ระบบเศรษฐกิจตลาดเสรีสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมเศรษฐกิจอันเป็นธรรมชาติที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ รูปแบบสวัสดิการสังคมแบบนี้จะเหมาะสมที่ดำเนินการควบคู่กันไป เพื่อเป็นการคานกับกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมดังกล่าว

จากแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมของแต่ละสังคมนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับสภาพปัญหา สิ่งแวดล้อม และปัจจัยต่างๆ รูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมจึงย่อมแปรผันไปตามแนวความคิดของแต่ละสังคมเช่นกัน

2.2.4 หลักการของการจัดสวัสดิการสังคม

หลักการของการจัดสวัสดิการสังคมมีอยู่ 4 ประการคือ[19]

1) การจัดสวัสดิการสังคมจะต้องคำนึงถึงปัญหาหรือความต้องการบริการหรือความจำเป็น (Needs) ช่องทางการจัดสวัสดิการสังคมมี 5 ส่วน ได้แก่ ครอบครัว เครือญาติ นายจ้าง องค์กรการกุศล และรัฐบาล การจัดสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านกุศล และรัฐบาล การจัดสวัสดิการสังคมจึงเกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการด้านกฎหมาย มาตรการด้านภาษีอากร รวมทั้งมาตรการด้านการกระจายรายได้

2) การใช้มาตรการของงานสวัสดิการจากงานอาชีพ (Occupational Measure) โดยใช้หลักการสากล (Universal Coverage) ครอบคลุมเฉพาะกลุ่มเป้าหมาย กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับบริการสวัสดิการ

3) การใช้มาตรการบริการสังคม(Social Services Measure) ในฐานะพลเมืองของรัฐประชาชนมีสิทธิได้รับบริการสังคมจากรัฐเพื่อให้คนมีความมั่นคงทางสังคม

4) ระบบการจัดสวัสดิการสังคมมี 3 ด้าน ได้แก่ การสงเคราะห์ประชาชน การประกันสังคม และการบริการสังคม

ทั้งนี้จากหลักการในการจัดสวัสดิการสังคมที่ให้เกิดประโยชน์ต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ ได้แก่ ความต้องการ ความเป็นพลเมือง สิทธิและความรับผิดชอบ ความเสมอภาคและความยุติธรรม[20]

1) ความต้องการ(Needs)

ตามแนวคิดของ มาสโลว์(Maslow) กล่าวว่า ความต้องการพื้นฐานของมนุษย์ที่สำคัญมี 5 ด้านได้แก่ ความต้องการทางกายภาพ ความต้องการความมั่นคงปลอดภัย ความต้องการความเป็นเจ้าของและความรัก ความต้องการมีชื่อเสียง รวมทั้งความต้องการประสบความสำเร็จในชีวิตและมีผู้แบ่งความต้องการโดยใช้ความรู้สึก ปทัสฐานทางสังคม และการเปรียบเทียบกับกลุ่มต่างๆ ดังนี้ คือ

(1) ความต้องการที่รู้สึกได้ (Felt Need) เช่น ปัจจัยสี่

(2) ความต้องการที่แสดงออกมา (Expressed Need)

(3) ความต้องการตามปทัสฐาน (Normative Need)

---

[19] ระพีพรรณ คำหอม. (2545). **สวัสดิการกับสังคมไทย.** หน้า 23-26.

[20] โสภิดา วิทยาศิริกุล. (2545). **การศึกษาเปรียบเทียบความต้องการสวัสดิการด้านนันทนาการของผู้ต้องขังระหว่างกับผู้ต้องขังเด็ดขาดเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร**. หน้า 16-17.

(4) ความต้องการเปรียบเทียบระหว่างกลุ่ม (Comparative Need)

2) ความเป็นพลเมือง (Citizenship)

หลักการของการจัดสวัสดิการสังคม คือ การที่คนต้องได้รับบริการสวัสดิการสังคมในฐานะที่เป็นพลเมืองของรัฐ โดยเฉพาะการได้รับบริการพิเศษ (Special Services) ที่จัดให้เฉพาะกลุ่มบริการพื้นฐานที่ทุกคนควรได้รับ เช่น น้ำสะอาด อาหารที่เพียงพอ สิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และสังคม ขณะที่นักวิชาการบางท่าน เห็นว่าการจัดบริการสังคมควรคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของคนในรัฐทุกรุ่น(Generational Equity)

3) สิทธิและความรับผิดชอบ ความเสมอภาค และความยุติธรรม(Rights and Responsibility Equity and Fairness)

สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล และครอบครัวที่ต้องรับผิดชอบ รัฐจะจัดสวัสดิการสังคมเฉพาะที่เป็นความต้องการร่วมกันของคนในสังคม โดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการให้คนในสังคมแทนองค์กรรัฐจัดให้ หลักการจัดสวัสดิการสังคมในลักษณะนี้ปรากฏชัดเจนในประเทศต่อไปนี้ เช่น ประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รัสเซีย สหรัฐอเมริกา ที่มองว่าสวัสดิการสังคมเป็นสิทธิและทุกคนต้องเข้ามามีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน โดยคำนึงถึงความเท่าเทียม และความยุติธรรม

หลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการสังคมในแง่ของประชาชน มีประเด็นที่สำคัญ 5 ประการดังนี้[21]

1) การจัดสวัสดิการให้ตรงตามความต้องการของประชาชน

การจัดสวัสดิการนั้นต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง เป็นประการสำคัญที่จะนำมาพิจารณาเพื่อให้บริการนั้นเป็นประโยชน์แก่ประชาชน สามารถช่วยเหลือประชาชนได้จริง จึงจำเป็นต้องมีการสำรวจเพื่อหาความต้องการของประชาชนว่ามีความต้องการให้จัดสวัสดิการในเรื่องใด โดยรวบรวมปัญหาและความต้องการที่จะเป็นประโยชน์ในการจัดสวัสดิการเพื่อจัดสวัสดิการ ได้อย่างถูกต้องตรงตามความต้องการอย่างแท้จริง

2) การให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบ

การจัดสวัสดิการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ รัฐและเอกชน รวมถึงผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ ควรร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาและแสดงความคิดเห็น จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบ ประชาชนจะให้การสนับสนุนลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้น เกิดความกระตือรือร้น และมีความสนใจที่จะร่วมกิจกรรมนั้น

---

[21] ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และ วิทย์ ชะนะภัย. เล่มเดิม. หน้า 52-53.

3) การจัดสวัสดิการให้ประชาชนทุกระดับโดยเท่าเทียมกัน

ความเสมอภาคเท่าเทียมกันเป็นสิ่งที่สำคัญที่ประชาชนทุกคนควรได้รับ ไม่ว่าผู้รับบริการจะอยู่ในฐานะหรือความเป็นอยู่อย่างไร รัฐควรจัดสวัสดิการให้อย่างยุติธรรม เพื่อเป็นการลดช่องว่างระหว่างประชาชน ไม่เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก ซึ่งยากแก่การควบคุม และนำไปสู่การแตกร้าวในหมู่คณะ ชุมชนด้วยกัน

4) ความสม่ำเสมอ

การจัดสวัสดิการที่ดีนั้น ควรจัดให้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดแก่ประชาชนและก่อให้เกิดความผูกพันที่ดีระหว่างรัฐกับประชาชน

5) การไม่เป็นภาระแก่ประชาชน

การจัดสวัสดิการเพื่อผ่อนคลายความเดือดร้อน และเสริมสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชน ดังนั้นการจัดสวัสดิการไม่ควรเป็นภาระแก่ประชาชน

2.2.5 ทฤษฎีสวัสดิการโดยรัฐ (Theories of State Welfare)

แนวความคิดและทฤษฎีที่พัฒนาโดย เจมส์ มิดเล่ย์ (James Midgley) เกี่ยวกับสวัสดิการโดยรัฐ มีรายละเอียดดังนี้[22]

นโยบายสังคมจะให้ความสำคัญ 3 ประเด็น ได้แก่

1) การสร้างแนวคิดที่เป็นตัวแทนของการจัดสวัสดิการโดยรัฐเป็นความพยายามแปลสถานการณ์ในโลกที่เป็นจริงให้มีลักษณะเป็นนามธรรมเพื่อประโยชน์ในการแจกแจง การตีความ และการทำความเข้าใจกับการจัดสวัสดิการโดยรัฐ

2) การบรรยายถึงจุดกำเนิดและหน้าที่ของการจัดสวัสดิการโดยรัฐซึ่งเป็นความพยายามค้นหาว่า เพราะเหตุใดรัฐบาลจึงได้เสนอและขยายแผนงานทางสังคมและทำหน้าที่ ทางสังคม

3) การสร้างทฤษฎีเชิงปทัสฐาน (Normative Theory) ซึ่งเป็นการกำหนดกรอบเค้าโครงแนวคิดสำหรับการพัฒนานโยบาย และการระบุเกณฑ์ที่สามารถใช้ประเมินแผนงานทางสังคมของรัฐบาล ทฤษฎีนี้มีความเชื่อเชิงอุดมการณ์เกี่ยวกับวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดรูปแบบสังคม

2.2.5.1 การสร้างรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการ หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลมีนโยบายสังคมที่มุ่งส่งเสริมคุณภาพชีวิตของคนในสังคม โดยรัฐจัดโครงการหรือบริการทางสังคมให้กับประชาชนอย่างกว้างขวาง

---

[22] ระพีพรรณ คำหอม. (2545). **สวัสดิการกับสังคมไทย.** หน้า 145.

เป็นการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม(Social Security) ให้กับคนในรัฐนั้นๆ อาจกล่าวได้ว่า รัฐจะทำหน้าที่ดูแลความเป็นอยู่ของคนในสังคมตั้งแต่แรกเกิดจนตาย

สำนักคิดสังคมประชาธิปไตย ได้กล่าวถึงหลักการของแนวคิดรัฐสวัสดิการที่สำคัญไว้ดังนี้

1) ความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (Solidarity) แนวคิดนี้เชื่อว่า หากรัฐทำหน้าที่จัดบริการสวัสดิการให้กับคนในสังคม จะมีส่วนในการสนับสนุนให้คนในสังคมนั้นๆ มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

2) สิทธิของประชาชน (Civil Right) แนวความคิดนี้เชื่อว่า การจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนนั้นเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ เพราะคนในสังคมต่างมีส่วนในการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐ ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐจึงควรได้รับสิทธิในบริการสังคมอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

รูปแบบ (Typologies) ของรัฐสวัสดิการ

ไวเลนสกี และเลอโบ ได้จำแนกรัฐสวัสดิการหรือวิธีการจัดการสังคมออกเป็น 2 แนวคิด ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีความสำคัญที่สุดในการจัดสวัสดิการสังคมโดยรัฐ ได้แก่[23]

1) แนวคิดส่วนที่เก็บตก (Residual Conception)

สถาบันสวัสดิการสังคมจะเข้ามามีบทบาทต่อการจัดสวัสดิการสังคมเมื่อโครงสร้างอุปทาน (Supply) ของครอบครัวและของตลาดไม่สามารถทำหน้าที่จัดสวัสดิการได้ รัฐจึงจะเข้ามาทำหน้าที่จัดสวัสดิการอย่างจำกัดโดยมีการทดสอบความจำเป็นของผู้ที่เดือดร้อน (Means-tested) ซึ่งจะเป็นการจัดสวัสดิการแบบเจาะจงเฉพาะกลุ่มประชาชนผู้ขาดแคลน

2) แนวคิดเชิงสถาบัน (Institutional Conception)

แนวคิดนี้มองว่า บริการสวัสดิการเป็นหน้าที่เบื้องแรกตามปกติของสังคมอุตสาหกรรม รัฐจึงจำเป็นต้องจัดตั้งสถาบันสวัสดิการสังคมขึ้นมาทำหน้าที่ให้บริการกับประชาชนทุกคน ไวเลนสกี และเลอโบ แย้งว่าสังคมอเมริกันกำลังวิวัฒนาการจากแนวคิดส่วนที่เก็บตกไปสู่แนวคิดเชิงสถาบันอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสังคมอเมริกันพัฒนาไปสู่การทำให้เป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น

---

[23] ระพีพรรณ คำหอม. หน้าเดิม.

2.2.5.2 ผลปัจจัยกำหนดสวัสดิการสังคม

การสร้างความเท่าเทียมของสวัสดิการสังคม ตลอดจนเป็นการสร้างรากฐานเกี่ยวกับการศึกษาด้านนโยบายสังคมที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ[24] คือ

1) การสร้างความเท่าเทียม ไวเลนสกีได้พิสูจน์ให้เห็นว่าผลของสวัสดิการทางสังคม สามารถจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่หรือเพิ่มความเท่าเทียมในระยะสั้นได้อย่างชัดเจน นอกจากนั้นบางประเทศยังมีมาตรการให้เงินสงเคราะห์เพิ่มขึ้นตามค่าครองชีพโดยอัตโนมัติ

2) ทฤษฎีหลัก (Grand Theory) ด้านปัจจัยร่วมการศึกษาเรื่องนี้มิได้มีขอบเขตเพียงผลลัพธ์จากสวัสดิการสังคมในด้านการเพิ่มความเท่าเทียมเท่านั้น แม้จะมีการศึกษาถึงอิทธิพลของปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต่อนโยบายสังคมมาก่อนหน้านี้แล้ว แต่ผลงานของไวเลนสกีมักได้รับการกล่าวถึงบ่อย จนทำให้มีผู้กล่าวว่าไวเลนสกีเป็นผู้หนึ่งที่สร้างทฤษฎีแม่บทเกี่ยวกับอิทธิพลของการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองที่ใช้ในการตั้งสมมุติฐานด้านรัฐสวัสดิการ

3) ทฤษฎีการบรรจบกัน (Convergence) ของรัฐสวัสดิการ ผลงานของไวเลนสกีชี้ให้เห็นถึงปัจจัยร่วมที่จะกำหนดรูปแบบของรัฐสวัสดิการโดยเฉพาะปัจจัยด้านความเติบโตทางเศรษฐกิจ ไวเลนสกีกล่าวไว้ว่า[25]

"...ถ้าประเทศที่ร่ำรวยมีคุณลักษณะของโครงสร้างเหล่านี้คล้ายกันเท่าใด ประเทศร่ำรวยเหล่านี้ก็จะพัฒนาอุดมการณ์และการปฏิบัติเกี่ยวกับรัฐสวัสดิการที่คล้ายคลึงกันเท่านั้น"

4) วิธีการศึกษานโยบายสังคม การประยุกต์วิธีใช้การวิเคราะห์ถดถอยเชิงพหุและเส้นทางความสัมพันธ์ (Part Analysis) ของไวเลนสกีได้กลายเป็นแบบอย่างของการวิเคราะห์นโยบายสังคมเชิงปริมาณแทน ดังนั้นสิ่งที่ไวเลนสกีวางแนวทางไว้สำหรับการศึกษาด้านนโยบายสังคมหรือ รัฐสวัสดิการ จึงไม่ได้มีเพียงสาระในทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ยังรวมถึงระเบียบวิธีในการศึกษาวิจัย เชิงปริมาณ ด้านนโยบายสังคมที่นักวิชาการคนอื่นๆ ได้ดำเนินรอยตามในภายหลัง

2.2.6 แนวความคิดเสรีนิยมใหม่ และโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)

เนื่องจากหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้มีการนำแนวความคิดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์มาใช้ โดยมีหลักการว่าการใช้จ่ายภาครัฐหรือการลงทุนภาครัฐและการรักษาระดับการมีงานทำเป็นนโยบายที่สำคัญในการทำให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนเจริญเติบโตต่อไปได้ และการใช้จ่ายของรัฐบาลที่

---

[24] สุรพล ปธานวนิช. เล่มเดิม. หน้า 81-82.

[25] Wilensky, H.L. (1975). **The Welfare State and Equality Structure and ideological Roots of Public Expenditures**. p.50.

มีบทบาทสูงสุดของรัฐบาล คือ การใช้จ่ายเพื่อสวัสดิการสังคม จึงได้มีการจัดตั้งเป็นรัฐสวัสดิการให้เป็นแบบอย่างของรัฐที่อำนาจรัฐควบคุมโดยพรรคการเมืองของคนชั้นล่าง ที่เน้นนโยบายสวัสดิการสังคมทั่วหน้า เน้นนโยบายการมีงานทำอย่างเต็มที่ เพื่อการกินดีอยู่ดีของประชาชน อย่างไรก็ตามสวัสดิการสังคมตามแนวคิดของพวกเสรีนิยมใหม่ เป็นสวัสดิการเฉพาะเจาะจงสำหรับคนจนบางกลุ่มที่เห็นว่าจำเป็นต้องมีสวัสดิการสังคมให้ และสวัสดิการสังคมที่ให้ก็เป็นเพียงสวัสดิการขั้นต่ำ ที่เรียกว่าโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)[26]

อาจสรุปได้ว่า แนวคิดเสรีนิยมใหม่เน้นให้ประชาชนพึ่งพาตนเอง โดยพยายามให้ภาครัฐเข้ามีช่วยเหลือน้อยที่สุด แนวคิดนี้เริ่มต้นจากพวกเสรีนิยมใหม่ในอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยถูกนำมาเป็นนโยบาย โดยเฉพาะในอังกฤษยุคนางมากาเร็ต แธตเชอร์ และในสหรัฐอเมริกายุคนายโรแนลด์ เรแกน และแพร่ขยายผ่านธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ จนกระทั่งมีอิทธิพลเหนือนโยบายสังคมของประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงประเทศไทย

2.2.6.1 ความหมายของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม

ในการประชุมที่กรุงมนิลา เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม – 1 สิงหาคม 2541 ILO ได้ให้คำจำกัดความหมายของคำว่า “โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม” (Social Safety Net) ว่าหมายถึง[27]

“เครื่องมือต่างๆ เพื่อให้ความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมตามกฎหมายตลอดจนระบบประกันสังคมต่อภาคที่มีความจำเป็นมากที่สุดในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ใช้แรงงานและผู้ยากจน โดยถือเป็นสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางสังคม ซึ่งมิใช่เป็นเพียงวัตถุประสงค์ทางมนุษยธรรมและสังคมตามนโยบายของรัฐเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมเท่านั้น หากยังเป็นระบบแห่งสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ สัญญาและข้อตกลงร่วมทางสังคมและการกระจายรายได้อีกด้วย”

ธนาคารโลก ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การบริการของรัฐด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ การช่วยเหลือของรัฐที่ให้แก่คนจน คนด้อยโอกาส โครงการประกันสังคมที่รัฐจัดขึ้นโดยความร่วมมือของลูกจ้างและนายจ้าง และยังรวมถึงโครงการต่างๆ ที่เอกชนและ

---

[26] ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). **บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย.** หน้า 15-16.

[27] องค์การประจำภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิกแห่งสมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU-APRO). (2542). **การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิก-เพื่อพรุ่งนี้ที่ดีกว่าวันนี้-แถลงการณ์และข้อเสนอแนะ.** หน้า 6.

กลุ่มประชาชนต่างๆ จัดขึ้นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน[28] ซึ่งโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมสามารถจำแนกเป็นประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

1) บริการสังคม เช่น การศึกษา สาธารณสุข การเคหะ การมีงานทำ การคุ้มครองรายได้ การคุ้มครองชีวิต และทรัพย์สิน การบริการข่าวสารข้อมูลเพื่อสวัสดิการของประชาชน ที่สามารถจำแนกได้เป็น 3 ด้าน คือ บริการพื้นฐาน ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข บริการสิ่งอำนวยความสะดวกและปัจจัยจำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น ที่อยู่อาศัย ไฟฟ้า ประปา และบริการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เช่น บริการของตำรวจ ข่าวสารเพื่อสวัสดิการของประชาชน บริการของทหารในการรักษาความปลอดภัยของประเทศ เป็นต้น

2) การสังคมสงเคราะห์ หรือการประชาสงเคราะห์ หมายถึง การให้ความช่วยเหลือจากทางภาครัฐและเอกชนแก่ประชาชนผู้ที่มีปัญหาความเดือดร้อน และอยู่ในภาวะที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ หลักการให้ความช่วยเหลือจะมีการทดสอบหรือตรวจสอบให้แน่ชัดว่าผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นผู้ที่เดือดร้อนจริงๆ เช่น คนที่ต้องประสบภัยน้ำท่วม ไฟไหม้ พายุถล่ม เป็นต้น

3) ประกันสังคม หรือโครงข่ายความมั่นคงทางสังคม เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดระบบและดำเนินงานเพื่อคุ้มครองป้องกันไม่ให้ประชาชนที่มีรายได้ประจำได้รับความเดือดร้อนในการดำรงชีพ เนื่องจากประสบปัญหาทำให้ไม่สามารถทำงานเลี้ยงชีพได้ตามปกติ โดยผู้มีรายได้ต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนและได้รับประโยชน์ทดแทน เมื่อประสบปัญหาในการเลี้ยงชีพ ปัญหาด้านสุขภาพ การคลอดบุตร ทุพพลภาพ เสียชีวิต ประสบอุบัติเหตุ หรือโรคภัยจากการทำงาน ชราภาพ ว่างงาน และการมีบุตรที่ยังเลี้ยงตนเองไม่ได้ ทั้งนี้ในการประชุมที่กรุงมะนิลา ILO[29] ได้ให้คำจำกัดความการประกันสังคมว่าหมายถึง

" การคุ้มครอง ซึ่งสังคมจัดให้กับสมาชิกในสังคมนั้นๆ ด้วยการกำหนดมาตรการต่างๆ ของรัฐ เพื่อปกป้องผู้ประกันตนให้รอดพ้นจากความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและการบาดเจ็บในการทำงาน ทุพพลภาพ ชราภาพ มรณภาพ ตลอดจนการจัดให้มีบริการรักษาพยาบาลและการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีบุตรด้วย"

4) โครงการช่วยเหลือและบริการสังคมที่จัดโดยเอกชน เช่น โครงการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของบริษัทเอกชน การทำงานสาธารณกุศลของมูลนิธิเอกชน กิจกรรม

---

[28] ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2543). **บทความโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม.** หน้า 14.

[29] องค์การประจำภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิกแห่งสมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU-APRO). เล่มเดิม. หน้า 6.

ช่วยเหลือ และพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organization: NGO) และรวมไปถึงการช่วยเหลือกันเชิงวัฒนธรรมผ่านเครือข่ายของครอบครัวและญาติมิตร

2.2.6.2 ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมถือเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งของมนุษย์ เนื่องจากเมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองต่อสิ่งที่ตนเองต้องการแล้ว ปัจจัยต่อไปที่มนุษย์คำนึงถึงคือ ความมั่นคงต่อสิ่งที่ตนเองได้รับการตอบสนอง และความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากบุคคลนั้นมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ รวมถึงความสุขสมบูรณ์ทั้งในด้านความเป็นอยู่และในด้านจิตใจ ส่วนความมั่นคงทางสังคมนั้นจัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเกิดขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต อันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคมนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล[30] ระบบความมั่นคงทางสังคมจึงเป็นมาตรการของรัฐบาลเพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคลครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับตามสมควรแก่อัตภาพ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization ILO) ให้ความหมายคำว่า ความมั่นคงทางสังคม ว่าหมายถึง “การคุ้มครองที่สังคมมีให้แก่สมาชิกในสังคมผ่านทางมาตรการสาธารณะ เพื่อต่อสู้กับความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเกิดจากการขาดรายได้หรือรายได้ลดลงมาก อันเป็นผลจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร บาดเจ็บจากการทำงาน ว่างงานทุพพลภาพ ชราภาพ และตาย การจัดหาบริการทางการแพทย์ และการจัดหาเงินอุดหนุนสำหรับครอบครัวและเด็ก”

ดังนั้นความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีรูปแบบและวิธีการแก้ปัญหาแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับรูปแบบนโยบายสังคมแต่ละประเทศ และความพยายามในการแสวงหาสิ่งที่จำเป็นและดีที่สุดเพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต

2.2.6.3 การจำแนกชั้นลำดับของระบบสวัสดิการสังคมและโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม

โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) อดีตประธานาธิบดีประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้ซึ่งให้ความช่วยเหลือผู้ที่มีความต้องการอย่างแท้จริงโดยไม่ตัดความช่วยเหลือจากโครงการช่วยเหลือในการพยุงรายได้สำหรับประชาชน โครงการเหล่านี้ได้แก่ ความมั่นคงทางสังคม การให้ประโยชน์ชดเชยกรณีการว่างงาน การให้สิทธิประโยชน์ทหารผ่านศึก การจัด

---

[30] ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). **ระบบความมั่นคงทางสังคม.** หน้า 6-7.

โครงการเสริมรายได้สำหรับประชาชน โครงการเลี้ยงอาหารกลางวันสำหรับนักเรียนในโรงเรียนที่ยากจน เป็นต้น ซึ่งได้แบ่งระบบสวัสดิการสังคมเป็น 2 ระดับ[31] ได้แก่

1) สวัสดิการสังคมระดับบน (Upper Tier Social Welfare)

ครอบคลุมถึงโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมซึ่งประกอบไปด้วยระบบการประกันสังคม ซึ่งให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนโดยสิทธิประโยชน์นั้นไม่ขึ้นกับระดับรายได้ของบุคคล แต่กลับขึ้นกับการจ่ายเงินสมทบให้รัฐบาล โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบ คือ ผู้ที่รับบริการฟรี หรือโครงการแบบให้เปล่า เช่น การเลี้ยงอาหารกลางวันแบบให้เปล่า การช่วยสงเคราะห์ผู้พิการ เป็นต้น เนื่องจากไม่ได้อยู่ในระบบประกัน

2) สวัสดิการสังคมระดับล่าง(Lower Tier Social Welfare) เป็นโครงการสวัสดิการสังคมที่มุ่งเน้นช่วยเหลือคนยากจน และผู้รับบริการที่มีศักยภาพจะต้องมีหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าตนยากจนจริง เพื่อให้ตนอยู่ในข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือ เช่น การให้ความช่วยเหลือครอบครัวที่มีเด็กภายใต้การดูแล (Aid to Families with Dependent Children) โครงการคูปองอาหาร (Food Stamps) การรักษาพยาบาลแบบให้เปล่า (Medicaid) เป็นต้น

2.2.6.4 การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการป้องกันทางสังคม

แอตกินสัน[32] ได้กล่าวถึงมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับทางสังคม หรือสวัสดิการขั้นต่ำ เป็นระดับขั้นต่ำของแต่ละสังคม มี 3 ประการ

1) ขั้นต่ำทางสังคมในสังคมหนึ่งอาจจะสูงกว่าหรือต่ำกว่าในสังคมอื่นๆ ก็ได้ เช่น ขั้นต่ำของประเทศสหรัฐอเมริกาต่ำกว่าขั้นต่ำของประเทศเยอรมันแต่สูงกว่าขั้นต่ำของประเทศเม็กซิโก เป็นต้น

2) ขั้นต่ำ หมายถึงมูลค่าของสวัสดิการแต่ละประเภท ไม่ได้หมายถึงประเภทของสวัสดิการเท่านั้น กล่าวคือ แม้ประเภทของสวัสดิการจะมีครบถ้วน คือทั้งด้านบริการสังคม ประกันสังคม และสังคมสงเคราะห์ แต่ในแต่ละประเภทจะจัดสรรให้ในระดับขั้นต่ำของสังคมนั้นๆ

3) ขั้นต่ำ ในระดับFloor ที่ตรงข้ามกับคำว่า เพดาน หรือ ขั้นสูง เป็นการรักษาระดับมาตรฐานขั้นต่ำของการครองชีพ นั่นคือ จะต้องไม่ต่ำกว่าระดับที่กำหนด

จากแนวคิดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม จึงสรุปได้ว่าเป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนเป้าหมายหรือกลุ่มคนยากจน คนที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และ

---

[31] แหล่งเดิม. หน้า 36.

[32] Atkinson T. (n.d.). Toward a European Social Net. Fiscal Studies. Vol. 13, No 2. Retrieved January 15, 2007, from **http://www.lisproject.org/publications/liswps/307.pdf.**

สวัสดิการนั้นครอบคลุมสามด้านหลักๆ คือ บริการสังคม เช่น การรักษาพยาบาล ที่กำหนดให้ทุกคนต้องจ่าย 30 บาท ในโครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค หลักการประกันสุขภาพถ้วนหน้า การสังคมสงเคราะห์ ซึ่งให้การช่วยเหลือแก่ผู้ที่ประสบภัยจากน้ำท่วม ไฟไหม้ เหตุการณ์สินามิ และการประกันสังคม ซึ่งผู้เอาประกันจะต้องมีส่วนออกค่าใช้จ่ายในโครงการนั้นด้วย เช่น การกำหนดให้พนักงาน และนายจ้าง ต้องสมทบเงินเข้ากองทุนร้อยละ 6 เป็นต้น

2.3 แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคมไทย และกฎหมายสวัสดิการสังคม

แนวคิดทฤษฎีการจัดสวัสดิการสังคม เป็นการศึกษาถึงวิวัฒนาการของสวัสดิการสังคม แนวคิดปรัชญากฎหมายของสำนักต่างๆ และหลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการและสวัสดิภาพทางสังคม

2.3.1 วิวัฒนาการของสวัสดิการสังคมในประเทศไทย

สังคมไทยมีการนำระบบสวัสดิการสังคมมาใช้ในสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการก่อตั้งกรมประชาสงเคราะห์ เมื่อปี พ.ศ.2483 โดยมุ่งหวังให้เป็นกรมสร้างชาติ ดูแลงานสวัสดิการสังคมทั้งระบบจนแตกแขนงออกเป็นหน่วยงานด้านสวัสดิการต่างๆ อยู่ในหลายกระทรวง ทบวง กรม มีการตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ.2497 และมีการจัดตั้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ขึ้น เพื่อดูแลงานด้านสวัสดิการสังคมในภาพรวม โดยมีการเปลี่ยนชื่อกรมประชาสงเคราะห์เป็นกรมพัฒนาสังคม และสวัสดิการ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ที่ให้สิทธิด้านสวัสดิการแก่ประชาชนในหลายเรื่อง รวมทั้งมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดระบบส่งเสริมและสนับสนุนการจัดสวัสดิการสังคมขององค์การสวัสดิการสังคม ได้แก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรสาธารณประโยชน์ ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ และอาสาสมัคร ทำให้งานสวัสดิการสังคมของประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วน ต้องเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ บนพื้นฐานของการคำนึงถึงสิทธิและสวัสดิการที่ประชาชนทั่วไปพึงได้รับและตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพึ่งตนเองได้[33]

---

[33] สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548). **สวัสดิการสังคมในประเทศไทย.** (อัดสำเนา).

อย่างไรก็ตามสวัสดิการสังคมเพิ่งได้รับความสนใจอย่างจริงจังในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) โดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ปัจจุบันกำลังเข้าสู่แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2545-2549) โดยอยู่ภายใต้บทบาทของรัฐเป็นสำคัญ พัฒนาการของงานสวัสดิการสังคมไทยแบ่งได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

1) ยุคแรก (ก่อน พ.ศ. 2475-2499) ยุคแรกนี้เป็นช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยจนถึงหลังการเปลี่ยนแปลง ซึ่งพัฒนาการของงานสวัสดิการในช่วงนี้ถือเป็นรากฐานสำคัญของงานสวัสดิการสังคมในยุคต่อไป

2) ยุคที่สอง (พ.ศ. 2500-2534) เป็นช่วงระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530-2534) การพัฒนาสังคมจึงเป็นผลลัพธ์ที่ได้รับจากการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐให้การดูแลสงเคราะห์ประชาชนที่เดือดร้อนเป็นหลัก ต่อมารัฐได้ประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมเพื่อรองรับการเป็นประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการสร้างระบบความมั่นคงทางสังคม

3) ยุคปัจจุบัน (พ.ศ.2535-ปัจจุบัน) หลังจากการพัฒนาประเทศไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม ส่งผลให้สังคมไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ทำให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทย ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความยากจน ปัญหาความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งปัญหาดังกล่าวยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ในขณะที่ระบบสวัสดิการสังคม และโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมที่มีอยู่นั้น ยังไม่ครอบคลุมและเข้มแข็งเพียงพอที่จะรองรับปัญหาต่างๆ เหล่านั้นได้

สังคมไทยในอนาคต จึงควรได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และขยายขอบเขตการดำเนินงานที่กว้างขวางอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

2.3.2 แนวคิดปรัชญากฎหมายของสำนักต่างๆ

แนวคิดปรัชญากฎหมายของสำนักต่างๆ เช่น สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย และลัทธิอรรถประโยชน์ ซึ่งแนวคิดนักปราชญ์แต่ละยุคดังกล่าว มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.2.1 สำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical School of Law)

นักปราชญ์ (Friedrich Carl Saviny) อ้างใน Julius Stone (1966) ถือว่ากฎหมายเป็นผลผลิตภายในของสังคมมีรากฐานอยู่ที่ประวัติศาสตร์ ที่เติบโตมาจากประสบการณ์และหลัก

ความประพฤติของประชาชนซึ่งปรากฏอยู่ในประเพณี หรือ "จิตสำนึกร่วมของประชาชน" (Common Consciousness of the People) และตัวกำหนดกฎหมายคือลักษณะเฉพาะของชาติหนึ่งๆ และการบัญญัติกฎหมายต้องสอดคล้องกับเจตจำนงของประชาชน

2.3.2.2 ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ

ตามปรัชญานี้ถือว่ากฎเกณฑ์ซึ่งใช้เป็นตัวควบคุม "แก่นสารของชีวิต" มีปรากฏอยู่แล้วในธรรมชาติ โดยเพลโตสรุปว่า กฎหมายธรรมชาติเป็นความคิดหรือ "แบบ" อันไม่มีวันเปลี่ยนแปลงที่ใช้เป็นบรรทัดฐานต่อกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) โดยกฎหมายที่ตราขึ้นต้องสอดคล้องกับแบบธรรมชาตินี้และเชื่อว่าเหตุผลของมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ขณะที่สำนักสโตอิคมีแนวความคิดพื้นฐาน ถือว่า "เหตุผล" หรือความเป็นเหตุผลเป็นเสมือนกฎเกณฑ์ธรรมชาติที่มีลักษณะแน่นอน โดยถือว่าเหตุผลที่สมบูรณ์ถูกต้องที่ใช้เป็นเครื่องมือค้นหากฎหมายธรรมชาติปรากฏอยู่ใน "เหตุผลของพระเจ้า" และถือว่าเหตุผลและสติปัญญาปรากฏอยู่ในธรรมชาติของมนุษย์เอง

แนวคิดของนักปรัชญากฎหมายธรรมชาติร่วมสมัย นักปรัชญากฎหมายชื่อลอน ฟุลเลอร์ (Lon Luvois Fuller) เริ่มต้นด้วยการเน้นความสำคัญเรื่อง "วัตถุประสงค์" และถือว่าวัตถุประสงค์เป็นสาระสำคัญที่จำเป็นของกฎหมาย และนอกจากนี้นักปรัชญาฟินนีสได้มีการค้นพบบรรทัดฐานของความถูกผิดทางศีลธรรมจะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อพิจารณาสิ่งซึ่งเรียกว่า "คุณประโยชน์พื้นฐาน" และ "สิ่งจำเป็นเชิงวิธีการพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายเชิงปฏิบัติ" ทั้งสองสิ่งนี้จะประกอบขึ้นมาเป็นหลักกฎหมายธรรมชาติ โดยการนำเรื่อง "สิ่งจำเป็นเชิงวิธีการพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายเชิงปฏิบัติ" มาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อมุ่งสู่การได้มาซึ่งสิ่งที่เป็น "คุณประโยชน์ร่วม" ของสังคม หรือ "ค่านิยมหรือคุณประโยชน์พื้นฐาน" ด้วยตัวเขาเอง[34]

2.3.2.3 ทฤษฎีนิติศาสตร์เชิงสังคมวิทยา (Sociological Jurisprudence) นักปราชญ์ Rudolf Von Jhering (1818-1892), Leon Dugnit โดยสรุป ทฤษฎีนี้เชื่อมั่นว่าต้นกำเนิดของกฎหมายวางอยู่ที่เงื่อนไขทางสังคมวิทยา ถือว่ารากฐานอันแท้จริงของ "สิทธิ" อยู่ที่ "ผลประโยชน์" และอธิบายว่ากฎหมายเป็นเพียงกลไกที่มีหน้าที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์จึงเป็นเสมือนแหล่งกำเนิดของกฎหมาย และเน้นว่าต้นเหตุสำคัญของกฎหมายอยู่ที่การเป็นเครื่องมือ เพื่อสนองตอบความต้องการของสังคม วัตถุประสงค์ของกฎหมายอยู่ที่การปกป้องหรือขยายการ

---

[34] จรัญ โฆษณานันท์. (2547). **นิติปรัชญา Legal Philosophy Lw 201.** หน้า 128-155.

ปกป้องผลประโยชน์ของสังคมโดยยึดหลัก "ความสมานฉันท์ของสังคม" ที่ถือเป็นบรรทัดฐานที่ใช้ตรวจสอบความสมบูรณ์ของกฎหมายต่างๆ

2.3.2.4 สำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) นักปราชญ์ John Austin ใน Stanford Encyclopedia of Philosophy : John Austin โดยสรุป สำนักนี้พิจารณาลักษณะภายนอกของกฎหมายคือประสิทธิภาพของคำสั่งและบทลงโทษ ซึ่งทำให้คนต้องปฏิบัติตาม และถือว่ากฎหมายคือเจตจำนงหรือคำสั่งของรัฐาธิปัตย์ และต้องมีสภาพบังคับ และเชื่อว่ากฎหมายที่เป็นอยู่ (Law as it is) มากกว่ากฎหมายที่ควรจะเป็น (Law as it ought to be)

2.3.2.5 ลัทธิอรรถประโยชน์ (Utilitarianism) นักปราชญ์ ได้แก่ เบนแธม, มิลล์ หรือซิดจ์วิค (Henry Sidgwick), จอห์น สจ๊วต มิลล์ (John Stuart Mill) และฮูม (David Hume) หรือพริสต์ลีย์ (John Priestley) กล่าวโดยสรุปได้ว่า ลัทธินี้เป็นลัทธิที่เชื่อว่าคุณค่าของการกระทำใดๆ ล้วนต้องพิจารณาจากผลลัพธ์ในแง่อรรถประโยชน์หรือความสุขที่เกิดขึ้น เพราะฉะนั้น กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักอรรถประโยชน์ก็คือกฎหมายที่ทำให้เกิดปริมาณความสุขมากที่สุดแก่เอกชนในสังคม

2.3.3 หลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการทางสังคม

สวัสดิการสังคม เป็นการดำเนินงาน หรือการออกมาตรการทางกฎหมายจากภาครัฐเพื่อความสะดวกสบายของประชาชน และให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและประเทศชาติ เป็นสิทธิที่ทุกคนพึงได้รับตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย" (มาตรา 52) จากหลักดังกล่าวกฎหมายมุ่งเน้นให้ประชาชนทุกคนได้รับการบริการทางสาธารณสุขอย่างเท่าเทียมกัน และมีประสิทธิภาพ โดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การบริการทางสาธารณสุข จึงเป็นงานบริการสาธารณะที่ส่งเสริมสวัสดิการทางสังคมแก่ประชาชน จึงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน การใช้หลักเกณฑ์ในการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพที่เป็นบริการสาธารณะนั้น ได้มีผู้วางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

Louise Rolland แห่ง Ecole de Bordeaux[35] ได้วางหลักในกฎหมายบริการสาธารณะไว้ดังนี้

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพ เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพอย่างเสมอภาคกัน

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง

ความต่อเนื่องเป็นหัวใจของการจัดบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากการบริการทางสวัสดิการและสวัสดิภาพหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อน ดังนั้น จึงต้องมีความต่อเนื่องในการให้บริการ และมีการบริการอย่างถาวร

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

การจัดบริการทางด้านสวัสดิการและสวัสดิภาพที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขตลอดเวลาเพื่อเหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาผลประโยชน์ในการให้สวัสดิการและคุ้มครองสวัสดิภาพกับทุกคน

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ

การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบแต่เดิมเป็นความสนใจต่อแรงงานนอกระบบในฐานะแรงงานที่ยากจน และการทำงานนอกระบบเป็นการทำงานในลักษณะที่เป็นกลยุทธ์เพื่อการอยู่รอดของผู้ที่ไม่มีโอกาสเข้าสู่การจ้างงาน แต่ในปัจจุบันนี้ปรากฏหลักฐานว่ากำลังงานแรงงานส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาทำงานอยู่ภายนอกขอบเขตที่กฎหมายแรงงานให้การคุ้มครอง ในขณะที่ในประเทศที่พัฒนาแล้วการผลิตและการให้บริการส่วนหนึ่งก็พบว่าเป็นกิจกรรมที่ไม่ได้แสดงออกอย่างเปิดเผยได้ก่อให้เศรษฐกิจนอกระบบกลายมาเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจทั้งในแง่นโยบายด้านเศรษฐกิจและแรงงาน อย่างไรก็ตามแม้ว่าในทางข้อเท็จจริงแล้วเศรษฐกิจนอกระบบนับว่าเป็นประเด็นกังวลของทุกภูมิภาคในปัจจุบัน ดังนั้นการศึกษาถึงแรงงานนอกระบบจึงทำให้มีการหาแนวทางแก้ไขปัญหาได้อย่างถูกต้องและชัดเจน

---

[35] สันติ ศิริธีราเจษฎ์. (2543). **มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย.** หน้า 35-37.

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

สำหรับแรงงานในประเทศไทยมีตลาดแรงงาน 2 กลุ่ม คือ แรงงานในระบบ (Formal Sector) และแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) เช่นเดียวกันกับประเทศอื่นๆ แรงงานในระบบเป็นกลุ่มแรงงานที่ถูกว่าจ้างให้ทำงานจากนายจ้างโดยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน เช่น การคุ้มครองในเรื่องอัตราค่าจ้าง จำนวนชั่วโมงทำงาน วันหยุดและวันลา ระบบประกันสังคม และการคุ้มครองเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยในการทำงานในรูปแบบต่างๆ แต่ถ้าเป็นแรงงานนอกระบบ เช่น อาชีพเกษตรกร ผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนทำงานตามฤดูกาล เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีลักษณะตรงกันข้ามกับแรงงานในระบบ กล่าวคือ แรงงานนอกระบบจะมีสถานะการจ้างงานและความสัมพันธ์ในการว่าจ้างงานที่ไม่ชัดเจนจึงทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิหรือปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของตนหรือไม่อาจที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเกี่ยวกับสภาพการทำงานและค่าจ้าง และขาดหลักประกันเกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงในการทำงาน ตลอดจนไม่มีการควบคุมการทำงานจากหน่วยงานภาครัฐ

"แรงงานในระบบ"[36] หมายถึง แรงงานที่ทำงานในระบบการจ้างงานที่มีรายได้ประจำ มีเงินเดือนที่แน่นอน หรืออาจจะเรียกว่าเป็น "มนุษย์เงินเดือน" และที่สำคัญที่สุดคือแรงงานในระบบจะได้รับการคุ้มครองต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นแรงงานในระบบยังมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในชีวิตการทำงานและได้รับสิทธิคุ้มครองจากการประกันสังคม การประกันชราภาพ และประกันสุขภาพ

อนึ่งแนวคิดในการคุ้มครองแรงงาน ควรต้องคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้[37]

1. ควรให้การคุ้มครองแก่ผู้ทำงาน (Worker) ทุกประเภท ไม่ควรคุ้มครองเฉพาะผู้เป็น "ลูกจ้าง" (Employee) เท่านั้น

2. ควรคุ้มครองในเรื่องการทำงาน เพื่อให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี และมีความปลอดภัยในร่างกายและชีวิตเป็นประการแรก ซึ่งได้แก่ ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ วันลาป่วย วันลาคลอด การทำงานกับสารที่เป็นพิษหรือการทำงานในลักษณะที่เสี่ยงต่ออันตราย

---

[36] กองนิติการ กรมสวัสิการและคุ้มครองแรงงาน. (2551). **รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบ.** หน้า 2-1 และ หน้า 2-2.

[37] เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2550, 15 มีนาคม). **เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย** ณ โรงแรมเซ็นจูรี่ ปาร์ค กรุงเทพมหานคร โดยสมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย) ร่วมกับ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (F.E.S) (อัดสำเนา).

3. ควรคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทนในการทำงานเป็นประการที่สอง เพื่อให้ได้เงินเพียงพอที่ดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควร และให้ได้ตามกำหนดเวลาและเต็มจำนวน

4. ควรคุ้มครองในเรื่องความมั่นคงในการทำงานเป็นประการต่อมา เพื่อให้มีงานและมีรายได้ตลอดไป

5. ควรคุ้มครองในเรื่องอื่นที่จำเป็นเฉพาะประเภทงานที่ทำนั้น

6. ควรคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะ (Recommendation) ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และแนวปฏิบัติที่เหมาะสมในกฎหมายต่างประเทศ

"แรงงานนอกระบบ" หมายถึง แรงงานที่ทำงานอิสระหรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบประกันสังคม จึงได้แก่กลุ่มดังต่อไปนี้

- คนงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-Time Worker)
- คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (Home-Base Worker)
- คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (Sub-Contract Worker)
- คนงานที่ทำงานระยะสั้น (Short-Time Worker)

แรงงานนอกระบบส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาจากระบบการจ้างเหมางาน โดยการจ้างแรงงานในครอบครัว นำเอาวัตถุดิบไปทำที่บ้านภายใต้การแนะนำของช่าง ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาอุตสาหกรรมก็มีการนำแรงงานเหล่านี้เข้ามาอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรม จนกระทั่งอุตสาหกรรมมีการแข่งขันที่สูงขึ้น จึงมีความจำเป็นในการลดต้นทุนการผลิตให้ต่ำลง และมีการเปลี่ยนรูปสู่การจ้างงานนอกระบบ ซึ่งการควบคุมดูแลและการบังคับใช้กฎหมายย่อมกระทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีรูปแบบการจ้างงานที่แน่นอน อย่างไรก็ตามแรงงานนอกระบบยังแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองเลย ซึ่งได้แก่แรงงานนอกระบบที่มีลักษณะเป็นอาชีพอิสระ เช่น หาบเร่ จักรยานยนต์รับจ้าง เจ้าของร้านชำขนาดเล็ก เป็นต้น อีกส่วนหนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายบ้าง แต่ไม่ทั้งหมด เช่น ลูกจ้างงานบ้าน แรงงานในภาคการเกษตร แต่ในทางปฏิบัติ แรงงานส่วนนี้ยังมีปัญหาการได้รับคุ้มครองตามกฎหมายอยู่ด้วย

สำหรับแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบนั้น ต้องดำเนินการดังนี้

1. ต้องศึกษาว่า แรงงานนอกระบบมีประเภทใดบ้าง แต่ละประเภทมีผู้ทำงานจำนวนเท่าใด และแต่ละประเภทมีปัญหาเกี่ยวกับการทำงานความปลอดภัยในร่างกายและชีวิต การได้รับค่าตอบแทน และมีความมั่นคงในการทำงานอย่างใด

2. ต้องศึกษาว่า แรงงานนอกระบบประเภทนั้น มีผู้เกี่ยวข้องด้วยกี่ฝ่าย แต่ละฝ่ายมีความสัมพันธ์กันอย่างไร มีอิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ต่อกันอย่างไร

3. ต้องตัดสินใจว่า แรงงานนอกระบบประเภทใดที่ควรให้การคุ้มครอง และควรคุ้มครองในเรื่องใดบ้าง (ซึ่งควรให้การคุ้มครองเฉพาะเรื่องที่สำคัญอันเป็นพื้นฐานก่อน)

4. ต้องกำหนดขอบเขตให้ได้ว่า แรงงานนอกระบบประเภทนั้นมีความหมายถึงผู้ใดบ้าง (โดยกำหนดคำนิยามให้แน่ชัด)

5. ควรให้การคุ้มครองแรงงานนอกระบบเฉพาะแรงงานนอกระบบประเภทที่มีผู้เกี่ยวข้องด้วย และผู้เกี่ยวข้องนั้นเป็นผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือธุรกิจที่แสวงกำไร ซึ่งสามารถกำหนดมาตรการในเชิงบังคับต่อผู้ประกอบกิจการนั้นได้

6. ควรมีบทบัญญัติส่งเสริมเพื่อสนับสนุนให้แรงงานนอกระบบประเภทที่ไม่มีผู้เกี่ยวข้องที่เป็นผู้ประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือธุรกิจที่แสวงกำไร ได้ทราบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการทำงานที่ถูกต้อง ได้ใช้ชีวิตอย่างเหมาะสมและมีหลักประกัน โดยส่งเสริมให้สมัครใจเข้าระบบประกันสังคม

7. ควรออกเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนอกระบบเฉพาะประเภทนั้นหรือออกเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of Working Life) ของแรงงานนอกระบบประเภทนั้นโดยเฉพาะ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบของประเทศไทยจะมีอยู่เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นแรงงานนอกระบบ ไม่ใช่แรงงานที่อยู่ในระบบที่ทำงานเต็มเวลาโดยได้รับค่าจ้างตอบแทนจากการทำงาน จากการสำรวจล่าสุดในปี 2551 สำนักงานสถิติแห่งชาติรายงานว่าประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบสูงถึง 24 ล้านคน[38] คิดเป็นร้อยละ 63.7 ของผู้มีงานทำทั้งหมด โดยเพิ่มขึ้น 8 แสนคน จากปี 2550 ส่วนใหญ่เป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมทางที่ขาดการคุ้มครองจากการทำงาน ไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับค่าแรง ไม่มีสวัสดิการและการประกันสังคมที่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการจ้างแรงงานนอกระบบมากที่สุด 10 ล้าน 1 แสนคน ตามมาด้วยภาคเหนือ 5 ล้าน 2 แสนคน ด้านระดับการศึกษา เป็นผู้จบการศึกษาต่ำกว่าประถมศึกษา หรือไม่ได้รับการศึกษา 10 ล้าน 7 แสนคน ทั้งนี้แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม ประมาณ 15 ล้านคน โดยในปี 2551 มี

---

[38] กรมประชาสัมพันธ์. (2552, 11 กุมภาพันธ์). สสช.สำรวจแรงงานนอกระบบปี 51 มีจำนวน 24 ล้าน 1 แสนคน เพิ่มขึ้น 8 แสนคน. สืบค้น 11 มีนาคม 2552, จาก **http://news.sanook.com/**

แรงงานนอกระบบที่บาดเจ็บและต้องรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลจำนวน 4 แสน 4 หมื่นคน โดยใช้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้าร้อยละ 65.8 จ่ายเอง ร้อยละ 20.6 ใช้ประกันสุขภาพกับบริษัทประกันภัย ร้อยละ 5.2 ใช้สวัสดิการข้าราชการ/รัฐวิสาหกิจ ร้อยละ 2.6 ใช้ประกันสังคม/กองทุนเงินทดแทน ร้อยละ 1.9 นอกจากนี้ ยังพบว่า การทำงานของแรงงานนอกระบบประสบปัญหามากที่สุดในเรื่องค่าตอบแทนน้อย รองลงมาเป็นปัญหาด้านอิริยาบถในการทำงาน การได้รับสารเคมีเป็นพิษ ปัญหางานที่ไม่มีความต่อเนื่อง งานหนัก ปัญหาฝุ่นควันและกลิ่น ปัญหาอันตรายจากเครื่องมือเครื่องจักร สภาพที่ทำงานไม่สะอาด และสภาพการทำงานที่เป็นอันตรายต่อระบบหูและระบบตาตามลำดับ

2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ

แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานอกระบบ[39] ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจในแรงงานนอกระบบซึ่งมีความหมายถึง แรงงานผิดกฎหมาย แรงงานปกปิด หรือการจ้างงานที่ซ่อนเร้น (Clandestine Employment) โดยให้ความสนใจแรงงานนอกระบบขององค์การแรรงานประเทศได้เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2515 โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดให้มีการศึกษาเรื่อง Employment, Incomes and Equality : A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya (Geneva, 1972) ซึ่งรายงานฉบับนี้ได้กล่าวถึงแรงงานนอกระบบโดยหมายถึงแรงงานที่มีสถานะต่ำในสังคมและไม่ได้การยอมรับหรือการคุ้มครองจากหน่วยงานรัฐ ลักษณะของแรงงานนอกระบบที่ระบุในรายงานฉบับดังกล่าวมีดังนี้ (1) เป็นงานที่แรงงานสามารถเข้าทำงานได้ง่ายโดยไม่ต้องมีคุณสมบัติที่สูงมาก (2) มีการพึ่งพิงทรัพยากรบุคคลในท้องถิ่น (3) ลักษณะและความเป็นเจ้าของงานที่ทำมักตกอยู่ภายในครอบครัว (4) มีการดำเนินงานขนาดเล็ก (5) มีการใช้แรงงานจำนวนมากและเทคโนโลยีที่ดัดแปลงอย่างง่ายๆ (6) มีการฝึกฝนฝีมือและความชำนาญงานโดยแยกออกต่างหากจากแรงงานในระบบ และเป็นตลาดแรงงานที่มีการแข่งขันกันแต่ไม่มีการกำกับดูแลและควบคุมจากภาครัฐ

ธนาคารโลก (World Bank) ได้กล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในตลาดแรงงานว่าเป็นผลอันเนื่องมาจากการผสมผสานระหว่างพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการที่ต้องการหลีกเลี่ยงการควบคุมของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและพฤติกรรมของคนทำงานที่ไม่มีงานทำในระบบการจ้างงานและขาดโอกาสในการหารายได้ซึ่งทำให้เกิดแรงงาน

---

[39] กองนิติการ กรมสวัสิการและคุ้มครองแรงงาน. (2551). **รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบ.** หน้า 3-7.

นอกระบบประเภทต่างๆ คือ (1) แรงงานนอกระบบที่มีรูปแบบหรือลักษณะการทำงานเป็นครั้งคราว การทำงานแบบชั่วคราว การทำการเกษตรเพื่อยังชีพ และการทำงานหลายอย่างในเวลาเดียวกัน (2) การกระทำเพื่อแสวงหารายได้นอกระบบหรือกระทำการธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ได้แก่ การใช้แรงงานนอกระบบเพื่อการหลีกเลี่ยงภาษี การใช้แรงงานที่ไม่เป็นการจ้างแรงงานเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การใช้แรงงานนอกระบบในการกระทำที่ผิดกฎหมาย การก่ออาชญากรรม การทุจริต โดยเน้นกิจกรรมที่ไม่มีการขึ้นทะเบียนและไม่มีข้อมูลสถิติที่เป็นทางการ

จากการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการรวบรวมสถานการณ์ของงานนอกระบบไว้ในรายงานเรื่อง “งานที่มีคุณค่าและเศรษฐกิจนอกระบบปี พ.ศ.2546 ซึ่งสรุปได้ว่าแรงงานนอกระบบมีความไม่มั่นคงใน 7 ด้าน คือ

1) ความมั่นคงของตลาดแรงงาน หมายถึง โอกาสในการจ้างงานที่พอเพียงจากการว่าจ้างงานในตลาดแรงงาน
2) ความมั่นคงในการจ้างงาน หมายถึง การคุ้มครองจากการถูกไล่ออกจากงานอย่างไม่เป็นธรรม
3) ความมั่นคงในงาน หมายถึง อาชีพและโอกาสในการพัฒนาการทำงานในอาชีพและการส่งเสริมทักษะและความสามารถ
4) ความปลอดภัยในงาน หมายถึง การคุ้มครองการประสบอันตรายและการเจ็บป่วยจากการทำงานเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน
5) ความมั่นคงในการส่งเสริมทักษะ หมายถึง โอกาสที่จะได้รับฝึกฝนทักษะหรือรักษาไว้ซึ่งทักษะเกี่ยวกับนวัตกรรมใหม่ ๆ และการฝึกอบรม
6) ความมั่นคงของรายได้ หมายถึง การมีรายได้อย่างพอเพียง
7) ความมั่นคงในการมีผู้แทน หมายถึง การคุ้มครองการให้มีสิทธิเจรจาต่อรองในตลาดแรงงานโดยองค์กรและผู้แทนของตนเอง

ต่อมาในปี 2542 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสมาพันธ์แรงงานระหว่างประเทศ คือ International Confederation of Free Trade Unions (ICFTU) ได้จัดประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบและได้เสนอการแบ่งประเภทแรงงานนอกระบบออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อการศึกษาแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ คือ (1) เจ้าของที่เป็นนายจ้างของกิจการขนาดเล็ก (Owner-Employer of Micro Enterprise) ที่มีการว่าจ้างแรงงานจำนวนน้อย โดยที่อาจจะมีหรือไม่มีการฝึกหัดงาน (2) ผู้ที่ทำงานของตนเองซึ่งเป็นเจ้าของและดำเนินธุรกิจโดยตนเอง

(Own-Account Worker) ซึ่งอาจจะทำงานโดยลำพังหรือได้รับความช่วยเหลือจากผู้อื่นโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้าง (โดยทั่วไป ได้แก่ สมาชิกในครอบครัว และคนฝึกหัดงาน) และ (3) ผู้ทำงานตามที่ได้รับการมอบหมาย (Dependant Worker) โดยได้รับหรือไม่ได้รับค่าจ้าง รวมถึงคนทำงานที่ได้รับค่าจ้างที่ทำงานกิจการขนาดเล็ก คนทำงานในครอบครัวที่ไม่ได้รับค่าจ้าง คนฝึกหัดงาน แรงงานตามสัญญา (Contract Labor) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Homeworker) และคนทำงานบ้าน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ระบุด้วยว่าแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจโดยเฉพาะเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา เพราะมีกลไกทำให้เกิดการจ้างงานจำนวนมากและช่วยลดการว่างงานลงได้ แต่แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะได้ค่าจ้างต่ำและไม่มีความมั่นคงหรือหลักประกันในการทำงานทั้งยังถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบกิจการและหรือผู้ว่าจ้างซึ่งใช้การจ้างแรงงานนอกระบบเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายภาษีอากรตลอดจนการตรวจสอบจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้แรงงานดังกล่าวอยู่ในสภาพที่ยากจนและมีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม

2.4.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบของประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้มีแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีหลักการแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานที่มิใช่ลูกจ้างทั่วไปของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งพอสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้[40]

1) ประเภทและความหมายของการว่าจ้างที่มิใช่การว่าจ้างแรงงานตามปกติ มีการตกลงกับระหว่างฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐ (Tripartite Agreement) ของเกาหลีใต้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2550 โดยได้มีการจัดแบ่งประเภทการว่าจ้างแตกต่างจากรูปแบบปกติทั่วไปออกเป็น 3 ประเภท คือ (1) แรงงานที่ทำงานแบบชั่วคราว (2) แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา และ(3) แรงงานที่มีรูปแบบการว่าจ้างงานต่างจากทั่วไป

2) จำนวนแรงงานที่มิใช่แรงงานที่ว่าจ้างตามปกติ ซึ่งจากข้อมูลสถิติในเดือนสิงหาคม 2550 ปรากฏว่าประเทศเกาหลีใต้มีแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบทั่วไปจำนวน 5,703,000 คน สำหรับกลุ่มแรงงานที่ทำงานแบบชั่วคราวปรากฏว่ามีคนทำงานที่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนอยู่จำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบตามปกติทั่วไป

3) การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบทั่วไป เนื่องจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อแรงงานที่ทำงานต่างจากคนทำงานทั่วไปและมีการละเมิดสิทธิของแรงงานที่ต่าง

---

[40] กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2551). **โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบ**. หน้า 158-159.

จากคนทำงานทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประเทศเกาหลีใต้มีการออกกฎหมาย โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2550 ซึ่งมีการกำหนดหลักการและแนวทางการคุ้มครองการว่าจ้างที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองแรงงานที่ทำงานต่างจากรูปแบบทั่วไป

2.4.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบของประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์มีแรงงานนอกระบบจำนวนมากถึง 22 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 75 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศฟิลิปปินส์ โดยมีผู้รับงานไปทำงานที่บ้านจำนวนมากถึง 6 ล้าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและมักจะเผชิญกับปัญหาการแบกรับภาระการทำงาน ทั้งการดูแลสมาชิกในครอบครัวและการทำงานเลี้ยงชีพ และมีปัญหาการเลือกปฏิบัติในการทำงานอันเนื่องมาจากเพศ นอกจากนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมักจะทำงานโดยไม่มีการทำสัญญาว่าจ้างเป็นหนังสือกับนายจ้างของตนเอง และได้รับค่าจ้างในการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานอัตราค่างจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในขณะผู้ที่รับแรงงานไปทำที่บ้านต้องรับภาระในการจัดสถานที่ทำงานและออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสาธารณูปโภคที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำงานที่บ้านของตน ไม่ได้รับการคุ้มครองมาตรฐานแรงงาน ไม่ได้รับการฝึกอบรมการทำงาน และไม่ได้รับการดูแลเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นสมาชิกหรือองค์กรหรือสหภาพแรงงาน ไม่มีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจใดๆ เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง

ซึ่งในช่วงกลางปี พ.ศ.2549 องค์กรอิสระและกลุ่มแรงงานนอกระบบในประเทศฟิลลิปส์ได้พยายามรวมตัวกันเพื่อผลักดันและสนับสนุนให้มีการผ่านร่างกฎหมาย Magna Carta for the Informal Sector เพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบเกี่ยวกับ (1) สิทธิในการจัดตั้งองค์กรหรือสมาคม (2) การส่งเสริมฝีมือและความรู้ความชำนาญงานของเจ้าของกิจการเพื่อให้สามารถแข่งขันและพึ่งพาตนเองได้ (3) สิทธิในการทำงานในสภาพการทำงานที่ดีและได้รับการปฏิบัติโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยได้รับหลักประกันทางสังคม และ (4) สิทธิในการมีผู้แทนองค์กรตนเองเพื่อมีส่วนร่วมในการปรึกษาให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นการคุ้มครองแรงงานหญิงซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากในกลุ่มแรงงานนอกระบบ เช่น การส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการทำงานระหว่างชายและหญิง การจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อป้องสิทธิของแรงงานหญิง เป็นต้น[41]

---

[41] Homenet South East Asia. (n.d.). Homenet Philippines' Advocacy Agenda. Retrieved April 2, 2009, from **http://www.homenetseasia.org/new_homeworkersday2007.html**

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวคิดของแรงงานนอกระบบในประเทศกำลังพัฒนาเช่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศฟิลิปปินส์จะมีแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่มีความมั่นคงหรือความแน่นอนในการทำงาน มีรายได้น้อยและไม่ได้รับสวัสดิการแรงงานหรือการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมจากผู้ว่าจ้างงานหรือภาครัฐ ต่างจากแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ ในประเทศพัฒนาแล้วที่ภาครัฐพยายามกำหนดแนวทางให้ได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคม แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบของประเทศพัฒนาแล้วมีอิทธิพลต่อประเทศกำลังพัฒนาในการศึกษาการขยายการคุ้มครองระบบประกันสังคม (Social Security) จากการที่คุ้มครองแรงงานในระบบให้รวมไปถึงแรงงานนอกระบบในประเทศกำลังพัฒนาด้วยเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ดีการเลือกและกำหนดรูปแบบของหลักประกันสังคมที่เหมาะสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศกำลังพัฒนาจำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะพิเศษและความต้องการที่แท้จริงของแรงงานนอกระบบ ตลอดจนสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานอกระบบด้วย[42]

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับคนจน คนด้อยโอกาสทางสังคม และการแก้ไขปัญหาความยากจน

แนวคิดเกี่ยวกับคนจน คนด้อยโอกาสทางสังคม และการแก้ปัญหาความยากจนมีวิวัฒนาการมาอย่างไร แนวคิดเกี่ยวกับคนจนคนด้อยโอกาส และการแก้ไขปัญหาความยากจนมีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องในช่วง 100 ปีที่ผ่านมา โดยเริ่มจากการศึกษาเชิงประจักษ์ (Empirical Study) ที่นับเป็นงานบุกเบิกของ Booth ในกรุงลอนดอน และ Rowntree ในเมืองยอร์ค ในความพยายามที่จะแก้ปัญหาความยากจน โดยผลการศึกษาของ Rowntree ถูกนำมาตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1901 นับเป็นงานชิ้นแรกที่พัฒนามาตรฐานของความยากจนสำหรับครอบครัว โดยตั้งอยู่บนการคำนวณความต้องการทางโภชนาการและอื่นๆ ที่จำเป็น

ในปี ค.ศ 2000 ธนาคารโลกพิมพ์หนังสือ 3 เล่มที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการแก้ปัญหาความยากจนในยุคนี้ ได้แก่ Crying Out for Change, Can Anyone Hear Us? และ Voices of the Poor เขียนโดย Deepa Narayan และคณะ หนังสือทั้ง 3 เล่มเป็นผลมาจากการวิจัยที่จัดทำขึ้นใน 60 ประเทศ โดยมีการสัมภาษณ์คนจนมากกว่า 60,000 คน ผลของการวิจัยนอกจากนำมาพิมพ์เป็นหนังสือ 3 เล่มดังกล่าวแล้ว ได้นำเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาความยากจนในรายงานการพัฒนาโลก 2000/2001 ไว้ 3 ประการคือ

---

[42] Isobel Frye. (n.d.). Extending Social Security to Developing Countries Particular Emphasis on Healthcare and Informal Economy Workers. Retrieved December 20, 2008, from **http://www.gurn.info/en/**

1. การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจสำหรับคนจนโดยกระตุ้นเศรษฐกิจส่วนรวม และด้วยการเสริมเพิ่มพูนสินทรัพย์ของคนจน (เช่น ที่ดิน และการศึกษา) และเพิ่มผลตอบแทนจากทรัพย์สินเหล่านี้ด้วยการทำงานทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องกับกลไกตลาด

2. การเสริมสร้างสิทธิและอำนาจของคนจน (Empowerment) โดยทำให้กฎระเบียบและสถาบันของรัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคม และตอบสนองต่อคนจนมากขึ้น ส่งเสริมให้คนจนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น ตลอดจนขจัดอุปสรรคทางสังคมที่เลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง ชนกลุ่มน้อย เชื้อชาติ ศาสนา และสถานะทางสังคม

3. การเสริมสร้างความมั่นคง การสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่คนจนที่จะต่อสู้กับความเจ็บป่วย วิกฤติเศรษฐกิจ ความล้มเหลวทางการเกษตร ความยุ่งยากเรื่องนโยบาย ภัยธรรมชาติ และความรุนแรงควบคู่ไปกับการช่วยให้คนจนสามารถยืนหยัดต่อสู้กับวิกฤติอื่นๆ ด้วยตนเอง รวมทั้งการจัดให้มีตาข่ายคุ้มครองทางสังคม (Social Safety Net) ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดผลกระทบของภัยพิบัติทั้งระดับบุคคลและระดับชาติ

ความสำเร็จของงานทั้ง 3 ส่วนนี้ มาจากพื้นฐานที่สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่ละส่วนจะมีความสำคัญในตัวเอง และจะส่งเสริมส่วนอื่นไปพร้อมกันด้วย

นอกจากนี้ Development Assistance Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่อยู่ภายใต้องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development) ยังได้ทำการทบทวนนโยบายการให้ความช่วยเหลือประเทศที่กำลังพัฒนาในเรื่องการลดความยากจน

จะเห็นได้ว่าแนวคิดในการวิเคราะห์และแก้ปัญหาความยากจนในทศวรรษนี้ได้มองปัญหาความยากจนแบบองค์รวม รวมทั้งได้ให้ความสำคัญกับเสียงของคนจน และชุมชนท้องถิ่นในการแก้ปัญหาความยากจนมากขึ้น แนวคิดการเสริมพลังอำนาจคนจน (Empowering the Poor) จึงกลายเป็นอีกทางเลือกหนึ่งในการแก้ปัญหาความยากจน นอกเหนือจากการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ การสร้างความมั่นคง และการจัดให้มีตาข่ายคุ้มครองทางสังคม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2.6 ทฤษฎีที่ก่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงาน

หลักทฤษฎีที่ก่อให้เกิดความคุ้มครองแรงงาน อันได้แก่ ทฤษฎีหลักความต้องการของมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางสังคมซึ่งถือว่าเป็นหลักเบื้องต้นและเป็นส่วนหนึ่งของบ่อเกิดการคุ้มครองและสวัสดิการด้านแรงงาน เนื่องจากค่าแรงหรือค่าสินจ้างที่ผู้ใช้แรงงาน ได้รับถือเป็นเพียงปัจจัยพื้นฐานที่ตอบสนองต่อความต้องการในเบื้องต้นของมนุษย์เท่านั้น

แต่หาได้เพียงพอต่อการครองชีพของผู้ใช้แรงงานแต่ประการใดไม่ ดังนั้น จึงเห็นควรที่จะศึกษาถึงหลักทฤษฎีดังกล่าวโดยละเอียดก่อน

2.6.1 ทฤษฎีความต้องการของมนุษย์[43]

ความต้องการของมนุษย์ถือว่า เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มนุษย์ต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนต้องการทั้งนี้เพื่อที่จะตอบสนองความต้องการของตน ความต้องการนี้ในบางครั้งจะถูกกระตุ้นโดยตรงจากกระบวนการของสิ่งบางสิ่งภายในร่างกาย แต่บ่อยครั้งเกิดขึ้นจากแรงกดดันของสังคมแวดล้อมภายนอก ความต้องการนี้บางครั้งก็จะมีพลังแต่บางครั้งก็จะอ่อนแรงลง

นอกจากความต้องการความทะเยอทะยานอยากโดยธรรมชาติของแต่ละคนจะเพิ่มทวีขึ้นมาเรื่อยๆ โดยไม่มีข้อจำกัดถือเป็นสิ่งที่ดีสร้างความเจริญก้าวหน้าแก่สังคมที่ตนอยู่ โดยความทะเยอทะยานอยากนั้น ต้องเป็นความทะเยอทะยานอยากที่บนพื้นฐานของ “คุณภาพ” ซึ่งหมายความว่ามนุษย์มิใช่เพียงแต่มีความทะเยอทะยานอยากดันไม่จำกัดเพียงอย่างเดียว หากจำเป็นต้องมีการพัฒนารูปแบบของความต้องการด้วยการพัฒนา โดยยกระดับคุณภาพความทะเยอทะยานอยาก จากความปรารถนาทางวัตถุและความปรารถนาที่จะมิให้มากกว่าผู้อื่น ไปสู่ความปรารถนาทางด้านจริยธรรม สติปัญญา และความปราณีตงดงาม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญควบคู่กันไป “ปริมาณ” ของความทะเยอทะยานอยากด้วย

2.6.2 ทฤษฎีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

นอกจากทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ทฤษฎีเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการคุ้มครองแรงงานและการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ เนื่องจากเมื่อมนุษย์ได้รับการตอบสนองต่อสิ่งที่ตนต้องการแล้วปัจจัยต่อไปที่มนุษย์จะคำนึง คือ ความมั่นคงต่อสิ่งที่ตนได้รับการตอบสนองนั้น และความมั่นคงจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อบุคคลนั้นมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายความถึง ความรู้สึกของการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลแต่ละคน ซึ่งจะสอดคล้องกับการที่เขามีความพอใจต่อการตอบสนองต่อความจำเป็นและความต้องการในตัว[44]

ดังนั้น การสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองด้านแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบก็ถือว่า เป็นปัจจัยหนึ่งของการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้แก่บุคคลเหล่านั้นนอกเหนือจาก

---

[43] วิชัย แหวนเพชร. (2543). **มนุษยสัมพันธ์ในการบริหารอุตสาหกรรม**. หน้า 29-49.

[44] ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. หน้า 6.

ค่าจ้างหรือสินจ้างและยังเป็นตัวช่วยเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับเขาเหล่านั้นเพื่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนเอง และครอบครัวมีความมั่นคงในการดำรงชีพในปัจจุบันและอนาคตได้ในอีกระดับหนึ่ง

2.6.3 ทฤษฎีความมั่นคงทางสังคม

นอกจากความต้องการของมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามที่ได้กล่าวข้างต้นไปแล้ว ความมั่นคงทางสังคมก็ถือเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดความจำเป็นในการจัดสวัสดิการด้านแรงงานนอกระบบ เนื่องจากความมั่นคงทางสังคมจัดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ใช้แรงงานว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจระดับหนึ่ง เมื่อเขาต้องประสบกับการสูญเสียรายได้ การไม่มีรายได้ การมีรายจ่ายเกิดขึ้น และการมีรายได้ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิตอันเนื่องมาจากการเสี่ยงภัยทางสังคมนอกเหนือความสามารถในการควบคุมและช่วยเหลือตนเองในระดับบุคคล[45]

2.7 หลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

ทฤษฎีที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบกับนอกระบบเป็นทฤษฎีที่พยายามกำหนดลักษณะของเศรษฐกิจ ที่เป็นทางการกับเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ โดยถือเอาการจ้างงานเป็นตัวกำหนด โดยเห็นว่า "เศรษฐกิจนอกระบบเป็นเศรษฐกิจของกลุ่มที่เป็นเจ้าของกิจการ (Self-employment) ส่วนเศรษฐกิจในระบบเป็นเศรษฐกิจของกลุ่มที่รับจ้างคนอื่น (Wage-labor)"[46]ทำให้ไม่สามารถแยกแยะถึงความแตกต่างระหว่างคนรับจ้างที่อยู่ในระบบของเศรษฐกิจนอกระบบกับคนรับจ้างที่อยู่ในระบบของเศรษฐกิจในระบบ และคนที่ทำงานส่วนตัวว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรทั้งที่คนงานดังกล่าว ไม่ได้เป็นคนงานในกลุ่มเดียวกัน

2.7.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับหลักทวิลักษณ์

เป็นการกำหนดลักษณะของเศรษฐกิจที่เป็นทางการ กับเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ โดยเห็นว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของหน่วยต่างๆ ที่ได้ไม่เท่าเทียมกันโดยหน่วยต่างๆ เหล่านั้นอาจจะเป็นในส่วนของแรงงานหรือสถานประกอบการก็ได้โดยความไม่เท่าเทียมระหว่างตลาดแรงงานภายในระบบกับภายนอกระบบ ภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิกับทุติยภูมิ หรือระหว่างเศรษฐกิจหลัก (Core Economy) กับเศรษฐกิจรอง (Peripheral Economy) ทำให้แรงงานถูกแบ่ง

---

[45] แหล่งเดิม. หน้า 6 – 7.

[46] ขนิฏฐา กาญจนรังสีนนท์. (2535). **โครงสร้างและการเข้าถึงเครือข่ายเศรษฐกิจนอกระบบในชนบท : กรณีรับจ้างเย็บผ้าสำเร็จรูป**. หน้า 24 – 25.

ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานภายในและแรงงานภายนอก โดยเน้นถึงแรงงานในระบบว่าเป็นแรงงานที่มีความมั่นคงสูงกว่าแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้เพราะแรงงานในระบบได้รับสิทธิคุ้มครองทางกฎหมายส่วนแรงงานนอกระบบมักเป็นแรงงานชั่วคราวมีปัจจัยเพิ่มลดขนาด ตามสภาพความต้องการและการขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งไม่มีความแน่นอน

2.7.2 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับกองทัพสำรองแรงงาน (Reservearmy of Labour Theory)

เป็นทฤษฎีที่เห็นว่า พัฒนาการของระบบทุนนิยมเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจนอกระบบ ทำให้แรงงานอพยพย้ายถิ่นที่อยู่เข้ามาสู่เมืองเพื่อหางานทำในภาคอุตสาหกรรมแทนแรงงานภาคการเกษตรที่ทำอยู่เดิม แต่แรงงานเหล่านั้นบางส่วนกลับเป็นแรงงานไร้ฝีมือประกอบกับในการรับแรงงานเข้าสู่ระบบโรงงาน ซึ่งแรงงานดังกล่าวเป็นเพียงแรงงานสำรองที่รอการเข้าสู่แรงงานในระบบเท่านั้น[47]

2.7.3 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับบ่อเกิดนายทุนท้องถิ่น (Front of Indigenous Capitalism)

เป็นทฤษฎีเห็นว่าเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการพัฒนาการจากผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อย เพื่อตอบสนองแรงงานในท้องถิ่นหรือในเมืองและตลาดในท้องถิ่นนั้นๆ ต่อมาผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยนั้นได้วิวัฒนาการจนเป็นผู้ประกอบการในระบบขึ้นมาเอง ส่วนบางรายยังคงเป็นผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยที่อยู่นอกระบบอยู่เช่นเดิม

2.7.4 ทฤษฎีที่เกี่ยวกับระบบทุนนิยม

เป็นทฤษฎีเห็นว่าเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการกระทำโดยจงใจของเศรษฐกิจในระบบไม่ได้เกิดจากการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดหรือเพื่อการเลี้ยงชีพของแรงงานที่ว่างงาน ดังนั้นหากสามารถลดต้นทุนในการผลิตและบริการได้มากเท่าไร ย่อมส่งผลให้แข่งขันทางการค้าและกำไรสูงสุดได้มากเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงเป็นตัวกระตุ้นให้นายจ้างหันไปใช้แรงงานนอกระบบเสียเอง เพื่อให้สินค้าที่ผลิตและส่งออกมีต้นทุนค่าแรงงานที่ถูก และสามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้มากขึ้นในตลาดโลก เช่น สหรัฐอเมริกาและสเปน อุตสาหกรรมบางแห่งเปลี่ยนตัวเองเป็นนอกระบบแทน เนื่องจากไม่สามารถแข่งขันกับสินค้านำเข้ามาจากประเทศโลกที่กำลังพัฒนาที่มีราคาถูกกว่าได้[48]

---

[47] ขนิษฐา กาญจนาวังชินนท์. (2535). **โครงสร้างและการเข้าถึงเครือข่ายเศรษฐกิจนอกระบบในชนบท : กรณีรับจ้างเย็บผ้าสำเร็จรูป**. หน้า 26-27.

[48] John Friedman and William Alonso. (1975). **Regional Policy Reading in Theory and Application.** pp. 333-342.

2.8 แนวความคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

แนวความคิดในการบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ศึกษาถึง การบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ การจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม หลักการสร้างความมั่นคงทางสังคม และการสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.8.1 แนวคิดเกี่ยวกับการบริการสังคม

แนวความคิดเกี่ยวกับการบริการสังคม ทำการศึกษาถึงความหมาย ประเภทของงานบริการสวัสดิการสังคม ดังต่อไปนี้

2.8.1.1 ความหมายของการบริการสังคม

บริการสังคม (Social Services) เป็นบริการที่รัฐ หรือเอกชน ที่มีความพร้อมทำหน้าที่จัดให้มีบริการสังคมขึ้น บริการสังคมจึงเป็นบริการทางเลือกที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบสังคมโดยจัดบริการให้กับประชาชนแทนรัฐ บริการสังคมเป็นบริการที่มุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพของบุคคลในสังคม ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเป็นสุข[49]

บริการสังคม หมายถึง บริการทางด้านการศึกษา บริการด้านสาธารณสุขและอนามัย บริการด้านที่อยู่อาศัย บริการด้านให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน บริการเหล่านี้มีตั้งแต่ระดับการให้บริการฟรีไปถึงระดับการคิดค่าบริการสูงๆ ขึ้นอยู่กับลักษณะของบริการ กลุ่มคนเป้าหมาย และระบบเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ของแต่ละประเทศ บริการสังคมเป็นส่วนหนึ่งในสามส่วนของระบบสวัสดิการสังคม อันประกอบด้วย บริการสังคม การสังคมสงเคราะห์หรือการช่วยเหลือสังคม (ฟรี) และการประกันสังคม[50]

2.8.1.2 ประเภทของงานบริการสวัสดิการสังคม

การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคม ประกอบด้วยการจัดบริการต่างๆ 6 สาขา ดังนี้[51]

---

[49] ระพีพรรณ คำหอม. เล่มเดิม. หน้า 17.

[50] ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (ม.ป.ป.) บริการสังคม แนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคม. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2552, จาก **http://hppthai.org/database/**

[51] กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. (2546). **แนวคิดและหลักการประกันสังคม.** หน้า 5.

1) ด้านการศึกษา การปูพื้นฐานที่ดีด้านการศึกษาเป็นหน้าที่หลักที่สำคัญที่สุดของภาครัฐ เนื่องจากการศึกษาพัฒนาประชาชนให้มีความรู้ และสามารถนำความรู้ไปพัฒนาสู่การประกอบอาชีพ เพื่อเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

2) ด้านการสาธารณสุข การบำบัดรักษา และการป้องกันโรคให้แก่ประชาชนเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดูแลจัดทำอย่างทั่วถึง เพราะการจัดให้มีการบริการสาธารณสุข ก็เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ

3) ด้านการจัดที่พักอาศัย ภาครัฐให้การสงเคราะห์ประชาชนในเรื่องที่อยู่อาศัย โดยสนับสนุนและช่วยให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยที่สะดวกสบาย เหมาะสม และถูกต้อง โดยจัดหาที่พักอาศัยให้ประชาชนที่มีรายได้น้อยได้พักอาศัยในราคาถูก หรือให้เช่าซื้อในราคาย่อมเยาว์

4) ด้านการประกันรายได้ เพื่อการสนองความต้องการในการดำเนินชีวิตของประชาชนจึงต้องจัดให้มีการประกันรายได้ให้บุคคลเหล่านั้น ดำรงชีพได้อย่างปกติสุข เมื่อประสบเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการขาดรายได้ของครอบครัวอันเนื่องมาจากสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ เพื่อช่วยเหลือให้แต่ละครอบครัวสามารถคงรายได้ต่อไป

5) ด้านการจ้างแรงงาน โดยการจัดให้คนในสังคมมีงานทำ รวมถึงการปรับปรุงคุณภาพและสวัสดิการของการทำงานที่ดี โดยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กำหนดชั่วโมงการทำงาน รวมถึงสภาพแวดล้อมในการทำงาน

6) ด้านการบริการสังคม หมายถึง การจัดบริการที่ให้แก่บุคคลและครอบครัวให้สามารถปรับตนเองให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมในสังคมได้ด้วยดี รวมทั้งบริการที่จัดขึ้นเพื่อส่งเสริมการใช้ชีวิตร่วมกันเป็นกลุ่มและส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละบุคคลให้ดีขึ้นด้วย บริการสังคมนี้ประกอบด้วย บริการครอบครัว สวัสดิภาพเด็ก ด้านการฟื้นฟู บริการชุมชน

การบริการด้านสวัสดิการสังคมนั้น สามารถสรุปลักษณะที่สำคัญได้ 2 ประการดังนี้ ประการแรก เป็นเรื่องของการใช้มาตรการต่างๆ ทางสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นการช่วยเหลือและเสริมสร้างครอบครัว ซึ่งถือว่าเป็นสถาบันสังคมระดับพื้นฐานที่สำคัญที่สุด ประการที่สอง เป็นการช่วยเหลือสนับสนุนค้ำจุน แต่ละบุคคลให้ใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ให้เกิดประโยชน์แก่การดำรงชีพของตนให้มากที่สุด

2.8.2 การบริการสังคมและสวัสดิการทางสังคมของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ

ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย หมายถึง ผู้เป็นเจ้าของกิจการขนาดย่อย หรือแรงงานแบบรับจ้างทั่วไป ไม่ใช่ลูกจ้างมีรายได้ประจำ และไม่รวมเกษตรกร ส่วนใหญ่คืองานที่ไม่ใช่ภาคทางการอยู่ในเมือง ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้[52] 1) หาบเร่ แผงลอย ผู้ค้าขายรายย่อยรูปแบบต่างๆ 2) คนเก็บของเก่าจากกองขยะขาย 3) ผู้ขับขี่รถรับจ้างทุกประเภท 4) ช่างฝีมือหัตถกรรม ศิลปิน รับจ้างทั่วไป และ 5) เลี้ยงสัตว์ ประมงรายย่อย

การจัดสวัสดิการสังคม และบริการสังคมแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมทางสังคม กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ สามารถสรุปหลักการของสวัสดิการสังคมไทยที่สำคัญๆ[53] ได้แก่

1) สิทธิมนุษยชน (Human Rights)

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคล สิทธิของเด็ก สตรี คนชรา และผู้พิการทุพพลภาพที่เน้นให้มีการพิทักษ์ ปกป้องคุ้มครอง สิทธิของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าวโดยเฉพาะบริการพื้นฐานที่ประชาชนไทยควรจะได้รับ เช่น บริการการศึกษาภาคบังคับ 12 ปี บริการประกันสุขภาพจากโครงการ 30 บาท รักษาทุกโรค เป็นต้น

2) ความต้องการขั้นพื้นฐาน (Basic Needs)

ประชาชนทุกคนควรได้รับบริการสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานจากรัฐบริการที่มุ่งตอบสนองปัญหาและความต้องการของคนในสังคม โดยทั่วไปบริการพื้นฐานมักจะถือเป็นบริการขั้นต่ำสุด (Minimum Needs) ที่รัฐต้องจัดให้กับคนในสังคม เช่น การศึกษาภาคบังคับ บริการสุขภาพอนามัยของรัฐ เป็นต้น

3) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice)

หลักการสำคัญข้อนี้ บริการสวัสดิการสังคมที่ดีจะต้องเป็นบริการที่อยู่บนพื้นฐานความถูกต้องของกฎหมาย ความยุติธรรมทางสังคม บริการที่ไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งหลักการข้อนี้ยังแสดงถึงความครอบคลุมครบถ้วนของบริการ ที่ประชาชนพึงจะได้รับการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมโดยไม่ถูกตัดโอกาสออกไป

4) การมีส่วนร่วมของคนในสังคมทุกระดับ (Participation)

---

[52] ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2548). **คู่มือรณรงค์การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน.** หน้า 27.

[53] ดาวิน ชายชีวินลิขิต. (2548). **แนวทางในการพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนของประเทศไทย.** หน้า 28.

สังคม เพราะบริการสวัสดิการสังคมเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับคนในสังคมตั้งแต่เกิดจนตาย เพราะฉะนั้นจำเป็นต้องเปิดโอกาสให้คนทุกกลุ่มทุกระดับที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนตั้งแต่ร่วมคิดค้นปัญหาร่วมวิเคราะห์ ร่วมวางแผน ร่วมจัดบริการ และร่วมติดตามประเมินผลบริการที่จัดให้ว่าเป็นที่พึงพอใจ และสอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคมมากน้อยเพียงใด

5) ความโปร่งใส (Transparency)

หลักการข้อนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน องค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดบริการสามารถเข้ามาร่วมตรวจสอบถึงความถูกต้องความเหมาะสมของโครงการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้ใช้บริการเป็นหลัก โดยองค์กรจะต้องใช้กระบวนการประชาธิปไตยเข้ามาในการจัดบริการสวัสดิการสังคม เช่น การมีตัวแทนเข้ามาเป็นปากเสียงการติดตามตรวจสอบผลงานของรัฐให้เป็นไปในทิศทางที่ถูกต้อง

2.8.3 การจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

การจัดสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยจะทำการศึกษาถึงความหมายของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม การบริการและขอบเขตของการจัดสวัสดิการสังคม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.8.3.1 ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

คำว่า “ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม” หมายถึง ผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนทั้งใน ด้านเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข การเสียเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย รวมทั้งผู้ที่ประสบปัญหาในรูปแบบต่างๆ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมได้ตามปกติ หรือจำเป็นต้องได้รับการดูแลช่วยเหลือ รวมทั้งผู้ถูกทอดทิ้งทางสังคม ได้แก่ ผู้ที่หลุดจากกลไกทางสังคม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร หรือบริการทางสังคมได้ หรือถูกกีดกันไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมทางสังคม หรือทางการเมือง ขาดสิทธิประโยชน์และโอกาสที่จะยกระดับสถานภาพทางสังคมของตนเองให้สูงขึ้น[54]

ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม คือ ผู้ที่ประสบปัญหาทุกข์ยากเดือดร้อนในการดำรงชีวิตประจำวัน และครอบครัวยังขาดความมั่นคงเพียงพอในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ ป้องกัน

---

[54] จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และ กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุล. (2550). **สวัสดิการพื้นฐานรากฐานความเป็นธรรมทางรายได้ของกลุ่มคนด้อยโอกาส** (รายงานวิจัย). หน้า 4-10.

และพัฒนาอีกทั้งไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมตามมาตรฐานของการพัฒนาคุณภาพชีวิตอีกด้วย[55]

กลุ่มบุคคลที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นกลุ่มเป้าหมายของการจัดสวัสดิการสังคมอันเป็นกลุ่มเฉพาะ ซึ่งอาจเรียกโดยรวมว่าเป็นกลุ่มผู้ยากไร้และด้อยโอกาสในสังคม จึงต้องอยู่ในความช่วยเหลือและต้องได้รับการดูแลจากรัฐเป็นกรณีพิเศษ และต้องได้รับการช่วยเหลือและการสงเคราะห์จากรัฐอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

1) การไม่เลือกปฏิบัติ และ

2) ความเท่าเทียมกันในโอกาส

2.8.3.2 การบริการสวัสดิการสังคม

การบริการสังคม คือ การบริการจากภาครัฐที่จัดสรรขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน มุ่งส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี โดยมีจุดมุ่งหมายในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข เสริมสร้างและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้อยู่ได้อย่างเป็นสุขตามควรแก่อัตภาพ

2.8.3.3 ขอบเขตของการจัดสวัสดิการสังคม

การจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระ สามารถแยกเป็นด้านต่างๆ ได้ดังนี้[56]

1) สวัสดิการด้านสุขภาพอนามัย

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยสำหรับประชาชน ถือเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการบริการรักษาพยาบาลที่ได้มาตรฐาน ทั่วถึง มีประสิทธิภาพ ผู้ยากไร้ได้รับบริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 52 และถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้บริการดังกล่าวตาม มาตรา 80 ซึ่งรัฐบาลได้จัดบริการด้านนี้แก่ประชาชนยากจนได้แก่ โครงการบัตรประกันสุขภาพ โครงการสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อย โครงการจัดบริการสุขภาพแก่ผู้พิการและทุพพลภาพ เป็นต้น

2) การประกันสังคม

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านการประกันสังคมสำหรับประชาชน ได้แก่ โครงการกองทุนประกันสังคม เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างใน

---

[55] กรมประชาสงเคราะห์และคณะกรรมการพิจารณาหาตัวชี้วัดผู้ด้อยโอกาส. (2536). **การกำหนดเครื่องชี้วัดผู้ด้อยโอกาสทางสังคม**. หน้า19.

[56] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่9 (พ.ศ.2545–2549). สืบค้นเมื่อ 23 มกราคม 2551, จาก **http://www.nesdb.go.th**

สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ในกรณีที่ประสบอันตรายที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน เจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิตและคลอดบุตร โครงการกองทุนเงินทดแทน จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 1 คนขึ้นไป ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างโดยการคุ้มครองจะรวมถึงการดูแลเมื่อเจ็บป่วย เงินทดแทนการขาดรายได้ในกรณีหยุดงาน สูญเสียอวัยวะทุพพลภาพและเสียชีวิต

3) สวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชน รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญ และความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาความไม่มั่นคงในการอยู่อาศัย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และยกระดับคุณภาพชีวิตให้แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลังร่วมกันดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และให้การเคหะแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลักในการจัดที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนผู้มีรายได้น้อยในทุกสาขาอาชีพ รวมทั้งการแสวงหาพันธมิตรทางธุรกิจ (Alliance) ร่วมดำเนินโครงการบ้านเอื้ออาทร เพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยได้ซื้อที่อยู่อาศัยพร้อมอุปกรณ์ตกแต่งที่จำเป็นในราคาถูก รวมทั้งเห็นชอบให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์จัดตั้งวงเงินหมุนเวียนจำนวน 300 ล้านบาท เพื่อให้การเคหะแห่งชาติใช้ในการ ซื้ออาคารคืน และนำกลับมาขายใหม่ในกรณีที่ผู้เช่าซื้อขาดการชำระติดต่อกันเกิน 3 เดือน โดยรัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระดอกเบี้ย

4) ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินสำหรับประชาชน นับเป็นปัญหาเร่งด่วนที่ควรป้องกันแก้ไข รัฐบาลได้มีนโยบายเร่งด่วนตามโครงการจัดระเบียบสังคมในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยเน้นปราบปรามแหล่งผลิตและผู้ค้ารายใหญ่ การบำบัดผู้ติดยาเสพติด การป้องกันการแพร่ระบาดของยาเสพติดตามยุทธศาสตร์พลังแผ่นดิน เพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการเรื่องนี้อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามปัญหาการทารุณกรรมเด็ก ปัญหาการฆ่าตัวตายและสถิติผู้ต้องโทษประหารชีวิตสูงขึ้น

5) สวัสดิการด้านรายได้

การให้บริการสวัสดิการสังคมด้านการแรงงานสำหรับประชาชน ได้แก่ โครงการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง โดยเริ่มในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในกรณีลาออก จะได้รับเงินที่เป็นเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลจากเงินข้างต้น ในกรณีเสียชีวิตจะได้รับเงินสะสม เงินสมทบและดอกผลจากเงินข้างต้นแก่ครอบครัว ในกรณีถูกเลิกจ้าง และนายจ้างไม่สามารถจ่ายเงินได้ตามกฎหมายแรงงานได้จะได้รับเงินชดเชยเป็นเวลา 1 เดือน และ

กรณีอื่น จะได้รับเงินตามอัตรา และระยะเวลาที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนด นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการจัดสวัสดิการเลี้ยงดูบุตร โครงการกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

2.8.4 หลักการสร้างความมั่นคงทางสังคม

การสร้างความมั่นคงทางสังคมหรือการจัดสวัสดิการสังคม รัฐจะต้องกระทำโดยเน้นให้เห็นถึงเป้าหมาย ลักษณะของงานและมาตรการหรือโครงการจัดกิจกรรมด้าน สวัสดิการสังคมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนหรือสมาชิกในสังคมโดยส่วนรวมเป็นหลัก โดยแยกอธิบายในส่วนที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมในแต่ละด้านได้ดังนี้

2.8.4.1 หลักการประกันสังคม หรือ การประกันสังคม (Social Insurance)

เป็นวิธีการที่รัฐบาลออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนทำการประกันรายได้ของตนไว้กับรัฐบาลและมีนายจ้างเข้ามาร่วมออกเงินสมทบด้วย การที่รัฐบังคับให้ประชาชนประกันรายได้ไว้ก็เพื่อประโยชน์ของผู้ประกันเองว่าในยามที่ผู้นั้นขาดรายได้ขึ้นมาจะได้ไม่เดือดร้อนยังคงมีผลประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคมมาเป็นรายได้ใช้จ่ายเลี้ยงตนเองและครอบครัว ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของน้ำพักน้ำแรงของผู้ประกันตนนั่นเอง

2.8.42 หลักการสงเคราะห์ หรือ สาธารณูปการ (Social Assistance)

เป็นการช่วยเหลือโดยทั่วๆ ไป แก่ประชาชน หรือครอบครัวที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ โดยจะต้องมีการสอบข้อเท็จจริงหรือทดสอบความจำเป็น (Means Test) ก่อนที่จะให้ความช่วยเหลือ ซึ่งมีหลายวิธีแล้วแต่ว่ามีความจำเป็นแก่การทดสอบเพียงใด ถ้ากรณีที่ปรากฏชัดว่าบุคคลใดประสบความทุกข์ยากจริง เช่น ประสบอุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย

หลักในการให้ความช่วยเหลือแบบการสงเคราะห์หรือสาธารณูปการ มีหลัก 4 ประการคือ

1) ช่วยเหลือเป็นเงิน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน หรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หรือช่วยเป็นครั้งคราวระยะหนึ่งพอให้ผู้ได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อนตั้งตัวได้ใหม่ เช่น ผู้ประสบภัย ได้รับความเดือดร้อนจากไฟไหม้ น้ำท่วม เป็นต้น

2) ช่วยเหลือเป็นสิ่งของ ซึ่งจะต้องพิจารณาตามความจำเป็นในสิ่งที่เขาจำเป็นจริงๆ เพื่อนำไปใช้ในการบำบัดความต้องการอย่างแท้จริง

3) ช่วยเหลือแบบรับเข้าอยู่ในสถานสงเคราะห์ เป็นการช่วยเหลือบุคคลหลายประเภท เช่น สถานสงเคราะห์เด็กกำพร้าอนาถาของรัฐบาล รับอุปการะเลี้ยงดูให้การศึกษาอบรมเด็กเหล่านี้ตามนโยบายของรัฐบาล

4) ช่วยเหลือในรูปของบริการเป็นการช่วยเหลือบริการให้คำแนะนำ ปรึกษา หางานให้ทำ การจัดสรรที่ดินให้อยู่ทำกินในนิคมสร้างตนเอง และการฝึกอาชีพให้เพื่อจะได้มีทางทำมาหากิน

2.8.4.3 หลักการจัดสวัสดิการสังคมหรือบริการสาธารณะ (Social Services)

เป็นวิธีการที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือประชาชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นการทั่วไปโดยไม่คำนึงถึงว่าผู้นั้นจะต้องมีความเดือดร้อนจริงๆ หรือไม่ และผู้รับบริการก็ไม่จำเป็นต้องมีส่วนร่วมบริจาคสมทบเหมือนการประกันสังคม การให้บริการลักษณะนี้ เช่น การให้บำนาญคนชราทั่วไป ซึ่งความจริงคนชรานั้นอาจไม่เดือดร้อนก็ได้ การช่วยเหลือหญิงหม้าย เป็นต้น

2.8.5 การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Social Safety Net)

โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม เป็นการจัดสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่กลุ่มคนเป้าหมายหรือกลุ่มคนยากจน คนที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และสวัสดิการนั้นครอบคลุมเป็น 3 ด้านหลักๆ คือ บริการสังคม เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การประชาสงเคราะห์หรือสังคมสงเคราะห์ เป็นการช่วยเหลือให้เปล่าแก่ผู้ที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ และการประกันสังคม ซึ่งผู้เอาประกันจะต้องมีส่วนออกค่าใช้จ่ายในโครงการนั้นด้วย การสร้างโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมจึงเป็นกลยุทธ์แบบหนึ่งในการตอบสนองต่อภัย ซึ่งเกิดจากความเสี่ยงทางสังคม เพื่อป้องกันไม่ให้ตกเป็นผู้ยากไร้และสามารถดำรงชีพได้ตามสมควร โดยรูปแบบการให้การช่วยเหลือ ขั้นตอนและการจัดการเครือข่ายการคุ้มครองทางสังคม[57] มีดังนี้

2.8.5.1 รูปแบบการให้ความช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ ที่พบได้ทั่วไปในสากลอาจสรุปได้ดังนี้

1) การให้ความช่วยเหลือเป็นเงินสดตามความจำเป็น (Need Based Cash Transfer)

2) การให้เงินสดอย่างมีเงื่อนไข (Conditional Cash Transfer)

3) การให้ตั๋วหรือเอกสารที่ให้แทนเงินได้ (Near-Cash Transfer)

4) การให้อาหารเสริมสำหรับแม่ และเด็ก (Maternity & Children Health Supplemental Feeding)

5) การเลี้ยงอาหารเด็กในโรงเรียน (School Feeding)

---

[57] ไมตรี วสันติวงค์. (2545, พฤษภาคม– มิถุนายน). “นโยบายโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม.” **นิตยสารการประชาสงเคราะห์, 45, 3.** หน้า 14-17.

6) การกำหนดส่วนลดราคาอาหาร (Food Price Subsidies)

7) การยกเว้นค่าบริการ หรือค่าธรรมเนียม (Fee Waivers for Health and Education)

8) การจัดให้ทำงานของรัฐ (Public Work Jobs)

9) การรับเข้าดูแลในสถานสงเคราะห์ (Residential Care)

รูปแบบของโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมของแต่ละชุมชน ภูมิภาค หรือแต่ละประเทศนั้น ย่อมแตกต่างกันตามสภาพของปัญหา และลักษณะความเสี่ยงภัยทางสังคมที่เผชิญ ซึ่งแต่ละสังคมนั้นย่อมมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน

2.8.5.2 ขั้นตอนในการวางแผนโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคมของประเทศ ดังนี้

1) ประเมินความจำเป็นหรือประเมินความเสี่ยงทางสังคม ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ประเภทของความรุนแรงของภัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสังคม และศึกษากลุ่มประชากรที่ต้องรับหรือเผชิญต่อความเสี่ยงว่าเป็นกลุ่มใด เพื่อกำหนดลักษณะของปัญหาและภัย หรือความเสี่ยงต่างๆที่จะต้องจัดการ

2) ประเมินรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ หรือการสงเคราะห์ว่ารูปแบบใด จะมีประสิทธิผลต่อการแก้ปัญหาต่อภัยหรือความเสี่ยง ตามข้อ 1 รวมทั้งประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรในการดำเนินงานตามรูปแบบต่างๆ ที่ศึกษา

3) ตัดสินใจเลือกองค์ประกอบ หรือส่วนผสมของโครงการหรือวิธีการที่จะใช้ โครงการหรือกิจกรรมเพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง มักจะไม่สามารถรองรับความเสี่ยง หรือแก้ปัญหาของสังคมได้อย่างครบถ้วน

4) กำหนดแผนการดำเนินงาน โดยการนำส่วนผสมของโครงการหรือกิจกรรมที่เลือกใน ข้อ 3 มาจัดทำแผนการดำเนินงานโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยแผนปฏิบัติงานงบประมาณ บุคลากร หน่วยงานรับผิดชอบเครื่องมือ อุปกรณ์ และระบบการจัดการ เป็นต้น

2.8.5.3 การจัดโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม

การจัดการโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม ควรจะมีการดำเนินงานให้ครบถ้วนตามวงจรของการดำเนินนโยบายดังนี้

1) กำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายหรือโครงการ ซึ่งสามารถตอบคำถามต่อไปนี้

(1) โครงการมีเป้าหมายต้องการให้เกิดอะไร

(2) การดำเนินงานอยู่ในกลุ่มส่วนใดของประชากร เช่น คนยากจน ประชากรในชนบท ประชากรในชุมชนแออัด เป็นต้น

(3) กลุ่มเป้าหมายเป็นใคร และกำหนดอย่างไร เช่นการดำเนินงานกับกลุ่มคนยากจนในชนบท โดยกลุ่มเป้าหมายเป็นผู้มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนที่กำหนดโดยหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

(4) มีการกำหนดตัวชี้วัดที่จะใช้ในการประเมินผลอย่างไร

2) กำหนดเครื่องมือที่จะใช้ในการดำเนินงาน เช่น

(1) ชนิดหรือประเภทของความช่วยเหลือหรือการสงเคราะห์ที่จะให้

(2) เงื่อนไขสำหรับกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับการช่วยเหลือ เช่น การมีรายได้ต่ำกว่าขีดความยากจนครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวเป็นสตรี เป็นต้น

(3) เครื่องมือที่ใช้ในการพิสูจน์เงื่อนไขสำหรับการได้รับบริการ เช่น การใช้ Means Test, Proxy Means Test การแสดงหลักฐานต่างๆ Community-based, Self Targeting เป็นต้น

(4) วิธีการ หรือช่องทางที่จะกระจาย บริการหรือความช่วยเหลือให้ทั่วถึงกลุ่มเป้าหมาย

3) การเงินได้แก่ การจัดสรรเงินทุน การจัดการเงินทุน และระบบการติดตามบันทึกทางการเงิน

4) การปฏิบัติ ได้แก่ บุคลากร คู่มือวิธีการปฏิบัติ และการกำหนดความรับผิดชอบ

5) การติดตามตรวจสอบ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ นโยบายและเงื่อนไขของโครงการ

6) การติดตามวัดผลการดำเนินงาน การประเมินผลครั้งนี้ควรจะพยายามประเมินอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยการเปรียบเทียบระหว่างการมีการให้ความช่วยเหลือ เทียบกับการไม่มีการให้ความช่วยเหลือว่าแตกต่างกันอย่างไร

2.9 แรงงานผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มแรงงานนอกระบบ

ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในสังคมไทย มีหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มขอทานกลุ่มอาชีพรับจ้างอื่นๆ ที่เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการของรัฐได้

2.9.1 ความหมายของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

ผู้ที่ด้อยโอกาสทางสังคม หมายถึงผู้ที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนและได้รับผลกระทบในด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา สาธารณสุข การเมือง กฎหมาย วัฒนธรรม ภัยธรรมชาติและภัยสงคราม รวมไปถึง ผู้ที่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐ ตลอดจนผู้ประสบปัญหาที่ยังไม่มีองค์กรหลักรับผิดชอบ อันจะส่งผลให้ไม่สามารถดำรงชีวิตความเป็นอยู่ได้อย่างทัดเทียมกับผู้อื่น

เมื่อมีโอกาสมากขึ้น บุคคลนั้นก็จะมีแรงจูงใจในการเอาชนะอุปสรรคชีวิตที่เพิ่มพูนมากขึ้น เมื่อมีแรงจูงใจมากขึ้น โอกาสก็จะเพิ่มมากขึ้น และความสามารถก็จะพัฒนามากขึ้นตามไปเป็นเกลียวคลื่นของการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวตลอดเวลา (Spiral process) หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องหากได้มีการส่งเสริมโอกาส แรงจูงใจ และสมรรถนะของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างต่อเนื่องกระบวนการพัฒนามนุษย์ พัฒนาสังคม และการส่งเสริมความมั่นคงของมนุษย์ก็จะปรากฏตามมาและโอกาสที่บุคคลจะมีสภาวะของการกินดี อยู่ดี มีสุข และมีสิทธิ ก็จะเป็นไปได้มากยิ่งขึ้น

2.9.2 ประเภทของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมกลุ่มแรงงานนอกระบบ

ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมจัดอยู่ในกลุ่มที่มีความยากจน ซึ่งอาจจะสรุปได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ คือ[58]

1) คนที่ไม่มีทรัพย์สิน ปัจจัยการผลิต หรืออาชีพการงานที่จะก่อให้เกิดรายได้เพียงพอหรือสามารถสนองความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นขั้นต่ำ สำหรับอาหารที่มีคุณค่า ที่อยู่อาศัย และเครื่องอุปโภคบริโภคที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ เช่น เกษตรกรรายย่อยที่ได้รับผลตอบแทนจากการทำงาน ผลผลิตต่ำ และหรือหาอาหารพึ่งตนเองได้ต่ำ ไร้ฝีมือ ที่ไม่มีงานประจำ ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย คนตกงาน คนด้อยโอกาส เป็นต้น

2) คนที่มีรายได้หรือความสามารถในการตอบสนองความต้องการในชีวิตที่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของคนในสังคมเดียวกัน หากมองคนยากจนในเชิงเปรียบเทียบในแง่นี้แล้ว คนจนจะมีความหมายกว้าง ถึงคนที่มีรายได้ต่ำสุด 80 % ซึ่งมีสัดส่วนในรายได้เพียง 41.5% ของรายได้ของคนทั้งประเทศ และมีรายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ต่ำกว่ารายได้เฉลี่ยของประชากรทั้งประเทศซึ่งอยู่ที่ 3,508 บาท ต่อคน/ต่อเดือน ในปี 2542

---

[58] วิทยากร เชียงกูล. (2546). **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย.** หน้า 20-21.

3) คนชายขอบที่มีสถานะหรืออำนาจต่อรองทางการเมืองและสังคม ต่ำกว่าสมาชิกคนอื่นๆ รวมทั้งคนที่สังคมมีอคติหรือความเชื่อที่กีดกันพวกเขาให้ไม่ได้รับสิทธิเสมอภาค เช่น เป็นชนชาติส่วนน้อย คนในชุมชนแออัด คนอยู่ชนบทห่างไกล คนอพยพ คนที่ไม่มีทะเบียนบ้าน ผู้หญิง (โดยเฉพาะผู้หญิงที่ยากจนหรือการศึกษาต่ำ) คนที่มีอาชีพที่สังคมถือว่าต่ำต้อย เป็นต้น

4) คนชายขอบที่ไม่มีสิทธิหรือโอกาสที่จะได้รับบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การศึกษา โอกาสในการประกอบอาชีพ บริการทางสาธารณสุข และบริการอื่นๆ ทัดเทียมกับคนอื่นๆ เช่น เป็นคนพิการ คนบ้า คนป่วยเรื้อรัง คนชรา เด็กกำพร้า ที่ไม่มีญาติพี่น้องดูแล หรือญาติพี่น้องบ้างก็ยากจน เด็กเร่ร่อน เป็นต้น

2.9.3 ปัญหาที่ทำให้เกิดความยากจน

กรอบแนวคิดการพัฒนาทางเลือกวิเคราะห์ว่ามีเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความยากจน คือ ปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมและเข้าไม่ถึงสิทธิสวัสดิการของงานนอกระบบ มีดังต่อไปนี้[59]

1) สถานภาพของแรงงานที่ไม่ชัดเจน ทำงานในลักษณะการจ้างผลิตสินค้าที่มิใช่การว่าจ้างแรงงานจึงไม่มีสถานภาพเป็นลูกจ้างตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2) สภาพการทำงานที่ไม่ต่อเนื่อง ไม่แน่นอน การทำงานไม่มีหลักประกันที่มั่นคง

3) สภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เหมาะสม อาจก่อให้เกิดปัญหาสุขภาพและความไม่ปลอดภัยในการทำงาน

4) ขาดการส่งเสริมและพัฒนา เพื่อยกระดับฝีมือ ทำให้การรับรองมาทำมีคุณภาพต่ำ ไม่เป็นไปตามความต้องการของผู้ว่าจ้าง

5) ขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการของรัฐทั้งทางด้านเงินทุน การพัฒนาทักษะและอื่นๆ

6) การได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนในการทำงานต่ำ แรงงานนอกระบบมักจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากคนกลาง หรือผู้ว่าจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

7) ไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน และขาดหลักประกันทางสังคม ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบ และผู้ด้อยโอกาส

---

[59] วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์. (2546). **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม**. หน้า 161-162.

ทางสังคม ออกมาบังคับใช้ อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรของแรงงานนอกระบบเพื่อปกป้องสิทธิ และให้ความช่วยเหลือแรงงานเหล่านี้

8) การบริหารหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง แม้รัฐบาลจะเริ่มให้ความสนใจแรงงานกลุ่มนี้ แต่ยังไม่มีหน่วยงานใดภายใต้การปฏิรูประบบราชการที่รับหน้าที่ดูแลแรงงานกลุ่มนี้โดยตรง ทำให้การส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานนอกระบบไม่มีประสิทธิภาพ

DPU

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

บทนี้จะศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของต่างประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)ที่เกี่ยวกับการประกันสังคมและสวัสดิการสังคมโดยจะทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบกลุ่มผู้ด้อยโอกาสของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อที่จะนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทย อันเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

3.1 มาตรการทางกฎหมายการจัดสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานนอกระบบแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

มาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)ที่เกี่ยวกับการประกันสังคมและสวัสดิการสังคม คือ อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ.1952 (Convention No.102 Concerning Social Security (Minimum Standards), 1952)

แนวความคิดดั้งเดิมของการประกันสังคม ปรากฏในมาตรการต่างๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศคือ ข้อแนะด้านความมั่นคงทางรายได้ ปี 1944 (ฉบับที่ 67) ข้อแนะด้านการรักษาพยาบาล ปี 1944 (ฉบับที่ 69)และอนุสัญญา ฉบับที่ 102 เรื่อง การประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ปี 1952 ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ระบุถึงการประกันสังคม 9 กรณี คือ การรักษาพยาบาลและความเจ็บป่วย การว่างงาน การชราภาพ การบาดเจ็บจากการทำงาน การสงเคราะห์ครอบครัว การคลอดบุตร การทุพพลภาพ และประโยชน์ทดแทนของผู้อยู่ในอุปการะ แต่เดิมนั้นการประกันสังคมรวมถึงโครงการประกันสังคมแห่งชาติแบบบังคับ (บนพื้นฐานของบทบัญญัติการจ่ายเงินสมทบ) ความช่วยเหลือทางสังคม (ประโยชน์ทดแทนที่ใช้จ่ายจากเงินภาษีที่จัดให้แก่ผู้มีรายได้ขั้นต่ำ) และประโยชน์ทดแทน เพื่อคุ้มครองประชาชนทุกคน (ประโยชน์ทดแทนที่ใช้จ่ายจากเงินภาษี โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบรายได้)

อย่างไรก็ตาม มีการตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องขยายแนวความคิดของการประกันสังคมเพื่อรับผิดชอบกับปัญหาซึ่งประเทศกำลังพัฒนาต้องเผชิญและความเป็นจริงในเศรษฐกิจนอกระบบ เนื่องจากการจ้างงานที่มีความยืดหยุ่นและไม่มั่นคงและการที่คนงานในเศรษฐกิจนอกระบบเพิ่มมากขึ้น สิ่งที่จำเป็นคือ แนวคิดเรื่อง “การคุ้มครองทางสังคม” ที่ครอบคลุมมากขึ้น โดยหมายรวมถึงการประกันสังคมและโครงการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ รวมถึงประเภทต่างๆ ของโครงการการจ่ายเงินสมทบแบบใหม่ สมาคมที่มีประโยชน์ทดแทนร่วมกันและโครงการของประชาชนและชุมชนสำหรับคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบ

ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้จัดให้มีขึ้น ณ นครเจนีวา โดยได้ประชุมกันในสมัยประชุมที่สามสิบห้า เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน ค.ศ.1952 โดยได้ตัดสินใจรับข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม ซึ่งรวมอยู่ในเรื่องที่ห้าของระเบียบวาระการประชุม และโดยได้กำหนดให้ข้อเสนอเหล่านี้อยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ จึงได้รับรองอนุสัญญาต่อไปนี้ ซึ่งเรียกว่าอนุสัญญาว่าด้วยประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน ในปี ค.ศ.1952 โดยสรุปสาระสำคัญของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 102 ดังนี้

1) บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 นี้ คือประชาชนหรือลูกจ้างตามที่ระบุ รวมไปถึงภรรยาและบุตรที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นจำนวน 2 คน

2) การจัดเก็บเงินสมทบจากลูกจ้างรวมแล้วจะต้องไม่เกิน 50 เปอร์เซ็นต์ของเงินกองทุนทั้งหมดที่จะนำมาจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ ลูกจ้าง ภรรยาและบุตร

3) ประโยชน์ทดแทนที่อยู่ภายใต้อนุสัญญามีทั้งหมด 9 ประเภท ได้แก่

(1) การรักษาพยาบาล

(2) ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย

(3) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน

(4) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

(5) ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายจากการทำงาน

(6) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว

(7) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

(8) ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ

(9) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ผู้อยู่ในความอุปการะ

แนวความคิดที่กว้างขึ้นด้านการคุ้มครองทางสังคม เป็นสิ่งที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้การรับรองซึ่งใกล้เคียงเป้าหมายและแนวคิดเรื่องงานที่มีคุณค่าและมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประชาชนทุกคนจากความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงาน แนวคิดเรื่องงานที่มีคุณค่านี้ปรากฏชัดในมติและข้อสรุปเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคมที่รับรองในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี วาระที่ 89 ในปี 2001 ซึ่งระบุว่า การประกันสังคมมีความสำคัญอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนงาน ครอบครัว และชุมชนของพวกเขาและเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการสร้างสามัคคีในสังคม ทำให้เกิดความสงบสุขและการรวมตัวกันในสังคม การประกันสังคมเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อนโยบายทางสังคมของรัฐบาลและเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการป้องกันและบรรเทาความยากจน การประกันสังคมสามารถส่งเสริมความมีเกียรติของมนุษย์ ความเสมอภาคและความยุติธรรมทางสังคมด้วยความเป็นปึกแผ่นของคนในชาติและการจัดสรรภาระหน้าที่อย่างยุติธรรม การประกันสังคมเป็นสิ่งสำคัญของการรวมกลุ่มทางการเมือง การมอบอำนาจและการพัฒนาประชาธิปไตยถ้ามีการจัดการด้านการประกันสังคมอย่างเหมาะสมโดยการ จัดให้มีการรักษาพยาบาล ความมั่นคงทางรายได้และบริการทางสังคม ผลิตภาพโดยรวมน่าที่จะเพิ่มมากขึ้น ในส่วนของการเติบโตทางเศรษฐกิจและนโยบายตลาดแรงงาน การประกันสังคมเป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจอย่างดียิ่ง และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างและเทคโนโลยีที่ต้องการความสามารถในการปรับตัวและการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงาน ซึ่งน่าสังเกตว่าในขณะที่การประกันสังคมเป็นค่าใช้จ่ายอย่างหนึ่งของสถานประกอบการ แต่ก็ถือว่าเป็นการลงทุนหรือการช่วยเหลือประชาชนอย่างหนึ่ง

3.2 มาตรการตามกฎหมายของต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ และประเทศฟิลิปปินส์ในเรื่องการจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส โดยมีรายละเอียดแต่ละประเทศดังต่อไปนี้

3.2.1 ประเทศเกาหลีใต้

ความหมายของผู้ด้อยโอกาสของประเทศเกาหลีใต้ หมายถึง บุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ ไม่มีที่อยู่อาศัย ไม่ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัย และเป็นบุคคลขาด

ความสามารถในการเข้าถึงบริการพื้นฐานของรัฐ และแหล่งทรัพยากรที่ให้มีชีวิตความเป็นอยู่ตามมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิต[1]

ระบบการช่วยเหลือสาธารณชน เป็นการจัดตั้งตามสิทธิความเป็นอยู่ของประชาชนในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายการช่วยเหลือสาธารณชน (the Public Assistance Law 1961) ที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนในชีวิตความเป็นอยู่ และต้องการความช่วยเหลือ เช่น ประชาชนที่มีรายได้ต่ำ การช่วยเหลือทางการรักษาพยาบาล ที่อาจเป็นการช่วยเหลือในรูปของตัวเงิน หรือสวัสดิการเช่น การช่วยเหลือในที่อยู่อาศัย การมีงานทำให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยกลุ่มบุคคลที่ควรช่วยเหลือมีดังนี้[2]

1) กลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปี หรือเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และหญิงมีครรภ์

2) กลุ่มผู้ที่ไม่สามารถทำงานเนื่องจากอุบัติเหตุ หรือพิการทางร่างกายและจิตใจจากอุบัติเหตุ

3) บุคคลที่อยู่กับผู้สูงอายุ คนพิการ หรือเด็กที่ไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้

การช่วยเหลือ ในด้าน 1) ค่าใช้จ่ายค่าอาหาร ค่าเชื้อเพลิง หรือสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอื่นๆ 2) การรักษาพยาบาล และ 3) การศึกษาของระดับมัธยมศึกษา

3.2.1.1 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

ประเทศเกาหลีใต้มีระบบประกันสุขภาพที่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด (Universal Coverage) รัฐมีบทบาทสำคัญที่ให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการเพื่อสุขภาพและทำให้เกิดการประกันสุขภาพถ้วนหน้า โดยรัฐบาลมีนโยบายช่วยเหลือกลุ่มคนผู้มีรายได้น้อย ผู้ที่สังคมควรเกื้อกูล คนที่ช่วยตัวเองไม่ได้ ที่ไม่สามารถจ่ายเงินประกันสุขภาพได้ ให้มีความทัดเทียมกับคนอื่นๆ ในการเข้าถึงบริการสุขภาพโดยรัฐบาลกลางร่วมกับรัฐบาลท้องถิ่น ร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเพื่อสุขภาพทั้งหมดที่เกิดขึ้น

ระบบประกันสุขภาพของประเทศเกาหลีใต้จึงมีหลายลักษณะหลายกองทุน (Multiple Funds) และมีความเป็นอิสระ คือ การกระจายอำนาจให้กองทุนต่างๆ ดำเนินการในลักษณะหลายกองทุน โดยมีคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยกรรมการบริหารจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย และมีบทบาทหน้าที่ตามที่

---

[1] จตุพร โค้วคาศัย. (2549). **มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม : กรณีศึกษาผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่า**. หน้า 67.

[2] South Korea. (n.d.). Public Health and Welfare. Retrieved February 5, 2009, from **http://www.country-studies.com/south-korea/public-health-and-welfare.html**

กฎหมายกำหนด และมีสหพันธ์ประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Federation of Medicine Insurance : NFMI) และสมาคมประกันสุขภาพด้านการรักษาเกาหลี (Korea Medical Insurance Corporation : KMIC) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายประกันสุขภาพ 1963 ที่มีการพัฒนาเป็น 3 ช่วง คือ การประกันสุขภาพแบบสมัครใจ ประกันสุขภาพแบบบังคับ และประกันสุขภาพแบบถ้วนหน้า โดยสามารถสรุปสาระสำคัญของระบบการประกันสุขภาพ[3] ดังนี้

ประชาชนที่มีหลักประกันสุขภาพในประเทศเกาหลีใต้นั้น แบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มประกันสำหรับผู้มีรายได้น้อย และไม่สามารถจะซื้อประกันสุขภาพได้ และกลุ่มที่สอง เป็นกลุ่มที่สามารถซื้อประกันสุขภาพได้ โปรแกรมหลักในการประกันสุขภาพ มี 3 โปรแกรม คือ

1) โปรแกรมประกันสุขภาพสำหรับคนงานภาคอุตสาหกรรมและสมาชิกครอบครัวของผู้ประกัน

2) โปรแกรมประกันสุขภาพสำหรับข้าราชการ ครูโรงเรียนเอกชน และสมาชิกครอบครัวของผู้ประกัน

3) โปรแกรมประกันสุขภาพสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self Employed) หรือไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานทั่วไป

ผลประโยชน์ ประกอบด้วยผู้ประกันตนของกองทุนประกันสุขภาพของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถจ่ายค่าประกันได้ จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐโดยการจัดหาบริการทางการแพทย์ให้ประกันสุขภาพสำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ หรือไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานทั่วไป สิทธิประโยชน์เป็นสิทธิ์เฉพาะบุคคล โดยได้รับสิทธิด้านการบริการทางการแพทย์ การให้คำปรึกษา และให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ ให้คำแนะนำด้านยารักษาโรค ค่าผ่าตัด การรักษาอื่น และค่าพาหนะในการนำส่งผู้ป่วยไปรักษาต่อ นอกจากนั้นยังมีสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินสำหรับการดูแลรักษาตัวและกรณีเสียชีวิตเป็นค่าทำศพ

ระบบประกันสุขภาพของประชาชนประเทศเกาหลีใต้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ ประกันสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มผู้ซึ่งสามารถซื้อประกันสุขภาพได้ โดยแหล่งที่มาของงบประมาณสำหรับกลุ่มแรกนั้นมาจากรัฐบาลกลาง 80% และอีก 20% มาจากรัฐบาลท้องถิ่น

---

[3] สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ , มิ่งขวัญ สุพรรณพงศ์, วิไลลักษณ์ วิสาสะ และศรีสุดา เจริญดี. (2545). **การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์.** หน้า 50-58.

3.2.1.2 ระบบประกันสังคม

ระบบประกันสังคมแห่งชาติ (National Social Insurance System) สำหรับพนักงานลูกจ้างที่เข้าระบบประกันสังคม โดยพนักงานจะได้รับเงินบำนาญเมื่อชรา ไม่สามารถทำงานได้ และตาย กลุ่มที่เข้าประกันสังคม มีอายุ 18-59 ปี พนักงานลูกจ้างสมทบเงิน ในอัตราร้อยละ 4.5 และเจ้าของกิจการร้อยละ 4.5 เท่าๆ กัน เพื่อสมทบเข้ากองทุน โดยบทบัญญัติในการคุ้มครองมีความแตกต่างกันในกลุ่มพนักงานบริษัท ทหาร ครูเอกชน ชาวนา ชาวประมง และผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self-employed)

ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพจะได้รับเงินบำนาญ โดยคำนวณเฉลี่ยจากค่าจ้างของพนักงานต่อปีตามระยะเวลาที่จ่ายเงินสมทบ และให้เพิ่มเป็น 1.8 เท่า สำหรับพนักงานที่ทำงานมามากกว่า 20 ปี จะได้ประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 5

ประโยชน์ทดแทนสำหรับกรณีทุพพลภาพ ที่ต้องเกิดในขณะปฏิบัติงาน 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[4] ไว้ดังนี้

1) ระบบการประกันการรักษาพยาบาล (Medical Insurance System) ดำเนินการภายใต้ The Medical Insurance Act ที่ประกาศใช้ 16 ธันวาคม 1963 ที่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด ยกเว้นผู้ที่มีรายได้ต่ำที่ไม่สามารถจ่ายค่าประกันได้ สำหรับโครงการประกันการรักษาพยาบาล ในกลุ่มที่จ้างตนเอง การคำนวณการสบทบเงิน ขึ้นกับรายได้ สินทรัพย์ ขนาดของครอบครัว และจำนวนรถที่มี

2) โครงการช่วยเหลือทางการแพทย์ ที่เป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยที่ต้องการความช่วยเหลือ และที่ไม่สามารถสมทบเงินเข้าโครงการการประกันการรักษาพยาบาลได้

---

[4] จตุพร โค้วคาศัย. (2549). **มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคม : กรณีศึกษาผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่า**. หน้า 67-70.

โครงการนี้ เป็นกองทุนของรัฐบาลที่จัดเตรียมสำหรับผู้ยากจน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือทางการพยาบาล และกลุ่มที่สอง เป็นการช่วยเหลือที่ให้มีการช่วยเหลือตนเองได้

3.2.1.3 กฎมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

ตามบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของประชาชนเกาหลีใต้

มาตรา 12 สิทธิในสุขภาพร่างกายและจิตใจ (Right to Physical and Mental Health) ได้มีการกำหนดไว้ดังนี้

ข้อ 244 มาตรา 36 (3) แห่งรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีใต้ บัญญัติว่า ประชาชน ทุกคนต้องการได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ในการดำเนินการด้านสุขภาพ รัฐบาลได้มีการจัดตั้งศูนย์สุขภาพ (1956) และได้มีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมาย The Regional Public Health Act ที่เป็นโครงการควบคุมโรคที่ติดต่อและไม่ติดต่อ โครงการประกันการรักษาพยาบาล การช่วยเหลือทางการแพทย์ การบริการทางด้านสุขภาพในเมืองและชนบท ในกลุ่มชาวประมง โดยโครงการสุขภาพ พื้นฐานชุมชน (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

ข้อ 326 เนื้อหาของ กฎหมาย The National Health Services Act เป็นการอธิบายถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบ และกลยุทธ์ในการส่งเสริมสวัสดิภาพให้กับประชาชนทั้งในเมือง และชนบท รวมถึงการวางแผนทางการเงินในการช่วยเหลือทางด้านสุขภาพ การห้ามสูบบุหรี่ งดดื่มเหล้า การให้การศึกษาด้านสุขภาพ โครงการโภชนาการ และโครงการดูแลสุขภาพฟันและช่องปาก

โดยสรุป ตามกฎหมายส่งเสริมสุขภาพแห่งชาติ 1995[5] ที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนในการดูแลตนเองให้มีสุขภาพดีขึ้น ประเด็นสำคัญของกฎหมายนี้ คือ

---

[5] สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, มิ่งขวัญ สุพรรณพงศ์, วิไลลักษณ์ วิสาสะ และศรีสุดา เจริญดี. เล่มเดิม. หน้า 82.

1) โครงการส่งเสริมและป้องกันทั้งในส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น

2) โครงการส่งเสริมสุขภาพฟัน และโภชนาการ

3) การป้องกันโรคในกลุ่มผู้ใหญ่ จากโรคเรื้อรัง

3.2.1.4 กฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันรายได้

ตามกฎหมาย Minimum Wage Act of 1986 (พระราชบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำ) ภายใต้กฎหมาย Labour Standards Act แก้ไข 1998 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดค่าจ้างขึ้นต่ำของสถานประกอบการที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป โดยลูกจ้างเหล่านี้ถูกจ้างโดยนายจ้าง แต่ไม่ปรากฏถึงหลักประกันรายได้สำหรับผู้ด้อยโอกาส แต่ได้มีการบัญญัติถึงการจ้างและอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานในระบบไว้ดังนี้

1) หลักประกันรายได้ตามแรงงานในระบบ

ระบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ[6]เป็นไปตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแห่งชาติที่ครอบคลุมแรงงานทั่วประเทศ 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 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปตาม กฎหมาย Minimum Wage Act of 1986 ภายใต้กฎหมาย Labour Standards Act แก้ไข 1998 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างและอัตราค่าจ้าง

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

---

[6] จตุพร โค้วคาศัย. เล่มเดิม. หน้า 71.

มาตรา 7 แรงงานที่ยกเว้นจากพระราชบัญญัตินี้ คือ แรงงานที่อยู่ในขั้นทดลองงาน และแรงงานที่มีข้อจำกัดในความสามารถในการทำงานเนื่องจากความพิการทางร่างกายและจิตใจ และแรงงานที่ได้รับการอบรมขั้นพื้นฐาน

2) หลักประกันรายได้แรงงานนอกระบบ

ที่เป็นระบบดูแลผู้ด้อยโอกาส โดยการใช้ระบบการช่วยเหลือประชาชน (Public Assistance) โดยรัฐบาล และได้มีการออกกฎหมายสำหรับผู้ที่มีความเป็นอยู่ที่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ คือ The National Basic Livelihood Security Act 1999 ที่เป็นกฎมายคุ้มครองกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ บังคับใช้เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 1999 โดยมีการบัญญัติถึงค่าครองชีพขั้นต่ำในแต่ละปี และโครงการต่าง ๆ ที่เป็นการประกันถึงมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่สำหรับบุคคลที่หาเลี้ยงชีพตนเองได้เพียงเล็กน้อย ที่มีรายได้น้อยกว่า 210,000 - 220,000 วอน[7] มูลค่าของสินทรัพย์น้อยกว่า 26-28 ล้านวอน โดยผู้ขอความช่วยเหลือ จะได้รับเงินช่วยเหลือในการจ่ายค่าอาหาร การเข้าเรียนฟรี ค่ารักษาพยาบาลที่เกิดจากอุบัติเหตุหรือที่ป่วยเป็นโรคไม่สบาย

3.2.2 ประเทศฟิลิปปินส์

ระบบบริการสุขภาพของประเทศฟิลิปปินส์ โดยภาพรวมยังถือว่าเป็นระบบบริการสุขภาพของรัฐ (Public Health System) โดยรัฐบาลมีบทบาทหลักในการดูแลสุขภาพของประชาชนทุกคน และมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ซึ่งประชาชนทุกคนต้องเข้าร่วมในการประกันสุขภาพโดยไม่มีข้อยกเว้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันความไม่เท่าเทียมกันในสังคม โดยอยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Program : NHIP) นอกจากนี้ประชาชนยังได้รับสิทธิประโยชน์ตามโครงการ ประกันสุขภาพอื่นๆ ได้แก่ ประกันสังคม ประกันข้าราชการ และประกันในระบบ (OWWA)[8]

3.2.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

ในช่วงแรกก่อนการปฏิรูประบบประกันสุขภาพในปี 1995 นั้นอยู่ภายใต้โครงการประกันสุขภาพ Medicare มีนโยบายเพื่อจัดบริการสุขภาพแบบครอบคลุมให้กับประชาชนทุกคน โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ โครงการแรก ครอบคลุมข้าราชการและครอบครัว ลูกจ้างที่มีรายได้ประจำทั้งในภาครัฐและเอกชน และสมาชิกในครอบครัวของผู้ประกันตน และโครงการที่สอง

---

[7] 1 Won คิดเป็นเงินไทยประมาณ 0.030 บาท ข้อมูลเดือนกุมภาพันธ์, 2552.

[8] สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ , มิ่งขวัญ สุพรรณพงศ์, วิไลลักษณ์ วิสาสะ และศรีสุดา เจริญดี. (2545). **การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์**. หน้า 187-189.

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

กฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติของฟิลิปปินส์ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1995 โดยมีหลักการและนโยบาย ว่า รัฐพึงดำเนินการในหลายๆ ทางเพื่อบรรลุถึงการพัฒนาทางด้านสุขภาพและพยายามจะให้การรักษา จัดหา สิ่งของและบริการสังคมแก่ประชาชน ในต้นทุนที่ประชาชนสามารถจ่ายได้ มุ่งเน้นความสำคัญกับผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส

3.2.2.2 กฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติ

กฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Act of 1995) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1995 ซึ่งรัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ประกาศใช้กฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ

1) เพื่อควบคุมค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพที่เพิ่มสูงขึ้นจนกลายเป็นปัญหารุนแรงระดับชาติ

2) จัดให้มีบริการทางสุขภาพที่มีคุณภาพได้มาตรฐานแก่ประชาชนในต้นทุนที่สามารถจ่ายได้ ซึ่งจะทำให้บรรลุถึงการพัฒนาทางด้านสุขภาพของประชาชนในประเทศ

3) เพื่อให้เกิดการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ประชาชนทุกคนในประเทศมีหลักประกันสุขภาพสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นได้โดยง่าย และมีความทัดเทียมกันในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่มีคุณภาพ

ทั้งนี้จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้หญิง เด็ก ให้ได้รับความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสุขภาพ

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

(1) การจ่ายเงินสมทบจากเงินเดือนของข้าราชการ คนงาน หรือลูกจ้างทั้งในภาครัฐและเอกชน

(2) สำหรับประชาชนผู้ยากไร้ รัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นจะให้การอุดหนุนและจ่ายเงินสมทบให้แท

(3) งบประมาณ 25% จากส่วนเพิ่มของรายได้รัฐจากพระราชบัญญัติภาษี

สิทธิประโยชน์ ต้องจ่ายอย่างน้อย 6 เดือน ที่คุ้มครองถึงคู่สมรส บุตรที่มีอายุไม่เกิน 21 ปี บุตรที่พิการ โดยได้รับการรักษาพยาบาล ค่ายา ค่าบริการการป้องกัน

การควบคุมตามพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ ปี 1995 (RA 7875) ได้กำหนดควบคุมให้ประชาชนและผู้ให้บริการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับบุคคลและหน่วยงานต่างๆ รวมถึงในการจ่ายเบี้ยประกัน ของข้าราชการ หรือผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือหากกรณีที่สถานประกอบการหรือนายจ้างปฏิเสธที่หักเงินสมทบจากลูกจ้างหรือไม่นำเงินมาจ่ายให้แก่สถาบันประกันสุขภาพ ต้องถูกทำโทษด้วยการปรับเงินไม่น้อยกว่า 500 เปโซ เป็นต้น

สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้บรรลุถึงการพัฒนาด้านบริการสุขภาพก็คือการมีงบประมาณในการดำเนินการอย่างเพียงพอ และการที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ออกกฎหมายการบังคับใช้ภาษีบางส่วนที่เกิดจากสินค้าที่มีส่วนในการทำลายสุขภาพที่เรียกกันว่า ภาษีบาป (Sin Tax) เช่น ภาษีจากการบริโภคสุรา บุหรี่ เป็นต้น มาเพื่อพัฒนาด้านสุขภาพ ทำให้มีงบประมาณ 25% จากส่วนเพิ่มของรายได้จากพระราชบัญญัติภาษีสินค้าบาป นำมารวมในงบประมาณเพื่อพัฒนาด้านสุขภาพอย่างต่อเนื่อง[9]

3.2.2.3 ระบบประกันสังคม

ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีการจัดตั้งระบบกองทุนประกันสังคม (Social Security System-SSS) ในปี พ.ศ.2500 ภายหลังจากการออกกฎหมาย The Social Security Act of 1954 ในปี 2497 และต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมาย คือ กฎหมาย The Social Security Act of 1997 ซึ่งมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน

ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดมาตรการบังคับให้ผู้ว่าจ้างตนเองที่มีอายุไม่เกิน 60 ปี ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราที่กำหนดเพื่อการคุ้มครองเมื่อเกษียณอายุ ไม่สามารถทำงานได้ และเสียชีวิต ทำให้ผู้ว่าจ้างตนเองได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคม (Social Security System) เช่นเดียวกับลูกจ้างและคนทำงานทั่วไป ทั้งนี้ผู้ว่าจ้างตนเองต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราที่กำหนดทั้งส่วนของนายจ้างและลูกจ้า นอกจากนี้ประเทศฟิลิปปินส์มีการกำหนดแนวทางการคุ้มครองแรงงานนอกระบบให้ได้รับหลักประกันทางสังคม โดยการขยายความคุ้มครองจากระบบประกันสังคมไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบเป็นระยะๆ โดยกำหนดเป็นมาตรการ

---

[9] สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, มิ่งขวัญ สุพรรณพงศ์, วิไลลักษณ์ วิสาสะ และศรีสุดา เจริญดี. เล่มเดิม. หน้า 207-209.

บังคับ[10] ให้แรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มที่มีรายได้อย่างน้อย 1,500 เปโซต่อเดือน[11] เข้าร่วมประกันตนเองในระบบประกันสังคม

จากที่ประเทศฟิลิปปินส์มีแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก และมีการกำหนดแนวทางการขยายการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไว้ในแผนแห่งชาติเรียกว่า National Plans of Action for the Promotion and Protection of Hunan Rights – Philippines โดยกำหนดการดำนินการแก้ไขกฎหมายสนับสนุนกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง (SME) ให้รวมถึงกิจการขนาดเล็กและกิจการชุมชนด้วย (Micro-enterprise) เพื่อทำให้กิจการดังกล่าวสามารถได้รับการสนับสนุนทางการเงิน การช่วยเหลือเทคโนโลยี เป็นต้น เช่นเดียวกับที่รัฐให้การสนับสนุนกิจการขนาดเล็กและกิจการขนาดกลาง (SME) ของประเทศ อันจะทำให้คนทำงานในกิจการขนาดเล็กและกิจการชุมชนได้รับการดูแลที่ดีจากเจ้าของกิจการด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ประเทศฟิลิปปินส์ยังมีการขยายขอบเขตการคุ้มครองหลักประกันทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบที่รมีรายได้น้อย เช่น การออกกฎหมายกำหนดให้คนทำงานขับรถ (Driver) ได้รับการคุ้มครองประกันสังคมและการรักษาพยาบาล การขอรับทุนเพื่อการศึกษาเล่าเรียน และการซื้อที่อยู่อาศัยในโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐ โดยจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราที่ต่ำและสามารถจ่ายได้ และยังมีการให้เงินสนับสนุนทางการเงินแก่คนทำงานเกษตรกรรมซึ่งมีรายได้น้อยในรูปแบบของการให้เงินเพิ่ม (Cash Bonus) จำนวนกว่า 2 พันล้านบาทเปโซฟิลิปปินส์ในช่วงปี พ.ศ.2534-2539 เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนทำงานในไร่อ้อย (Sugar Worker) โดยในระหว่างปี พ.ศ.2536-2549 มีการใช้เงินจำนวนประมาณ 90 ล้านเปโซสำหรับการช่วยเหลือเกี่ยวกับการคลอดบุตรของแรงงานหญิงที่ทำงานในไร่อ้อย และจำนวนประมาณ 102 ล้านเปโซสำหรับการช่วยเหลือสมาชิกในครอบครัวของแรงงานจำนวน 18,315 คน ในกรณีที่แรงงานเสียชีวิต

3.2.2.4 กฎหมายเกี่ยวกับหลักการประกันรายได้

ตามกฎหมาย Republic Act No. 6727 ไม่มีการบัญญัติถึงหลักประกันรายได้สำหรับผู้ด้อยโอกาส แต่ได้มีการบัญญัติถึงการจ้างและอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานในระบบ ทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม ไว้ดังนี้

การประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ[12] เป็นไปตามกฎหมายอัตราค่าจ้างแห่งชาติภายใต้ กฎหมาย Republic Act No. 6727 มาตรา 2 ประกาศนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแห่งชาติ และ

---

[10] Social Security Act of 1997, Section 8 (r) and (s) and Section 9-A.

[11] Social Security Act of 1997, Section 19-A.

[12] Republic Act No. 6727. Retrieved February 23, 2009, from **http://www.chanrobles.com**

ส่งเสริมการปรับปรุงผลผลิต และการวัดถึงมาตรฐานการดำรงชีพของแรงงานและครอบครัว สิทธิแรงงาน การจ้างงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีการปรับเพื่อความยุติธรรม และเท่าเทียมกัน ตามปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีพ

มาตรา 99 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับเกษตรกร และที่ไม่ใช่เกษตรกร และแรงงานในทุกภาค เป็นไปตามคณะกรรมการอัตราค่าจ้าง (มาตรา 120)

มาตรา 4 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับภาคเอกชน ทั้งเกษตรกรและมิใช่เกษตรกร ควรมีการเพิ่มขึ้นอีก 25.00 เปโซ/วัน ยกเว้นโรงงานเกษตรกรรมที่อยู่นอกเขตการส่งเสริมการลงทุนของรัฐ ที่มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านเปโซ ที่มีอัตราค่าจ้าง 20.00 เปโซ และยกเว้นแรงงานลูกจ้าง อุตสาหกรรม หัตถกรรม ธุรกิจ โรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ ค้าขายที่มีแรงงานไม่เกิน 10 คน และธุรกิจที่มีเงินลงทุนที่ไม่เกิน 5 แสนเปโซ[13] และมีพนักงานไม่เกินกว่า 20 คน ที่อยู่นอกเขตรัฐส่งเสริมการลงทุน ต้องจ่ายเพิ่มอีก 15.00 เปโซ/วัน

ไม่รวมผู้ช่วยเหลืองานบ้านและงานบริการในบ้าน เช่น คนขับรถ ธุรกิจบริการค้าขายที่จ้างงานไม่เกิน 10 คน

และตามกฎหมายแรงงาน Labour Code มาตรา 3 กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหมายถึงอัตราค่าจ้างพื้นฐานที่ผู้ว่าจ้างให้กับแรงงาน ตามที่คณะกรรมการกำหนด และต้องไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

3.2.2.5 กฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและการรักษาพยาบาล

โครงการประกันสุขภาพในประเทศฟิลิปปินส์ ผู้ประกันตนที่มีเงินเดือนประจำไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างของรัฐบาล หรือเอกชนจ่ายไม่เกินร้อยละ 3 ของเงินเดือน และผู้มีอาชีพอิสระจ่ายไม่เกิน ร้อยละ 3 ของการประมาณการรายได้ในปีที่ผ่านมา สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูลนั้นกฎหมายกำหนดว่าต้นทุนในการให้บริการดังกล่าว เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นในการจ่ายเบี้ยประกันให้แก่ผู้ยากไร้ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูล โดยรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นจะจัดงบประมาณช่วยเหลือประชาชนกลุ่มด้อยโอกาส งบประมาณนี้มาจากการจ่ายเงินสมทบจากเงินเดือนของข้าราชการ คนงาน หรือลูกจ้างทั้งในภาครัฐและเอกชน สำหรับประชาชนผู้ยากไร้ รัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นจะให้การอุดหนุนและจ่ายเงินสมทบให้แทน และมาจากงบประมาณ 25% จากส่วนเพิ่มของรายได้รัฐจากพระราชบัญญัติภาษี

---

[13] 1 เปโซ คิดเป็นเงินไทย ประมาณ 0.60 บาท ข้อมูลเดือนกุมภาพันธ์, 2552.

สิทธิประโยชน์ ต้องจ่ายอย่างน้อย 6 เดือน ที่คุ้มครองถึงคู่สมรส บุตรที่มีอายุไม่เกิน 21 ปี บุตรที่พิการ โดยได้รับการรักษาพยาบาล ค่ายา ค่าบริการการป้องกัน

การจ่ายเบี้ยประกัน โทษปรับ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ไม่ได้จ่ายเบี้ยประกัน ต้องถูกทำโทษด้วยการปรับเงินไม่น้อยกว่า 500 เปโซ แต่ไม่เกิน 1,000 เปโซในช่วงแรกก่อนการปฏิรูประบบประกันสุขภาพในปี 1995 นั้นอยู่ภายใต้โครงการประกันสุขภาพ Medicare มีนโยบายเพื่อจัดบริการสุขภาพแบบครอบคลุมให้กับประชาชนทุกคน โดยแบ่งเป็น 2 ระยะ คือ โครงการแรก ครอบคลุมข้าราชการและครอบครัว ลูกจ้างที่มีรายได้ประจำทั้งในภาครัฐและเอกชนและสมาชิกในครอบครัวของผู้ประกันตน และโครงการที่สอง ครอบคลุมทุกคนที่ยังไม่ได้รับการครอบคลุมจากโครงการที่ 1 ได้แก่ คนจนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ต่อมาได้ปรับเป็นระบบประกันสังคม (Social Security Scheme: SSS) ตามกฎหมายประกันสังคม (Republic Act No. 6111)

กฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติของฟิลิปปินส์ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 1995 โดยมีหลักการและนโยบาย ว่า รัฐพึงดำเนินการในหลายๆ ทางเพื่อบรรลุถึงการพัฒนาทางด้านสุขภาพและพยายามจะให้การรักษา จัดหา สิ่งของและบริการสังคมแก่ประชาชนในต้นทุนที่ประชาชนสามารถจ่ายได้ มุ่งเน้นความสำคัญกับผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ ผู้ป่วย ผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส

3.3 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของประเทศไทย

ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกลุ่มประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสวัสดิการของรัฐและยังเป็นกลุ่มยากจน และมักจะขาดโอกาสทางสังคม และความเท่าเทียมกันกับคนกลุ่มอื่นๆ ซึ่งคนจนในเมืองจะอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดและชุมชนผู้ที่มีรายได้อื่นๆ ในเมือง ลักษณะโดยทั่วไปของคนจนมักจะประกอบอาชีพแรงงานนอกระบบ และมีอาชีพอิสระ เช่น อาชีพหาบแร่แผงลอย เข็นรถขายของ รับซื้อของเก่า มอเตอร์ไซค์รับจ้าง และเก็บของเก่าจากขยะ เป็นต้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าอาชีพดังกล่าวมีรายได้ที่ไม่แน่นอน ขาดความมั่งคงในอาชีพ และขาดโอกาสที่เข้าถึงระบบสวัสดิการพื้นฐานของรัฐ ซึ่งบทกฎหมายต่างๆ ดังต่อไปนี้สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดสวัสดิการสำหรับคนด้อยโอกาสทางสังคมเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบดังนี้คือ

3.3.1 สิทธิการได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นบทบัญญัติเพื่อให้มีการออกกฎหมายมารองรับในด้านต่างๆ ที่เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ควรจะได้รับ จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้พบว่ายังคงวางหลักการนโยบายด้านสวัสดิการสังคมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบัญญัติสาระสำคัญไว้ในมาตรา 51 มาตรา 52 ถึงมาตรา 55 และมาตรา 80 ไว้ดังนี้[14]

1) กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน ซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้งมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสม โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์ (มาตรา 51)

2) กำหนดให้เด็กและเยาวชนมีสิทธิในการอยู่รอด ได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ (มาตรา 52 วรรคหนึ่ง)

3) กำหนดให้เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีมีเหตุดังกล่าว (มาตรา 52 วรรคสอง)

4) กำหนดให้เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 52 วรรคสี่)

5) กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 53)

6) กำหนดให้บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และบุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 54)

7) กำหนดให้บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ (มาตรา 55)

---

[14] กันตพงศ์ รังษีสว่าง. (2550). **วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546.** หน้า 33.

8) แนวนโยบายในการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ (มาตรา 80 (1))

9) แนวนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข (มาตรา 80 (2))

10) แนวนโยบายในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก (มาตรา 80 (3))

จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติข้างต้น เป็นบทบัญญัติเพื่อให้มีการออกกฎหมายมารองรับในด้านต่างๆ ที่เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ควรจะได้รับ โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมของประเทศไทยในกลุ่มอาชีพอิสระ และตามการส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาสได้มีนโยบายดังต่อไปนี้

1) พัฒนาระบบการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามมาตรฐาน และสามารถตอบสนองปัญหาความต้องการของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้อย่างแท้จริง

2) ส่งเสริมสวัสดิภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคมให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมั่นคงและปลอดภัย

3) คุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาสทางสังคมให้ได้รับบริการด้านสวัสดิการสังคมอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน และเป็นธรรม

4) ส่งเสริมและสนับสนุนความร่วมมือของทุกภาคส่วนในการจัดสวัสดิการสังคม และพัฒนาศักยภาพผู้ด้อยโอกาสทางสังคมให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน

3.3.2 การคุ้มครองสวัสดิการ ในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541[15]

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในมาตรา 80 มาตรา 82 และมาตรา 86 จากหลักที่ว่า รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ รวมทั้งรัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม และต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรมนั้น ยังไม่มีกฎหมายใดที่ออกมารองรับที่เกี่ยวข้องโดยตรงสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในเรื่องหลักประกันรายได้ แต่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่เป็นหลักประกันรายได้เมื่อออกจากงาน บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง และอัตราค่าจ้างไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ดังนี้

บทบัญญัติในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่ อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ (มาตรา 5) และ

"อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน" หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีการกำหนดงานบางประเภทตาม มาตรา 22 งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2548 ใหม่ โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2548 ตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 5) ลงวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ.2548 ดังนี้

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 5) ด้วยคณะกรรมการค่าจ้างได้มีการศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่นตามแนวทางในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด และมีมติเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2548 ให้ปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

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

---

[15] พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.

ข้อ 1 ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 4) ลงวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2547

ข้อ 2 ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นเงินวันละหนึ่งร้อยสามสิบเก้าบาท

ข้อ 3 ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละหนึ่งร้อยแปดสิบเอ็ดบาทในท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร

และนอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ยังมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่เป็นหลักประกันรายได้ เมื่อออกจากงานไว้ในหมวดที่ 13 โดยมีบทบัญญัติดังนี้ คือ

กฎหมายกำหนดให้มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงาน หรือตาย หรือในกรณีอื่นตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (มาตรา 126)

หลักเกณฑ์ว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 129) ถือว่าเงินและทรัพย์สินของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่กำหนดเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ให้มีคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างสำหรับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

ตามหลักเกณฑ์ข้างต้นไม่ใช้ในกรณีกิจการที่นายจ้างได้จัดให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ หรือจัดให้มีการสงเคราะห์แก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานหรือตาย ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากบทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่ลูกจ้างในกิจการที่มีลูกจ้างน้อยกว่าสิบคนโดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างอาจออกระเบียบเพื่อกำหนดให้ลูกจ้างสำหรับกิจการที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัตินี้สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้ หากลูกจ้างต้องการจะเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยความยินยอมของนายจ้างและให้นายจ้างมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เสมือนเป็นกิจการที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้

ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามวรรคหนึ่งยื่นแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้างและรายละเอียดอื่นๆ เมื่อนายจ้างยื่นแบบรายการดังกล่าวแล้ว ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานออกหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนให้แก่นายจ้าง

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้างที่ได้ยื่นไว้เปลี่ยนแปลงไป นายจ้างจะต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมแบบรายการดังกล่าว

การยื่นของเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้าง และการออกหนังสือสำคัญแสดงการขึ้นทะเบียนให้แก่นายจ้าง ให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนด

ให้ถือว่าผู้ซึ่งยื่นแบบรายการ หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมแบบรายการตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม ได้ปฏิบัติตามความในวรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ดของมาตรานี้แล้ว (มาตรา 130)

นับจากวันที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบ โดยให้นายจ้างหักจากค่าจ้างและนายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของค่าจ้าง และถ้านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย นายจ้างมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินสะสมและเงินสมทบและให้ถือว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้ว (มาตรา 131)

ทั้งนี้หากนายจ้างไม่ส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้นายจ้างจ่ายเงินเพิ่มให้แก่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในอัตราร้อยละห้าต่อเดือนของจำนวนเงินสะสมหรือเงินสมทบที่ยังไม่ได้นำส่งหรือยังขาดอยู่นับแต่วันที่ต้องนำส่งเงินดังกล่าว สำหรับเศษของเดือนถ้าถึงสิบห้าวันหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งเดือน ถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง ทั้งนี้ห้ามนายจ้างไม่ให้อ้างเหตุที่ไม่ได้หักค่าจ้าง หรือหักไปแล้วแต่ไม่ครบจำนวนเพื่อให้พ้นความรับผิดที่ต้องนำส่งเงินดังกล่าว

การนำส่งเงินสะสม เงินสมทบ และเงินเพิ่มเข้ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนด

ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบหรือนำส่งไม่ครบตามกำหนดเวลาให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำเตือนเป็นหนังสือ จากนั้นให้นายจ้างนำเงินที่ค้างจ่ายมาชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับหนังสือนั้น (มาตรา 132)

ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานได้มีคำเตือนแล้ว ถ้าไม่ทราบจำนวนค่าจ้างที่แน่นอน ให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจประเมินเงินสะสมและเงินสมทบที่นายจ้างจะต้องนำส่งได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนด

กฎหมายกำหนดว่า ในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงาน ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในส่วนที่เป็นเงินสะสม เงินสมทบ และดอกผลจากเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้าง

ในกรณีที่ลูกจ้างตาย ถ้าลูกจ้างไม่ได้กำหนดบุคคลผู้ที่จะได้รับเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างไว้โดยทำเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดมอบไว้แก่กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงาน หรือได้กำหนดไว้แต่บุคคลผู้นั้นตายก่อน ให้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามวรรคหนึ่งให้แก่บุตร สามี ภรรยา บิดา มารดา ที่มีชีวิตอยู่คนละส่วนเท่าๆ กัน

ถ้าผู้ตายไม่มีบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตามวรรคสองให้เงินดังกล่าวนั้นตกเป็นของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง (มาตรา 133)

การจ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีอื่นนอกจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 133 โดยกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกำหนดระเบียบการจ่ายเงินสงเคราะห์ ซึ่งอัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่ายโดยพิจารณาจากจำนวนเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างส่วนที่ไม่ใช่เงินที่จะต้องนำไปจ่ายตามมาตรา 133 (มาตรา 134)

ในกรณีที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 134 แล้ว ในมาตรา 135 กำหนดให้กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีสิทธิเรียกให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างชดใช้เงินที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้จ่ายไปพร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี

สิทธิเรียกร้องของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างให้มีอายุความสิบปีนับแต่วันที่กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจ่ายเงินไปตามวรรคหนึ่ง

ในมาตรา 136 วางหลักเกณฑ์ไว้โดยให้พนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่นำส่งเงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน หรือเงินที่ต้องจ่ายตามมาตรา 135

การมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งนั้น สามารถทำได้ต่อเมื่อได้ส่ง คำเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายนำเงินสะสม เงินสมทบ เงินที่ค้างจ่าย หรือเงินที่ต้องจ่ายตามมาตรา 135 มาจ่ายภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำเตือนนั้นและไม่จ่ายภายในเวลาที่กำหนด

กฎหมายกำหนดว่าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน ให้คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเสนองบดุล และรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ในปีที่ผ่านมาต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบรับรองก่อนเสนอต่อรัฐมนตรี

งบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินดังกล่าว ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อรับทราบและจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา 138)

3.3.3 การคุ้มครองสวัสดิการ แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550[16]

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดให้รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสทางสังคมให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ดังนั้นเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาพของหญิง และชาย เสริมสร้างพัฒนาให้ครอบครัวและชุมชนเข้มแข็ง เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีแก่คนในสังคม จึงได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ขึ้นเป็นกฎหมายแม่บทในการส่งเสริมและประสานงานการจัดสวัสดิการสังคมทุกประเภท เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเอกชน องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับ

โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ได้กำหนดว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกันการแก้ไขปัญหา การพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ (มาตรา 3) ดังนั้นอาจสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ครอบคลุมถึง

1) ระบบการจัดบริการทางสังคมทั้งจากภาครัฐและเอกชนในด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ความเป็นอยู่ การทำงาน การมีรายได้รวมถึงบริการทางสังคมทั่วไป โดยกลุ่มเป้าหมายได้แก่

---

[16] กองนิติการสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (ม.ป.ป.). **เอกสารรายงานการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ...** .(อัดสำเนา).

เด็ก เยาวชน สตรีผู้ด้อยโอกาสทางสังคม คนพิการหรือทุพพลภาพ ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ และผู้ถูกละเมิดทางเพศ เป็นต้น

2) เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน

3) เพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหารวมถึงการพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม

4) การคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนควรได้รับ และส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันครอบครัว ชุมชนมีความเข้มแข็งเป็นปึกแผ่น และผาสุกในการพัฒนาคุณภาพชีวิต

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 ประกอบด้วย 5 หมวด รวม 43 มาตรา ดังต่อไปนี้

หมวด 1 วางแนวการจัดสวัสดิการสังคม ให้คำนึงถึงผู้รับบริการสวัสดิการสังคม กำหนดสาขา ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการจัดสวัสดิการสังคม การส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนาและองค์กรอื่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมและให้เป็นไปตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด ตามมาตรา 5 บัญญัติหลักกฎหมายไว้ว่า

ผู้รับบริการสวัสดิการสังคม ให้คำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้

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

2) ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ เช่น การส่งเสริมการพัฒนาการ สงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข และการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น

ในการจัดสวัสดิการสังคมตามวรรคหนึ่ง มุ่งเน้นให้ส่งเสริมและสนับสนุนบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา ให้เข้ามา มีส่วนร่วมด้วย

หมวด 2 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ แผนงาน แนวการจัดสวัสดิการสังคม วางระเบียบเกี่ยวกับการรับรองมาตรฐานองค์การสวัสดิการสังคม นักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร วางระเบียบการจัดสวัสดิการสังคมเกี่ยวกับการประสาน การส่งเสริมและสนับสนุน การควบคุมและการบริหารกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

หมวด 3 กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมกรุงเทพมหานคร มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในระดับจังหวัด และกรุงเทพมหานคร

หมวด 4 กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มีปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนและอนุมัติจ่ายเงินสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมหรือปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม และจัดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนด้วย มีบทบัญญัติดังนี้

ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรียกว่า “กองทุนส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายในการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 24)

ซึ่งกองทุนดังกล่าวประกอบด้วย (มาตรา 25)

1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้

2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้

4) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

5) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือโดยนิติกรรมอื่น

6) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

มาตรา 26 วางหลักว่าให้เงินและดอกผลตามที่กำหนดในมาตรา 25 นั้น ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งประกอบด้วย

1) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ

2) อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นรองประธานกรรมการ

3) ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรุงเทพมหานคร

4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนห้าคน ในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์อย่างน้อยสองคน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยหนึ่งคน ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา 27)

ในมาตรา 28 กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 14 มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุมและการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนตามที่กำหนดในมาตรา 29 มีดังต่อไปนี้

1) การบริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

2) ให้พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อสนับสนุนองค์การสวัสดิการสังคมในการจัดสวัสดิการสังคมหรือการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

3) ให้รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ทั้งนี้การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา 30)

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนจำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะกรรมการ โดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การจัดสวัสดิการสังคม และการประเมินผล ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการประเมินผลจำนวนสองคน และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้นำมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 และมาตรา 12 มาใช้บังคับกับกรรมการประเมินผลและการประชุมของคณะกรรมการประเมินผลด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 31)

คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ใน มาตรา 32 ดังต่อไปนี้

1) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน

2) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการประเมินผลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผลได้ และให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี (มาตรา 33)

ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนทุกรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบและรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของกองทุน เสนอต่อคณะกรรมการภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีเพื่อคณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

จากนั้นให้รายงานผลการสอบบัญชีให้รัฐมนตรีเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ และจัดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

หมวด 5 จัดให้มีการส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์มูลนิธิ หรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมหรือองค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดอาจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์และขอรับการสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมได้

3.3.4 การคุ้มครองสวัสดิการ แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ.2542

การประกันสังคม เป็นโครงการบริหารทางสังคมในระยะยาวที่รัฐดำเนินการ โดยให้ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยตัวเองหรือครอบครัวโดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ทางสังคมด้วยการออกเงินสมทบกองทุนเรียกว่า “กองทุนประกันสังคม” โดยกองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างงาน ชราภาพ เป็นต้น โดยรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ การประกันสังคมจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ยึดหลักการพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชนโดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตแม้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ ก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการจัดสวัสดิการที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบด้วย

กองทุนเงินทดแทน เป็นกองทุนที่จัดขึ้นโดยรัฐบาล เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินแก่ลูกจ้างแทนนายจ้างเมื่อลูกจ้างเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย สูญเสียอวัยวะ ทุพพลภาพ ตาย หรือสูญหายจากการทำงาน หรือป้องกันผลประโยชน์ของนายจ้าง และเจ็บป่วยหรือเป็นโรคจากการทำงาน ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ประเภทกิจการที่มีจำนวนการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

กองทุนประกันสังคม เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ประชาชนร่วมกันรับผิดชอบต่อสังคมด้วยการออมและเสียสละเพื่อส่วนรวม เพื่อช่วยเหลือตนเองและครอบครัวในยามที่ไม่มีรายได้ รายได้ลดลง หรือรายจ่ายเพิ่มขึ้นโดยไม่เป็นภาระให้ผู้อื่นและสังคม โดยได้รับเงินทุนสมทบเข้ากองทุนจากรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เป็นการให้บริการแก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมจำนวนผู้ใช้บริการของ

ผู้ประกันตน จำนวนสถานพยาบาล โครงการประกันสังคม ประเภทการลงทุนของเงินกองทุนประกันสังคม เป็นต้น โดยครอบคลุมสวัสดิการให้แก่ผู้ที่มีรายได้ประจำในด้านการรักษาพยาบาล ทุพพลภาพ คลอดบุตร ตาย ชราภาพและว่างงาน

ต่อมาในปี 2549 ได้มีโครงการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ[17] โดยกำหนดให้ผู้มีรายได้และมีงานทำหลากหลายสาขาอาชีพอิสระอายุระหว่าง 15-60 ปี สมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมโดยสมัครใจ รับสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐาน 3 กรณี ส่งเงินสมทบอัตราเดียวกันเท่ากันหมดทุกสาขาอาชีพ สาระสำคัญ คือ ให้ความคุ้มครองกลุ่มแรงงานไทยทำงาน ถูกกฎหมายมีรายได้ และยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม เช่น คนรับงานไปทำที่บ้าน คนรับจ้างตามฤดูกาล คนงานตัดอ้อย กรีดยาง เกี่ยวข้าว แรงงานกิจการประมง ตังเกเรือ คนคัดแยกปลา คนขับแท็กซี่ สามล้อ หรือตุ๊กตุ๊ก จักรยานยนต์ จักรยานสามล้อ สี่ล้อเล็ก คนขายของทั้งที่หาบเร่ แผงลอย หรือร้านขายของชำต่างๆ ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ช่างซ่อมนาฬิกา และผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีนายจ้างหรือฟรีแลนด์ ได้แก่ ทนายความ สถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์ หรือแพทย์ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้คือแรงงานนอกระบบซึ่งมีจำนวนถึง 24 ล้านคน ยังไม่ได้รับความคุ้มครองประกันสังคม ซึ่งเป็นกลุ่มคนส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพและธุรกิจที่สร้างงานและสร้างรายได้แก่ประเทศ และมีความเสี่ยงทั้งด้านการมีงานทำและความมั่นคงทางสังคม

3.3.5 การคุ้มครองสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 สรุปได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะและการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การจัดการและควบคุมปัจจัยหรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

2) พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีลักษณะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือให้ “ราชการส่วนท้องถิ่น” มีอำนาจในการออก “ข้อกำหนดของท้องถิ่น” ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิก

---

[17] ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. (2548). **สปส.เชิญชวนแรงงานนอกระบบเข้าสู่ประกันสังคมรับปี 2549.** เอกสารเลขที่ 86/2548.

ถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้โดยถือว่า ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ใกล้ชิดประชาชน ซึ่งน่าจะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

3) พระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดเพื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามบทบัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดให้มี "เจ้าพนักงานสาธารณสุข" เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัยสั่งการ หรือออกคำสั่ง เป็นต้น

4) กำหนดให้มี "คณะกรรมการสาธารณสุข" เป็นองค์กรส่วนกลาง มีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอแนะแผนงาน นโยบาย และมาตรการด้านสาธารณสุข รวมทั้งการออกกฎกระทรวง และประกาศกระทรวง แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

5) กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 ได้กำหนดขึ้นเพื่อให้องค์กรระดับท้องถิ่น มีอำนาจในการควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ในด้านสุขาภิบาล สาธารณูปโภค และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งคุ้มครองประชาชนด้านสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม รวมทั้งเพื่อให้เกิดสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชน

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการบัญญัติควบคุมเรื่องที่สำคัญไว้ 5 ประเภท คือ สุขาภิบาล การแต่งผมอันเป็นกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เหตุรำคาญ และอาจเป็นอันตรายแก่ประชาชน น้ำ และการค้าอาหาร น้ำแข็ง และสิ่งของอย่างอื่น ดังนั้น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 จึงเป็นบทบัญญัติที่จะมีส่วนอย่างมากต่อการควบคุมปัจจัยด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม มีบทลงโทษต่อผู้ก่อมลพิษ และเป็นการส่งเสริมสวัสดิภาพด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของประชาชนทุกคนที่เป็นผลกระทบจากสภาพแวดล้อม ถึงแม้ว่าบทบัญญัติ ดังกล่าวไม่ได้มีการบัญญัติโดยตรงถึงผู้ด้อยโอกาส แต่ตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้หมายรวมถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย ตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

3.3.6 การคุ้มครองสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อรองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 52 และมาตรา82 ที่กำหนดให้รัฐต้องจัดและส่งเสริมด้านสาธารณสุขแก่ประชาชน ให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเหตุผลที่ให้มีการประกันสิทธิของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้แก่ประชาชน เป็นการแก้ปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อนของระบบหลักประกันสุขภาพในอดีต และเป็นการลดค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพด้วยระบบใหม่ที่มีประสิทธิภาพ[18] โดยมีสาระสำคัญดังนี้

คำนิยามที่สำคัญได้แก่[19]

"บริการสาธารณสุข" หมายความว่า บริการด้านการแพทย์และสาธารณสุขซึ่งให้โดยตรงแก่บุคคลเพื่อการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การตรวจวินิจฉัยโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสมรรถภาพ ที่จำเป็นต่อสุขภาพการดำรงชีวิต ทั้งนี้ให้รวมถึงการบริการการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือกตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ

"สถานบริการ" หมายความว่า สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ ของเอกชน และของสภากาชาดไทย หน่วยบริการการประกอบโรคศิลปะสาขาต่างๆ และสถานบริการสาธารณสุขอื่นที่คณะกรรมการกำหนดเพิ่มเติม

"หน่วยบริการ" หมายความว่า สถานบริการที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตาม พระราชบัญญัตินี้

"เครือข่ายหน่วยบริการ" หมายความว่า หน่วยบริการที่รวมตัวกันและขึ้นทะเบียน เป็นเครือข่ายหน่วยบริการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

"ค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุข" หมายความว่า ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ ได้แก่

1) ค่าสร้างเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค
2) ค่าตรวจวินิจฉัยโรค
3) ค่าตรวจและรับฝากครรภ์
4) ค่าบำบัดและบริการทางการแพทย์
5) ค่ายา ค่าเวชภัณฑ์ ค่าอวัยวะเทียม และค่าอุปกรณ์ทางการแพทย์

---

[18] พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2552, จาก **http://www.borhintrg.th.gs/web-b/orhintrg/heal1.htm**

[19] พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545.

6) ค่าทำคลอด

7) ค่ากินอยู่ในหน่วยบริการ

8) ค่าบริบาลทารกแรกเกิด

9) ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย

10) ค่าพาหนะรับส่งผู้ทุพพลภาพ

11) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกาย และจิตใจ

12) ค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นเพื่อการบริการสาธารณสุขตามที่คณะกรรมการกำหนด

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

จึงสรุปได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ยากไร้ หรือบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ได้รับสิทธิพิเศษในการเข้ารับการบริการสาธารณสุข โดยไม่ต้องจ่ายค่าบริการ ส่วนบุคคลทั่วไปมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้ โดยคณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลที่เข้ารับการบริการสาธารณสุขต้องร่วมจ่ายค่าบริการในอัตราที่กำหนดให้แก่หน่วยบริการในแต่ละครั้งที่เข้ารับการบริการ โดยผู้รับบริการต้องจ่าย 30 บาท (มาตรา 5 มาตรา 6)

สิทธิการรับบริการกรณีฉุกเฉิน บุคคลที่ได้ลงทะเบียนแล้วให้ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขได้จากหน่วยบริการประจำของตนหรือหน่วยบริการ ปฐมภูมิในเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้อง หรือจากหน่วยบริการอื่นที่หน่วยบริการประจำของตนหรือเครือข่ายหน่วยบริการที่เกี่ยวข้องส่งต่อ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควร หรือกรณีอุบัติเหตุหรือกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้บุคคลนั้นมีสิทธิเข้ารับบริการจากสถานบริการอื่นได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยคำนึงถึงความสะดวกและความจำเป็นของผู้ใช้สิทธิรับบริการ และให้สถานที่บริการที่ให้บริการนั้นมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุน (มาตรา 7)

ดังนั้นการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535 มีหลักการที่สำคัญของพระราชบัญญัตินี้ อาจสรุปได้ดังนี้[20]

1) เป็นพระราชบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ เพื่อการคุ้มครองประชาชนด้านสุขลักษณะ และการอนามัยสิ่งแวดล้อม หรือการสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อม ซึ่งหมายถึง การจัดการและควบคุมปัจจัย

---

[20] ศุมล ศรีสุขวัฒนา และ นัทฐ์หทัย ไตรฐิ่น. (ม.ป.ป.). พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, จาก **http://laws.anamai.moph.go.th**

หรือสภาวะแวดล้อมที่เป็นหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและสภาวะความเป็นอยู่ที่เหมาะสมกับการดำรงชีพของประชาชนรวมถึงผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

2) เป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด กล่าวคือให้ "ราชการส่วนท้องถิ่น" มีอำนาจในการออก "ข้อกำหนดของท้องถิ่น" ซึ่งสามารถใช้บังคับในเขตท้องถิ่นนั้นได้ และให้อำนาจแก่ "เจ้าพนักงานท้องถิ่น" ในการควบคุมดูแลโดยการออกคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุง การอนุญาตหรือไม่อนุญาต การสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต รวมทั้งการเปรียบเทียบคดี เป็นต้น ทั้งนี้โดยถือว่า ราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ใกล้ชิดประชาชน ซึ่งน่าจะปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัติที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนมากที่สุด

3) เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงกำหนดให้มี "เจ้าพนักงานสาธารณสุข" เป็นเจ้าพนักงานสายวิชาการที่มีอำนาจในการตรวจตรา ให้คำแนะนำในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในแง่วิชาการ รวมทั้งเป็นที่ปรึกษาให้คำแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการวินิจฉัย สั่งการ หรือออกคำสั่ง เป็นต้น

4) กำหนดให้มี "คณะกรรมการสาธารณสุข" เป็นองค์กรส่วนกลาง มีบทบาทในการควบคุมกำกับดูแล และให้การสนับสนุนการปฏิบัติการของราชการส่วนท้องถิ่น โดยการเสนอแนะแผนงาน นโยบาย และมาตรการด้านสาธารณสุข รวมทั้งการออกกฎกระทรวง และประกาศกระทรวง แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

5) กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้

ตามมาตรา 47 พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 ระบุไว้ว่า เพื่อเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพให้กับบุคคลในพื้นที่โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ให้คณะกรรมการสนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้องค์กรดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินงานและบริหารจัดการหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยให้ได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุน ซึ่งมาตราดังกล่าวถือเป็นการกระจายอำนาจด้านสุขภาพเพื่อสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในการดูแลสุขภาพของตนเองและครอบครัว การเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในการบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพนั้นเป็นกลวิธีที่สำคัญในการนำมาใช้เพื่อปฏิรูปการบริหารสุขภาพทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา เพราะการกระจาย

อำนาจถูกมองว่าสามารถทำให้มีการสร้างโอกาสให้เกิดหลักประกันสุขภาพอย่างทั่วถึงขึ้นมาได้ และยังสามารถทำให้หลักประกันสุขภาพที่เกิดขึ้นนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ ตั้งแต่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ล้วนมีการเจริญเติบโตและมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาสุขภาพของประชาชนมากขึ้น

การสนับสนุนการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการตาม พ.ร.บ.หลักประกันสุขภาพ มาตรา 19 (9) และมาตรา 47 เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่

ระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น

ตาม พ.ร.บ หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 18 (9) และมาตรา 47 ได้สนับสนุนและกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรชุมชน และภาคเอกชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแสวงหาผลกำไร ดำเนินงานและบริหารจัดการเงินทุนในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ได้ตามความพร้อม ความเหมาะสมและความต้องการ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วม เพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้แก่บุคคลในพื้นที่ ให้คณะกรรมการสนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว เป็นผู้ดำเนินการและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ โดยได้รับค่าใช้จ่ายจากกองทุน

ที่มาของเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่น

1) เงินค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ส่วนของการสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรค จำนวน 37.50 บาทต่อคน

2) เงินอุดหนุนหรืองบประมาณที่ได้รับจากองค์การบริหารส่วนตำบลสมทบ ตามสัดส่วน

องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ หรือเทศบาล ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนสุขภาพแห่งชาติ

องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดกลาง ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนสุขภาพแห่งชาติ

องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของค่าบริการสาธารณสุขที่ได้รับจากกองทุนสุขภาพแห่งชาติ

3) เงินสมทบจากชุมชนหรือกองทุนชุมชน

4) รายได้อื่นๆหรือทรัพย์สินที่กองทุนได้รับมาในกิจการของกองทุน

โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือ เรียกกันว่า 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นโครงการรัฐบาลที่ทำเพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ โดยคนไทยทุกคนสามารถรับบริการรักษาโรค โดยจ่ายเพียงสามสิบบาท โดยภาครัฐจะให้ประชาชนลงทะเบียนกับโรงพยาบาลและรัฐจัดสรรงบประมาณลงในโรงพยาบาลตามจำนวนคน และแจกบัตรประจำตัวให้แก่ผู้รับบริการ เรียกกันว่า บัตรทอง และหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า คือ เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้จัดหาสวัสดิการ เพื่อสุขภาพแก่ประชาชน ปัจจุบันการประกันสุขภาพที่ยังมีปัญหาซ้ำซ้อนกัน สงเคราะห์ผู้ป่วยรายได้น้อย หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ถือเป็น "สิทธิ" ชั้นพื้นฐานของประชาชาชน เป็นการสร้างหลักประกันให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพได้ตามความจำเป็น[21]

หลักการของหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับเป็นเจ้าของและรับผิดชอบร่วมกับรัฐ โดยมีเป้าหมาย คือ สุขภาวะ

2) ประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิ์ในการได้รับบริการที่มีคุณภาพ และในระยะต่อมาประชาชนควรจะมีสิทธิ์ในการเลือกขึ้นทะเบียน และใช้บริการจากหน่วยบริการระดับต้นที่พอใจ ใกล้ที่พักหรือที่ทำงาน

3) สถานพยาบาลจะต้องมีมาตรฐานและได้รับการรับรองคุณภาพ (Quality accreditation)

4) หน่วยบริการระดับต้น (Primary care) เป็นจุดบริการด่านแรก ที่รับขึ้นทะเบียนประชาชนทำหน้าที่บริการแบบผสมผสาน (ทั้งรักษาพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพ ควบคุมป้องกันโรคและฟื้นฟูสภาพ) ทั้งบริการภายในและภายนอกสถานพยาบาล โดยมีแพทย์อย่างน้อย 1 คน เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ให้บริการ กรณีเกินความสามารถ จะส่งผู้ป่วยต่อไปยังสถานพยาบาลอื่น

5) หน่วยบริการ จะให้บริการร่วมกันในลักษณะเครือข่าย (Provider network) ระหว่างภาครัฐด้วยกันเองหรือระหว่างภาครัฐกับเอกชน

---

[21] เกยูร วิศาลเวทย์. (ม.ป.ป.). หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2552, จาก **http://healthnet.md.chula.ac.th**

6) ระบบการเงินการคลัง สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ในระยะยาว (Cost containment system) ระวังมิให้เกิดสภาพที่ประชาชนพึ่งบริการมากเกินความจำเป็น กลไกการจ่ายเงินแก่สถานพยาบาลจะต้องเป็นการจ่ายแบบ ปลายปิด (Close end) และมุ่งเน้นผลลัพธ์การดำเนินงาน (Performance related payment)

7) สิทธิประโยชน์หลักและรูปแบบหรือกลไกการจ่ายเงิน (Payment mechanism) แก่ผู้ให้บริการต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน

8) ระบบประกันสุขภาพในอนาคตหรือระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ ควรจะประกอบด้วยกองทุนประกันสุขภาพเพียงกองทุนเดียว

ผู้มีสิทธิในโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า[22] คือ เป็นประชาชนที่มีเลขประจำตัวประชาชน 13 หลักอย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีข้อมูลอยู่ในฐานข้อมูลประชากรของสำนักบริหารการทะเบียนกระทรวงมหาดไทย (คือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านใดบ้านหนึ่งอย่างถูกต้องนั่นแหละ) และไม่มีสิทธิประกันสุขภาพในกองทุนอื่น เช่น ประกันสังคม ข้าราชการ ลูกจ้างประจำและครอบครัว รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระอื่นที่ยังไม่ได้ทำความตกลงกับสำนักงานประกันสุขภาพแห่งชาติ

นอกจากนี้กระทรวงการคลังสนับสนุนได้มีการนำเสนองบประมาณเพิ่มเติมของกระทรวงสาธารณสุขต่อระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า[23] สำหรับผู้มีสิทธิสุขภาพถ้วนหน้า สำหรับผู้มีสิทธิที่มีจำนวนสูงกว่าที่ได้ประมาณการไว้จำนวน 992,202 คน เป็นเงิน 1,955 ล้านบาท กระทรวงการคลังสนับสนุนการของบประมาณเพิ่มเติมของกระทรวงสาธารณสุขต่อระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า สำหรับผู้มีสิทธิที่มีจำนวนสูงกว่าที่ได้ประมาณการไว้จำนวน 992,202 คน เป็นเงิน 1,955 ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ 2550 – 2551 รายละเอียดดังนี้

1) ผู้มีสิทธิที่สูงกว่าเป้าหมายของปีงบประมาณ 2550 จำนวน 642,000 คน เป็นจำนวนเงิน 1,219 ล้านบาท จากการคิดอัตราเหมาจ่ายรายหัว 1,899 บาท

2) ผู้มีสิทธิที่สูงกว่าเป้าหมายของปีงบประมาณ 2551 จำนวน 350,202 คน เป็นจำนวนเงิน 735 ล้านบาท จากการคิดอัตราเหมาจ่ายรายหัว 2,100 บาท

โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแจ้งว่า ปีงบประมาณ 2550 และ 2551 มีผู้มีสิทธิลงทะเบียนในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจำนวน 46.7 ล้านคน และ 46.8 ล้านคน

---

[22] สถานีอนามัยบางกะปิ. (ม.ป.ป.). การประกันสุขภาพ. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2552, จาก **http://www.bangaja.multiservers.com/favorite.htm**

[23] สำนักสารนิเทศ กระทรวงสาธารณสุข. (2552, 29 มกราคม). กระแสหุ้นออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2552, จาก **http://www.moph.go.th/ops/iprg/iprg_new/include/**

ตามลำดับ โดยมีผู้มีสิทธิลงทะเบียนสูงกว่าประมาณการจำนวน 642,000 คนและ 350,202 คน ในปี 2550 และปี 2551

หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าจะให้ความคุ้มครองในกลุ่มการรักษาในกรณีดังต่อไปนี้

1) การตรวจและดูแลเพื่อส่งเสริมสุขภาพของหญิงตั้งครรภ์

2) การดูแลสุขภาพเด็ก พัฒนาการและภาวะโภชนาการ รวมถึงการให้ภูมิคุ้มกันโรคตามแผนงานการให้ภูมิคุ้มกันโรคของประเทศ

3) การตรวจสุขภาพประชาชนทั่วไปและกลุ่มเสี่ยง

4) การวางแผนครอบครัว (ยาคุมกำเนิด ถุงยางอนามัย ห่วงอนามัย ยาฝังคุมกำเนิด และการทำหมันถาวร)

5) ยาต้านไวรัสเอดส์ กรณีป้องกันการแพร่เชื้อจากแม่ตั้งครรภ์สู่ลูก

6) การเยี่ยมบ้าน และการดูแลผู้ป่วยที่บ้าน

7) การให้ความรู้ด้านสุขภาพแก่ผู้รับบริการในระดับบุคคลและครอบครัว

8) การให้คำปรึกษา (counseling) และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมสุขภาพ

9) การส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในช่องปาก ได้แก่ การตรวจสุขภาพช่องปาก การแนะนำ ด้านทันตสุขภาพ การให้ฟลูโอไรด์เสริมในกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อโรคฟันผุ เช่น กลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้ป่วยฉายรังสีบริเวณศีรษะและลำคอ รวมทั้งการเคลือบหลุมร่องฟัน

บริการด้านการตรวจวินิจฉัย มีดังต่อไปนี้

1) การตรวจ การวินิจฉัย การรักษา และการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์จนสิ้นสุดการรักษาทั้งนี้รวมถึงการแพทย์ทางเลือกที่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

2) การคลอดบุตร รวมกันไม่เกิน 2 ครั้ง (กรณีบุตรคลอดแล้วรอดออกมามีชีวิต)โดยนับตั้งแต่ใช้สิทธิในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

3) ค่าอาหาร และค่าห้องสามัญ

4) การถอนฟัน การอุดฟัน การขูดหินปูน การทำฟันปลอมฐานพลาสติก การรักษาโพรงประสาทฟันน้ำนม และการใส่เพดานเทียมในเด็กปากแหว่งเพดานโหว่

5) ยาและเวชภัณฑ์ตามกรอบบัญชียาหลักแห่งชาติ

6) การจัดส่งต่อเพื่อการรักษาระหว่างหน่วยบริการ

บริการทางการแพทย์ที่ผู้มีสิทธิไม่ได้รับความคุ้มครอง มีดังต่อไปนี้[24]

กลุ่มบริการที่เกินความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ การรักษามีบุตรยาก การผสมเทียม การเปลี่ยนเพศ การกระทำใดๆ เพื่อความสวยงาม โดยไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ การตรวจวินิจฉัยและรักษาใดๆ ที่เกินความจำเป็นและไม่มีข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ และการรักษาที่อยู่ระหว่างการค้นคว้าทดลอง

กลุ่มบริการที่มีงบประมาณจัดสรรเป็นการเฉพาะ ได้แก่ โรคจิต กรณีที่ต้องรับไว้รักษาเป็นผู้ป่วยในเกินกว่า 15 วัน , การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและสารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด และอุบัติเหตุการประสบภัยจากรถและผู้อยู่ในความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประสบภัยจากรถเฉพาะส่วนที่บริษัทหรือกองทุนตามกฎหมายนั้นต้องเป็นผู้จ่าย หลังจากใช้สิทธิ พ.ร.บ. ครบจึงจะสามารถใช้สิทธิ

กลุ่มบริการอื่นๆ ซึ่งได้แก่ โรคเดียวกันที่ต้องใช้ระยะเวลารักษาตัวในโรงพยาบาลประเภทผู้ป่วยในเกินกว่า 180 วัน ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นต้องรักษาต่อเนื่องจากการแทรกซ้อนหรือข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ , การรักษาผู้ป่วยไตวายเรื้อรังระยะสุดท้ายด้วยการล้างไต (Peritoneal Dialysis) และการฟอกเลือดด้วยเครื่องไตเทียม (Hemodialysis) และการเปลี่ยนอวัยวะ (Organ Transplant)

3.3.7 ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529

ตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529[25] โดยที่ได้พิจารณาเห็นว่าสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยขาดแคลนและประสบปัญหาความเดือดร้อนเพิ่มขึ้นอีกเป็นอันมาก ฉะนั้นเพื่อให้การสงเคราะห์ ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ที่ประสบความเดือดร้อนสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อให้การสงเคราะห์ทั่วถึงยิ่งขึ้น กรมประชาสงเคราะห์จึงได้วางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 4 “ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน ” หมายความว่า ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่

---

[24] สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2552, จาก**http://www.nhso.go.th**

[25] สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ. (2550). **ระเบียบกรมประชาสงคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2529**. หน้า 619-620.

ประสบเคราะห์กรรม เพราะสาเหตุหัวหน้าครอบครัว

4.1 ตาย

4.2 ทอดทิ้ง สาบสูญ หรือต้องโทษจำคุก

4.3 เจ็บป่วยร้ายแรงหรือพิการจนไม่สามารถประกอบอาชีพได้

4.4 ไม่สามารถดูแลครอบครัวได้ด้วยเหตุสุดวิสัยอื่นๆ

"ผู้ไร้ที่พึ่ง" หมายความว่า บุคคลผู้ปราศจากทรัพย์สิ่งของหรือรายได้สำหรับยังชีพและไม่มีผู้ให้พึ่งพาอาศัย

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 ค่าอาหารที่โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลของทางราชการสั่ง และรวมถึงค่าพาหนะ ค่าอาหารระหว่างติดต่อรักษาพยาบาล เว้น แต่ในกรณีได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยอื่น

7.1.3 ค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัยเท่าที่จำเป็น

7.1.4 ช่วยเหลือเงินทุนประกอบอาชีพ

7.1.5 กรณีอื่นๆ เท่าที่จำเป็น ตามที่อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายอนุมัติเป็นการเฉพาะราย

บทที่ 4

วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

การจัดสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมจะเห็นได้ว่าทุกประเทศจะมีการจัดสวัสดิการสำหรับคนจนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่แล้วระบบสวัสดิการในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยจะมีลักษณะการจัดสวัสดิการที่ไม่ครอบคลุม แยกส่วน และไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาความยากจนได้ การจัดสวัสดิการดังกล่าวจึงเรียกว่าเป็นสวัสดิการรัฐ ปัญหาดังกล่าวที่ไม่สามารถจัดได้ทั่วถึงและเป็นการยากที่จะเข้าถึงคนจนผู้ด้อยโอกาสทางสังคม นั้น สืบเนื่องมาจากการให้บริการแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ยังมีขอบเขตจำกัดในเชิงงบประมาณ พื้นที่ดำเนินการ ข้อจำกัดของบุคลากรให้บริการ ความสามารถในการเข้าถึงผู้ประสบปัญหาอย่างแท้จริง และกลไกเชิงกฎหมายและมาตรการบางด้านที่ยังคงเป็นข้อขัดข้องอยู่ ซึ่งปัญหาการไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมและการเข้าไม่ถึงสิทธิสวัสดิการของแรงงานนอกระบบ คือการไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน และขาดหลักประกันทางสังคม ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการทำงานของแรงงานนอกระบบของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ออกมาบังคับใช้ อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรของแรงงานนอกระบบเพื่อมาปกป้องสิทธิ และให้ความช่วยเหลือแรงงานดังกล่าวเหล่านี้ ถึงแม้ว่าปัจจุบันนี้จะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในขณะนี้จะมีมากกว่า 40 ฉบับ แต่ยังขาดเอกภาพในเนื้อหาและการบังคับใช้ นอกจากนี้เนื้อหาของกฎหมายบางฉบับยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางสังคม เพราะมีการประกาศใช้มาเป็นเวลานาน เนื้อหาล้าสมัยไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งส่งผลทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

จากสิทธิการได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งต่อมามีบทบัญญัติต่างๆ ออกกฎหมายมารองรับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในด้านต่างๆ ที่เป็นสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ควรจะได้รับตามขั้นพื้นฐาน และจากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับนี้พบว่ายังคงวางหลักการนโยบายด้านสวัสดิการสังคม โดยบัญญัติสาระสำคัญไว้ในมาตรา 51 มาตรา 52 ถึงมาตรา 55 และมาตรา 80 จึง

ได้มีการบัญญัติถึงสิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน ต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย อีกทั้งมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐอย่างเหมาะสม โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย สิทธิในการอยู่รอด ได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ และมีการกำหนดให้เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีมีเหตุดังกล่าว กำหนดให้เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ การกำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ กำหนดให้บุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ มีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และบุคคลวิกลจริตย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และกำหนดให้บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ แนวนโยบายในการคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน สนับสนุนการอบรมเลี้ยงดูและให้การศึกษาปฐมวัย ส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของสถาบันครอบครัวและชุมชน รวมทั้งต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ สิทธิแนวนโยบายในการส่งเสริมสนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข และ สิทธิในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก ดังนั้นทำให้ผู้เขียนจึงได้ทำการวิเคราะห์การจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมดังต่อไปนี้

4.1. ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านการศึกษา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในส่วนที่ 8 สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ในมาตรา 49 ได้มีการกำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายผู้ยากไร้ ผู้

พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่ง และการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น และ มาตรา 80 (3) ยังมีนโยบายในการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในทุกระดับและทุกรูปแบบ และนอกจากนี้ประชาชนมีสิทธิได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ประเทศได้ลงนามเป็นภาคีในสนธิสัญญา ซึ่งชี้ชัดว่าสิทธิในการศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนและฐานแห่งสิทธิเกิดจากความเป็นมนุษย์ และเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จัดให้มีแผนการศึกษาแห่งชาติ กฎหมายเพื่อพัฒนาการศึกษาของชาติ จัดให้มีการพัฒนาคุณภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก กระทรวงศึกษาธิการได้ตอบสนองต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 โดยกำหนดให้มีการจัดการศึกษา 3 รูปแบบ ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ การจัดการศึกษานอกระบบ และการจัดกาศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งเป็นการจัดการศึกษาที่มีหลากหลายรูปแบบเพื่อให้เกิดเป็นทางเลือกสำหรับผู้เรียน ดังนั้นจากการวางหลักและรับรองซึ่ง “สิทธิ์” ของประชาชนที่จะได้รับการบริการจากรัฐในเรื่องการศึกษา โดยรัฐมี “หน้าที่” ต้องจัดให้ โดยมีเงื่อนไขในการจัดว่าต้อง “ทั่วถึงและมีคุณภาพ” และรับรองว่าประชาชนจะ “ไม่เสียค่าใช้จ่าย”ในการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเวลา 12 ปี

จากการวางบรรทัดฐานในเรื่องการศึกษาลงในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งก็น่าจะเป็นไปตามนั้น ถ้าคนในสังคม เห็นพ้องต้องกัน ว่าบรรทัดฐานนั้นๆ ไม่น่าจะต้องมีการตีความให้เป็นอย่างอื่นใดอีก ซึ่งหมายความว่า ถ้ารัฐธรรมนูญสะท้อนตามปกติของสังคมอย่างแท้จริงแล้วการนำไปปฏิบัติก็จะเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ รัฐต้องจัดสวัสดิการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานฟรีให้แก่ประชาชนอย่างน้อย 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ แต่เมื่อมีการปฏิบัติจริงๆ แล้วผลปรากฏว่ามิได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เพราะมีค่าใช้จ่ายอื่นๆ ประกอบการเรียน เช่น ค่าเครื่องแบบ ค่าอาหาร ค่าเดินทาง ซึ่งสูงกว่าค่าเทอมเด็กๆ แต่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมขาดโอกาสซึ่งเป็นบุคคลยากจน ทำให้ขาดโอกาสทางการศึกษา เพราะปัจจัยทางการเงินที่ไม่สามารถจะไปเอื้ออำนวยต่อการศึกษา และประกอบกับต้องแบกรับภาระทางด้านอื่นอีก จึงทำให้มิได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเวลา 12 ปี ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดอย่างแท้จริง

ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในตัวบทว่า “โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น”

4.2 ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านค่ารักษาพยาบาล

รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองในสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในประเทศ ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยในด้านสวัสดิการค่ารักษาพยาบาลนั้น รวมถึงการให้สวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัยสำหรับประชาชนจึงถือได้ว่าเป็นสิทธิของประชาชนที่ควรจะได้รับการบริการรักษาพยาบาลที่ได้มาตรฐานอย่างทั่วถึง โดยจะต้องมีประสิทธิภาพจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายและทันต่อเหตุการณ์ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 51) อีกทั้งจะต้องมีการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสุขภาพส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งควรส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80 (2)) ดังนั้นรัฐจึงต้องสงเคราะห์ให้คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ให้มีคุณภาพที่ดีและพึ่งตนเองได้ ไม่เป็นภาระแก่สังคมแต่อย่างใด

จากการที่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้รับค่ารักษาพยาบาล 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐบาลทำเพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ โดยคนไทยทุกคนสามารถรับบริการรักษาโรค และตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้คนไทยได้รับการรักษาในสถานพยาบาลประจำตามที่กำหนดในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะระบุชื่อสถานพยาบาลประจำใกล้บ้านพักหรือที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน เพื่อความสะดวกสบายในการเดินทางเข้ารับบริการในสถานพยาบาล โดยไม่ต้องจ่ายค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด

ดังนั้นการได้รับค่ารักษาพยาบาล 30 บาทรักษาทุกโรค หลักการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งเดิมทีนโยบายรัฐบาลไทยรักไทยได้มีการเก็บค่าธรรมเนียมของค่ารักษาพยาบาล 30 บาทรักษาทุกโรค แต่ต่อมาได้มีการพัฒนาโดยงดการเก็บค่าธรรมเนียม จำนวน 30 บาท แต่เมื่อเกิดเจ็บป่วยที่เกินความจำเป็นในขั้นพื้นฐาน เช่น เมื่อเกิดเจ็บป่วยทั่วไปที่มิใช่เกิดจากอุบัติเหตุจากรถยนต์ ผู้เข้ารับการรักษาพยาบาลจะต้องเข้ารับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลที่ระบุไว้ในบัตรเท่านั้น และในเวลาทำการของสถานพยาบาลนั้นๆ จึงทำให้เกิดปัญหาในการได้รับปฏิบัติไม่เสมอภาพเมื่อเทียบกับผู้เข้ารับการรักษาในสถานพยาบาลที่ตรงกับที่สถานพยาบาลประจำตามที่กำหนดในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า

แต่ในต่างประเทศ เช่นประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการกำหนดไว้ที่มีลักษณะเป็นกองทุนประกอบด้วยผู้ประกันตนของกองทุนประกันสุขภาพของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่ไม่สามารถจ่ายค่าประกันได้ จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐโดยการจัดหาบริการทางการแพทย์ให้ และมีการประกันสุขภาพสำหรับผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระ หรือไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานทั่วไป โดยได้รับสิทธิ

ด้านการบริการทางการแพทย์ การให้คำปรึกษา และความรู้เกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ และสิทธิประโยชน์ที่เป็นตัวเงินสำหรับการดูแลรักษา โดยการสมทบ ในกลุ่มที่มีรายได้น้อย จะมีแหล่งเงินทุนของกองทุนกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมาจากรัฐบาล 80% และอีก 20% มาจากรัฐบาลท้องถิ่น และกลุ่มที่มีรายได้แบบจ้างงานตนเอง การจ่ายเงินให้กับกองทุนมากน้อยขึ้นอยู่กับรายได้ของครัวเรือน อสังหาริมทรัพย์ที่มี และขนาดของครอบครัว โดยที่รัฐบาลจ่ายเข้ากองทุน ร้อยละ 30-40 ซึ่งเป็นธรรมให้ผู้มีรายได้น้อยที่ด้อยโอกาสได้รับบริการทางการแพทย์ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมโดยทั่วไปแล้วจะเป็นผู้ที่มีอาชีพไม่มั่นคงแน่นอน เป็นกลุ่มที่มีฐานะยากจน ส่วนใหญ่มักจะอยู่ในชุมชนแออัด เป็นบุคคลที่แร่ร่อน มีรายได้จากการรับจ้างเป็นรายวัน หรือมีอาชีพอิสระที่เสี่ยงภัยนาๆ และเสี่ยงต่อสุขภาพ ดังนั้นคนกลุ่มนี้จึงต้องพยายามที่จะอยู่รอดด้วยการดิ้นรนปากกัดตีนถีบเพื่อหาเงินมาประทังชีวิต จนบางครั้งจะต้องประกอบอาชีพที่ผิดกฎหมาย เช่นขายยาเสพติด และขายบริการทางเพศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องได้รับสวัสดิการจากรัฐ และการกำหนดสถานบริการประจำซึ่งถูกระบุไว้ในบัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า จึงเป็นข้อจำกัดการใช้สิทธิ จึงเห็นได้ว่า เป็นจุดบกพร่องของกฎหมายด้านสวัสดิการการรักษาพยาบาลของประเทศไทยนั้น มิได้การคลอบคลุมถึงกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมอย่างแท้จริง ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ถ้าจะใช้ประโยชน์จากพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ ตามนโยบาย ประกันสุขภาพถ้วนหน้า ควรมีการออกข้อบังคับให้สามารถเข้ารับการบริการจากหน่วยบริการสาธารณสุขที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพได้ทุกสถานที่ โดยไม่ต้องมีการระบุหน่วยบริการสาธารณสุข ดังนั้นควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 โดยการกำหนดให้ใช้สถานพยาบาลอื่นได้โดยไม่ต้องมีการระบุไว้ในบัตรประกันสุขภาพ

และนอกจากนี้เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด ไม่ว่าจะเป็นเด็ก ผู้ใหญ่ก็ตาม ควรที่จะมีสิทธิในการได้รับการรักษาพยาบาลด้านการบำบัดและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด และสารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่ยากจน แต่รัฐมิได้ให้การสนับสนุนคุ้มครองเรื่องการรักษาพยาบาลกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในกลุ่มนี้แต่อย่างใด จึงทำให้ไม่สามารถที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น หรือบางครั้งบุคคลเหล่านี้อาจจะมีความต้องการที่จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดแต่ไม่สามารถที่จะได้รับการบำบัดหรือการบริการทางการแพทย์ของรัฐ ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ควรมีการขยายสิทธิบริการทางการแพทย์โดยให้มีการคุ้มครองถึง การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและสารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด

4.3 ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน

จากนโยบายการขึ้นทะเบียนคนจนที่เปิดโอกาสให้คนจนขึ้นทะเบียนคนจน เป็นเรื่องที่มีหลายมุมมองที่แตกต่างกันคือ นโยบายรัฐและหน่วยงานเห็นว่าการขึ้นทะเบียนคนจนน่าจะเกิดผลดีกับประชาชน เพราะรัฐจะสามารถวางแผนในการช่วยเหลือตรงกับปัญหาความเดือดร้อนแก้ปัญหาได้ตรงจุด นโยบายการขึ้นทะเบียนคนจนได้เปิดโอกาสให้ผู้ขึ้นทะเบียนเกิดสิทธิที่สามารถจองบ้านเอื้ออาทรของรัฐได้ แต่ต้องมีหลักฐานประชาชน สลิปเงินเดือนที่ชัดเจน จึงส่งผลให้นโยบายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไม่มีที่อยู่อาศัยของคนยากจนได้ครบถ้วน เนื่องจากจำนวนผู้ใช้สิทธิขอจองบ้านเอื้ออาทรจำนวนมาก รัฐไม่สามารถจัดการรองรับได้ตามจำนวนจริงที่ขอใช้สิทธิ ดังนั้นการขึ้นทะเบียนคนจนจึงทำให้รัฐสามารถรู้ว่ามีจำนวนอยู่จำนวนเท่าใด

ปัญหาเรื่องของที่อยู่อาศัยยังคงไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างจริงจัง เช่นปัญหาคนยากจนที่ปลูกสร้างอาศัยอยู่ในที่บุกรุกทั้งของเอกชนและของรัฐบาล ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหาโดยหาที่อยู่ใหม่ให้กับคนยากจน แต่กลับไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากชาวบ้านไม่ต้องการย้าย เพราะห่างไกลจากสถานที่ทำงาน ไม่สะดวกต่อการประกอบอาชีพ หรือบางกรณีย้ายไปแล้วก็ต้องย้ายกลับมา ในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐบาลจะมีการคิดค่าเช่าที่และสัญญาการเช่า แต่ทั้งนี้ก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน เช่นในพื้นที่ของกรมธนารักษ์จะเก็บค่าเช่าในราคาที่สูงและมีสัญญาว่าหากเกิดเหตุเพลิงไหม้หรืออัคคีภัยในพื้นที่ชาวบ้านจะต้องย้ายออกจากชุมชนทันที

ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม รัฐควรหาที่ทำมาหากินให้กับกลุ่มดังกล่าว เพราะหากมีที่ดินทำกินแล้ว ก็สามารถนำมาใช้ในการประกอบอาชีพได้

4.4 ปัญหาสวัสดิการด้านการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบกรณีผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เป็นการกำหนดสำหรับผู้ที่มีรายได้และมีการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน หรือที่เรียกว่าผู้ประกันตน โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกันตน รัฐบาล และนายจ้าง ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อที่จะได้รับการคุ้มครองด้านสุขภาพต่างๆ และนอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดให้ผู้มีรายได้และมีงานทำอาชีพอิสระต่างๆ สามารถสมัครเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้โดยสมัครใจ และส่งเงินสมทบอัตราเดียวกันเท่ากันหมดทุกสาขาอาชีพ ได้แก่ คนงานตัดอ้อย กรีดยาง เกี่ยวข้าว แรงงานกิจการประมง ตังเกเรือ คนคัดแยกปลา คนขับแท็กซี่ สามล้อ หรือตุ๊กตุ๊ก จักรยานยนต์ จักรยานสามล้อ สี่ล้อเล็ก คนขายของทั้งที่หาบเร่ แผงลอย หรือร้านขายของชำต่างๆ ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม ช่างซ่อมรองเท้า ซ่อมนาฬิกา และผู้ประกอบอาชีพอิสระไม่มีนายจ้างหรือฟรีแลนด์ คือ ทนายความ สถาปนิก วิศวกร ทันตแพทย์ หรือแพทย์ เป็นต้น

แต่เมื่อพิจารณาจากผู้ด้อยโอกาสทางสังคมจะเห็นได้ว่า ไม่ได้รับการคุ้มครองตามหลักประกันสังคม สืบเนื่องจากปัญหาของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ที่มีผู้มีอาชีพอิสระ ฐานะยากจนโดยที่ไม่สามารถที่จะมีเงินนำไปส่งให้กับประกันสังคมได้ เช่นอาชีพล้างจาน ขนของ ล้างรถ เก็บของเก่าขายโดยได้รับซาเล้งจากโครงการสู่ชีวิตใหม่ จะมีรายได้เฉลี่ยอยู่ประมาณวันละ 80 บาท ถึง 200 บาท[1] ดังนั้นถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีการขยายประกันสังคมให้สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยมีการสมทบเงินแบบอัตราเดียวก็ตาม แต่การขยายกลุ่มผู้เข้าประกันสังคมดังกล่าวยังไม่ไปถึงกลุ่มอาชีพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีรายได้ไม่แน่นอน และไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพประจำอยู่แล้ว

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศเช่น ประเทศเกาหลีใต้ ในเรื่องระบบประกันสังคมมีการกำหนดไว้อยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมแห่งชาติ (National Social Insurance System) สำหรับพนักงานลูกจ้างที่เข้าระบบประกันสังคม โดยพนักงานจะได้รับเงินบำนาญเมื่อชรา ไม่สามารถทำงานได้ และตาย กลุ่มที่เข้าประกันสังคม มีอายุ 18-59 ปี พนักงานลูกจ้างสมทบเงิน ในอัตราร้อยละ 4.5 และเจ้าของกิจการร้อยละ 4.5 เท่าๆ กัน โดยบทบัญญัติในการคุ้มครองมีความแตกต่างกันในกลุ่มพนักงานบริษัท ทหาร ครูเอกชน ชาวนา ชาวประมง และผู้ประกอบอาชีพอิสระ และ กรณีรักษาพยาบาล เป็นโครงการการรักษาทางการแพทย์ ที่มีการจ่ายเงินสมทบ 1-4% ของเงินเดือนเข้ากองทุน จำนวนเงินที่จ่ายประมาณ 1.64% รวมทั้งของพนักงานและนายจ้าง และรัฐบาลสมทบอีกส่วนหนึ่ง กรณีการรักษาพยาบาล จะขึ้นกับ ระบบการประกันการรักษาพยาบาล (Medical Insurance System) ดำเนินการภายใต้ The Medical Insurance Act ที่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด ยกเว้นผู้ที่มีรายได้ต่ำที่ไม่สามารถจ่ายค่าประกันได้ และสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีรายได้น้อย รัฐบาลได้มีโครงการช่วยเหลือทางการแพทย์ ที่เป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยที่ต้องการความช่วยเหลือ และที่ไม่สามารถสมทบเงินเข้าโครงการการประกันการรักษาพยาบาลได้ โครงการนี้ เป็นกองทุนของรัฐบาล ที่จัดเตรียมสำหรับผู้ยากจน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือทางการพยาบาล และกลุ่มที่สอง เป็นการช่วยเหลือที่ให้มีการช่วยเหลือตนเองได้ และนอกจากนี้ในประเทศฟิลิปปินส์ ในกลุ่มของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูลนั้น กฎหมายได้มีการกำหนดว่าค่าประกันในการให้บริการดังกล่าว เป็นเงินสนับสนุนจากรัฐบาลท้องถิ่นในการจ่ายเบี้ยประกันให้แก่ผู้ยากไร้ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมหรือกลุ่มที่สังคมต้องเกื้อกูล จึงเป็นผลประโยชน์อย่างมากที่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้เข้าถึงบริการด้าน

---

[1] อัญมณี บูรณากานนท์ และ พงษ์เทพ สันติกุล. (2551). **รายงานสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาสและข้อเสนอในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส** (รายงานวิจัย). หน้า 89.

สวัสดิการสังคมของรัฐ และตามบทบัญญัติการจ่ายเบี้ยประกัน ได้เพิ่มบทลงโทษสำหรับ ผู้ที่ไม่ชำระเบี้ยประกัน มีโทษปรับ สำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ ที่ไม่ได้จ่ายเบี้ยประกัน มีบทลงโทษด้วยการปรับเงินไม่น้อยกว่า 500 เปโซ แต่ไม่เกิน 1,000 เปโซ ส่วนกฎหมายประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ.2537 และฉบับที่ 3 พ.ศ.2542 มาตรา 40 บัญญัติว่า "บุคคลอื่นใดซึ่งมิใช่ลูกจ้างตามมาตรา 33 จะสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ โดยให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม"

ปัจจุบันแรงงานในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2550 พบว่ามีผู้ใช้แรงงานอีกมากกว่าร้อยละ 75 ของกำลังแรงงานที่มีงานทำ เป็นกลุ่มที่เข้าไม่ถึงระบบประกันสังคม ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระที่มีรายได้น้อย เนื่องจากรายได้ต่ำและมีรายได้ที่ไม่แน่นอน จึงไม่สามารถจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมได้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ที่มีรายได้น้อย รัฐบาลควรมีโครงการช่วยเหลือทางการแพทย์ที่เป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยที่ต้องการความช่วยเหลือ และที่ไม่สามารถสมทบเงินเข้าโครงการการประกันการรักษาพยาบาลได้ โครงการนี้ เป็นกองทุนของรัฐบาล ที่จัดเตรียมสำหรับผู้ยากจน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือทางการพยาบาล และกลุ่มที่สอง เป็นการช่วยเหลือที่ให้มีการช่วยเหลือตนเองได้ เหมือนเช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้

4.5 ปัญหาสวัสดิการด้านหลักประกันรายได้

ประเทศต่างๆ ไม่มีกฎหมายที่มีการบัญญัติหลักประกันรายได้ สำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมไว้โดยตรง แต่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานในระบบ ดังเช่น ในประเทศไทย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เป็นการกำหนดให้เฉพาะการจ้างงานที่มีลักษณะเป็นนายจ้างและลูกจ้าง และที่มีการตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดอัตราค่าจ้างในกลุ่มประกอบอาชีพอิสระอื่นๆ ไว้ ตามกฎหมายของไทย ยังไม่มีกฎหมายการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับประเทศอื่นอย่างประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการกำหนดในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย Minimum Wage Act of 1986 ภายใต้ของกฎหมาย Labour Standards Act แก้ไข 1998 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างและอัตราค่าจ้าง โดยการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีการปรับปีต่อปี โดยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปตามค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ค่าจ้างตามประเภทของแรงงาน และผลิตภาพของงาน (มาตรา 4 วรรค 1 และ 2 และมาตรา 8 วรรค 1) และรวมทั้งประเทศฟิลิปปินส์ด้วย ที่การ

ประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปตามกฎหมาย อัตราค่าจ้างแห่งชาติภายใต้ กฎหมาย Republic Act No. 6727 ที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมทั้งเกษตรกร และที่ไม่ใช่เกษตรกร และแรงงานในทุกภาค และกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละภาคธุรกิจแตกต่างกัน เช่น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับภาคเอกชน ทั้งเกษตรกรและมิใช่เกษตรกรควรมีการเพิ่มขึ้นเป็น 25.00 เปโซ/วัน และโรงงานเกษตรกรรมที่อยู่นอกรัฐที่ลงทุน ที่มีรายได้น้อยกว่า 5 ล้านเปโซ ที่มีอัตราค่าจ้าง 20 เปโซ แรงงานลูกจ้างอุตสาหกรรมหัตถกรรม ธุรกิจ โรงงานอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ ค้าขายที่มีแรงงานไม่เกิน 10 คน และธุรกิจที่มีเงินลงทุนที่ไม่เกิน 5 แสน เปโซ และมีพนักงานไม่เกินกว่า 20 คน ที่อยู่ในเขตรัฐส่งเสริมการลงทุน ที่มีอัตราค่าจ้าง 15 เปโซ โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้ ไม่รวมผู้ช่วยเหลืองานบ้านและงานบริการในบ้าน เช่น คนขับรถ ธุรกิจบริการค้าขายที่จ้างงานไม่เกิน 10 คน เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าในแต่ละประเทศนั้นยังไม่มีบทบทบัญญัติในเรื่องการประกันรายได้ สำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่ยากจนไว้โดยตรง แต่ในแต่ละประเทศได้มีบทบัญญัติที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ในกรณีที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นฐานความยากจน ส่วนประเทศไทยได้มีกรมประชาสงเคราะห์ให้ความช่วยเหลือ โดยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย สำหรับครอบครัวที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จะพิจารณาให้การสงเคราะห์ ครอบครัวๆ ละไม่เกิน 2,000 บาท ติดต่อกันไม่เกิน 3 ครั้ง เพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพ หรือ ค่าใช้จ่ายในการครองชีพ รวมทั้งให้คำแนะนำปรึกษา และให้บริการแก่ ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย ในแหล่งชุมชนต่าง ๆ โดยการจัดหน่วยสงเคราะห์ครอบครัวเคลื่อนที่ จะเห็นได้ว่า การช่วยเหลือนี้เป็นการช่วยเหลือเป็นครั้งคราวเท่านั้นที่เป็นการแก้ปัญหามากกว่าการป้องกัน และตามระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและ ผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2529 เป็นการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยที่ประสบความเดือดร้อน สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อให้การสงเคราะห์ทั่วถึงยิ่งขึ้น กรมประชาสงเคราะห์จึงได้วางระเบียบไว้เฉพาะ “ครอบครัวที่ประสบความเดือดร้อน” และ“ผู้ไร้ที่พึ่ง” โดยการได้รับการสงเคราะห์จะเป็นการช่วยเหลือด้านการเงินหรือสิ่งของไม่เกินวงเงินครั้งละ 1,000 บาท หรือตามที่กระทรวงการคลังอนุมัติเพิ่มวงเงินช่วยเหลือในภายหลังและจะช่วยติดต่อกันได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อครอบครัว ในด้านค่าเครื่องอุปโภคบริโภค และหรือค่าใช้จ่ายในการครองชีพตามความจำเป็น ค่ารักษาพยาบาล เช่น ค่ายา ค่าอุปกรณ์การรักษา ค่าอาหารที่โรงพยาบาล หรือสถานพยาบาลของทางราชการสั่ง และรวมถึงค่าพาหนะ ค่าอาหารระหว่างการติดต่อรักษาพยาบาล ที่เป็นการช่วยเหลือมากกว่าการป้องกัน

ตามกฎหมายต่างประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ ได้มีการออกกฎหมายสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพ ที่เป็นการใช้ระบบการ

ช่วยเหลือประชาชน (Public Assistance) โดยรัฐบาล คือ The National Basic Livelihood Security Act 1999 ที่เป็นกฎหมายคุ้มครองกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ ที่มีการบัญญัติถึงค่าครองชีพขั้นต่ำในแต่ละปี และโครงการต่าง ๆ ที่เป็นการประกันถึงมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่สำหรับบุคคลที่หาเลี้ยงชีพตนเองได้เพียงเล็กน้อย ที่มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยผู้ขอความช่วยเหลือ จะได้รับเงินช่วยเหลือในการจ่ายค่าอาหาร การเข้าเรียนฟรี ค่ารักษาพยาบาลที่เกิดจากอุบัติเหตุหรือที่ป่วยเป็นโรคไม่สบาย และทั้งนี้ ผู้ขอความช่วยเหลือจะต้องมาขึ้นทะเบียน และรัฐบาลจะทำการตรวจสอบว่ามีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด และนอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งกองทุนประกันสุขภาพที่มีลักษณะเป็นกองทุนย่อย โดยกองทุนสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีความยากจน รายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน กองทุนนี้ รัฐบาลจะจัดสรรให้ ร้อยละ 80 และหน่วยงานท้องถิ่นจัดสรรให้ร้อยละ 20

กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งเป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำ และไม่เพียงพอกับการยังชีพ และไม่เป็นไปตามมาตรฐานการดำรงชีพ ดังนั้นในการที่จะเพิ่มรายได้ให้กับกลุ่มนี้ ในกรณีที่เป็นหลักประกันรายได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างและอัตราค่าจ้าง โดยการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีการปรับปีต่อปี โดยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปตามค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ค่าจ้างตามประเภทของแรงงาน และผลิตภาพของงาน รวมทั้งออกกฎหมายสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพ ที่เป็นการใช้ระบบการช่วยเหลือประชาชน อันเป็นกฎหมายคุ้มครองกลุ่มที่มีรายได้ต่ำ ที่มีการบัญญัติถึงค่าครองชีพขั้นต่ำในแต่ละปี สำหรับบุคคลที่หาเลี้ยงชีพตนเองได้เพียงเล็กน้อย ที่มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด โดยผู้ขอความช่วยเหลือ จะได้รับเงินช่วยเหลือในการจ่ายค่าอาหาร การเข้าเรียนฟรี ค่ารักษาพยาบาลที่เกิดจากอุบัติเหตุหรือที่ป่วยเป็นโรคไม่สบาย เหมือนเช่นประเทศเกาหลีใต้

แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม

กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถใช้บังคับกับผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย ได้โดยตรง เพราะเป็นกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการ ที่ไม่มีบทลงโทษ เป็นการขอความร่วมมือเท่านั้น ถึงแม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 แล้ว แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มุ่งการส่งเสริม ไม่มีสภาพบังคับและบทลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตาม หรือฝ่าฝืนกฎหมายฉบับนี้ แต่เป็นการขอความร่วมมือ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์

ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ [2] มีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 นี้ แยกออกเป็นกฎหมาย 3 ฉบับ ที่ทำให้กระบวนการจัดสวัสดิการของรัฐมีความสมบูรณ์มากขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมสวัสดิการสังคม ที่เป็นการกำหนดกรอบหรือแนวทางที่แน่นอนของรัฐ ในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน ในเรื่องใดบ้าง ที่เป็นนโยบายการคุ้มครองช่วยเหลือเยียวยา โดยการออกกฎหมายกำหนดมาตรการการช่วยเหลือ และกฎหมายนี้ไม่มีสภาพบังคับ ส่วนพระราชบัญญัติ สวัสดิการสังคม เป็นกฎหมายที่ช่วยเหลือผู้ยากไร้ ผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสังคมหรือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม กฎหมายนี้มีสภาพบังคับ มีบทลงโทษ และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม เป็นกฎหมายที่รัฐจะไม่ดำเนินการเอง เป็นเพียงการส่งเสริมสนับสนุนหรือจัดให้มีองค์กรสาธารณประโยชน์ดำเนินการจัดสวัสดิการให้กับประชาชน เป็นที่น่าสังเกตได้ว่าลำพังกฎหมายที่รัฐดำเนินการเอง มีการกำหนดสภาพบังคับบทลงโทษที่ชัดเจน ยังมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของรัฐ เช่น การฝ่าฝืนของนายจ้าง ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนั้น หากรัฐมอบหมายให้คนอื่นไปดำเนินการ โดยขอความร่วมมือขอความช่วยเหลือในการจัดสวัสดิการแก่ประชาชนแล้วย่อมไม่บรรลุผลตามเป้าประสงค์ของรัฐ และ คุณยุพา วงศ์ไชย[3] ที่เห็นว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 นี้ไม่เป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะทำให้ระบบงานสวัสดิการสังคมดีขึ้นจนอยู่ในระดับที่เหมาะสมจนเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย เพราะมีเงื่อนไขอีกมากจากการส่งเสริมให้องค์กรนอกภาครัฐมีส่วนร่วมในงาน สวัสดิการสังคมอย่างเต็มที่ โดยที่ภาครัฐให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ที่เป็นเพียงกระดาษไม่มีผลในการปฏิบัติ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ตรากฎหมายใหม่ เป็นพระราชบัญญัติ สวัสดิการและสวัสดิภาพของผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกฎหมายใช้บังคับโดยเฉพาะ โดยสาระสำคัญที่ควรมีการบัญญัติไว้ในเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

1) การกำหนดคำนิยาม ควรกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน และความหมายและขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระด้วย

2) ควรกำหนดให้มีการลงทะเบียนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ โดยการจดทะเบียนอาจเป็นการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นรายบุคคลเพื่อทราบจำนวนและสามารถกำหนดนโยบายให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองสวัสดิการเป็นการเฉพาะ การกำหนดหลักการในการขึ้นทะเบียนแรงงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามกฎหมายฉบับนี้ให้เป็นความสมัครใจ

---

[2] ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2546). **มุมมอง และข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546**. หน้า 7-8.

[3] ยุพา วงศ์ไชย. (2546). **ระบบสวัสดิการสังคมพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546**. หน้า 8.

3) ควรมีการกำหนดให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายงานให้ไปทำที่บ้าน หรือในกรณีที่ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงงานที่ทำงานในลักษณะเดียวกันกับลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างโดยตรง ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

4) ควรมีการกำหนดให้มี คณะกรรมการมีอำนาจส่งเสริมพัฒนาและจัดสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและเป็นการลดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าไม่ให้เกิดความเอารัดเอาเปรียบ และให้ความเป็นธรรมและยังเป็นการให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้รับสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ อันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการจ้างงาน การกระจายรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่เป็นการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้บรรลุผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี

5) ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่รับผิดชอบเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ และควรมีสำนักงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

6) ควรกำหนดหลักประกันรายได้ และหลักประกันการมีงานทำ ควรมีการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยรัฐควรให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้มีรายได้ที่เพียงพอ โดยออกระเบียบโครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม การเข้าถึงสวัสดิการด้านอาหารโดยทั่วถึง การซื้อสินค้าราคาถูก เป็นการช่วยเหลือในการยังชีพโดยตรง โดยกำหนดให้ร้านค้าย่อยที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการมาจดทะเบียน และผู้ด้อยโอกาสลงทะเบียนเพื่อให้สิทธิในการซื้อสินค้าราคาถูกพิเศษกว่าสินค้าราคาปกติตามท้องตลาด ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการสร้างความมั่นคงด้านรายได้และหลักประกันการมีงานทำให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมต่อไป

7) ควรกำหนดการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย จากการทำงาน เนื่องจากความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน และการได้รับการตรวจสุขภาพประจำปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งให้มีหน่วยงานของรัฐ ให้คำแนะนำวิธีการป้องกันอันตรายจากการทำงาน

8) ควรกำหนดการสงเคราะห์ช่วยเหลือในเรื่องค่าเชื้อเพลิง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และการจัดหาอาหารฟรีให้กับครอบครัวของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และบุคคลที่อยู่ในความดูแล เช่น บิดา มารดา บุตร เป็นต้น

9) ควรให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพอิสระ เพื่อที่จะช่วยให้ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้กู้ยืม และพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในกระบวนการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เช่น คนยากจน บุคคลเร่ร่อน บุคคลไร้ที่อยู่อาศัย คนไร้สัญชาติ ผู้ไม่มีเอกสารแสดงสถานะทางกฎหมาย ผู้พ้นโทษ ผู้ติดเชื้อ HIV (AIDS) และผู้ได้รับผลกระทบจากเอดส์ เป็นต้น กลุ่มคนเหล่านี้มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบในเชิงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจ ชุมชนแออัด เหล่านี้ล้วนเป็นกลุ่มบุคลที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมทางกฎหมาย อีกทั้งไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน จึงทำให้เกิดปัญหาอยู่ตลอดมา เพราะยังเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการขึ้นพื้นฐาน อันเป็นรากฐานความเป็นธรรมทางรายได้ รวมถึงการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสนั้นก็มิได้มีความเท่าเทียมกันแต่อย่างใด ถึงแม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังขาดเอกภาพในเนื้อหาและการบังคับใช้

ในการจัดสวัสดิการสังคมนั้น มีหลักสำคัญคือ การจัดสวัสดิการให้ตรงตามความต้องการของประชาชน โดยการให้ประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมรับผิดชอบ ดังนั้นการจัดสวัสดิการให้ประชาชนทุกระดับโดยเท่าเทียมกันอย่างสม่ำเสมอ ทำให้ไม่เป็นภาระแก่ประชาชน อนึ่ง จากแนวคิดเกี่ยวกับคนจนและความยากจน **ดร. ปรีดี พนมยงค์ ได้ให้ความเห็นไว้ว่า คนกลุ่มต่างๆ เสี่ยงที่จะกลายเป็นคนจน ถ้าสังคมไม่มีหลักประกัน โดยแนวคิดคนจนของไทยในปัจจุบันเป็นการเน้นไปที่ภาวะไร้สมบัติหรือขาดแคลนปัจจัยสี่โดยมีความหมายว่า ผู้มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะหาซื้ออาหารเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง ได้พอเพียงตามหลักโภชนาการ หรือแนวคิดอย่างเป็นระบบคนจน คือ คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน**

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าปัจจุบันรัฐธรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 3 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมไว้ใน มาตรา 51 ถึงมาตรา 55 และมาตรา 80 แล้วก็ตาม แต่การจัดสวัสดิการดังกล่าวตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเพื่อผู้ด้อยโอกาสทางสังคมยังก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านการศึกษา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐต้องจัดสวัสดิการด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานฟรีให้แก่ประชาชนอย่างน้อย 12 ปี อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ แต่เมื่อมีการปฏิบัติจริงๆ แล้วผลปรากฏว่ามิได้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทำให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมขาดโอกาสในทางการศึกษาเพราะไม่มีปัจจัยทางการเงินมาสนับสนุนในการศึกษา

5.1.2 ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านค่ารักษาพยาบาล เนื่องจากกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่ยากจนและอาศัยอยู่ในชุมชนแออัด แต่รัฐมิได้ให้การสนับสนุนคุ้มครองเรื่องการรักษาพยาบาลกับกลุ่มคนเหล่านี้แต่ประการใด

5.1.3 ปัญหาการจัดสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกิน จะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมส่วนใหญ่จะไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง หรือหากมีที่อยู่แล้วก็ตามแต่ก็มีปัญหาเรื่องการเข้าไปบุกรุกที่อยู่ทั้งของเอกชนและของรัฐบาลอยู่เนื่องๆ แม้แต่การเช่าที่ก็จะมีการคิดค่าเช่าในราคาที่สูงทำให้ผู้ด้อยโอกาสไม่สามารถเช่าที่ดังกล่าวได้ เป็นต้น

5.1.4 ปัญหาสวัสดิการด้านการประกันสังคมของแรงงานนอกระบบของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมจะเป็นผู้ใช้แรงงานนอกระบบ ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองตามหลักประกันสังคม

5.1.5 ปัญหาสวัสดิการด้านหลักประกันรายได้ ในประเทศไทยยังไม่มีการบัญญัติหลักประกันรายได้ให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสแต่อย่างใด ซึ่งกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม มักจะเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทำให้มีรายได้ต่ำและไม่เพียงพอต่อการยังชีพ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เป็นกลุ่มที่มีความสำคัญต่อประเทศ ดังนั้นจึงควรได้รับการคุ้มครองสวัสดิการต่างๆ เหมือนเช่นผู้ใช้แรงงานในระบบ ผู้เขียนใคร่มีข้อเสนอแนะเป็น 2 แนวทาง แนวทางแรกคือ การแก้ไข หรือเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง แนวทางที่ 2 คือ การออกกฎหมายโดยเฉพาะเป็นพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ดังนี้

5.2.1 แนวทางที่ 1 คือ การแก้ไข หรือเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

5.2.1.1 ด้านการศึกษา ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยให้ยกเลิกความเดิมและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ **โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้น**

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น"

5.2.1.2 ในด้านการรักษาพยาบาล ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ควรให้มีการออกข้อบังคับ โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพว่าด้วยการใช้สิทธิเข้ารับบริการสาธารณสุขสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส คือให้สามารถเข้ารับการบริการจากหน่วยบริการสาธารณสุขที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพได้ทุกสถานที่ ได้โดยไม่ต้องมีการระบุหน่วยบริการสาธารณสุขไว้ในบัตรประกันสุขภาพ และขยายสิทธิบริการทางการแพทย์ในระบบหลักประกันสุขภาพโดยให้มีการคุ้มครองถึง การบำบัดรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติดและสารเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติด และรวมถึงควรให้หน่วยบริการที่ให้การรักษาสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้โดยตรงจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

5.2.1.3 ในด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน รัฐควรหาที่ทำมาหากินให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพราะหากมีที่ดินทำกินแล้ว ก็สามารถนำมาใช้ในการประกอบอาชีพได้

5.2.1.4 ในด้านประกันสังคม ควรขยายสิทธิประโยชน์การเป็นผู้ประกันตนไปยังกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมด้วย โดยแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 40 โดยขยายความคุ้มครองเรื่องหลักเกณฑ์ และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทประโยชน์ทดแทน รวมถึงหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมเป็นกลุ่มที่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ตามกฎหมาย สำหรับแรงงานนอกระบบอื่นก็ควรที่จะได้สิทธิประโยชน์เช่นเดียวกัน นอกจากนี้รัฐบาลควรมีโครงการช่วยเหลือทางการแพทย์ ที่เป็นการช่วยเหลือผู้ที่มีรายได้น้อยที่ต้องการความช่วยเหลือ และไม่สามารถสมทบเงินเข้าโครงการการประกันการรักษาพยาบาลได้ โดยโครงการนี้เป็นกองทุนของรัฐบาล ที่จัดเตรียมสำหรับผู้ยากจน แยกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มที่ต้องการความช่วยเหลือทางการพยาบาล และกลุ่มที่สอง เป็นการช่วยเหลือเพื่อให้มีความสามารถช่วยเหลือตนเองได้ และในระยะยาวรัฐบาลควรมีนโยบายสร้างหลักประกันทางสังคมในรูปสวัสดิการของรัฐ หรือรัฐสวัสดิการ สำหรับประชาชนไทยทุกคนครอบคลุมคนในทุกอาชีพ ทุกวัย ในเรื่องของการศึกษา การบริการทางสาธารณสุข การว่างงาน ทุพพลภาพ ชราภาพ และการเสียชีวิต โดยคำนึงถึงการแบ่งบทบาทในการทำงานและการร่วมกันบรรลุภารกิจในระหว่างหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สำนักงานประกันสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และกลุ่มองค์กรภาคประชาชน

5.2.1.5 ในด้านหลักประกันรายได้ ควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างและอัตราค่าจ้าง โดยการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีการปรับปีต่อปีตามเศรษฐกิจ โดยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปตามค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน ค่าจ้างตามประเภทของแรงงาน และผลิตภาพของงาน รวมทั้งออกกฎหมายสำหรับผู้ด้อยโอกาสทางสังคมที่มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานในการดำรงชีพ อันเป็นกฎหมายที่มีรายได้ต่ำ โดยมีการบัญญัติถึงค่าครองชีพขั้นต่ำในแต่ละปี สำหรับบุคคลที่หาเลี้ยงตนเองได้เพียงเล็กน้อย ที่มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐาน โดยผู้ขอความช่วยเหลือจะได้รับเงินช่วยเหลือในการจ่ายค่าอาหาร การเข้าเรียนฟรี ค่ารักษาพยาบาลจากอุบัติเหตุหรือที่ป่วยเป็นโรคไม่สบาย

5.2.2 แนวทางที่ 2 คือ การออกกฎหมายเฉพาะในรูปของพระราชบัญญัติสวัสดิการและสวัสดิภาพในกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยสาระสำคัญมีดังนี้ คือ

5.2.2.1 การกำหนดคำนิยาม ควรกำหนดขอบเขตให้ชัดเจน และความหมายและขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยให้ครอบคลุมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระด้วย

5.2.2.2 ควรกำหนดให้มีการลงทะเบียนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ผู้ประกอบอาชีพอิสระต่างๆ โดยการจดทะเบียนอาจเป็นการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นรายบุคคล เพื่อทราบจำนวนและสามารถกำหนดนโยบายให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองสวัสดิการเป็นการเฉพาะ การกำหนดหลักการในการขึ้นทะเบียนแรงงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม ตามกฎหมายฉบับนี้ให้เป็นความสมัครใจ

5.2.2.3 ควรมีการกำหนดให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ได้รับมอบหมายงานให้ไปทำที่บ้าน หรือในกรณีที่ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงงานที่ทำงานในลักษณะเดียวกันกับลูกจ้าง ตามสัญญาจ้างโดยตรง ได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

5.2.2.4 ควรมีการกำหนดให้มี คณะกรรมการมีอำนาจส่งเสริมพัฒนาและจัดสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายและเป็นการลดความขัดแย้งและการเผชิญหน้าไม่ให้เกิดความเอารัดเอาเปรียบ และให้ความเป็นธรรมและยังเป็นการให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้รับสิทธิประโยชน์ที่เท่าเทียมกับแรงงานในระบบ อันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการจ้างงาน การกระจายรายได้และการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่เป็นการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้บรรลุผลสำเร็จได้เป็นอย่างดี

5.2.2.5 ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่รับผิดชอบเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ และควรมีสำนักงานกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

5.2.2.6 ควรกำหนดหลักประกันรายได้ และหลักประกันการมีงานทำ ควรมีการช่วยเหลือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม โดยรัฐควรให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสให้มีรายได้ที่เพียงพอ โดยออกระเบียบโครงการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสทางสังคม การเข้าถึงสวัสดิการด้านอาหารโดยทั่วถึง การซื้อสินค้าราคาถูก เป็นการช่วยเหลือในการยังชีพโดยตรง โดยกำหนดให้ร้านค้าย่อยที่ประสงค์จะเข้าร่วมโครงการมาจดทะเบียน และผู้ด้อยโอกาสลงทะเบียนเพื่อให้สิทธิในการซื้อสินค้าราคาถูกพิเศษกว่าสินค้าราคาปกติตามท้องตลาด ข้อเสนอดังกล่าวเป็นการสร้างความมั่นคงด้านรายได้ และหลักประกันการมีงานทำให้กับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมต่อไป

5.2.2.7 ควรกำหนดการรักษาพยาบาลจากการเจ็บป่วย จากการทำงาน เนื่องจากความเสี่ยงจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน และการได้รับการตรวจสุขภาพประจำปีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งให้มีหน่วยงานของรัฐ ให้คำแนะนำวิธีการป้องกันอันตรายจากการทำงาน

5.2.2.8 ควรกำหนดการสงเคราะห์ช่วยเหลือในเรื่องค่าเชื้อเพลิง ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า และการจัดหาอาหารฟรีให้กับครอบครัวของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคม และบุคคลที่อยู่ในความดูแล เช่น บิดา มารดา บุตร เป็นต้น

5.2.2.9 ควรให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพอิสระ เพื่อที่จะช่วยให้ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมได้กู้ยืม และพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ

บรรณานุกรม

DPU

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม. (2546). **แนวคิดและหลักการประกันสังคม.** กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

กรมประชาสงเคราะห์และคณะกรรมการพิจารณาหาตัวชี้วัดผู้ด้อยโอกาส. (2536). **การกำหนดเครื่องชี้วัดผู้ด้อยโอกาสทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร : สหมิตรออฟเซท.

จรัญ โฆษณานันท์. (2547). **นิติปรัชญา Legal Philosophy Lw 201**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (2546). **บทสังเคราะห์ภาพรวม การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาสในสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2548). คู่มือรณรงค์การพัฒนาระบบสวัสดิการสังคมเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี**ของประชาชน** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และ วิทย์ ชะนะภัย. (2538). **อนาคตประเทศไทยกับการออกกฎหมายสวัสดิการสังคม** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม.

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. (2548). **กฎหมายแรงงานกับเศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน.

ระพีพรรณ คำหอม. (2545). **สวัสดิการกับสังคมไทย.** กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิชัย แหวนเพชร. (2543). **มนุษยสัมพันธ์ในการบริหารอุตสาหกรรม**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธรรกมล.

วันทนีย์ วาสิกะสิน และคณะ. (2541). **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์.** กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิทยากร เชียงกูล. (2546). **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อย.** กรุงเทพมหานคร : เอดิสันเพรส โปรดักส์.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และ นภาพร อติวานิชยพงศ์. (2546). **การพัฒนาระบบสวัสดิการสำหรับคนจนและคนด้อยโอกาส : กลุ่มแรงงานในภาคอุตสาหกรรม**. กรุงเทพมหานคร : เอดิสันเพรส โปรดักส์.

ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). **ระบบความมั่นคงทางสังคม**. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ. (2550). **ระเบียบกรมประชาสงคราะห์ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ.

สุดาศิริ เฮงพูลธนา. (2530). **คำบรรยายกฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ศรีอนันต์.

สุรพล ปธานวนิช. (2547). **นโยบายสังคม : เส้นทางสู่รัฐสวัสดิการ.** กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ , มิ่งขวัญ สุพรรณพงศ์, วิไลลักษณ์ วิสาสะ และศรีสุดา เจริญดี. (2545). **การปฏิรูประบบบริการสุขภาพ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์** กรุงเทพมหานคร: สำนักงานโครงการปฏิรูประบบบริการสาธารณสุข.

องค์การประจำภูมิภาคเอเชีย และแปซิฟิกแห่งสมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU-APRO). (2542). **การคุ้มครองทางสังคมในเอเชียและแปซิฟิก-เพื่อพรุ่งนี้ที่ดีกว่าวันนี้-แถลงการณ์และข้อเสนอแนะ.** กรุงเทพมหานคร: สภาแรงงานแห่งประเทศไทย.

บทความ

บรรณาธิการ. (2551, 17 พฤศจิกายน). “เปิดผลงานวิจัยจาก มธ. ว่าด้วย 6 กลุ่ม"ผู้ด้อยโอกาส.” **มติชนรายวัน, ปีที่ 31, ฉบับที่ 11209.** หน้า 23.

ไมตรี วสันติวงค์. (2545, พฤษภาคม– มิถุนายน). “นโยบายโครงข่ายความคุ้มครองทางสังคม.” **นิตยสารการประชาสงเคราะห์, 45, 3.** หน้า 14-17.

รายงานการวิจัย

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2549). **โครงการศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของลูกจ้างในงานรับไปทำที่บ้านและงานเกษตรกรรม** (รายงานการวิจัย).

กรุงเทพมหานคร: เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์.

กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2551). **รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบ** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์.

จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร และ กิติพัฒน์ นนทปัทมะดุล. (2550). **สวัสดิการพื้นฐาน (Social Safety Net) : รากฐานความเป็นธรรมทางรายได้ของกลุ่มคนด้อยโอกาส** ในต้นร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสวัสดิการพื้นฐาน (Social Safety Net) : รากฐานความเป็นธรรมทางรายได้ (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร: สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

อัญมณี บูรณากานนท์ และ พงษ์เทพ สันติกุล. (2551). **รายงานสถานการณ์ผู้ด้อยโอกาสและข้อเสนอในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ด้อยโอกาส** (รายงานการวิจัย). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ.

วิทยานิพนธ์

กันตพงศ์ รังษีสว่าง. (2550). **วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ขนิษฐา กาญจนาวังชินนท์. (2535). **โครงสร้างและการเข้าถึงเครือข่ายเศรษฐกิจนอกระบบในชนบท : กรณีรับจ้างเย็บผ้าสำเร็จรูป**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร.

จตุพร โค้วคาศัย. (2549). **มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพด้อยโอกาสทางสังคม : กรณีศึกษาผู้ประกอบอาชีพอิสระเก็บของเก่าขาย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ดาวิน ชายชีวินลิขิต. (2548). **แนวทางในการพัฒนากฎหมายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนของประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

ประทิน ไกรษรวิทย์. (2541). **ความพึงพอใจในสวัสดิการแรงงานของลูกจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมการผลิต ประเภทและขนาดต่างๆ ในจังหวัดสมุทรปราการ.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

พรเพ็ญ พฤทธิ์ธโนปจัย. (2543). **การจัดสวัสดิการสำหรับเด็กลูกจ้างกรรมกรก่อสร้าง.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกริก.

สันติ ศิริธีราเจษฎ์. (2543). **มาตรการทางกฎหมายเพื่อผู้สูงอายุในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โสภิดา วิทยาศิริกุล. (2545). **การศึกษาเปรียบเทียบความต้องการสวัสดิการด้านนันทนาการของผู้ต้องขังระหว่างกับผู้ต้องขังเด็ดขาดเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สหภาพ เชาวลิต. (2550). **มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ศึกษาเฉพาะกรณีแรงงานในสถานประกอบการขนาดย่อม**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

เอกสารอื่นๆ

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2550, 15 มีนาคม). **เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานนอกระบบในประเทศไทย** ณ โรงแรมเซ็นจูรี่ปาร์ค กรุงเทพมหานคร โดยสมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย) ร่วมกับมูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (F.E.S) (อัดสำเนา).

กองนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (ม.ป.ป.). **เอกสารรายงานการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ...** .(อัดสำเนา).

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). **แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ.2545-2549.** (อัดสำเนา).

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546. (2546, 1 ตุลาคม). **ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120, ตอนที่ 94 ก**. หน้า 6.

ไพโรจน์ สุขสัมฤทธิ์. (2549). **สปส.เชิญชวนแรงงานนอกระบบเข้าสู่ประกันสังคมรับปี 2549.** เอกสารเลขที่ 86/2548.

ยุพา วงศ์ไชย. (2546). **ระบบสวัสดิการสังคมพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546** (บทความในสัมมนา "องค์ความรู้และการเคลื่อนไหวทางสังคมกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546). กรุงเทพมหานคร : ห้องประชุมจุมภฏ พันธุ์ทิพย์ อาคารประชาธิปก-รำไพพรรณี.

สำนักงานส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (ม.ป.ป.). **คำนิยามผู้ด้อยโอกาส** (แผ่นพับ). กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2551). **รายงานการประเมินความยากจน ปี 2550**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาฐานข้อมูล.

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548). **สวัสดิการสังคมในประเทศไทย.** (อัดสำเนา).

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

สถานีอนามัยบางกะปิ. (ม.ป.ป.). การประกันสุขภาพ. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2552, จาก **http://www.bangaja.multiservers.com/favorite.htm**

กรมประชาสัมพันธ์. (2552, 11 กุมภาพันธ์). สสช.สำรวจแรงงานนอกระบบปี 51 มีจำนวน 24 ล้าน 1 แสนคน เพิ่มขึ้น 8 แสนคน. สืบค้นเมื่อ 11 มีนาคม 2552, จาก **http://news.sanook.com/scoop/scoop_344659.php**

เกยูร วิศาลเวทย์. (ม.ป.ป.). หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2552, จาก **http://healthnet.md.chula.ac.th/text/forum1/guaranty/index.html**

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. (ม.ป.ป.). บริการสังคม แนวคิด ทฤษฎี บทบาท และความสำคัญต่อสังคม. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2552, จาก **http://hppthai.org/**

มติชน. (บรรณาธิการ). (2551, 11 มิถุนายน). ธปท.-ซีพี"เชียร์คูปองคนจน 10ล้อ นับหมื่นหยุดวิ่งวันนี้. สืบค้นเมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 2551, จาก **http://www.ftawatch.org/news/**

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2552, จาก **http://www.borhintrg.th.gs/web-b/orhintrg/heal1.htm**

ศุมล ศรีสุขวัฒนา และ นัทฐ์หทัย ไตรฐิ่น. (ม.ป.ป.). พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535, จาก **http://laws.anamai.moph.go.th/ARTICLE/phlaw.doc**

สำนักสารนิเทศ กระทรวงสาธารณสุข. (2552, 29 มกราคม). กระแสหุ้นออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2552, จาก **http://www.moph.go.th/ops/iprg/iprg_new/**

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข. (ม.ป.ป.). สืบค้นเมื่อ 6 กุมภาพันธ์ 2552, จาก **http://www.nhso.go.th/NHSOFront/**

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่9 (พ.ศ.2545–2549). สืบค้นเมื่อ 23 มกราคม 2551, จาก **http://www.nesdb.go.th/Default.aspx?**

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533.

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ.2535

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

John Friedman and William Alonso. (1975). **Regional Policy Reading in Theory and Application.** Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

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

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

Meyers, R.J. (1981). **Social Security** (2nd ed.). Bryn Mawr : McCahan Foundation.

Miller, S. (1971). **Social Policy and Social Welfare Ssytems., In Social Policy,eds J. Titmuss, R.M. Commitment to Welfare** (3 rd 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. (n.d.). Toward a European Social Net. Fiscal Studies. Vol. 13, No 2. Retrieved January 15, 2007, from **http://www.lisproject.org/publications/liswps/307.pdf.**

South Korea. (n.d.). Public Health and Welfare. Retrieved February 5, 2009, from **http://www.country-studies.com/south-korea/public-health-and-welfare.html**

Republic Act No. 6727. Retrieved February 23, 2009, from **http://www.chanrobles.com/**

Isobel Frye. (n.d.). Extending Social Security to Developing Countries Particular Emphasis on Healthcare and Informal Economy Workers. Retrieved December 20, 2008, from **http://www.gurn.info/en/topics/health-politics-and-trade-unions/**

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	ภัทรดนัย ใหม่พระเนตร
วัน เดือน ปี เกิด	วันที่ 31 กรกฎาคม 2521
ที่อยู่	74/2 ถนนเจริญกรุง 67 เขตสาทร กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ปีการศึกษา 2547
ประวัติการทำงาน	ตำแหน่งผู้ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร และตำแหน่งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการ การต่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2551- จนกระทั่งปัจจุบัน ตำแหน่งเลขานุการ ประจำคณะกรรมการธิการ การต่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 จนกระทั่งปัจจุบัน

DPU