

# Thailand Human Vision

เรียบเรียงโดย อุรุวราวน รุ่งไหรัญ  
นักวิจัย สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## “การพัฒนาสวัสดิการสังคมไทยในบริบทประชาคมอาเซียน : ข้อพิจารณาสำหรับการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคมและแรงงาน” เนื่องในงาน “วันนิคム จันทร์วิทูร” ครั้งที่ 12 ประจำปี 2557



สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ร่วมกับ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มุ่งเน้นเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ และมุ่งเน้นใน จันทร์วิทูร ได้จัดสัมมนาวิชาการเรื่อง “การพัฒนาสวัสดิการสังคมไทยในบริบทประชาคมอาเซียน : ข้อพิจารณาสำหรับการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคมและแรงงาน” ในวันศุกร์ที่ 31 ตุลาคม 2557 ณ ห้องประชุมจอมพล ป. ชั้น 5 กระทรวงแรงงาน วัตถุประสงค์ของการจัดงานเพื่อน้อมนำลึกถึง ศาสตราจารย์นิคุม จันทร์วิทูร ผู้ร่วมและวางแผนฐานสวัสดิการสังคมในประเทศไทย และเพื่อให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้รับทราบหลักสวัสดิการสังคมไทยในปัจจุบัน และทิศทางในอนาคต ตลอดจนหลักการจัดสวัสดิการให้เหมาะสมรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน อีกทั้งเพื่อให้รับทราบถึงแนวทางการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคมและแรงงานในประเทศไทย ในงานวันนี้มีองค์ประธาน คือ รศ.ดร.เดชา ตั้งขวรรุณ คณบดี คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ให้เกียรติปาฐกถา จากนั้นเป็นการเสวนาจากนักวิชาการและนักกฎหมายผู้มีความรู้และอยู่ในแวดวงสวัสดิการสังคมของประเทศไทย ได้แก่ ศ.ดร.สุรพล ปานานนิช คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รศ.ดร.วิจิตรา (ฟุ่งลัดดา) วิเชียรชัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ พศ.ดร.เอกพร รักความสุข อธิตรัตน์ศรีวิชัย ว่าการระหว่างประเทศแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยมีผู้ดำเนินรายการคือ ดร.โชคชัย สุทธาเวศ เลขาธิการมูลนิธินิคุม จันทร์วิทูร เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย

ภาพรวมของการเสนาเป็นการให้ความรู้และอภิป่วยโดยมีประเด็นหลักคือ การพัฒนาสวัสดิการสังคมไทยในบริบทประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นเรื่องที่สังคมไทยจะต้องตระหนักถึง เพราะการเปิดเป็นประชาคมอาเซียนนั้น การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นจุดสำคัญที่เป็นความท้าทายและความเสี่ยงในการบริหารจัดการเป็นอย่างยิ่งของภาครัฐ โดยเฉพาะเรื่องสวัสดิการสังคมอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานที่รัฐจะต้องกำหนดมาตรฐานรับและแนวทางนโยบายที่ชัดเจนในบริบทที่กวางขวางขึ้นไม่ใช่เพียงแรงงานในประเทศไทยเท่านั้น แต่ต้องหมายถึงแรงงานอาเซียนด้วย โดยสามารถสรุปความคิดเห็นของผู้ร่วมสัมมนาเป็นรายประเด็นหลักได้ 4 ประเด็นดังนี้

1. สวัสดิการสังคมในปัจจุบันและทิศทางในอนาคต
2. หลักการจัดสวัสดิการสังคมในบริบทสังคมโลก-อาเซียน
3. ความท้าทายในการบริหารจัดการกฎหมายสวัสดิการสังคมไทย-อาเซียน
4. ข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมในปัจจุบันและอนาคต

## 1. สวัสดิการสังคมในปัจจุบันและทิศทางในอนาคต

สวัสดิการสังคมเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่สุดของสังคมโลกในช่วงเวลาปัจจุบัน สำหรับปรากฏการณ์ในสังคมไทยผู้มีอำนาจลงทุนได้ตระหนักถึงความสำคัญของสวัสดิการสังคม แต่ก็มีกลุ่มคนที่มองว่าเป็นเครื่องมือทางการเมืองในรูปแบบของนโยบายประชาニยมสังคม แต่อย่างน้อยที่สุดทำให้เริ่มเห็นแนวโน้มว่าผู้มีอำนาจเริ่มมองเห็นและดำเนินถึงต่อไปท้องประเทศมากขึ้น สวัสดิการสังคมในการอบอาเซียนไม่เพียงพอ เพราะมันเกี่ยวข้องสิทธิขั้นพื้นฐานสากล เพราะฉะนั้นแนวทางการจัดสวัสดิการสังคมในบริบทอาเซียนต้องเทียบเท่ากับประชาคมโลก ที่จะต้องอยู่บนพื้นฐานความหลากหลายเชิงวัฒนธรรม โลกวิวัฒน์ ห้องถินวิวัฒน์ ตลอดจนสถานภาพความเป็นพลเมืองโลก เมื่อเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว ประเด็นที่ต้องพับและหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ การพัฒน์ การย้ายถิ่นของผู้คน แรงงานข้ามชาติ แรงงานผิดกฎหมาย ดังนั้นรัฐจึงต้องมีมาตรการที่จะดูแลและจัดการปัญหาดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม

## 2. หลักการจัดสวัสดิการสังคมในบริบทสังคมโลก-อาเซียน

ชีวิตมนุษย์ประสบปัญหาความเดือดร้อน ทุกปัญหาต้องได้รับการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาความขัดแย้ง การผลัดถิ่น-ย้ายถิ่น สุขภาพอนามัย ฯลฯ ทั้งนี้ในการจัดสวัสดิการในบริบทสังคมโลก-อาเซียนจะต้องคำนึงถึงบริบทปัญหาสังคม บริบทด้านองค์กร บริบททางด้านอุดมการณ์ นโยบายเศรษฐกิจสังคมในการจัดระบบสวัสดิการสังคมนั้น เพื่อให้ระบบสวัสดิการสามารถเป็นแนวทางการดูแลผู้คนในสังคมได้ จะต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญหลายประการดังนี้

1. มิติด้านสิทธิมนุษยชน เก่น เคราะพในชีวิตมนุษย์ อิสรภาพและเสรีภาพ ความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ ความยุติธรรม ความเป็นปึกแผ่น ความรับผิดชอบต่อสังคม สิทธิขั้นพื้นฐาน การมีสิทธิอยู่ ความปลอดภัยในการดำรงชีวิต
2. มิติด้านการพัฒนาสังคม ไม่ใช่เพียงสิทธิขั้นพื้นฐานเท่านั้น แต่ต้องด้านอื่นๆ ด้วย จะต้องออกแบบให้รองรับกับคนทุกคนในสังคม ไม่เฉพาะเจาะจงสำหรับคนจนหรือคนยากไร้เท่านั้น และจะต้องดึงอยู่บนพื้นฐานค่านิยมการพัฒนาเป็นสวัสดิการสังคมเชิงรุกที่หลากหลายมิติและหลากหลายดับ
3. มิติด้านนิเวศและสิ่งแวดล้อม จะต้องคำนึงถึงองค์รวมและเอกภาพบนความหลากหลาย มีความสมดุลและยั่งยืน

## 3. ความท้าทายในการบริหารจัดการกฎหมายสวัสดิการสังคมไทย-อาเซียน

ประเด็นหลักสำหรับความท้าทายในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมของไทย-อาเซียนนั้น คือเรื่องความไม่ชัดเจนของกฎหมายทั้งกฎหมายภายในและกฎหมายที่จะใช้ร่วมกันในอาเซียน

1. กฎหมายภายในมีการทับซ้อนกฎหมายหลาย ๆ กระทรวง เอกปัญหาของนิติศาสตร์มาจัดการจนเกิดการตีความ มีปัญหาจากระบบราชการ การจัดแบบของกระทรวงแรงงาน ดังนั้น ควรแยกงานบริหารภาครัฐออกจากประมวลกฎหมายแรงงาน และในการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงาน จะ

ต้องเป็นไปอย่างช้าๆ เพื่อให้ทุกฝ่ายรับการเปลี่ยนแปลงได้ทัน คุณภาพชีวิตของคนทำงาน คือสิ่งที่สำคัญที่สุด ต้องพึงเสียงของประชาชน ควรปรับบทบาทภาครัฐ กระทรวงแรงงาน ให้ครอบคลุมทุกมิติของแรงงาน (สวัสดิการสังคม+การศึกษา +กระทรวงสาธารณสุข)

2. กฎหมายที่จะใช้ร่วมกันอาเซียนยังไม่ครอบคลุม ข้อเจน กล่าวคือ อาเซียนจะต้องมี Social Charter โดยเฉพาะ เพราะว่าหากหัวใจ ASEAN Charter เพียงอย่างเดียวไม่ได้ เพราะกว้างไป ปัจจุบันสิ่งที่อาเซียนมีกล้าดีคือสิ่งที่ลูกดูแล สวัสดิการสังคมของแรงงาน คือ การร่วมลงนามในสัตยาบัน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิและแรงงานครอบครัวพอยพ เพื่อความมั่นคงทางสังคมของแรงงานอยพ

โดยหลักสวัสดิการสังคม ลุดท้ายแล้วก็ยังเป็นเรื่องของเสรีภาพแต่ละประเทศที่จะออกแบบ แต่จะต้องมีกรอบ ความร่วมมือร่วมกันสำหรับอาเซียน บนพื้นฐานความเป็นธรรม ความยุติธรรม การไม่ถูกเลือกปฏิบัติและล้ำเอียง ให้การกรันต์ว่าจะได้รับความจำเป็นขึ้นพื้นฐานของคนคุ้มครองทั้งแรงงานกฎหมายและไม่ใช่ อันเป็นหลักสามกิจที่ทุกคนบนโลกควรต้องได้รับ

#### 4. ข้อเสนอแนะสำหรับการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมในปัจจุบันและอนาคต

1. สิทธิสวัสดิการสังคมจะต้องพกได้ ติดตัวแรงงาน เป็นต้นทุกประเทศจะต้องรับอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานอยพ กับครอบครัว และจะต้องเร่งผลักดันให้เกิด Social Charter Portable

2. ต้องทำให้กฎหมายบางฉบับหมวดอำนาจไป ไม่ให้ทับซ้อนกัน เช่น กฎหมายตราชุมชนเข้าเมือง สิทธิด้านสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นแล้วเมื่อใดนัดหนึ่ง แม้ว่าแรงงานจะเป็นแรงงานผิดกฎหมาย

3. หลักสามกิจนับรวมสิทธิประกันตน แม้ว่าอยู่ไปทำงานต่างประเทศ ไม่เสียภาษีเข้าช้อน

4. มุ่งเน้นการดำเนินงานระดับทวีภาคี ทำสัญญาสวัสดิการสังคมทำภาคีกับคู่สัญญา แต่ต้องดูสัญญาให้ดี (จับคู่

ประเทศที่ใกล้เคียงกัน เพราะหากกรอ Social Charter ไม่ทัน)

5. ต้องมีหน่วยงาน การพัฒนาเชิงสถาบัน ทั้งด้าน ข้อมูลการจัดเก็บเงินในแต่ละประเทศ

6. ระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมทั้งประเทศ และจะต้องมีมาตรฐานระบบกลางของประเทศในการดูแลจัดการโดยเฉพาะ

จะเห็นได้ว่าต้องพัฒนากฎหมายไม่เพียงกรอบแรงงานไทยเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงแรงงานอาเซียน พิจารณาปัญหาให้ด่องแท้ แล้วค่อยแก้ครอบคลุมการจ้าง การเลิกจ้าง ดูแลแรงงานต่างด้าวอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และควรจัดให้มี One Stop Service ของต่างด้าว

#### กล่าวโดยสรุป

งานสวัสดิการสังคมของไทย จะต้องก้าวไปสู่ สถานการณ์สามกิจ โดยนับเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาสังคม ไม่แยกออกจากกันเด็ดขาดระหว่างระบบสวัสดิการกับการพัฒนาเศรษฐกิจ เพราะระบบสวัสดิการสังคมจะเป็นหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ แรงงานจะมีสิทธิ์ขึ้นได้อย่างไร ขึ้นอยู่กับระบบสวัสดิการสังคมในประเทศนั้นๆ บนพื้นฐานของการเดินศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีความเสมอภาค และไม่เลือกปฏิบัติ และสิ่งที่จำเป็นในอนาคตเมื่อเป็นประชาคมอาเซียนแล้ว ระบบภาคีสวัสดิการสังคมลงเคราะห์ อาเซียนจำเป็นที่จะต้องเกิดขึ้น โดยมีกระทรวงแรงงานเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ให้เกิดการบูรณาการจากหลายหน่วยงาน ให้ครอบคลุมแรงงานทุกมิติ เช่น การศึกษา-กระทรวงศึกษาธิการ, สุขภาพ-กระทรวงสาธารณสุข, มาตรฐานการปฏิบัติงานสามกิจ-กระทรวงอุตสาหกรรม, สวัสดิการสังคม-กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น นอกจากนี้จะต้องเร่งให้เกิดกฎหมายทางสังคม (Social Charter) เพื่อให้ทุกประเทศร่วมลงสัตยาบันและใช้เป็นกรอบในการดำเนินงานเกี่ยวกับการดูแลสิทธิสวัสดิการสังคมของแรงงานและผู้คนในอาเซียนให้เป็นทิศทางเดียวกันและเป็นรูปธรรมขึ้นด้วย.