

จุดเริ่มต้นของความไม่เป็นที่มา และการถกเถียงเกี่ยวกับการทำให้ไม่เป็นที่มา**ดร.กฤษฎา อีระโกศลพงศ์¹**

นักวิชาการอิสระ

16 ซอยเพชรเกษม 76 ถนนเพชรเกษม แขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพฯ 10160

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 13 กันยายน 2564

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 15 ตุลาคม 2564

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 18 ตุลาคม 2564

บทคัดย่อ

การศึกษาความไม่เป็นที่มาเริ่มต้นครั้งแรกในทศวรรษ 1970 มีผลงานสำคัญทั้งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และ Keith Hart เป็นปรากฏการณ์ของการทำความเข้าใจความยากจนและการว่างงานในประเทศโลกที่สาม การเสนอบทความนี้แสดงให้เห็นพัฒนาการ ข้อถกเถียง และสถานะในปัจจุบันของการศึกษาความไม่เป็นที่มา ตัวอย่างของการทำความเข้าใจเศรษฐกิจไม่เป็นที่มาไม่ใช่เฉพาะการพิจารณาการจ้างงานไม่เป็นที่มาในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและหน่วยการผลิตขนาดย่อม แล้วจำแนกให้เป็นแรงงานไม่เป็นที่มาหรือแรงงานนอกระบบ แต่การทำความเข้าใจงานและแรงงานต้องพิจารณาคุณลักษณะของงาน ความสัมพันธ์การจ้างงาน รูปแบบของงาน และสถานะการจ้างงาน เพราะยังทำให้สถานะทางอาชีพของแรงงานเหล่านั้นชัดเจน แล้วง่ายต่อการบริหารแรงงานของกระทรวงแรงงาน แต่เรื่องเหล่านี้ถูกละเลยและให้ความสำคัญน้อยกว่าแรงงานทางการ ทั้งที่แรงงานไม่เป็นที่มาตามกลุ่มอาชีพต่าง ๆ หรือแรงงานแพลตฟอร์มล้วนแล้วอยู่ภายใต้ความเสี่ยงเช่นกัน

คำสำคัญ: ความไม่เป็นที่มา, เศรษฐกิจไม่เป็นที่มา, การทำให้เป็นที่มา, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, รูปแบบของการจ้างงานที่ไม่เป็นมาตรฐาน

¹ Corresponding Author E-mail : Kritsada@outlook.com

The Origins of Informality and the Ongoing Debate about Informalization

Kritsada Theerakosonphong, Ph.D.

Independent Scholar

16 Soi Phet Kasem 76, Bang Khae Nuea, Bang Khae, Bangkok, Thailand

Received : September 13, 2021

Revised : October 15, 2021

Accepted : October 18, 2021

Abstract

The informality emerged in the 1970s with the International Labour Organization (ILO) and Keith Hart's major publication. This was the phenomena through which Third World countries started to comprehend poverty and unemployment. This article presents an overview, debate, and current scenario of informality studies. For instance, the informal economy is defined as all informal employment in economic activities and small production units. They are also classified as informal workers or freelancers. However, understanding work and labour requires taking into consideration work characteristics, employment relations, employment patterns, and employment status, since occupational status is not easily distinguishable by the Ministry of Labour's governance. These challenges have been overlooked and given less weight than formal workers. Indeed, precarity affects informal workers in occupational groupings or platform workers as well.

Keywords: Informality, Informal economy, Formalization, International Labour Organization, Non-standard form of employment

1. บทนำ

การศึกษาเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (informal economy) มีความสำคัญต่อสถานการณ์ในเวลานี้ที่นานาประเทศเผชิญสถานการณ์ของการระบาดไวรัสโคโรนา และขนาดของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการมีสัดส่วนมากไม่ใช่จำนวนประชากรของแรงงานไม่เป็นทางการหรือแรงงานนอกระบบ (informal workers) แต่การสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าเศรษฐกิจทางการ (formal economy) บ่อยครั้งมีข้อถกเถียงเศรษฐกิจไม่เป็นทางการเป็นเศรษฐกิจมืด (shadow economy) หรือเศรษฐกิจใต้ดิน (hidden economy) จัดเป็นกิจกรรมที่ผิดกฎหมายและไม่จ่ายภาษี เป็นเหตุให้เกิดการคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐและผู้มีอิทธิพลแสวงหาประโยชน์จากความไม่เป็นทางการ

วัตถุประสงค์ของบทความนี้จึงแบ่งเป็นสองส่วนหลัก คือ 1) การทบทวนจุดเริ่มต้นของการศึกษาความไม่เป็นทางการเพื่ออธิบายให้เห็นภาพรวมของการนำไปปฏิบัติทางนโยบายตั้งแต่ทศวรรษ 1970 มาจนถึงปัจจุบัน และ 2) การนำเสนอข้อถกเถียงของความไม่เป็นทางการ แล้วเชื่อมโยงให้เห็นปัญหาของการทำความเข้าใจความไม่เป็นทางการที่คลุมเครือ โดยเฉพาะสถานการณ์ปัจจุบันที่เกิดการจ้างงานรูปแบบใหม่ผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ทำให้เกิดปัญหาการตีความต่าง ๆ แบบเหมารวมตามมว่า งานแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นงานไม่เป็นทางการ ดังนั้น การศึกษาความไม่เป็นทางการ ยังต้องทำความเข้าใจถึงรูปแบบของการจ้างงานและสถานะการจ้างงาน

การทำความเข้าใจเศรษฐกิจไม่เป็นทางการจึงมีขนาดใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศมีรายได้ต่ำ เพราะการจ้างงานในภาคทางการมีสัดส่วนน้อยกว่าภาคไม่เป็นทางการ รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐจึงพยายามทำให้เกิด “การเปลี่ยนผ่านจากความไม่เป็นทางการสู่ความเป็นทางการ” ส่วนของแนวทางไม่ใช่การทำให้เป็นทางการของสถานะการจ้างงานและรูปแบบของการจ้างงาน เพราะการจ้างงานที่ไม่มั่นคง ทั้งงานเหมาช่วงและงานบางเวลา ล้วนแล้วเป็นงานที่มีความเสี่ยง (precarious work) แต่ทางปฏิบัติแล้ว เป็นการจ้างงานทางการ (formal employment) เนื่องจากมีความสัมพันธ์การจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง กลายเป็นช่องว่างของนโยบายที่ทำให้เกิดความเป็นทางการ แต่ไม่คำนึงถึงผลกระทบของการจ้างงานที่มีความเสี่ยง แล้วปัญหาสำคัญคือ บางอาชีพมีสถานะการจ้างงานเป็นแรงงานไม่เป็นทางการ เป็นการตีความสัมพันธ์การจ้างงานว่าไม่มีนายจ้าง ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานอิสระตามคำจำกัดความของกระทรวงแรงงาน เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

การศึกษาของบทความนี้เป็นกรณีวิเคราะห์วรรณกรรม และใช้แนวทางการทำให้เป็นทางการของแรงงานไม่เป็นทางการ ไม่ได้มีเฉพาะส่งเสริมโอกาสการมีงานทำและพัฒนาทักษะให้ลูกจ้างเป็นผู้ประกอบการรายย่อย แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานเกษตร หรืออาชีพอื่น ข้อเสนอเชิงนโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ตามข้อแนะนำฉบับที่ 204 ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจไม่เป็นทางการสู่ทางการ ของ ILO² ให้มีความสำคัญที่ “แนวทางการทำให้เป็นทางการ” (formalization approaches) เป็นแนวคิดที่ใช้ในการอภิปรายส่วนที่ 4 ของบทความนี้ แต่การทำให้เป็นทางการไม่ได้หมายความว่า แนวทางของนโยบายหรือมาตรการจะสร้างความเป็นธรรมของการจ้างงาน เพราะมีตัวอย่างให้เห็นของการทำให้เป็นทางการ แล้วทำให้แรงงานไม่มีความมั่นคงทางรายได้และอาชีพ เช่น การทำให้แรงงานทางการออกจากงานที่ไม่กำหนดระยะเวลาและมีสัญญาจ้างงานถาวร แล้วมาทำงานชั่วคราวให้บริการส่งผ่านแอปพลิเคชัน ขณะที่ภาครัฐตีความผู้ขับรถเหล่านี้เป็นแรงงานไม่เป็นทางการ เป็นปัญหามากที่ภาครัฐไม่ได้พิจารณาลักษณะของงาน

² สาระสำคัญของแนวทางตามข้อแนะนำฉบับที่ 204 มีดังนี้ 1) การจ้างงานและส่งเสริมความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 2) การบังคับใช้ของมาตรฐานแรงงานหลักและสิทธิพื้นฐาน 3) การมีผู้แทน การจัดตั้ง และการเสวนาทางสังคม 4) ความเท่าเทียมทางเพศสภาพ เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ชนชั้น ความพิการ และอายุ 5) ความเป็นผู้ประกอบการ ทักษะ การเงิน การจัดการและเข้าถึงตลาด 6) การขยายการคุ้มครองทางสังคม ความมั่นคงทางสังคม และการจัดสวัสดิการสังคม 7) การพัฒนาเมืองและท้องถิ่น

2. ความเป็นทางการและความไม่เป็นทางการของงาน แรงงาน และเศรษฐกิจ

การศึกษาเรื่องความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จำแนกออกได้หลายแขนงทางสังคมศาสตร์ แต่ที่พบและมีผลงานสำคัญย้อนหลังในเรื่องนี้ คือ “ด้านสังคมวิทยา มานุษยวิทยา และเศรษฐศาสตร์” หากพิจารณาตามวาระการพัฒนา ระหว่างประเทศ ยิ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวว่า ความไม่เป็นทางการเป็นเงื่อนไขสำคัญให้ประเทศพัฒนาแล้วต่อรองกับ ประเทศกำลังพัฒนา เพื่อกำหนดระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งผลให้ตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1960 เริ่มเห็นชัดว่า การแบ่ง ประเทศโลกได้ประกอบด้วยสามภูมิภาค ได้แก่ แอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา เป็นเหตุที่ทำให้คำว่า “ภาคไม่เป็นทางการ” ปรากฏขึ้นเป็นชุดความคิดและแนวทางปฏิบัติเช่นนี้ในเวทีระหว่างประเทศ อีกทั้งมีข้อถกเถียงสำคัญของเรื่องก็คือ กิจกรรม ทางเศรษฐกิจในสามภูมิภาคนี้มีสัดส่วนของความไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ ไม่มีการจ้างงานทางการ และขาดการเข้าถึง การศึกษาและพัฒนาอาชีพ

2.1 ความเข้าใจเบื้องต้นของความเป็นทางการและความไม่เป็นทางการ

การศึกษาเรื่องความไม่เป็นทางการในส่วนนี้ เป็นการสำรวจจากพจนานุกรมและสารานุกรม เพื่อแสดงให้เห็น ความหมายทั่วไปและเฉพาะศาสตร์แขนงใดแขนงหนึ่งก่อนพิจารณางานวิจัยและนโยบายที่ผ่านมาจาก ILO ด้วยเหตุที่เรื่องนี้ มีการศึกษามากกว่าห้าทศวรรษแล้ว ทำให้องค์ความรู้พัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่กลับไม่บรรจุความเป็นทางการและความไม่ เป็นทางการไว้ ซึ่งทั้งสองคำในบทความนี้มีความครอบคลุมกว้างกว่าการพิจารณาเฉพาะมิติด้านแรงงาน เพราะตามข้อแนะ ฉบับที่ 204 ของ ILO ที่ใช้เป็นแนวทางการวิเคราะห์ของบทความนี้ ทำให้ไม่ได้เน้นเฉพาะการประกันสังคมและการคุ้มครอง ทางกฎหมายแรงงาน

เมื่อทบทวนความหมายทั่วไปจาก “Oxford Learner’s Dictionary of Academic English” อธิบายคำว่า “ความเป็นทางการ ครอบคลุมทั้งกระบวนการ สถานการณ์ พฤติกรรมที่แสดงถึงระดับของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหนึ่ง กับอีกบุคคลหนึ่ง หรือทำอะไรบางสิ่งที่มีความเป็นทางการ เช่น กระบวนการทางกฎหมายและธุรกิจ” (Duncan, 2014, p. 341) ในความหมายข้างต้น แสดงให้เห็นความเป็นทางการ มีลักษณะตรงข้ามกับความไม่เป็นทางการ อีกทั้งมีความพยายาม ทำให้ความไม่เป็นทางการกลายสู่ความเป็นทางการตามแนวทางของความเป็นสมัยใหม่ (Modernity) ที่แพร่หลายมาตั้งแต่ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง

การศึกษาด้านสังคมวิทยามีหนังสือสำคัญในเรื่องความไม่เป็นทางการคือ “Informality: Social Theory and Contemporary practice” เป็นการอธิบายความไม่เป็นทางการโดยใช้ทฤษฎีทางสังคม และให้ความสำคัญต่อการ เปลี่ยนแปลงทางสังคมในช่วงปลายศตวรรษ 20 เพราะเกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการ อย่างเช่น ระบบราชการเป็น ข้อจำกัดที่ไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยี อีกทั้งระบบราชการมีการคอร์รัปชันและอุปถัมภ์ค้ำจุนคนใกล้ชิด แสดงถึงความไม่เป็น ทางการที่ซ่อนอยู่ภายในความเป็นทางการ นอกจากนี้ ผู้กำหนดนโยบายใช้แนวทางปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนแบบแผนและค่านิยม ทำให้การตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้มีความไม่เป็นทางการ ขณะที่การเกิดขึ้นของแพลตฟอร์มออนไลน์ต่าง ๆ แพร่หลาย ตั้งแต่ทศวรรษ 2010 ทำให้การปฏิสัมพันธ์ที่เป็นทางการเกิดขึ้นด้วยชุมชนเสมือน (virtual space) แสดงถึงความสัมพันธ์ไม่ เป็นทางการและทางการไม่สามารถแยกขาดกันได้และต้องพึ่งพิงอาศัยกัน (Misztal, 2000; 2015)

การปฏิสัมพันธ์ของความเป็นทางการและความไม่เป็นทางการ ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์ส่วนตัว โดยเฉพาะ “ความไว้วางใจ” (trust) ผลที่ตามมาเกิดการปฏิบัติการไม่เป็นทางการในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม ทำให้แนวทาง ปฏิบัติ (conduct) ของความไม่เป็นทางการ และกฎเกณฑ์ (rules) ของความเป็นทางการ ปรากฏให้เห็นที่ทั้งสอดคล้องทาง เดียวกันหรือขัดแย้งกัน (เช่น จักรยานยนต์รับจ้างสาธารณะเคยกำหนดให้รับผู้โดยสารในบริเวณของสถานที่ตั้งวิน แต่เมื่อ ความเป็นทางการของเทคโนโลยีเกิดขึ้นมาทำลาย ส่งผลให้อาชีพนี้ถูกมองว่าไม่ปรับตัวตามความเป็นสมัยใหม่) (Misztal, 2015) ดังนั้น ความไม่เป็นทางการไม่ได้จำกัดเฉพาะทฤษฎีทางสังคม แต่บ่อยครั้งในการศึกษาเรื่องนี้มักกล่าวถึงเรื่องของการจ้างงาน (employment) ทั้งคำว่าแรงงานไม่เป็นทางการและเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ ด้วยเหตุที่มีความเกี่ยวข้องกัน

สถานการณ์และปฏิบัติการที่เกิดขึ้นในการดำรงชีวิต รวมถึงเน้นความสัมพันธ์ทำให้เกิดการเชื่อมต่อกับคุณลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม (Misztal, 2000)

การศึกษาความไม่เป็นทางการในปัจจุบัน จึงแตกต่างจากข้อเสนอของหนังสือข้างต้นในสองทศวรรษก่อน ดังที่ปรากฏการณ์การทำให้เป็นเมืองและเทคโนโลยีเกิดขึ้นอย่างพลวัต เหมือนกับที่บทความบางชิ้นศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์และปฏิบัติการข้างต้น แล้วเรียกปรากฏการณ์ของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (platform economy) ทำให้เกิดความไม่เป็นทางการดิจิทัล (digital informality) (Endo, 2021) หรือความไม่เป็นทางการที่ทำให้เป็นทางการ (formalized informality) (Frey, 2020) จากมุมมองความสัมพันธ์นี้ในตัวอย่างของการขนส่งมวลชนในเมือง (urban transportation) มีบทความที่แสดงถึงช่องว่างระหว่างความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เห็นถึงความเหลื่อมซ้อนของความสัมพันธ์ แม้เกิดความขัดแย้งของปฏิบัติการที่มีสาเหตุจากระบบราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้เล่นที่ไม่ใช่รัฐ แต่ก็ได้ปฏิเสธความเป็นทางการที่เหลื่อมซ้อนกับความไม่เป็นทางการ (Cervero, 2000; Wattanawanyoo, 2019; Sopranzetti, 2021)

การทำความเข้าใจความเป็นทางการและความไม่เป็นทางการตามแนวทางการศึกษาทางสังคมวิทยา (sociological perspectives) พบว่า ทั้งพจนานุกรมและสารานุกรมเฉพาะทาง ไม่บรรจุทั้งสองคำนี้ไว้เป็นคำสำคัญสำหรับการสืบค้นไว้ในหนังสือ เนื่องจากเป็นเรื่องหรือประเด็นเฉพาะทางวิชาการ และไม่ใช้คำศัพท์ที่แพร่หลายทางสากล เหมือนกับการเรียกคำว่า “ภาคไม่เป็นทางการ” (informal sector) และ “เศรษฐกิจไม่เป็นทางการ” (informal economy) เช่น

(1) “The Oxford Dictionary of Sociology” อธิบายทั้งสองคำในแง่มุมที่แตกต่างกัน เศรษฐกิจไม่เป็นทางการ เป็นคำที่ใช้เพื่อรองรับงานที่ไม่มีตลาด หรือเป็นรูปแบบของตลาดมืด ตลาดใต้ดิน หรือตลาดซ่อนเร้น แต่นักเศรษฐศาสตร์พิจารณาว่าเป็นงานที่ไม่ถูกวัดรายได้ประชาชาติและเกิดความคลุมเครือให้กับสถิติการมีงานทำ บ่อยครั้งกำหนดเป็นงานที่ผิดกฎหมายและไม่จ่ายภาษีตามกฎหมาย ส่งผลให้สถานะของแรงงานไม่เป็นทางการถูกทำให้กลายเป็นชายขอบ (marginalization) กรณีของการศึกษาภาคไม่เป็นทางการในสังคมวิทยา พิจารณาเป็นทฤษฎีของกระบวนการพัฒนาที่ครอบงำประเทศโลกที่สามในทศวรรษ 1970 ทั้งความยากจนและความไม่เท่าเทียม (Scott, 2014, pp. 354-355)

(2) “International Encyclopedia of Social Policy” อธิบายคำว่าเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ เป็นรูปแบบของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เกิดการแลกเปลี่ยนนอกพื้นที่ของภาคทางการ หมายถึง ภาคไม่เป็นทางการ (informal sector) เป็นส่วนเติมเต็มให้ภาคทางการ เพื่อลดช่องว่างความไม่เท่าเทียมระหว่างสองภาคนี้ลง และเป็นทางเลือกให้ภาคไม่เป็นทางการเกิดการจ้างงานไม่เป็นทางการ (informal employment) มากขึ้น อันที่จริง เป็นผลกระทบตามมาของ post-Fordism ซึ่งเป็นระบอบของการสะสมใหม่และผลิตซ้ำทางสังคมให้ภาคไม่เป็นทางการขยายตัวและสร้างผลผลิตทางเศรษฐกิจมากขึ้น อีกด้าน ทำให้แรงงานในภาคไม่เป็นทางการอ่อนแอลง (Williams, 2010, pp. 663-665) ด้วยเหตุที่งานไม่เป็นทางการ (informal work) เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่มีการจดทะเบียน ไม่มีการจ่าย payroll taxes ของประกันสังคม ไม่ได้รับการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน แรงงานจึงได้รับค่าตอบแทนต่ำเพราะจัดเป็นส่วนหนึ่งในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ ถือเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ ดังนั้น แรงงานต้องเผชิญกับความเสี่ยงและความไม่มั่นคงทางสังคม (Stelzl, 2010a, p. 663; 2010b, pp. 665-666)

ถึงอย่างไร การถกเถียงคำว่าความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ยังเป็นความคลุมเครือและขาดความชัดเจนทั้งในมุมมองของภาครัฐ นักวิชาการและนักกิจกรรม NGOs และองค์กรระหว่างประเทศ แต่การนำเสนอบทความนี้เน้นขอบเขตของความไม่เป็นทางการจำกัดความไว้ที่งาน แรงงาน การจ้างงาน และเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ เพื่อไม่ให้การนำเสนอรวมถึงความไม่เป็นทางการด้านอื่น เช่น เมือง ภาษี และอื่น ๆ ซึ่งมี “The Global Encyclopedia of Informality” เป็นสารานุกรมที่จัดทำขึ้นภายใต้ Global Informality Project (GIP) เริ่มดำเนินโครงการมาตั้งแต่ปี 2013 และให้คำอธิบายเกี่ยวกับความไม่เป็นทางการไว้หลายมิติ โดยเฉพาะการปฏิบัติการไม่เป็นทางการ (informal practices) ที่

แสดงให้เห็นการเชื่อมต่อปัญหาต่าง ๆ อาทิ การคอร์รัปชัน ความยากจนและการพัฒนา ศีลธรรม การย้ายถิ่น และอื่น ๆ อีก ทั้งไม่สามารถอธิบายความไม่เป็นทางการที่ดำรงอยู่ในสถานที่แห่งหนึ่งเป็นลักษณะสากลในทุกแห่งหน ขณะที่ความไม่เป็นทางการมีลักษณะตัดข้ามเป็นความสัมพันธ์แบบเครือข่ายและมีความเป็นส่วนตัวสูง ดังนั้น ความไม่เป็นทางการตามแนวทางสังคมวิทยาในช่วงปลายศตวรรษ 20 จึงค้นหากลวิธีทำให้เป็นทางการ แต่ไม่ได้มองความสำคัญและใช้ประโยชน์อีกด้านของความไม่เป็นทางการที่เชื่อมต่อกันอย่างสลับซับซ้อนในโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม (Ledeneve, 2018)

ในกรณีของประเทศไทย สนใจเรื่องความไม่เป็นทางการตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 มีเหตุสำคัญดังนี้

ประการแรก การทำความเข้าใจเศรษฐกิจประเทศ แบ่งเป็นภาคทางการและภาคไม่เป็นทางการ แรงงานทั้งสองภาคมีทั้งในสาขาอาชีพการขนส่ง พาณิชยกรรม บริการ อุตสาหกรรมและหัตถกรรม แต่ไม่มีการศึกษาเรื่องแรงงานไม่เป็นทางการและภาคไม่เป็นทางการอย่างเป็นระบบ ทำให้ข้อมูลการศึกษาเฉพาะประเด็นไม่สามารถใช้ในการกำหนดนโยบายส่งเสริมอาชีพได้ (ประดิษฐ์ ชาสมบัติ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2531) แต่สถานการณ์เกิดขึ้นรวดเร็วกว่าการวิจัยเรื่องนี้ ดังที่ขนาดของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการในภาคอุตสาหกรรมการผลิตและบริการเติบโตรวดเร็ว พิจารณาจาก GDP มากกว่า 9% ในปี 1987 แล้วเพิ่มขึ้นเป็น 11.7% และ 12% ในปี 1988 และ 1989 ตามลำดับ แต่เกิดปัญหาความยากจนและการว่างงานตามมา แล้วภาคไม่เป็นทางการในเมือง (urban informal sector) จึงเป็นหน่วยการศึกษาที่สำคัญของแรงงานไม่เป็นทางการ (Romijn, 1993)

ประการสอง คุณลักษณะของภาคไม่เป็นทางการในประเทศไทย แบ่งดังนี้ (1) ภาคเกษตรกรรมต้องการแรงงานทักษะต่ำและราคาถูก แต่แรงงานเหล่านี้ย้ายถิ่นมาทำงานในเมืองมากขึ้น (2) จำนวนบรรษัทขนาดใหญ่มีมากขึ้น และความต้องการจ้างแรงงานรับเหมาช่วง (3) ภาคทางการไม่รองรับความต้องการของเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แต่ภาคไม่เป็นทางการช่วยเติมเต็มให้แรงงานมีงานทำในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน (4) ภาคไม่เป็นทางการจัดเตรียมสินค้าและบริการราคาถูก เหมาะกับกลุ่มที่มีรายได้ปานกลาง (5) ภาคไม่เป็นทางการมีความสำคัญต่อหน้าที่ทางสังคม โดยจัดเตรียมงานและรายได้ให้แก่ประชาชนไทยนับล้านคน (6) ระบบเศรษฐกิจมีความเป็นสมัยใหม่มากขึ้น ขณะเดียวกัน แรงงานในเมืองเพิ่มขึ้นและแรงงานเกษตรเข้าถึงและเรียนรู้ชีวิตในเมืองได้ง่ายขึ้น จนกลายเป็นแรงงานไม่เป็นทางการในเมือง ทั้งงานขายอาหาร งานบริการ งานผลิต งานก่อสร้าง และงานขนส่ง หรือไม่กี่ทำงานให้บริษัทหรือนายจ้างที่จ้างงานไม่เป็นทางการ (ILO, 1996, pp. 1-2)

ประการสาม คำจำกัดความของแรงงานไม่เป็นทางการในเวลานั้น คือ “ผู้ว่าจ้างตนเอง” (self-employed) ครอบคลุมถึงคนทำงานให้ครอบครัวและเป็นผู้ประกอบการขนาดย่อม นอกจากสถานการณ์ในประเทศไทยเวลานั้น ยังทำให้การจ้างงานเหมาช่วง (subcontracting) สำหรับแรงงานไม่เป็นทางการในภาคอุตสาหกรรม (ILO, 1995, p. 57) เช่น งานเกี่ยวกับเครื่องประดับและอัญมณี ทั้งในด้านออกแบบ รูปแบบ และจัดเตรียมวัตถุดิบ แล้วเวลานั้นปัญหาสำคัญของการจ้างงานเหมาช่วง ไม่ใช่เรื่องสภาพการทำงาน แต่เป็นการจ่ายค่าตอบแทนที่ล่าช้า (Phongpaichit & Charsombut, 1988, pp. 42-43) อย่างไรก็ตาม ILO จำแนกการจ้างงานตนเองและการจ้างงานเหมาช่วง เป็นสองในสี่ของรูปแบบของการจ้างงานที่ไม่เป็นมาตรฐาน (non-standard form of employment) ยังไม่นับรวมการจ้างงานบางเวลาและการจ้างงานชั่วคราว ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นงานไม่มั่นคง (ILO, 2016) การจำแนกเช่นนั้นในปลายทศวรรษ 1980 จริงแล้วเป็นคนละเรื่องกับการจำแนกความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ เพราะไม่ว่าจะรูปแบบการทำงานใดก็ปรากฏให้เห็นภาคทางการและไม่เป็นทางการ

การศึกษาที่ผ่านมาเมื่อสองทศวรรษก่อน เน้นที่ภาคไม่เป็นทางการในทัศนมิติของเศรษฐกิจและกฎหมายมองว่าอยู่นอกกฎหมาย เช่น งานวิจัยของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ นวลน้อย ตรีรัตน์ (2543) เคยศึกษากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมาย ทั้งลอตเตอรี่ การพนัน บริการทางเพศ และยาเสพติด ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการจัดการภาครัฐ แต่มายาคติของความไม่เป็นทางการเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องอาจเป็นการตีความเพียงด้านเดียว ขณะที่ตั้งแต่ทศวรรษ 2010 เริ่มเห็นทิศทางการจัดการปัญหาแรงงานและเศรษฐกิจไม่เป็นทางการที่เป็นข้อเสนอการป้องกันมากกว่า

การใช้กฎหมายลงโทษ จะทำอย่างไรให้คนกลุ่มนี้มีสถานะทางการ และคนเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย ไม่เพียงแต่การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายให้สอดคล้องกับข้อแนะนำปีที่ 204 ของ ILO เพื่อเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม (ILO, 2014) เหมือนกับที่ภาครัฐไทยพยายามใช้มาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ผ่านแอปพลิเคชันในช่วงการระบาดของโคโรนาไวรัส เรียกว่า E-formality (Chacaltana, Leung & Lee, 2018) แต่ต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางของการคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป (transformative social protection) เพื่อเกิดการปรับเปลี่ยนแบบแผน ทัศนคติ วิธีคิด รวมถึงกฎหมายที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานทางการและไม่เป็นทางการ (Devereux, 2021; Devereux & Sabates-Wheeler, 2004)

ส่วนการศึกษาเรื่องความไม่เป็นทางการในขอบเขตของแรงงานและเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ ปรากฏว่ามี การสำรวจสถานะองค์ความรู้ของนักวิชาการเป็นระยะ ๆ เพื่อเป็นชุดความรู้สำหรับการสังเคราะห์ความรู้และประโยชน์สำหรับการกำหนดนโยบาย ทั้งงานวิจัยของ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2549); ตะวัน วรณรัตน์ (2555); ธาณี ชัยวัฒน์ (2559); กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2561) แต่ภาพรวมที่มีปัญหาร่วมกันคือ ความไม่ครอบคลุมของแรงงานทุกอาชีพ และปัญหาคล้ายคลึงกันของการคุ้มครองแรงงานคือ สภาพการทำงาน ความมั่นคงทางรายได้และอาชีพ สวัสดิการแรงงาน และการรับรองสถานะทางกฎหมาย อีกทั้งงานวิจัยศึกษาเกี่ยวกับแรงงานไม่เป็นทางการ มุ่งเน้นเฉพาะบางอาชีพ เช่น ผู้ค้าข้างทาง จัดเป็นข้อเสนอเฉพาะกลุ่ม ไม่ครอบคลุมแรงงานไม่เป็นทางการทั้งหมด ขณะที่นโยบายการบริหารจัดการแรงงานไม่เป็นทางการก็ไม่ได้จำแนกออกตามกลุ่มอาชีพ ส่งผลให้ขาดมาตรการของการจัดการที่เหมาะสม (นฤมล นิราทร, 2560)

ในปัจจุบัน การจำกัดความสถานะของแรงงานไม่เป็นทางการ หรือเรียกกันว่า “แรงงานนอกระบบ” คือ “ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานทางการหรือแรงงานในระบบ” ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติจำกัดความเช่นนี้ตามที่ประชุมระหว่างประเทศของนักสถิติแรงงาน จึงทำให้ความเป็นทางการครอบคลุมถึงผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40 (กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจแรงงานมหภาค กองเศรษฐกิจการแรงงาน, 2564, น. 12) จึงเป็นเหตุให้คำจำกัดความนี้ไม่สอดคล้องกับตามแนวทางกฎหมาย (legal approaches) เพราะกระทรวงแรงงานใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในมาตรา 5 ของกฎหมายทำให้จำกัดความว่า ลูกจ้างต้องมีนายจ้างแล้วได้รับค่าจ้างหรือเงินรูปแบบอื่น คนกลุ่มนี้เป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 ภายใต้กฎหมายประกันสังคม ทำให้ใครก็ตามอยู่นอกมาตรานี้ ถือเป็นแรงงานไม่เป็นทางการทั้งหมด

2.2 จุดเริ่มต้นของนโยบายและการศึกษาความไม่เป็นทางการตั้งแต่กลางศตวรรษ 20

การศึกษาความไม่เป็นทางการในประเทศไทย พบงานวิจัยที่ผ่านมามีตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 เน้นศึกษาที่ “ภาคไม่เป็นทางการ” หรือที่เรียกว่า “ภาคนอกระบบ” (informal sector) แต่ขาดการทำความเข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์ของแนวทางการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization) ส่วนนี้เป็นการนำเสนอความไม่เป็นทางการตามแนวทางของ ILO โดยใช้การอธิบายตามลำดับเวลาของข้อเสนอเรื่องนี้ เพื่อให้เห็นพัฒนาการของนโยบายแรงงานและสังคมในระดับโลก เพราะอันที่จริงแล้ว วาทกรรมการพัฒนาของความไม่เป็นทางการปฏิบัติการณ์มาตั้งแต่หลังสงครามโลกที่สอง โดยใช้เหตุของการว่างงานอธิบายปรากฏการณ์ความด้อยพัฒนาในประเทศโลกที่สาม แล้วเริ่มต้นขึ้นจากการปฏิบัติการของ ILO ไม่ใช่เฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรป เพราะทิศทางนโยบายของ ILO ในทศวรรษ 1950 จึงเน้นความร่วมมือด้านการวางแผนกำลังคนและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ทั้งด้านการศึกษาและฝึกอบรมในรูปแบบของความร่วมมือทางวิชาการ (technical cooperation) แต่ขอบเขตของภารกิจคืองานในภาคอุตสาหกรรม และยังไม่ปรากฏการเรียกงานนอกภาคอุตสาหกรรมเป็นงานในภาคไม่เป็นทางการ (Alcock, 1971; Benanav, 2019; Maul, 2019)

นโยบายแรงงานโลกระหว่างทศวรรษ 1950-1960 เน้นนโยบายการมีงานทำ (full employment policy) กลายเป็นทิศทางพัฒนาของนานาประเทศที่ต้องดำเนินการเรื่องนี้ กรณีของประเทศไทยพบเอกสารทางการ แสดงให้

เห็นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เคยร่วมมือกับประเทศในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกและเป็นประเทศเจ้าภาพสำหรับการจัดประชุมภาคเอเชียทางวิชาการเกี่ยวกับกำลังคนของ ILO ในปี 1952 หลังจากนั้น การส่งเสริมการมีงานทำเป็นภารกิจที่สำคัญของกรมประชาสงเคราะห์ ได้แก่ การจัดหางาน การอบรมอาชีพ การแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติ และอื่น ๆ (หอจดหมายเหตุแห่งชาติ, 2495) อีกทั้งการประชุมลักษณะนี้เกิดในภูมิภาคแอฟริกาและลาตินอเมริกา เช่นเดียวกัน ขณะที่ ILO ผลักดันเรื่องการมีงานทำเป็นวาระการพัฒนาในระดับโลก สอดคล้องกับทิศทางนโยบายเศรษฐกิจคนเขียนที่ครอบงำการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลักอยู่ในเวลานั้น

วาทกรรมการพัฒนาที่มีจุดเริ่มต้นของความไม่เป็นทางการโดย ILO ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 แทนที่การแบ่งระหว่างภาคดั้งเดิม (traditional sector) และภาคใหม่ (modern sector) แล้วมาเรียกว่า “ภาคไม่เป็นทางการ” (informal sector) แต่เดิมไม่ได้เป็นที่รู้จักในคำนี้ จะรู้จักแค่การแบ่งเขตเมืองอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม (Weeks, 1975; Sethuraman, 1976; Lewis, 1979; Benanav, 2019) จึงเป็นแนวคิดใหม่เพื่อให้เกิดการมีงานทำและกำลังแรงงานในเศรษฐกิจภาคทางการ พร้อมกับพัฒนาแผนงานการมีงานทำทั่วโลก (World Employment Programme: WEP) ในปี 1969 ซึ่งทิศทางนโยบายแรงงานทำให้นักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาให้ความสำคัญต่องานวิชาการของนักมานุษยวิทยาและนักสังคมวิทยา โดยเฉพาะ Hans Singer และ Richard Jolly มีบทบาทต่อการผลักดัน WEP และการศึกษากิจการทางเศรษฐกิจในภาคไม่เป็นทางการของประเทศเคนยา (Benanav, 2019) แต่เป็นแนวทางการศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนา ซึ่งมองภาคไม่เป็นทางการเป็นปัญหาความยากจนในเมือง ขณะที่นักสังคมวิทยา นักมานุษยวิทยา นักภูมิศาสตร์ และนักประวัติศาสตร์ เห็นว่าภาคไม่เป็นทางการเป็นโอกาสการทำงานและมีรายได้ เช่น การย้ายถิ่นมาทำงานแล้วส่งเงินกลับพื้นที่ต้นทาง (Hart, 1985; Lewis, 1979)

ก่อนจะอธิบายถึงกรณีของการศึกษาเคนยาและกานา รวมถึงผลงานสำคัญของนักมานุษยวิทยาอย่าง Keith Hart แท้จริงแล้ว Singer และ Jolly ใช้คำว่า “ภาคไม่เป็นทางการ” มาก่อน Hart ซึ่งเริ่มใช้คำนี้ในปี 1973 (Benanav, 2019; Kanbur, 2021; Tokman, 2007) แต่เกิดข้อถกเถียงตามมา เพราะผลงานที่ศึกษาเรื่องความไม่เป็นทางการใน International Labour Review หลายชิ้น ยืนยันว่า Hart เริ่มต้นใช้คำว่าภาคไม่เป็นทางการเป็นครั้งแรกในบทความ ‘Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana’ มีกรณีศึกษาของประเทศกานามาก่อนที่ ILO มาศึกษาในกรณีของประเทศเคนยา เนื่องจากบทความของ Hart เผยแพร่ในปี 1973 หลังจากรายงานศึกษาของ ILO ในปี 1972 แต่ Hart เสนอในบทความของตนเองว่าเก็บข้อมูลภาคสนามที่กานาระหว่าง 1965-1968 แล้วเคยเสนองานวิจัยใน Conference on Urban Unemployment in Africa ที่ University of Sussex ในปี 1971 (Hart, 1973; Weeks, 1975; Sethuraman, 1976)

ตามที่ Hart (1973) จำแนกคำว่าภาคทางการและไม่เป็นทางการด้วยโอกาสทางรายได้ระหว่างผู้ที่ทำงานรับค่าจ้างและการจ้างงานตนเอง เป็นภาคใหม่ของเศรษฐกิจเมือง โดยจำแนกให้คนทำงานมีผลิตภาพการทำงานต่ำ ลักษณะงานต่ำระดับ และเป็นกลุ่มคนว่างงาน ทั้งนี้ Hart พิจารณาว่าภาคไม่เป็นทางการเป็นเรื่องโอกาสทำให้มีรายได้ (income opportunity) ซึ่งอยู่นอกเหนือจากการจ้างงานทางการ ทั้งค่าจ้างงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือการได้รับเงินโอนจากบำนาญ สิทธิประโยชน์การว่างงาน และอื่น ๆ ขณะที่ภาคไม่เป็นทางการมีรายได้จากการทำงานหักกลุ่มย่อย ได้แก่ (1) กิจกรรมปฐมภูมิและทุติยภูมิต่าง ๆ เช่น เกษตรกรรม กสิกรรม ก่อสร้าง ศิลปินอิสระ ช่างตัดเสื้อ และอื่น ๆ (2) วิสาหกิจหรือกิจการที่ต้องใช้ทุน เช่น ที่อยู่อาศัย การขนส่ง สาธารณูปโภค กิจกรรมที่ต้องใช้การเช่า และอื่น ๆ (3) กิจกรรมขนาดย่อม เช่น การค้าขายในตลาด การค้าข้างทาง และอื่น ๆ (4) บริการอื่น เช่น นักดนตรี ช่างถ่ายภาพ ช่างตัดผม ช่างซ่อม และอื่น ๆ (5) การโอนจ่ายเงินเอกชน เช่น เงินสมนาคุณ เงินบริจาค และเงินกู้ยืม เหล่านี้จำแนกเป็นรายได้ไม่เป็นทางการ แต่ถูกกฎหมาย ส่วนมีงานบริการและการโอนจ่ายเงินที่ไม่มีถูกต้องตามกฎหมายก็มีอีกกลุ่มที่ Hart ได้จำแนกไว้ เช่น เงินที่มาจากคอร์รัปชันทางการเมือง การแอบลักลอบขาย การฟอกเงิน และอื่น ๆ

การจำแนกให้เห็นความไม่เป็นทางการแบบผิดกฎหมายของแหล่งที่มารายได้ ทำให้การทำความเข้าใจของนักเศรษฐศาสตร์การพัฒนาเสนอว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ เป็นเศรษฐกิจสีดำ หรือเศรษฐกิจใต้ดิน ขณะที่ความเป็นทางการเป็นกฎเกณฑ์ของการครอบงำในรูปแบบของระบบราชการ ส่งผลให้เศรษฐกิจไม่เป็นทางการเชื่อมต่อกับความเป็นทางการ แต่จริงแล้วเป็นปัญหาของช่องว่างระหว่างความรวยและความยากจนในเมือง และวาทกรรมการพัฒนาไม่สามารถทำให้ความไม่เป็นทางการเหล่านี้เป็นทางการได้ ทำให้แรงงานที่เป็นส่วนสำคัญของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการต้องเผชิญกับการทำให้เป็นสมัยใหม่ จึงนำไปสู่ข้อเสนอของการผ่อนปรนกฎหมายและลดขนาดของระบบราชการลงให้ภาคไม่เป็นทางการสร้างโอกาสทางรายได้ (Hart, 1985; 2010)

ทั้งนี้ แนวคิดภาคไม่เป็นทางการของ Hart สอดคล้องทางเดียวกับ Singer และ Jolly เพราะถูกครอบงำด้วยลัทธิการพัฒนาที่แบ่งอาณาบริเวณต่าง ๆ ออกเป็นสองส่วน กรณีของประเทศไทยได้รับอิทธิพลของแนวคิดและนโยบายนี้ โดยเฉพาะนักวิชาการสังคมศาสตร์ในทศวรรษ 1980-2000 ที่แบ่งเศรษฐกิจเป็นสองส่วนระหว่างเมืองและชนบท ขณะเดียวกัน การศึกษารัฐศาสตร์ไทยเคยเสนอแนวคิด “สองนคราประชาธิปไตย” และ “บูรพาภิวัฒน์” วิธีคิดของนักวิชาการยุคนั้นได้รับอิทธิพลจากลัทธิการพัฒนาของการทำให้เป็นสมัยใหม่ (modernization) และความสัมพันธ์เป็นแบบทวิลักษณ์ (dualism) เมื่อมองย้อนกลับมาที่สถานะด้อยพัฒนา (underdeveloped) ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เกิดความทวิลักษณ์อันเป็นผลสืบเนื่องของระบอบอาณานิคม แม้การปลดปล่อยประเทศเหล่านั้นแล้วตั้งแต่ทศวรรษ 1950 เหมือนมีความเป็นอิสระทางการเมือง แต่จริงแล้วทำให้เกิดสถานะของการพึ่งพิง (dependency) เพราะพึ่งเป็นจุดเริ่มของการก่อรูปเป็นรัฐชาติ (Hart, 1974)

ส่วนข้อเสนอภาคไม่เป็นทางการของ ILO ให้ความสำคัญต่อแนวทางเศรษฐศาสตร์การพัฒนามากกว่าสังคมวิทยา และมานุษยวิทยา แต่ไม่ว่าศาสตร์แขนงใดก็สนับสนุนข้อเสนอของการแบ่งเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์ (dual economy) พบว่าเป็นการอธิบายถึงความสัมพันธ์ของเมืองในประเทศโลกที่สาม แบ่งออกเป็นการผลิตแบบทุนและเกษตรตามที่ Clifford Geertz เสนอไว้โดยเรียกว่า firm-centered economy และ bazaar-type economy ซึ่งความเป็นทางการสะท้อนให้เห็นการยกระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของการผลิตด้วยเทคโนโลยี (Sethuraman, 1976) ขณะที่การทำความเข้าใจของสังคมทวิลักษณ์ (dual society) ในมุมมองของ Singer เห็นว่าปัญหาของการแบ่งความสัมพันธ์ระหว่างความรวยและความยากจนภายในประเทศกำลังพัฒนา มีสาเหตุมาจากเทคโนโลยีและวิทยาการ ทำให้ช่องว่างของความเหลื่อมล้ำกว้างขึ้น จนทำให้เกิดการแบ่งเมืองและชนบท ภาคดั้งเดิมและภาคใหม่ และอื่น ๆ ตามมา อันที่จริง ต้องทำความเข้าใจบริบทของประเทศเหล่านั้นอยู่ภายใต้ลัทธิอาณานิคม การขยายตัวของอุตสาหกรรมในเมืองส่งผลให้ย้ายถิ่นมาทำงานตามมาด้วยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้สอดคล้องกับบริบทของประเทศนั้น ขณะที่ชนชั้นปกครองสนใจอัตราการเติบโตตามเศรษฐกิจโลก (Singer, 1970)

อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจแนวคิดของ Singer และ Jolly ทั้งสองได้รับอิทธิพลทางความคิดจากนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญ คือ W. Arthur Lewis ที่เคยแบ่งเศรษฐกิจออกเป็นสองส่วนระหว่าง traditional และ modern economy ซึ่งเป็นรากฐานการทำความเข้าใจเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ นอกจากนี้เรียกคำว่า surplus labour เป็น unskilled labour เนื่องจากคำแรกที่เคยใช้ในบทความ “Economic Development with Unlimited Supplies of Labour” มีอารมณ์ความรู้สึกที่แสดงให้เห็นความทุกข์ยากของแรงงาน แล้วเศรษฐกิจทวิลักษณ์มีสี่ลักษณะคือ การทำให้เกิดการจ้างงาน การจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกทางกายภาพ เช่น รถไฟ โรงพยาบาล ไฟฟ้า ประปา และอื่น ๆ การทำให้สถาบันเป็นสมัยใหม่โดยใช้เทคโนโลยีในกระบวนการผลิต และการแลกเปลี่ยนทางการค้าระหว่างสองภาคส่วนทั้งภาคทางการและไม่เป็นทางการ ถือเป็นข้อเสนอของ Lewis ที่ได้นำมาปรับปรุงอีกครั้งโดยการเผยแพร่รายงานภารกิจของเคนยาและกานาในต้นทศวรรษ 1970 (Lewis, 1954; 1979)

ถัดมา รายงานการศึกษาภารกิจที่เคนยาเผยแพร่ในปี 1972 ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษาความไม่เป็นทางการ โดย ILO และเป็นหมุดหมายของวาทกรรมตามที่ Ravi Kanbur นักวิชาการคนสำคัญด้านนี้ที่ขับเคลื่อนวาทกรรมของนโยบายความไม่เป็นทางการ (Kanbur, 2021) ทั้งนี้บทบาทของ ILO เรื่องความไม่เป็นทางการ Richard Jolly อธิบายให้เห็นว่าจริง ๆ แล้วหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศหลายแห่งต้องการลดความยากจนและการว่างงานที่เพิ่มขึ้นในประเทศโลกที่สาม ขณะที่ Hans Singer เป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทต่อการให้ข้อเสนอแนะและเป็นที่ยอมรับให้แก่องค์การระหว่างประเทศในสหประชาชาติ รวมถึง ILO ซึ่งมีบทบาทสำคัญ ทั้งเป็นที่ปรึกษาและอยู่เบื้องหลังของการพัฒนา WEP ในปี 1969 แต่ช่วงห้าปีแรกอาจไม่มีความคืบหน้าในการขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ เท่าไรนัก (Jolly, 1998; ILO, 1969)

ความไม่คืบหน้านี้มีสาเหตุบางประการ แต่ไม่ได้การกล่าวถึงในงานวิจัยหรือบทความของนักวิชาการและนักวิจัยในเครือข่ายของ ILO หากศึกษาชีวประวัติของ Wilfred Jenks ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO ระหว่างปี 1970-1973 ที่ดำรงตำแหน่งสั้น ๆ ก่อนเกิดภาวะหัวใจล้มเหลวแล้วเสียชีวิต ซึ่ง Jenks ไม่สนับสนุนแนวทางของ David Morse ซึ่งเป็นผู้อำนวยการใหญ่คนก่อนหน้าระหว่างปี 1948-1970 ด้วยเหตุที่ Jenks มีภูมิหลังชีวิตด้านกฎหมาย จึงให้ความสำคัญต่อมาตรฐานแรงงานสากลมากกว่าเน้นมาที่การพัฒนาแรงงานและสร้างงานอาชีพ (Cox, 2013; Eisenberg, 2016) อย่างไรก็ตาม WEP เป็นแผนที่มีความเป็นอิสระ แล้วแสดงให้เห็นบทบาทชั้นนำของ ILO ในด้านนโยบายสังคมและแรงงาน ขณะที่อีกคนไม่กล่าวถึงไม่ได้ คือ Louis Emmeriji เป็นหัวหน้าหน่วยที่รับผิดชอบเรื่องนี้ แล้วเคยนำเสนอรายงาน “The Basic Needs Development Strategy” ที่แสดงให้เห็น WEP เป็นทิศทางนโยบายสังคมและเศรษฐกิจโลก แม้แต่ธนาคารโลกยังนำ WEP ใช้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาในช่วงกลางทศวรรษ 1970 (Jolly, 1998; Emmeriji, 2010)

ส่วนน้อยคนที่ศึกษาเรื่องการบริหารแรงงาน สวัสดิการแรงงาน หรือนโยบายแรงงาน แล้วทราบว่า WEP เคยเป็นกรอบนโยบายแรงงานโลก ซึ่งมีแนวคิดฐานรากจาก Abraham Maslow ในข้อเสนอว่าด้วย “ปัจจัยพื้นฐาน” (basic needs) แพร่หลายมากในศาสตร์ทางจิตวิทยาช่วงทศวรรษ 1950 เวลาใกล้เคียงกัน Pitambar Pant ก็เสนอแนวคิดของปัจจัยขั้นต่ำ (minimum needs) จนต่อมาแนวคิดเหล่านี้ถูกใช้เพื่อให้แรงงานหลุดพ้นจากความยากจน แล้วธนาคารโลกก็นำแนวคิดนี้ใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์ในชื่อ “Basic Needs Strategy” ในปี 1976 (Emmeriji, 2010; Benanav, 2019; ILO, 1975; 1976) แสดงให้เห็นบทบาทขององค์การชำนาญการพิเศษมีลักษณะของการบริหารในรูปแบบของการกระจายอำนาจ ให้แต่ละองค์การเริ่มต้นนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ได้ แตกต่างจากตั้งแต่ต้นศตวรรษ 21 สหประชาชาติใช้การรวมศูนย์อำนาจผ่านเป้าหมายของการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (MDGs) และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs)

กรณีของการศึกษาภาคไม่เป็นทางการ ILO นำแนวคิดข้างต้นมาใช้กรอบการดำเนินการ เพื่อทำความเข้าใจเศรษฐกิจวิถีชุมชนในประเทศโลกที่สาม นอกจากนี้ ILO ยังใช้อุทธศาสตร์ว่าด้วยการมีงานทำ (ฉบับที่ 122) ปี ค.ศ. 1964 เป็นหลักการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมขององค์การนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อร่วมกำหนดนโยบายและนำปฏิบัติในระดับประเทศ ขณะเดียวกัน ILO กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อภารกิจการมีงานทำไว้ในระยะแรกระหว่างปี ค.ศ. 1970-1971 เพื่อศึกษาที่โคลัมเบีย ชิลอน อิหร่าน และเคนยา ที่สำคัญเป็นการขยายความร่วมมือให้องค์การระหว่างประเทศอื่น เช่น UNDP มาร่วมปฏิบัติการภารกิจนี้ เพราะบางภารกิจที่หน้าที่เหลื่อมซ้อนกับองค์การระหว่างประเทศอื่น (ILO, 1972a, pp. 6-10)

แม้ว่า WEP เริ่มต้นภารกิจผ่านกรณีศึกษาที่โคลัมเบีย และชิลอน แต่คำว่าภาคไม่เป็นทางการ (informal sector) ปรากฏถัดมาในรายงานที่ใช้เคนยาเป็นกรณีศึกษา กระทั่งภารกิจยุทธศาสตร์การมีงานทำที่ปฏิบัติการในแต่ละประเทศมีเป้าหมายเดียวกัน เพราะเห็นปัญหาการว่างงานและทักษะไม่สอดคล้องกับงาน ส่งผลให้แรงงานขาดโอกาสการมีงานทำ (ILO, 1970; 1971) ส่วนในรายงาน ‘Employment, Income, and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya’ ในปี 1972 พบคุณลักษณะของภาคไม่เป็นทางการจากกรณีของเคนยามีดังนี้ (1) การเข้าถึงง่าย

(2) การพึ่งพิงอาศัยทรัพยากรในชุมชน (3) กิจกรรมครัวเรือนที่ร่วมประกอบการ (4) กิจกรรมทางเศรษฐกิจมีขนาดเล็ก (5) การทำงานใช้แรงงานและยังอาศัยเทคโนโลยีไม่มาก (6) ทักษะที่ใช้ทำงานได้รับจากภายนอกระบบโรงเรียน (7) ตลาดมีการแข่งขันและไม่เป็นระเบียบ (ILO, 1972b, p. 6)

จากกรณีของประเทศเคนยา ไม่ได้หมายความว่า ความไม่เป็นทางการเพิ่มปรากฏขึ้นในทศวรรษ 1970 แต่ปฏิสัมพันธ์ของผู้คนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจดำรงอยู่มาตลอดประวัติศาสตร์มวลมนุษย์ แต่การนำเสนอภาคไม่เป็นทางการครั้งนี้เป็นวาทกรรมการพัฒนา (Benanav, 2019; Kanbur, 2021) เพื่อให้องค์การระหว่างประเทศเป็นตัวเชื่อมความสัมพันธ์ที่แสดงถึงความชอบธรรมในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างประเทศในโลกที่สาม ทำให้กิจกรรมไม่เป็นทางการใน traditional sector กลายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและขัดแย้งกับ Modern sector ทั้งที่การรวมตัวและปฏิสัมพันธ์ทั้งหลายเกิดขึ้นตามธรรมชาติของมนุษย์และสังคม ทั้งนี้ Jolly ได้อธิบายความสำคัญของรายงานที่ใช้เคนยาเป็นกรณีศึกษาไว้สามประการ คือ (1) การศึกษาปัญหาการว่างงาน ความยากจน สภาพการทำงานที่ย่ำแย่ และครัวเรือนที่มีรายได้น้อย (2) การศึกษาโดยใช้แนวทางปัจจัยพื้นฐาน เพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์ของการทำงานระหว่างเมืองและชนบท โดยเฉพาะแรงงานไม่เป็นทางการที่มีรายได้น้อยและเกษตรกรรายย่อยในพื้นที่แห้งแล้ง (3) การศึกษาปัญหาของผลิตภาพการทำงานและให้ความสำคัญต่อความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจและสังคม (Jolly, 1998)

หลังจากนั้น ILO มีแผนปฏิบัติการเพื่อขับเคลื่อน WEP ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาคไม่เป็นทางการในเมือง (urban informal sector) ขณะที่บริบทเวลานั้นเกิดการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง (structural adjustment) ซึ่งที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ สมัย 59 ปี 1974 เห็นควรให้จัดประชุมแรงงานโลก (World Employment Conference) ในปี 1976 และอภิปรายผลกระทบของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ โดยเฉพาะวิกฤตินี้สินในประเทศโลกที่สาม (Benanav, 2019, pp. 119-122; ILO, 1975) ซึ่ง ILO ได้เสนอปัจจัยพื้นฐานเป็นแนวคิดของการจัดสวัสดิการและส่งเสริมการมีงานทำ ต่อมาจัดทำแผนระยะกลางระหว่างปี 1982-1987 เพื่อให้เกิดการปฏิบัติการในระดับโลก และให้แต่ละประเทศนำไปปฏิบัติ ไม่เพียงแค่อำนาจการมีงานทำ แต่ให้ครอบคลุมถึงสภาพการทำงาน การฝึกอบรม และความมั่นคงทางสังคม (ILO, 1984)

ช่วงปลายทศวรรษ 1980 เป็นการให้คำจำกัดความของความไม่เป็นทางการอีกครั้ง เพราะไม่ใช่แค่ ILO ที่เสนอนโยบายการมีงานทำ แต่องค์การระหว่างประเทศด้านเศรษฐกิจและการเงิน ทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกก็ให้ความสำคัญเรื่องนี้ ตามที่ปรากฏในการประชุมระดับสูงว่าด้วยการมีงานทำและการปรับเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง (High-level meeting on employment and structural adjustment) ในปี 1987 ต่อมาแนวคิดของความไม่เป็นทางการได้รับความสำคัญจากที่ประชุมระหว่างประเทศของนักสถิติแรงงาน (International Conference of Labour Statisticians: ICLS) ครั้ง 15 ในปี 1993 แล้วเกิดการจำกัดความใหม่ให้ขอบเขตของภาคไม่เป็นทางการนับรวมถึงแรงงานในภาคเกษตรกรรมทั้งหมด แตกต่างจากการประชุมครั้ง 14 ในปี 1987 เน้นที่การจำแนกรูปแบบของการจ้างงานและขนาดของภาคไม่เป็นทางการ และครั้ง 13 ในปี 1982 เน้นที่การพัฒนาระเบียบวิธีและเก็บข้อมูลสถิติของภาคไม่เป็นทางการ (Bangasser, 2000, pp. 20-22; Benanav, 2019, p. 123)

แม้การศึกษาแรงงานไม่เป็นทางการผ่านไปสี่ทศวรรษ แต่รายงานของผู้อำนวยการใหญ่ ‘The Dilemma of the Informal Sector’ เสนอให้เห็นความสำคัญของความไม่เป็นทางการ เนื่องจากตลอดที่ผ่านมาไม่มีการจำกัดความที่ยอมรับเป็นสากล จึงกลับมาทบทวนข้อเสนอเรื่องนี้อีกครั้ง เพราะนอกจากส่งเสริมให้มีงานทำและรายได้ ต้องขยายครอบคลุมถึงมาตรการและการคุ้มครองทางสังคม แต่รายงานฉบับนี้กล่าวถึงภาคไม่เป็นทางการเป็นกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ส่งผลให้เกิดเจ้าหน้าที่รัฐเข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำความผิดเหมือนกับอาชญากรรม ซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นเพราะความเป็นสมัยใหม่ของสังคมเมืองและเกิดการชุดรีดการผลิตในภาคไม่เป็นทางการ ส่วนแรงงานไม่มีอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจจึงเกิดความเปราะบางตามมา จำเป็นให้มีมาตรการช่วยเหลือทางสังคมคุ้มครองชีวิตความเป็นอยู่คนเหล่านี้ เพราะงานส่วนใหญ่ชั่วคราว

การทำงานยาว ค่าจ้างต่ำ สภาพการทำงานอันตราย และเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจในครัวเรือน (ILO, 1991, pp. 3-8) ดังนั้น คำจำกัดความของภาคไม่เป็นทางการในทศวรรษ 1990 ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการรายย่อยและกิจการครัวเรือน รวมถึงการจ้างงานไม่เป็นทางการ

2.3 นโยบายและการศึกษาความไม่เป็นทางการในศตวรรษ 21

การศึกษาภาคไม่เป็นทางการ งานไม่เป็นทางการ และแรงงานไม่เป็นทางการในปลายทศวรรษ 1990 เพราะเห็นความสัมพันธ์ของเมืองมีส่วนสำคัญต่อการมีงานทำ (Bangasser, 2000) จากรายงาน ‘Decent Work and the Informal Economy’ เป็นจุดเริ่มต้นให้คำว่า “เศรษฐกิจไม่เป็นทางการ” (informal economy) ปรากฏขึ้นในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศปี 2002 และได้เป็นที่รู้จักในเวลาต่อมา บริบทเวลานั้นของตลาดแรงงานเกิดการทำให้ยืดหยุ่น (flexibilization) และการทำให้ไม่เป็นทางการของการผลิตและความสัมพันธ์การจ้างงานท่ามกลางการขยายตัวอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีการสื่อสาร ทำให้สถานะการจ้างงานเกิดความคลุมเครือมากขึ้น เพราะรูปแบบของข้อตกลงการจ้างงานเหมาช่วง (subcontracting) หรือการว่าจ้างภายนอก (outsourcing) ส่งผลให้แรงงานเหล่านี้ให้ไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายและการคุ้มครองทางสังคม อีกทั้งแรงงานไม่เป็นทางการและผู้ประกอบการถูกมองว่ามีความเปราะบางสูง ดังนั้น ILO จึงส่งเสริมให้เกิดงานที่มีคุณค่าในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ เน้นทั้งการพัฒนา การลดความยากจน และความเท่าเทียมทางเพศสภาพ (ILO, 2002a)

ส่วนการเรียกคำว่า ‘ไม่เป็นทางการ’ (informal) ไม่ได้หมายความว่า ไม่มีกฎหมายหรือแบบแผนบังคับใช้ในกิจกรรมของการทำงานและแรงงาน อันที่จริงการทำความเข้าใจควรแยกกิจกรรมของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการออกจากกิจกรรมไม่เป็นทางการที่ละเมิดกฎหมาย เพราะจริงแล้ว ควรแยกประเภทของกิจกรรมถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะกิจกรรมผิดกฎหมายมักขาดความโปร่งใสทางการเงิน นำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมและการคอร์รัปชัน ส่วนทั้งสองกิจกรรมก็มีปัญหาแบบเดียวกันคือการหลีกเลี่ยงจ่ายภาษี (Chambwera, MacGregor & Baker, 2011, pp. 5-6)

จากรายงานฉบับข้างต้น ILO จึงเสนองานที่มีคุณค่า (decent work) เพื่อสร้างความมั่นคงสำหรับแรงงานไม่เป็นทางการ ดังนี้ (1) ความมั่นคงทางตลาดแรงงาน เพื่อมีโอกาสการจ้างงานสูงขึ้น (2) ความมั่นคงการทำงาน เพื่อคุ้มครองแรงงานทั้งการจ้างงานและมาตรการต่าง ๆ (3) ความมั่นคงทางอาชีพ เพื่อมีโอกาสของความก้าวหน้าตามสมรรถนะ (4) ความมั่นคงของงาน เป็นการคุ้มครองแรงงานให้ทำงานตามเวลาที่กำหนดไว้และมีมาตรการทางความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (5) ความมั่นคงของการสร้างทักษะ เป็นการฝึกอบรมและพัฒนา (6) ความมั่นคงทางรายได้ เป็นการจัดเตรียมรายได้ที่เหมาะสม (7) ความมั่นคงของการมีผู้แทน คือ การคุ้มครองเสียงที่สะท้อนออกมาขององค์การแรงงานและนายจ้าง เพื่อส่งเสริมให้มีการเสวนาทางสังคม (ILO, 2002a, pp. 3-4)

หากพิจารณาแนวคิดของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ ทำให้เห็นว่า การจ้างงานไม่เป็นทางการ (informal employment) เกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกการประกอบกิจการหรือสถานที่ทำงาน ส่วนมากการจ้างงานภายในกิจการไม่เป็นทางการมักไม่มีการจดทะเบียนและเป็นกิจการครอบครัว ขณะที่การจ้างงานไม่เป็นทางการภายนอกกิจการไม่เป็นทางการมักปรากฏให้เห็นงานชั่วคราว งานบางเวลา แรงงานที่ได้รับค่าจ้างรายวัน และแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน จึงมีทั้งงานที่ได้รับค่าจ้างหรือไม่ได้รับค่าจ้าง ส่งผลให้คุณลักษณะของการจำแนกแรงงานในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการมีความซับซ้อนมากกว่าการแบ่งง่าย ๆ ให้เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ (ในหรือนอกระบบ) ตัวอย่างเช่น แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน (home-based workers) เป็นการผลิตนอกภาคอุตสาหกรรม จริงแล้วเป็นส่วนหนึ่งของสายพานการผลิตและมีสภาพการทำงานเหมือนโรงงานนรก (sweatshop) เป็นการจ้างงานที่เชื่อมต่อไม่ได้แยกขาดกับเศรษฐกิจทางการ ดังนั้น การทำความเข้าใจเรื่องนี้ควรพิจารณาว่าการจ้างงานไม่เป็นทางการอยู่ในภาคทางการหรือไม่เป็นทางการ (ILO, 2002b; Chen, Jhabvala & Lund, 2001)

การศึกษาเรื่องนี้ต้องเข้าใจแนวคิดตามที่กล่าวไป ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอของ ILO และ Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) เพราะเป็นสององค์กรหลักที่ร่วมมือและศึกษามาต่อเนื่อง และปรับปรุงแนวคิดมาเป็นระยะ ๆ ถ้าสำรวจย้อนกลับระหว่างทศวรรษ 1970-2000 จะเห็น ILO พิจารณาทิศทางของความไม่เป็นที่มาตามบริบทของตลาดแรงงานในประเทศโลกที่สาม จนเป็นข้อถกเถียงสำคัญต่อการขยายแนวคิดนี้ ไม่เพียงแต่การทำความเข้าใจ แต่เสนอให้ผลักดันเชิงนโยบายผ่านการนำไปปฏิบัติของแต่ละประเทศ (Benanav, 2019; Kanbur, 2021) นอกจากนี้มีเอกสารหลายรายการที่ WIEGO ศึกษาและอธิบายไว้ โดยเฉพาะบทความต่าง ๆ ของ Martha Alter Chen ทำให้คำจำกัดความของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการครอบคลุมทุกรูปแบบของการจ้างงานไม่เป็นทางการ ดังนี้ (Chen, 2005; 2012; 2016; Chen & Vanek, 2013)

(1) “การจ้างงานตนเองในกิจการที่ไม่จดทะเบียน” ประกอบด้วย นายจ้าง ผู้ประกอบกิจการส่วนตัว และทำงานไม่ได้รับค่าจ้างของครอบครัว

(2) “การทำงานได้รับค่าจ้างในงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายและขาดการคุ้มครองทางสังคม” ประกอบด้วย 1) ลูกจ้างของกิจการไม่เป็นทางการ 2) แรงงานที่ได้รับค่าจ้างไม่เป็นทางการ เช่น งานชั่วคราวที่ได้รับค่าจ้างรายวัน แรงงานทำงานบ้าน แรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียน และแรงงานบางส่วนที่ทำงานชั่วคราวหรืองานบางเวลา 3) แรงงานนอกภาคอุตสาหกรรม หรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน

สรุปได้ว่า การจำแนกแรงงานตามคุณลักษณะของการจ้างงานไม่เป็นทางการมีทั้งหมดห้ากลุ่ม คือ นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบกิจการส่วนตัว แรงงานที่ทำงานครอบครัวแล้วไม่ได้รับค่าจ้าง และสมาชิกของกลุ่มหรือสหกรณ์ผู้ผลิต ดังที่ Chen พิจารณาทั้งหมดนี้เผชิญอยู่กับความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ ทั้งรายได้และการสูญเสียอาชีพได้ทุกเมื่อ นำไปสู่ความยากจนทั้งปัจเจกบุคคลและครัวเรือน หากสังเกตการศึกษาเศรษฐกิจไม่เป็นทางการของเครือข่าย WIEGO และสถิติแรงงานของ ILO พบว่า การศึกษาให้ความสำคัญต่อคุณลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น เพศที่แตกต่างของชายและหญิงมีผลต่อการทำงานบางอาชีพในภาคไม่เป็นทางการ เพราะสัดส่วนเพศหญิงมีมากกว่าชาย (ILO, 2018a) ขณะที่ตัวอย่างเชิงประจักษ์ มีรายงานการศึกษาของ WIEGO และ HomeNet Thailand แสดงให้เห็นอาชีพของแรงงานไม่เป็นทางการ เช่น ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างเป็นอาชีพที่มีสัดส่วนเพศชายมากกว่าหญิง ขณะที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสัดส่วนเพศหญิงมากกว่าเพศชาย (Orleans Reed et al., 2017)

ที่สำคัญมีผู้เล่นทางเศรษฐกิจที่อยู่ในกิจการไม่เป็นทางการอย่าง “แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน” ตามสถิติที่ WIEGO สำรวจเมื่อต้นปี 2564 พบว่าในประเทศกำลังพัฒนามีสัดส่วนเป็นเพศหญิงร้อยละ 58 ส่วนประเทศพัฒนาแล้วมีสัดส่วนใกล้เคียงระหว่างหญิงชาย แล้วลักษณะงานส่วนมากเป็นกิจการตนเองและสนับสนุนให้อุตสาหกรรมภาคบริการ (Bonnet et al., 2021) เป็นกลุ่มที่ระดับมีความไม่เป็นทางการสูง และทำงานเชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทาน แต่กลับมีสถานะที่คลุมเครือและไม่ชัดเจน ทั้งที่จริงแล้วเหมือนเป็นการจ้างงานเหมาะสมภายในภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น กลุ่มนี้ถือเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นข้อจำกัดของการตีความของความสัมพันธ์การจ้างงาน (employment relationships) ว่ามีสถานะของแรงงานเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการของการจ้างงาน แล้วใครคือนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างของแรงงานเหล่านี้ (Chen, 2005; 2012; 2016; Chen & Vanek, 2013)

การทำความเข้าใจเรื่องนี้จะเห็นไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ขณะที่ความสัมพันธ์ของแรงงานไม่เป็นทางการเป็นแรงงานจ้างงานตนเอง (self-employed workers) ส่งผลให้คนกลุ่มนี้ขาดศักยภาพการรวมกลุ่ม ไม่มีอำนาจการต่อรอง มีทักษะการทำงานต่ำ และไม่สามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการภาครัฐต่าง ๆ ทั้งด้านการเงินและแหล่งจัดจำหน่าย บทบาทของกระทรวงแรงงานควรให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 150 ว่าด้วยการบริหารแรงงาน เพื่อรับรองโครงสร้างและภารกิจของการบริหารกระทรวงแรงงานมีแนวทางปฏิบัติสอดคล้องหลักการของอนุสัญญานอกจากนี้ต้องพิจารณาอนุสัญญาในหมวดหมู่ของความมั่นคงทางสังคม จะช่วยกำหนดกรอบของการจัดสวัสดิการให้

ครอบคลุมแรงงานไม่เป็นทางการ ที่ขาดไม่ได้คือการสนับสนุนของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งชุมชน NGOs และสหภาพแรงงาน ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการเสริมสร้างพลังให้แรงงาน (Vatsa, 2005)

โดยสรุปแล้ว แนวทางที่นำเสนอต่อไปนี้ กระทรวงแรงงานและหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องควรพิจารณา ดังนี้

(1) การจำแนกอาชีพของแรงงานไม่เป็นทางการตามคู่มือ ‘International Standard Classification of Occupation’ เป็นไปได้ว่าแรงงานไม่เป็นทางการปรากฏในทุกระดับตั้งแต่กลุ่มหลักที่ 0 ถึง 9 แต่โดยมาก แรงงานไม่เป็นทางการในกลุ่มที่กล่าวถึงบ่อยครั้ง อาทิ ผู้ค้าแผงลอย ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง แรงงานทำงานบ้าน เหล่านี้ล้วนจัดอยู่ในกลุ่มหลักที่ 9 เพราะเป็นงานทั่วไป ไม่ได้ใช้ทักษะและวิชาชีพ แตกต่างจากแรงงานไม่เป็นทางการในลักษณะการจ้างงานไม่เป็นทางการ เช่น หมายคามอิสระ จำแนกในกลุ่มย่อยที่ 261 จึงเป็นแรงงานที่ใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ (ILO, 2013)

(2) การทำความเข้าใจต้องพิจารณาเพิ่มเติมว่ารูปแบบของการจ้างงานมีลักษณะอย่างไร เพราะบางงานไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทำให้แรงงานไม่เป็นทางการมีสถานะคลุมเครือ เช่น “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” มีความสัมพันธ์รับงานมาผลิตที่บ้านแล้วป้อนวัตถุดิบสู่โรงงาน อาจมีนายหน้ารับงานมาหรือรับด้วยตนเอง หากพิจารณาจากรายงาน ‘Non-Standard Employment around the World’ พบว่า งานรูปแบบนี้เข้าข่ายเป็นการจ้างงานเหมาช่วง (subcontracting) ไม่ใช่งานอิสระเหมือนกับกลุ่มอาชีพอื่น อีกทั้งงานทำเป็นครั้ง (gig work) หรืองานเรียกตามความต้องการ (on-demand work) ผ่านแอปพลิเคชันในดิจิทัลแพลตฟอร์ม ยังมีความคล้ายคลึงกับงานเหมาช่วงในรูปแบบดั้งเดิม แต่ด้วยเทคโนโลยีทำให้เกิดช่องว่างของการตีความสถานะให้กลายเป็นอื่นไม่ใช่ลูกจ้าง (ILO, 2016)

3. การทำให้ไม่เป็นทางการ (Informalization) ในรูปแบบการทำงานใหม่ของดิจิทัลแพลตฟอร์ม

การวิเคราะห์รูปแบบของการทำงานใหม่ผ่านดิจิทัลแพลตฟอร์ม ผู้เขียนใช้การทำให้เป็นทางการและการทำให้ไม่เป็นทางการของ ILO เป็นกรอบสำหรับการอธิบายส่วนนี้ เนื่องจากแนวทางปฏิบัติของบริษัทแพลตฟอร์มสร้างเงื่อนไขและข้อจำกัดให้แรงงานเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ประกอบการ แต่ไม่ยอมรับสถานะของการเป็นลูกจ้าง (Unni, 2018) ซึ่งเรื่องนี้คือ การบิดเบือนหรือการฉ้อฉลรูปแบบหนึ่งในระบบทุนนิยม แล้วทำให้ดิจิทัลแพลตฟอร์มเป็นโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่ผูกขาดการเข้าถึงและมีมูลค่าสูง อีกทั้งเป็นพื้นที่แห่งใหม่ของการขูดรีดแรงงาน (Standing, 2016; 2018) ส่วนนี้ผู้เขียนจึงอธิบายให้เห็นวาทกรรมของความไม่เป็นทางการที่ภาครัฐและบริษัทแพลตฟอร์มต่างใช้จำแนกให้แรงงานแพลตฟอร์มมีสถานะเป็นแรงงานไม่เป็นทางการหรือแรงงานนอกระบบ

การทำความเข้าใจกระบวนการของการทำให้ไม่เป็นทางการ (informalization) เป็นปรากฏการณ์เกิดขึ้นตั้งแต่ทศวรรษ 1980 เรียกว่า “การทำให้ยืดหยุ่น” (flexibilization) ส่งผลให้แรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองทั้งในภาคทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งการวิเคราะห์การจ้างงานในห่วงโซ่อุปทาน ทำให้เส้นแบ่งระหว่างความเป็นทางการและไม่เป็นทางการเลือนลาง เพราะไม่ว่าจะมีความสัมพันธ์แบบใด ล้วนแล้วเผชิญกับความเสี่ยงและไม่มั่นคง (precarity) กรณีของแรงงานข้ามชาติในอุตสาหกรรมการผลิตของประเทศไทย ไม่เพียงแต่ต้องเคลื่อนย้ายถิ่นฐานมาทำงาน แต่ประสบกับการขาดอำนาจการรวมกลุ่มและต่อรอง อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงการจ้างงานทำให้รูปแบบของการจ้างงานที่เคยมีความมั่นคงกลายเป็นความเปราะบาง เนื่องจากเป็นสัญญาการจ้างงานระยะสั้นในรูปแบบของการจ้างงานชั่วคราว (Campbell, 2014; Salmivaara, 2021)

ส่วนอีกกลุ่มที่ประสบกับการทำให้ไม่เป็นทางการเช่นกัน คือ “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ใช้บ้านเป็นสถานที่ทำงาน แตกต่างจากการจ้างงานรูปแบบดั้งเดิมในโรงงาน แสดงให้เห็นความเปราะบางในชีวิตและการทำงาน Campbell, 2016) เป็นปัญหาที่กล่าวถึงคนกลุ่มนี้มานับน้อยกว่าสองทศวรรษ แต่สถานะของแรงงานเหล่านี้ถูกจัดให้เป็นการจ้างงานตนเองหรือคนทำงานอิสระ (Freelancer) ซึ่งไม่ถูกต้องตามลักษณะของงานและสภาพการทำงาน หากพิจารณาตามที่ประชุมระหว่าง

ประเทศของนักสถิติแรงงาน สมัย 20 ในรายงานข้อที่ 120 พบว่า การรับงานไปทำที่บ้านที่ไม่ใช่การทำงานแบบออนไลน์ หรือผ่านแอปพลิเคชัน ล้วนถูกควบคุมอยู่ในความสัมพันธ์แบบหลายฝ่าย สถานะเช่นนี้ควรมีนายหน้าที่เป็นผู้ว่าจ้าง (ILO, 2018b, p. 24) เหมือนกับ “แรงงานแพลตฟอร์ม” (platform workers) เนื่องจากเป็นกลุ่มคนที่ประสบปัญหาคล้ายคลึงกันและมีระดับเปราะบางสูงมาก จึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็น “การทำให้ไม่เป็นทางการ” (informalization) จากการทำงานทางการเปลี่ยนมาสู่ gig work ในรูปแบบของการจ้างงานเหมาช่วง แล้วสถานการณ์นี้จะทวีคูณมากขึ้นในอนาคตของงาน (Gurumurthy, Chami & Bharthur, 2021)

จากรายงาน ‘The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work’ อธิบายให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในทศวรรษนี้ ทำให้เกิดแรงงานชั่วคราว (casual labour) แล้วใช้การจ้างงานที่จ่ายเป็นรายชิ้น จึงทำให้สถานการณ์ของการทำให้ไม่เป็นทางการขยายวงกว้างขึ้น พร้อมกับรูปแบบของงานที่ไม่เป็นมาตรฐาน (non-standard form of employment) เป็นเหตุให้งานแบบดั้งเดิมที่มีสัญญากำหนดระยะเวลาและข้อตกลงถาวรอาจลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะงานขนส่งและบริการส่งของแพลตฟอร์มขยายตัวอย่างรวดเร็วเพราะเหตุของการระบาดโคโรนาไวรัส (ILO, 2021a) ซึ่งผลกระทบของแพลตฟอร์มดิจิทัลทำให้เกิดการทำงานของคนที่ต้องการความอิสระ เยาวชนและผู้สูงอายุ การทำงานต่ำกว่าระดับที่ทักษะ และเป็นศูนย์รวมของผู้ว่างงานที่หางานไม่ได้ เป็นงานระยะสั้นที่มีความยืดหยุ่นสูง แต่ขาดความมั่นคงทางรายได้และไม่มีตาข่ายความปลอดภัยทางสังคม (Simms, 2019)

สถานการณ์ข้างต้นของแพลตฟอร์มดิจิทัล ภาครัฐและบริษัทแพลตฟอร์มควรส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่มีคุณค่า (decent work) ตามแนวทางของ ILO ไม่ว่าจะมีส่วนการจ้างงาน (employment status) แบบใดก็ตาม หากตีความสถานะให้แรงงานแพลตฟอร์มเป็นผู้รับจ้างอิสระเป็นการจ้างงานตนเอง (self-employed employment) ย่อมเป็นผู้รับจ้างอิสระ (independent contractors) หรือกำหนดความสัมพันธ์การจ้างงานแบบหลายฝ่าย (multi-party employment relationships) แต่แตกต่างจากอีกสถานะที่กล่าวไปก่อน เพราะแรงงานเหล่านี้เป็นผู้รับจ้างไม่อิสระ (dependent contractors) และมีสถานะเป็นลูกจ้าง แต่ไม่ว่าจะกำหนดสถานะแบบใด ต้องให้ความสำคัญต่อหลักการของอนุสัญญาพื้นฐาน (fundamental conventions) ของ ILO 8 ฉบับ ครอบคลุมทั้งการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง การห้ามใช้แรงงานเด็กและทุกรูปแบบที่เลวร้าย การกำหนดอายุขั้นต่ำของการทำงาน และไม่เลือกปฏิบัติต่อการทำงานและอาชีพ (ILO, 2018b; 2021a)

นอกจากนี้ยังมีกรอบของอนุสัญญาที่ควรคำนึงทั้งด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย นโยบายการมีงานทำ ความมั่นคงทางสังคม การตรวจแรงงาน และอื่น ๆ (ILO, 2021a) ดังนั้น บริษัทแพลตฟอร์มจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อคนทำงานในสถานะหรือรูปแบบการจ้างงานแบบใดไม่ได้ และประเด็นนี้ไม่ได้หมายความว่า ผู้เขียนเสนอให้ละเลยการตีความสถานะของแรงงานเหล่านี้ เพราะจริงแล้วเป็นเรื่องสำคัญที่สุด (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2562; 2563) ตัวอย่างของศาลสูงในประเทศสเปน เคยตัดสินให้รูปแบบธุรกิจของ Deliveroo เป็นบริการส่งผ่านแอปพลิเคชัน ให้แรงงานมีสถานะเป็นลูกจ้าง (employees) แล้วต่อมามีแพลตฟอร์ม Glovo เป็นแพลตฟอร์มคล้ายคลึงแต่หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ และศาลตัดสินให้เป็นรูปแบบธุรกิจเดียวกัน จึงกำหนดสถานะเป็นแรงงานจ้างงานตนเองไม่ได้ (Grogan, 2020) หากศาลมีมาตรฐานชุดเดียวในการตัดสินแล้วจะทำให้ธุรกิจแพลตฟอร์มในประเภทเดียวกันที่ก่อตั้งภายหลังต้องปฏิบัติตาม แต่ขึ้นอยู่กับผู้พิพากษาแต่ละประเทศมีความเข้าใจในบริบทของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสภาพปัญหาสังคมมากน้อยเพียงใด

เหตุผลที่ยืนยันว่าแรงงานเหล่านี้ไม่ใช่ “แรงงานไม่เป็นทางการ” (informal workers) เพราะกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้มีอิสระ ไม่สามารถกำหนดราคา ไม่มีอำนาจเจรจาต่อรอง ถูกควบคุมด้วยระบบสั่งการ และถูกโกงโทษและไม่ให้ทำงานได้เมื่อมีความผิดทางวินัย ข้อถกเถียงเหล่านี้เกิดขึ้นเพื่อเสริมสร้างข้อเสนอให้เข้มแข็งขึ้นเพื่อยืนยันว่า แรงงานแพลตฟอร์มในกลุ่มที่ส่งคนและอาหารเป็นลูกจ้างไม่ใช่หุ่นส่วนอิสระใด ๆ อย่างที่มักเสนอกัน ปัญหานี้ไม่ใช่แค่นโยบายและการบริหารแรงงานในประเทศไทย แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลกและต่างมีแนวทางจัดการที่ให้ความสำคัญต่อความเป็นธรรม ซึ่งรายงาน

‘Platform Work and the Employment Relationship’ พบว่า หลายประเทศรับรองให้แรงงานแพลตฟอร์มเป็นลูกจ้างมากขึ้น และส่วนใหญ่มีทิศทางนี้โน้มมาทางนี้มากกว่าผู้รับจ้างอิสระ (De Stefano et al., 2021) แต่หน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยบ่าเบี่ยงและตีความว่าเป็นแรงงานไม่เป็นทางการหรือแรงงานนอกระบบ แม้แต่ผู้เขียนเคยเข้าประชุมคณะกรรมการการแรงงาน เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2564 มีผู้แทนของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอ้างถึงลักษณะของการทำงานเป็นการจ้างงานทำของ (งานว่าจ้างรายชิ้น) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 587-607 แล้วผลักให้คนกลุ่มนี้เป็นแรงงานนอกระบบของกฎหมายประกันสังคมมาตรา 33 เพราะไม่มีนายจ้าง และไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานทุกฉบับเหมือนแรงงานทางการหรือในระบบ

ส่วนบทบาทของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย พยายามร่างและจัดทำกฎหมายสองฉบับที่เกี่ยวกับสถานการณ์นี้ แต่ไม่คำนึงถึงทัศนคติแรงงาน (labour perspectives) ฉบับหนึ่งคือ “(ร่าง)พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ พ.ศ.” ทำให้ใครก็ตามที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างในคำจำกัดความมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ถือเป็นแรงงานไม่เป็นทางการ อีกทั้งไม่ได้เสริมสร้างให้แรงงานเหล่านั้นมีอำนาจต่อรองได้มากขึ้นต่อรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐ เพราะอยู่ภายใต้ร่มของกลุ่มคนเหล่านั้นในรูปแบบของคณะกรรมการ ส่วนการอ้างว่าเป็นกฎหมายขั้นต้นที่ใช้ตราหรือออกกฎหมายขึ้นรองสำหรับแรงงานไม่เป็นทางการ ยิ่งทำให้กฎหมายฉบับนี้ร่างเป็นเพียงกรอบหลักการกว้าง ๆ แต่ขาดแนวทางปฏิบัติ ที่สำคัญกฎหมายฉบับนี้ทำให้แรงงานแพลตฟอร์มทุกกลุ่ม ทุกภาคส่วน ทุกประเภทของแพลตฟอร์มถูกเหมารวมเป็นแรงงานไม่เป็นทางการ

ส่วนกฎหมายอีกฉบับ คือ “(ร่าง)พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ พ.ศ.” จัดทำขึ้นโดยกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ในมาตรา 3 “ผู้ประกอบการบนแพลตฟอร์มดิจิทัล” เป็นการเหมารวมให้แรงงานแพลตฟอร์มทุกกลุ่มหรือประเภทของงาน มีสถานะไม่เป็นทางการ และเป็นงานอิสระเพราะจ้างงานตนเอง จึงเป็นการตีความที่มีเจตจำนงผิดไปสำหรับงานแพลตฟอร์มประเภทของงานบริการส่งและดูแลทำความสะอาด ทั้งที่อยู่ภายใต้กำกับของผู้ประกอบการแพลตฟอร์ม ดังนั้น แรงงานกลุ่มนี้จึงแล้วเข้าข่ายเป็นลูกจ้างในรูปแบบของการจ้างงานที่ไม่เป็นมาตรฐานในลักษณะของการจ้างงานเหมาะสม และประเภทของข้อตกลงการจ้างงานเป็นสัญญาระยะสั้น เรียกว่าการทำงานตามความต้องการผ่านแอปพลิเคชัน

หากการทำความเข้าใจเรื่องนี้ หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถปฏิเสธว่า งานบริการส่งคนและส่งอาหารล้วนแล้วเป็นการทำงาน แต่ปัญหาที่ต้องทบทวนและตีความก็คือการทำงานของแรงงานเหล่านี้มี “ความสัมพันธ์การจ้างงาน” (employment relations) ในรูปแบบระหว่างนายจ้างและลูกจ้างใช่หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาประเด็นนี้ ตามที่ Eurofound ที่วิจัยเรื่องนี้มาและพิจารณาว่า แพลตฟอร์มเป็นการจ้างงานก็จริง แต่รูปแบบของการจ้างงานที่ไม่เป็นมาตรฐาน ทำให้แนวโน้มของงานมีทั้งที่เป็นงานชั่วคราวและงานบางเวลามากขึ้น เดิมทีกฎหมายแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมก็ครอบคลุมสถานะการจ้างงานแบบนี้ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา (Eurofound, 2018) และ ILO ได้ศึกษาเกี่ยวกับงานแพลตฟอร์มครั้งแรกในปี 2018 เพื่อรองรับอนาคตของงานในวาระหนึ่งศตวรรษ แต่ก็ไม่ได้เข้าใจสภาพปัญหาได้ทั้งหมด เพราะเน้นที่ crowdwork เป็นงานออนไลน์ที่ไม่ได้ใช้พื้นที่ทางกายภาพ จึงเป็นคนละกลุ่มกับ gig work ที่ทำงานบนพื้นที่ทางกายภาพผ่านแอปพลิเคชัน (Berg et al., 2018)

อย่างไรก็ตาม งานแพลตฟอร์มไม่สามารถจำแนกอย่างง่ายให้มีสองกลุ่มคือ gig work และ crowdwork เหมือนในงานวิจัยจำนวนมาก แต่ต้องแยกย่อยตามประเภทและลักษณะของงานแพลตฟอร์ม ฉะนั้น การจัดทำร่างอนุสัญญาของงานแพลตฟอร์ม เหมือนกฎหมายเฉพาะปัญหานั้น ๆ (specific laws) แต่ขาดการพิจารณาข้อเสนอข้างต้น อาจทำให้กฎหมายที่จัดทำขาดแนวทางที่ชัดเจน แล้วเป็นเพียงแค่การประกาศเจตนารมณ์เท่านั้น (Woodcock & Graham, 2020) ส่วนผู้เขียนเห็นว่า ควรพิจารณากรอบแนวทางของข้อเสนอฉบับที่ 198 ว่าด้วยความสัมพันธ์การจ้างงาน ปี 2006 ตามที่ ILO เสนอไว้ เพื่อโต้แย้งต่อกฎหมายแรงงานนอกระบบของกระทรวงแรงงาน และผู้ประกอบการบนแพลตฟอร์มดิจิทัลของกระทรวง

ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เพราะการถกเถียงความสัมพันธ์การจ้างงานเกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 1990 แล้วการพิจารณาว่าการทำงานรูปแบบใดเป็นงานเหมาะสมหรือว่าจ้างภายนอก (subcontracting and outsourcing) คือ ความอิสระของแรงงานหรือมีเงื่อนไขของการอยู่ภายใต้ผู้ว่าจ้าง (De Stefano et al., 2021)

เหตุที่ ILO กำหนดข้อแนะนำฉบับนี้ เพื่อให้มีการคุ้มครองแรงงาน เพราะแรงงานมีสภาพการจ้างงานเช่นนี้มีอำนาจต่อรองกับผู้ว่าจ้างที่ไม่เท่าเทียมกัน อีกทั้งการจำแนกสถานะการจ้างงานทำให้เกิดความเคลือบแคลงว่ามีรูปแบบการจ้างงานใดและใครคือนายจ้าง เป็นคำถามที่เกิดขึ้นเมื่อมีข้อตกลงการจ้างงานรูปแบบใหม่ แต่ท้ายสุดก็ต้องมาพิจารณาที่กฎหมายแรงงาน (De Stefano et al., 2021) จึงต้องศึกษาอนุสัญญาฉบับที่ 181 ว่าด้วยผู้แทนการจ้างงานเอกชน ปี 1997 ไม่เพียงแต่การจ้างงานเกิดความสัมพันธ์แบบหลายฝ่าย แต่เดิมที่อนุสัญญาฉบับนี้ให้แนวทางแก่บริษัทที่จัดหางานผ่านการจ้างงานเหมาะสมและว่าจ้างภายนอกต้องเคารพและปฏิบัติตามสิทธิพื้นฐานการทำงานทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติ (มาตรา 11) และกฎหมายในแต่ละประเทศ (มาตรา 12) (ILO, 1997)

หากพิจารณาจากฐานข้อมูล NORMLEX ของ ILO พบว่า การจำแนกอนุสัญญาในหมวดหมู่ของการส่งเสริมและนโยบายการมีงานทำ จริงแล้วกฎหมายฉบับนี้ร่างขึ้นมาเพื่อรองรับสถานการณ์ของโลกาภิวัตน์ในการลงทุนของบริษัทข้ามชาติที่เกิดขึ้นมากกว่าสองทศวรรษก่อนการมีอนุสัญญาฉบับนี้ แต่การปรากฏขึ้นของการจ้างงานแพลตฟอร์มในทศวรรษที่ผ่านมา ไม่ได้แตกต่างกันในแง่ของบริษัทใหม่ ทำให้กฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่ใช้ไม่ได้หรือไม่สอดคล้องกับปัญหา แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 11/1 รองรับการทำงานเหมาะสมได้ แต่แนวทางนี้ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติการจ้างงานและอาชีพ และอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เป็นธรรม แต่การที่กฎหมายอำนวยความสะดวกให้จ้างงานเหมาะสมได้ ย่อมเป็นเหตุให้เกิดการปฏิบัติไม่เป็นธรรม เช่น ทำงานในลักษณะที่เหมือนกัน แต่ค่าจ้างและสวัสดิการกลับได้รับแตกต่างกัน

ยิ่งการจ้างงานแพลตฟอร์มที่ทำงานบนพื้นที่ทางกายภาพ หรือเรียกว่า gig workers โดยเฉพาะผู้ขับขี่เรียกรถผ่านแอปพลิเคชัน ถือเป็นการทำงานเหมาะสมที่ถ่ายโอนอำนาจจากผู้เล่นอย่างบริษัทนายหน้า (private employment agency) มาสู่การกำกับโดยบริษัทแพลตฟอร์ม ส่งผลให้อำนาจการควบคุมทางตรงลดลง แต่ให้แพลตฟอร์มเป็นสื่อกลางควบคุมอีกทอดหนึ่ง รูปแบบธุรกิจนี้คือ “บริษัทแพลตฟอร์มว่าจ้างภายนอกเป็นรูปแบบของการจ้างงานเหมาะสมคล้ายคลึงกับที่งานในภาคอุตสาหกรรมดั้งเดิม” ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานเพื่อทำงานภายในหรือให้บริการภายนอก ล้วนแล้วต้องพิจารณาความสัมพันธ์การจ้างงาน (Drahokoupil & Fabo, 2019) ดังนั้น ผู้ประกอบการแพลตฟอร์มจะจำแนกเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ประกอบการบนแพลตฟอร์มดิจิทัลไม่ได้ ท้ายสุดคนเหล่านี้ใช้แพลตฟอร์มสำหรับการทำงาน จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการตีความ “ความสัมพันธ์การจ้างงาน รูปแบบของการจ้างงาน และสถานะของแรงงาน” ไปได้

ท้ายนี้ปรากฏการณ์ของการทำให้เป็นแพลตฟอร์ม (platformization) เหมือนทำให้เกิดการทำให้ไม่เป็นทางการ (informalization) คือ แรงงานที่มีสัญญาถาวรหรือข้อตกลงการจ้างงานที่ไม่กำหนดระยะเวลาได้ออกมาทำงานประเภทนี้มากขึ้น ซึ่งไม่มีความมั่นคงทางรายได้ การทำงาน และอาชีพ แต่ถูกทำให้เชื่อว่ามีอิสระปลดแอก (autonomy) อันที่จริงงานแพลตฟอร์มในประเภทบริการส่งไม่ได้เป็นอย่างที่กล่าวไป แต่สะท้อนให้เห็นว่า “ความไม่เป็นทางการของแรงงานมีความเสี่ยงและไม่มั่นคง (precarity) ซ่อนอยู่ในงานแพลตฟอร์ม และเป็นความเหลื่อมล้ำระหว่างความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ” (Arnold & Bongiovi, 2013; Frey, 2020; Sopranzetti, 2021; Theerakosonphong, 2021) ส่งผลให้การตีความแรงงานแพลตฟอร์มเป็นแรงงานไม่เป็นทางการเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องแล้วสร้างความเข้าใจผิดให้แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองใด ๆ ทางกฎหมาย

ส่วนประเด็นนี้เคยถกเถียงวาทกรรมของความไม่เป็นทางการที่ดำรงอยู่มาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 มาจนถึงปัจจุบัน โดยนักวิชาการในเครือข่ายของ WIEGO แต่ได้ขยายมาถกเถียงกับแนวคิดความเสี่ยงและไม่มั่นคง เดิมทีเคยใช้อธิบายส่วนมากในภาคอุตสาหกรรมและความยืดหยุ่นการจ้างงานในห่วงโซ่อุปทาน แล้วย้อนกลับทศวรรษ 1970 เช่นเดียวกัน

(Hewison, 2016; Hewison & Kalleberg, 2013) แต่คำอธิบายใช้สะท้อนให้เห็นความแตกต่างคือ ความไม่เป็นทางการใช้อธิบายในประเทศโลกใต้ และความเสถียรและไม่มั่นคงถูกใช้ในประเทศโลกเหนือ จริงแล้ว แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน (home-based workers) คือกรณีของแรงงานไม่เป็นทางการที่อยู่ภายใต้สภาวะของความเสถียรและไม่มั่นคง เป็นอาชีพที่แสดงถึงความเชื่อมต่อกันระหว่างทั้งสองแนวคิดมากที่สุด เพราะใช้บ้านเป็นสถานที่ทำงาน แต่งานที่ได้รับมาเป็นของงานอุตสาหกรรม แต่จะมีสถานะเป็นการจ้างงานชั่วคราวก็ไม่ใช่ แรงงานอิสระก็ไม่เชิง กลุ่มนี้จึงมีระดับความไม่เป็นทางการสูง และมีความเสี่ยง เนื่องจากไม่มีอำนาจการต่อรองใด ๆ และถูกควบคุมด้วยการผลิตเป็นรายชิ้น แล้วอยู่นอกสถานที่ทำงานในอุตสาหกรรม (Rogan et al., 2017)

4. บทส่งท้าย

การทบทวนจุดเริ่มต้นของการศึกษาความไม่เป็นทางการของ ILO แสดงให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นโยบายแรงงานให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมการมีงานทำและลดความยากจน ซึ่งเป็นปัญหาที่มองว่าเป็นภัยอันตรายและอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและความก้าวหน้าทางสังคมของประเทศโลกที่สาม คำว่า ภาคไม่เป็นทางการ (informal sector) จึงเป็นวาทกรรมการพัฒนาแบบทวิลักษณ์ ให้ความสำคัญต่อความสัมพันธ์แบบพึ่งพิงระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา แต่แนวคิดนี้ได้รับการปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังที่ปี 2002 เริ่มต้นการใช้คำว่า เศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (informal economy) แทนที่คำว่า ภาคไม่เป็นทางการ นอกจากนี้ยังขยายความคำต่าง ๆ เช่น การจ้างงานไม่เป็นทางการ (informal employment) จึงไม่ใช่แค่บทบาทของ ILO แต่มีเครือข่ายนักวิชาการและ NGOs ขับเคลื่อนเรื่องนี้อย่าง WIEGO ขณะที่ประเทศไทยมี NGOs ที่ใกล้ชิดและทำงานด้านนี้คือ HomeNet

ความไม่เป็นทางการที่กล่าวไปจึงเป็นการมองภาพเศรษฐกิจและแรงงาน แต่จริงแล้วความไม่เป็นทางการถูกใช้ในหลายศาสตร์หรือแขนงวิชา แล้วขอบเขตตามที่ปรากฏในหนังสือ 'The Informal Economy Revisited: Examining the Past, Envisioning the Future' ครอบคลุมทั้งด้านนโยบายเศรษฐกิจและสังคม มาตรการและตลาดแรงงาน สิทธิแรงงาน และการรวมกลุ่ม ที่อยู่อาศัยและเมือง (Chen & Carre, 2020) หากย้อนกลับไปในบทความนี้หัวข้อที่ 2 พบว่า การศึกษาภาคไม่เป็นทางการของ ILO ตั้งแต่ภารกิจที่ประเทศเคนยา ก็ทำความเข้าใจเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐกิจเมืองและชนบท แต่มองสองภาคส่วนนี้เป็นสัญลักษณ์ของความดั้งเดิมและความเป็นสมัยใหม่ จึงทำให้รัฐบาลแต่ละประเทศส่งเสริมการทำให้ความไม่เป็นทางการสู่ความเป็นทางการ แนวทางเช่นนี้เหมือนกับที่รัฐบาลไทยพยายามทำให้แรงงานไม่เป็นทางการเข้าสู่ระบบประกันสังคมแบบสมัครใจในมาตรา 40 แต่กระทรวงแรงงานไม่มีมาตรการกระตุ้นหรือสร้างแรงจูงใจผ่านสิทธิประโยชน์ที่ออกแบบขึ้นมาเฉพาะหน้าและเห็นผลในระยะสั้นและระยะกลาง

หากพิจารณาว่ามาตรการช่วยเหลือ 5,000 บาทในเดือนสิงหาคม 2021 ผ่านการประกันสังคมทั้งมาตรา 39 และ 40 ถือเป็นกลวิธีหนึ่งของการทำให้เป็นทางการ (formalization) เพราะทำให้แรงงานไม่เป็นทางการมาเป็นส่วนหนึ่งในระบบประกันสังคม แนวทางนี้สอดคล้องกับข้อเสนอฉบับที่ 204 ว่าด้วยการเปลี่ยนผ่านจากเศรษฐกิจไม่เป็นทางการสู่เศรษฐกิจทางการ ในปี 2014 แต่วิธีการทำให้เป็นทางการทำได้มากกว่าการมีสัญญาจ้างแรงงานและเป็นผู้ประกันตน แต่การจดทะเบียนอาชีพ การสมัครใช้งาน National E-payment การชำระภาษีรายได้ การเข้าถึงสินเชื่อ หรืออะไรที่เป็นมาตรการรัฐก็ถือเป็นการทำให้เป็นทางการแล้ว (ILO, 2014; 2021b) สอดคล้องกับแนวทาง E-formality ที่ ILO ได้เสนอไว้คือ การใช้แอปพลิเคชันผ่าน PromptPay ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างที่ประเทศไทยใช้เป็นแนวทางการทำให้เป็นทางการผ่านอิเล็กทรอนิกส์ไว้ตั้งแต่ปี 2018 ขณะที่หลายประเทศนำเทคโนโลยีมาใช้สำหรับการทำงานให้เป็นทางการมากขึ้น (Chacaltana, Leung & Lee, 2018) ซึ่งรัฐบาลไทยและกระทรวงการคลังใช้โอกาสของโควิด-19 ระบาดพัฒนาระบบการจัดการให้เกิดความเป็นทางการ ทั้งที่เวลานี้ควรเลือกแนวทางที่ให้ถ่วงหน้าและเข้าถึงง่าย แทนที่การสร้างเงื่อนไขให้ยาก ลำบากในการจ่ายเงิน และประสิทธิภาพการจัดการต่ำ

การกล่าวถึงประสิทธิภาพการจัดการและผลกระทบตามมาในกรณีของมาตรการช่วยเหลือ 5,000 บาทสำหรับผู้ประกันตนมาตรา 40 ในพื้นที่สีแดงเข้ม 29 จังหวัด ทำให้จำนวนผู้ประกันตนเพิ่มขึ้นจากเดือนมิถุนายน มี 3,611,621 คน หลังจากที่แถลงมาตรการช่วยเหลือทำให้จำนวนมากขึ้นถึง 9,681,437 คนในเดือนสิงหาคม 2021 คิดอัตราการเปลี่ยนแปลงเป็น 268% แต่กระทรวงแรงงานไม่ได้พิจารณาการรักษาจำนวนนี้ไว้ในระยะยาว เพราะไม่มีมาตรการใด ๆ ท้ายสุดผู้สมัครใจประกันตนจะไม่ส่งเงินสมทบ เพราะต้องการแค่เงินช่วยเหลือ 2 เดือน มากกว่าเห็นความสำคัญของการประกันสังคม ซึ่งเป็นปัญหาคล้ายคลึงกับกองทุนการออมแห่งชาติที่ใช้ระบบสมัครใจ แต่ขาดการให้ความรู้ถึงการจัดการความเสี่ยงในชีวิตตนเองและครอบครัว ย่อมไม่ได้รับผลตอบแทนที่ดี

ความท้าทายในเวลานี้คือ การถกเถียงนอกจากเส้นแบ่งความเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งที่การพิสูจน์จากปฏิบัติการในอาชีพพบว่า ไม่สามารถแยกส่วนออกจากกันได้ มีหน้าซ้ำ กรณีของผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความชัดเจนมากที่สุดของการเผชิญความเสี่ยงและไม่มั่นคง (precarity) ด้วยอีกทางหนึ่ง ทำให้แรงงานกลุ่มนี้มีความเปราะบางสูง ดังนั้น การออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมและการมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ถือเป็นเรื่องสำคัญมากที่สุด เพราะจริงแล้วต้องจัดทำกรอบแนวทางเพื่อให้มีทิศทางในการกำหนดว่าสถานะการจ้างงานในรูปแบบและข้อตกลงที่ชัดเจนว่าแรงงานแพลตฟอร์มกลุ่มหรืองานประเภทใดเป็นลูกจ้างหรือเป็นผู้รับจ้างอิสระ เพื่อป้องกันการทำให้ไม่เป็นทางการเกิดขึ้นทั้งกับแรงงาน ไม่ว่าจะเป็กลุ่มทางการและไม่เป็นทางการตามความคิดดั้งเดิม ผู้เขียนจึงเสนอว่า “รูปแบบธุรกิจใหม่ที่ทำให้แรงงานไม่ใช่ลูกจ้าง เพราะผู้ประกอบการไม่พิจารณาความสัมพันธ์การจ้างงาน (employment relations) รูปแบบของการจ้างงาน (employment patterns) และสถานะการจ้างงาน (employment status) จึงไม่สามารถปฏิเสธเรื่องนี้ได้ แม้แต่ ILO งานวิจัยหลายชิ้นและการตัดสินใจในชั้นศาลของต่างประเทศ บ่งชี้ให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐไทยไม่มีความจริงจังและไม่แก้ปัญหาให้แรงงานแพลตฟอร์ม มีหน้าซ้ำแรงงานไม่เป็นทางการที่เคยมีสถานะคลุมเครือ เช่น แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน ที่เชื่อมโยงกับห่วงโซ่อุปทานของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม แต่ถูกทำให้อยู่นอกระบบการจ้างงานของกฎหมาย

รายการอ้างอิง

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2561). *การสังเคราะห์ห้องค์ความรู้จากงานวิจัยเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเพื่อการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบที่ดีอย่างมีประสิทธิภาพ*. สืบค้น 14 ตุลาคม 2564, จาก <https://bit.ly/3j018mB>
- กลุ่มงานนโยบายเศรษฐกิจแรงงานมหภาค กองเศรษฐกิจการแรงงาน. (2564). *ดัชนีชี้วัดภาวะแรงงาน พ.ศ. 2563*. สืบค้น 1 สิงหาคม 2564, จาก <https://bit.ly/3z6RhR0>
- กฤษฎา ชีระโกศลพงศ์. (2562). รูปแบบของงานที่ไม่มีมาตรฐานและแรงงานที่มีความเสี่ยงในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม. *วารสารรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น*, 4(2), 59-107.
- กฤษฎา ชีระโกศลพงศ์. (2563). การบริหารแรงงาน: Gig Economy ตามทัศนมิติแรงงาน. *วารสารธรรมศาสตร์*, 39(1), 131-158.
- ตะวัน วรณรัตน์. (2555). *เศรษฐกิจนอภาคทางการในประเทศไทย : บทสำรวจสถานะความรู้*. รายงานวิจัยสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.
- ธานี ชัยวัฒน์. (2559). *เศรษฐกิจนอกระบบ : บทสำรวจสถานะความรู้*. รายงานวิจัยสนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- นฤมล นิราทร. (2560). *การบริหารจัดการการค้าข้างทางในประเทศไทย : สถานการณ์และทิศทางนโยบายที่ควรจะเป็น*. รายงานวิจัยสนับสนุนโดยกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สืบค้น 14 ตุลาคม 2564, จาก <https://bit.ly/3awmZNZ>

- ประดิษฐ์ ขาสมบัติ และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2531). การประกอบอาชีพส่วนตัวในสาขาเศรษฐกิจนอกระบบใน กรุงเทพมหานคร (น. 120-131). ใน *การประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ครั้งที่ 26 วันที่ 3-5 กุมภาพันธ์ 2531*. สืบค้น 14 ตุลาคม 2564, จาก <https://bit.ly/3FKoeaw>
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2549). *โครงการประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ*. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน.
- สำนักเสริมสร้างความมั่นคงแรงงานนอกระบบ สำนักงานประกันสังคม. *จำนวนผู้ประกันตนภาคสมัครใจ (มาตรา 40) จำแนกรายเดือน ปี 2555-2564*. สืบค้น 1 สิงหาคม 2564, จาก <https://bit.ly/3hrbnPU>
- ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ. สืบค้น 1 สิงหาคม 2564, จาก <https://bit.ly/3txPxPC>
- ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ. สืบค้น 1 สิงหาคม 2564, จาก <https://bit.ly/3C7r0nx>
- หอบจหมายเหตุแห่งชาติ. (2495). *รายงานสรุปผลการประชุมภาคอาเซียนทางวิชาการเกี่ยวกับกำลังงานคนขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ ณ หอประชุมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ระหว่างวันที่ 12-22 ธันวาคม 2494 (กต. 12.3.3.1/28)*. กระทรวงการต่างประเทศ.
- Alcock, A. (1971). *History of the International Labour Organisation*. London: Macmillan.
- Arnold, D., & Bongiovi, J. R. (2013). Precarious, informalizing, and flexible work: Transforming concepts and understandings. *American Behavioral Scientist*, 57(3), 289-308.
- Bangasser, P. E. (2000). *The ILO and the informal sector: An institutional history*. Retrieved from <https://bit.ly/3llkpPR>
- Benanav, A. (2019). The origins of informality: The ILO at the limit of the concept of unemployment. *Journal of Global History*, 14(1), 107-125.
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. & Silberman, M. S. (2018). *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*. Retrieved from <https://bit.ly/3xEaEW2>
- Bonnet, F., Carre, F., Chen, M., & Vanek, J. (2021). *Home-based workers in the world: A statistical profile (statistical brief No.27)*. Retrieved from <https://bit.ly/3C8Cesf>
- Campbell, S. (2013). Solidarity formations under flexibilisation: Workplace struggles of precarious migrants in Thailand. *Global Labour Journal*, 4(2), 134-151.
- Campbell, S. (2016). Putting-out's return: Informalization and differential subsumption in Thailand's garment sector. *Focaal*, 2016(76), 71-84.
- Cervero, R. (2000). *Informal transport in the developing world*. UN-Habitat. Retrieved from <https://bit.ly/391jzSs>
- Chacaltana, J., Leung, V., & Lee, M. (2018). *New technologies and the transition to formality the trend towards E-formality*. Retrieved from <https://bit.ly/3lFdnqO>
- Chambwera, M., Macgregor, J., & Baker, A. (2011). *The informal economy: A primer for development professionals on the importance of the informal economy in developing countries*. International Institute for Environment and Development. Retrieved from <https://bit.ly/3C2SI4R>

- Chen, M. A. (2005). *Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment* (No. 2005/10). WIDER Research Paper. Retrieved from <https://bit.ly/3lkaCJB>
- Chen, M. A. (2012). *The informal economy: definitions, theories and policies*. Retrieved from <https://bit.ly/3IARCs5>
- Chen, M. A. (2016). Informal employment: Theory and reality. In S. Edgell, H. Gottfried & E. Granter (eds.), *The SAGE Handbook of the Sociology of Work and Employment* (pp. 407-427). Los Angeles: SAGE.
- Chen, M. A., Jhabvala, R., & Lund, F. (2001). *Supporting workers in the informal economy: A policy framework*. Retrieved from <https://bit.ly/3927j4k>
- Chen, M. A., & Vanek, J. (2013). Informal employment revisited: Theories, data and policies. *Indian Journal of Industrial Relations*, 48(3), 390-401.
- Chen, M. A. & Carre, F. (2020). Introduction. In M. A. Chen & F. Carre (eds.), *The informal economy revisited: Examining the past, envisioning the future* (pp. 1-27). Oxon: Routledge.
- Cox, R. W. (2013). *Universal foreigner: The individual and the world*. Hackensack: World Scientific.
- De Stefano, Durri, I., Stylogiannis, C., & Wouters, M. (2021). *Platform work and the employment relationship*. Retrieved from <https://bit.ly/3C7KOHo>
- Devereux, S., & Cuesta, J. (2021). Urban-sensitive social protection: How universalized social protection can reduce urban vulnerabilities post COVID-19. *Progress in Development Studies*, 14649934211020858.
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). *Transformative social protection*. Retrieved from <https://bit.ly/3lAS6hC>
- Drahokoupil, J., & Fabo, B. (2019). Outsourcing, offshoring and the deconstruction of employment: New and old challenges. In A. Serrano & M. Jepsen (eds.), *The deconstruction of employment as a political question* (pp. 33-61). Cham: Palgrave Macmillan.
- Duncan, R. (2014). *Oxford learner's dictionary of academic English*. Oxford: Oxford University Press.
- Eisenberg, J. L. (2016). Jenks, Clarence Wilfred. In B. Reinalda, K. J. Kille & J. Eisenberg (eds.), *IO BIO, biographical dictionary of secretaries-general of international organizations*, Retrieved from <https://bit.ly/3E95QaG>
- Emmerij, L. (2010). *The basic needs development strategy* (Background paper world economic and social survey). Retrieved from <https://bit.ly/3ho5bly>
- Endo, T. (2021). *Tension and interaction between 'digital informality' and 'analogue informality' in Bangkok*. Retrieved from <https://bit.ly/3k0gmce>
- Eurofound. (2018). *Non-standard forms of employment: Recent trends and future prospects*. Dublin: Eurofound. Retrieved from <https://bit.ly/3E7mAPv>
- Frey, B. (2020). Platform labor and in/formality: Organization among motorcycle taxi drivers in Bandung, Indonesia. *Anthropology of Work Review*, 41(1), 36-49.

- Grogan, R. (2020). *Gig economy – Spanish court declares Glovo riders are employees*. Retrieved from <https://bit.ly/3EdymI0>
- Gurumurthy, A., Chami, N. & Bharthur, D. (2021). *Platform labour in search of value: A study of workers' organizing practices and business models in the digital economy*. Retrieved from <https://bit.ly/3A5IAJb>
- Hart, K. (1973). Informal income opportunities and urban employment in Ghana. *The journal of modern African studies*, 11(1), 61-89.
- Hart, K. (1974). A model of development to avoid. *Yagl Ambu: Papua New Guinea Journal of the Social Sciences and Humanities*, 1(1), 8-15.
- Hart, K. (1985). The informal economy. *Cambridge Anthropology*, 10(2), 54-58.
- Hart, K. (2010). Informal economy. In K. Hart, J-L. Laville & A. D. Cattani (eds.), *The human economy: A citizen's guide* (pp. 142-153). Malden: Polity.
- Hewison, K., & Kalleberg, A. L. (2013). Precarious work and flexibilization in South and Southeast Asia. *American Behavioral Scientist*, 57(4), 395-402.
- Hewison, K. (2016). Precarious work. In S. Edgell, H. Gottfried & E. Granter (eds.) *The SAGE handbook of the Sociology of work and employment* (pp. 428-443). London: SAGE.
- International Labour Office. (1969). *Report of the Director-General (part 1): The World Employment Programme*. Retrieved from <https://bit.ly/3lgwvcU>
- International Labour Office. (1970). *Towards full employment: A programme for Colombia*. Retrieved from <https://bit.ly/3ntOnnk>
- International Labour Office. (1971). *Matching employment opportunities and expectations: A programme of action for Ceylon*. Retrieved from <https://bit.ly/3941Xpb>
- International Labour Office. (1972a). *Activities of the ILO, 1971: Report of the director-general (part 2)*. Retrieved from <https://bit.ly/3A7XDkq>
- International Labour Office. (1972b). *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*. Retrieved from <https://bit.ly/2XdGLtX>
- International Labour Office. (1975). *Employment, growth and basic needs: Development strategies in three worlds (Tripartite World Conference on employment, income distribution, social progress and the international division of labour)*. Retrieved from <https://bit.ly/3tDtx6e>
- International Labour Office. (1976). *Employment, growth and basic needs: A one-world problem (Report of the Director-General of the International Labour Office)*. Retrieved from <https://bit.ly/3tzUgAi>
- International Labour Office. (1984). *Urbanization, informal sector and employment: A progress report on research, advisory services and technical cooperation*. Retrieved from <https://bit.ly/2Xaxzas>
- International Labour Office. (1991). *The dilemma of the informal sector - Report of the Director-General (part 1)*. Retrieved from <https://bit.ly/3C3ktub>
- International Labour Office. (1995). *The urban informal sector in Asia: Policies and strategies*. Retrieved from <https://bit.ly/3C3VQxp>

- International Labour Office. (1996). *Channel for change: The urban informal sector in Thailand*. Retrieved from <https://bit.ly/3np6Npi>
- International Labour Office. (1997). *C181 Private employment agencies convention, 1997*. Retrieved from <https://bit.ly/2X7DKeS>
- International Labour Office. (2002a). *Decent work and the informal economy*. Retrieved from <https://bit.ly/3k4m2BT>
- International Labour Office. (2002b). *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (first edition). Retrieved from <https://bit.ly/3A92uBW>
- International Labor Office. (2012). *International standard classification of occupation*. Retrieved from <https://bit.ly/2T6FvH5>
- International Labor Office. (2014). *Transitioning from the informal to the formal economy*. Retrieved from <https://bit.ly/3uWM7VQ>
- International Labor Office. (2016). *Non-standard employment around the world: Understanding challenge, shaping prospects*. Retrieved from <https://bit.ly/3wyZmNL>
- International Labour Office. (2018a). *Women and men in the informal economy: A statistical picture* (third edition). Retrieved from <https://bit.ly/3C0XPTL>
- International Labour Office. (2018b). *Statistics on work relationships (report II), 20th International Conference of Labour Statisticians* (Geneva, 10-19 October 2018). Retrieved from <https://bit.ly/3xvVSw7>
- International Labour Office. (2021a). *World employment and social outlook: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*. Retrieved from <https://bit.ly/3nmVVIA>
- International Labor Office. (2021). *Transition from the informal to the formal economy: Theory of change*. Retrieved from <https://bit.ly/3s5wlbe>
- Jolly, R. (1998). Redistribution without growth. In D. Sapsford & J-r. Chen (eds.), *Development economics and policy* (pp. 172-182). London: Macmillan Press Ltd.
- Ledeneva, A. (2018). Introduction: The informal view of the world – key challenges and main findings of the global informality project. In A. Ledeneva (ed.), *The global encyclopedia of informality: Understanding social and cultural complexity* (pp. 1-27). London: UCL Press.
- Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2), 139–191.
- Lewis, W. A. (1979). The dual economy revisited. *The Manchester School*, 47(3), 211-229.
- Maul, D. (2019). *The International Labour Organization: 100 years of global social policy*. Berlin: Walter de Gruyter GmbH.
- Misztal, B. A. (2000). *Informality: Social theory and contemporary practice*. London: Routledge.
- Misztal, B. A. (2015). Configurations of informality and formality in contemporary society. In A. Mica, J. Winczorek & R. Wisniewski (eds.), *Sociologies of formality and informality* (pp. 105-126). Frankfurt am Main: Peter Lang.

- Orleans Reed, S., Ogando, A. C., Tulaphan, P. S., Samantrakul, C. & Towakulpanich, P. (2017). *Informal workers in Bangkok, Thailand: Scan of four occupational sectors*. Retrieved <https://bit.ly/3Ech4LF>
- Phongpaichit, P. & Charsombut, P. (1988). Self employment of Bangkok. In Human Resource Planning Division, National Economic and Social Development Board. *Report of the national seminar on urban informal sector in Thailand* (pp. 42-43). Retrieved from <https://bit.ly/3awmwvd>
- Rogan, M., Roeber, S., Chen, M. A., & Carré, F. (2017). Informal employment in the global south: Globalization, production relations, and “precarity”. In A. Kalleberg & S. Vallas (eds.), *Precarious work* (pp. 307-333). Emerald Publishing Limited.
- Romijn, H. B. (1993). *Dynamism in the informal sector in a fast growing economy: The case of Bangkok*. Retrieved from <https://bit.ly/2X5B81k>
- Salmivaara, A. (2021). Precarious work and insecure lives. De Facto Informalization in Cambodia’s garment factories. *Journal of Labor and Society*, 24(1), 44-75.
- Sethuraman, S. V. (1976). The urban informal sector: Concept, measurement and policy. *International Labour Review*, 114(1), 69-81.
- Scott, J. (ed.), (2014). *A dictionary of Sociology* (4th ed.). Oxford University Press.
- Simms, M. (2019). *What do we know and what should we do about the future of work?*. London: SAGE.
- Singer, H. W. (1970). Dualism revisited: a new approach to the problems of the dual society in developing countries. *The Journal of Development Studies*, 7(1), 60-75.
- Sopranzetti, C. (2021.). Shifting informalities: Motorcycle taxis, ride-hailing apps, and urban mobility in Bangkok. *Geoforum*. Retrieved from <https://bit.ly/2TgsJJ>
- Standing, G. (2016). *The corruption of capitalism: Why rentiers thrive and work does not pay*. London: Biteback Publishing.
- Standing, G. (2018). Taskers in the precariat: Confronting an emerging dystopia. E. Paus (ed.), *Confronting dystopia: The new technological revolution and the future of work* (pp. 115-133). New York: Cornell University Press.
- Stelzl, B. (2010a). Informal economy. In T. Fitzpatrick, H-J. Kwon, N. Manning, J. Midgley & G. Pascall (eds.), *International encyclopedia of social policy* (p. 663). London: Routledge.
- Stelzl, B. (2010b). Informal work. In T. Fitzpatrick, H-J. Kwon, N. Manning, J. Midgley & G. Pascall (eds.), *International encyclopedia of social policy* (pp. 665-666). London: Routledge.
- Theerakosonphong, K. (2021). *Precarity and informality in the labour platform: The social protection recommendation for motorcycle taxi drivers*. (Doctoral dissertation). Mahidol University, Thailand.
- Unni, J. (2018). Formalization of the informal economy: Perspectives of capital and labor. *The Indian Journal of Labor Economics*, 61(1), 87-103.

- Vatsa, V. (2005). Strategies for enhancing the role of labour ministry in the informal economy. In A. Sivananthiran & C. S. Venkata Ratnam (eds.), *Informal economy: The growing challenge for labour administration* (pp. 75-106). New Delhi: Indian Industrial Relations Association.
- Wattanawanyoo K. (2019). *Bangkok's everyday transport assemblage: The formal-informal interplay and Meshwork Urbanism*. Retrieved from <https://bit.ly/3C9iSDj>
- Weeks, J. (1975). Policies for expanding employment in the informal urban sector of developing economies. *International Labour Review*, 111(1), 1-13.
- Williams, C. C. (2010). Informal sector. In T. Fitzpatrick, H-J. Kwon, N. Manning, J. Midgley & G. Pascall (eds.), *International encyclopedia of social policy* (pp. 663-665). London: Routledge.
- Woodcock, J. & Graham, M. (2020). *The gig economy: A critical introduction*. Cambridge: Polity.