

ระบบการอภิบาลของการบริหารแรงงานในประเทศไทย :  
ข้อพิจารณาเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการและรูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์<sup>1</sup>

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 16 ตุลาคม 2566

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 25 มีนาคม 2567

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 26 มีนาคม 2567

#### บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาความรู้ทางวิชาการและทบทวนเอกสารที่หลากหลายแหล่ง ผู้เขียนกำหนดจุดตั้งต้นอธิบายกระบวนการอภิบาลของการบริหารแรงงานผ่านประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการถกเถียงหลักการและคำจำกัดความของสถานะการทำงาน รูปแบบของการจ้างงาน และหน่วยการผลิตทั้งเศรษฐกิจทางการและไม่เป็นทางการตามกรอบแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและอนุสัญญาฉบับที่ 150 ว่าด้วยการบริหารแรงงาน การบริหารแรงงานใช้เป็นแนวทางสำหรับการเก็บข้อมูลและประมวลสถิติแรงงาน และอภิสัทธ์ชนข้ามชาติครอบงำประเทศกำลังพัฒนาให้นำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติเป็นสากล แม้ว่าแนวคิดเศรษฐกิจทวิลักษณ์เป็นแนวทางของเครือข่ายนักวิชาการและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ใช้ในประเทศโลกใต้ที่มีเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ แตกต่างจากการพิจารณารูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐานในประเทศโลกเหนือ นอกจากนี้ปรากฏการณ์ที่ควรพิจารณา ได้แก่ เครือข่ายการผลิตในห่วงโซ่อุปทานโลก การทำให้เป็นแพลตฟอร์ม และการทำให้เป็นดิจิทัลเกิดขึ้นมาตั้งแต่ทศวรรษ 2540 ส่วนท้ายสุดของบทความใช้การจำแนกสถานะการทำงานและรูปแบบของการจ้างงานในกรณีของแรงงานรับงานไปทำที่บ้านและแรงงานแพลตฟอร์มมาสะท้อนให้เห็นปัญหาของระบบการบริหารแรงงาน

**คำสำคัญ:** การบริหารแรงงาน, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, เศรษฐกิจไม่เป็นทางการ, การจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน

<sup>1</sup> Corresponding Author E-mail : Kritsada@outlook.com

## The Governance of Labor Administration in Thailand: Considering the Informal Economy and Non-Standard Employment Forms

Kritsada Theerakosonphong

Faculty of Social Administration, Thammasat University

Received : October 16, 2023

Revised : March 25, 2024

Accepted : March 26, 2024

### Abstract

This study investigates academic knowledge on the topic and reviews diverse sources. Beginning with the International Labor Organization (ILO) and Labor Administration Convention No. 150, the governance paradigm of labor administration is examined through issues including employment status, work forms, and production units in formal and informal economies to evaluate principles and definitions. A technique is adopted to collect and process labor statistics, while transnational technocrats dominate developing countries, which are forced to adopt internationalist practices. Academics and non-governmental organization (NGO) activists in the global South use the dual economy concept because of the area's substantial informal sector; however, in contrast to the global North, they also take into account non-standard forms of employment. Other phenomena to be considered include the emergence of global supply chains, platformization, and digitalization since 2000. To reflect on labor administration-related issues, employment status and work forms for platform and home-based workers are classified.

**Keywords:** Labor administration, International Labor Organization, Informal economy, Non-standard employment

## 1. บทนำ

การศึกษาในบทความนี้เป็นการทบทวนเอกสารและประสบการณ์ของผู้เขียนที่ทำงานวิจัยและศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับระบบการอภิบาลแรงงาน (Labor Governance) จนสามารถตั้งข้อสังเกตต่อประเด็นของการจ้างงานไม่เป็นทางการ หน่วยการผลิตทางเศรษฐกิจ และรูปแบบของการจ้างงาน ผู้เขียนเริ่มต้นทบทวนกระบวนการที่พิจารณาจากอนุสัญญาฉบับที่ 150 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization: ILO) เป็นหมุดหมายตั้งต้น นอกจากใช้หนังสือและเอกสารทางวิชาการแล้วยังใช้รายงานการประชุมของ ILO ถัดมาผู้เขียนเสนอข้อถกเถียง 6 ประเด็นเพื่อแสดงถึงปัญหาของการบริหารแรงงานที่ควรปรับปรุงและพัฒนา รวมถึงการใช้งานตัวชี้วัดของสถิติแรงงานอย่างสมเหตุสมผล นอกจากนี้ ผู้เขียนวิเคราะห์กรณีของงานรับไปทำที่บ้านและงานแพลตฟอร์มเพื่อทำความเข้าใจสถานะการทำงาน รูปแบบของการจ้างงาน และการแบ่งแรงงานตามหน่วยการผลิตของเศรษฐกิจภาคทางการและภาคไม่เป็นทางการ แต่งานเหล่านี้สะท้อนความอ่อนแอของระบบการบริหารแรงงานของภาครัฐ และกฎหมายแรงงานที่ไม่ได้ปรับปรุงและพัฒนาให้สอดคล้องบริบทของสถานการณ์ใหม่

## 2. สำนวนตรวจสอบทัศนระบบการอภิบาลของการบริหารแรงงาน

ผู้เขียน จึง ประมวลจากหนังสือ *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations, and Challenges* เสนอให้พิจารณาตามอนุสัญญาฉบับที่ 150 ว่าด้วยการบริหารแรงงาน พ.ศ. 2521 แบ่งออกเป็น 5 ช่วงเวลาตามเหตุการณ์ไว้ในตารางที่ 1 (Daza, 2021; ฤทธิญา อธิระโกศลพงศ์, 2563) พร้อมเทียบเคียงกับภารกิจของการบริหารแรงงานระหว่างทศวรรษ 2510-2550 เพื่อสำรวจทิศทางนโยบายและการบริหารแรงงานสอดคล้องกันในประเทศไทยหรือไม่ ถัดจากนั้นจะอธิบายและวิเคราะห์วิธีคิดและหลักการของการบริหารแรงงานในหัวข้อ 3 ต่อไป

ตารางที่ 1 กระบวนทัศน์ในระบบการอภิบาลของการบริหารแรงงาน

ทศวรรษ	ระบบการอภิบาลของการบริหารแรงงาน	สถานการณ์/เหตุการณ์สำคัญ	ภารกิจของระบบการบริหารแรงงานไทย
2510	การจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 150 ว่าด้วยการบริหารแรงงาน เป็นกรอบแนวทางให้ประเทศสมาชิกปรับใช้นโยบายแรงงานระดับชาติ หรือ/และให้สัตยาบันเพื่อมีผลบังคับทางกฎหมายมาตั้งแต่ พ.ศ. 2521 ภารกิจการบริหารแรงงานของหน่วยงานภาครัฐของแต่ละประเทศสมาชิกตามมาตรฐานแรงงานสากลของ ILO ประกอบด้วย การตรวจแรงงาน การบริการจัดการงาน การส่งเสริมนโยบายการมีงานทำ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	1.วิกฤติน้ำมันใน พ.ศ. 2516 นำไปสู่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกและการว่างงาน 2.การปลดปล่อยอาณานิคม เกิดประเทศใหม่ในภาคพื้นเอเชียและแอฟริกา 3. นโยบายการวางแผนกำลังคนและส่งเสริมการงานมีทำงานทำทั่วโลก (World Employment Programme) ใน พ.ศ. 2512	รายงานเสนอรัฐบาลไทยว่าด้วยการบริหารแรงงาน พ.ศ. 2510 (ILO, 1967) 1. การจัดหางาน 2. การมีผู้แทนลูกจ้างและนายจ้าง 3. การคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ 4. การตรวจแรงงาน 5. การจัดตั้งสำนักงานแรงงานระดับภูมิภาค 6. อุตสาหกรรมสัมพันธ์ 7. การจัดทำกฎหมายแรงงาน 8. การฝึกอบรมและสถาบันฝึกอาชีพ 9. สถิติและวิจัยแรงงาน 10. การบริหารงานบุคคล 11. การวางแผนกำลังคน

ทศวรรษ	ระบบการอภิบาลของ การบริหารแรงงาน	สถานการณ์/เหตุการณ์ สำคัญ	ภารกิจของระบบการบริหารแรงงานไทย
2520	การตรวจสอบและติดตามสถานะของอนุสัญญาฉบับที่ 150 ว่าด้วยการบริหารแรงงาน เกิดการกระจายอำนาจการบริหารแรงงานในประเทศอุตสาหกรรม ปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพของการใช้เทคนิคใหม่เพื่อปรับปรุงการจัดการทรัพยากรต่าง ๆ แต่ประเทศกำลังพัฒนาประสบปัญหาเรื่องงบประมาณในเรื่องค่าตอบแทนกำลังคนของพนักงานตรวจแรงงาน สิ่งอำนวยความสะดวกและทรัพยากรด้านต่าง ๆ	1. การครอบงำของอุดมการณ์เสรีนิยมทางเศรษฐกิจทั่วโลก 2. นโยบายหรือแผนของ IMF และ World Bank ให้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศ 3. การปฏิรูปการบริหารภาครัฐตามแนวทางของการจัดการภาครัฐใหม่ (New Public Management: NPM)	<b>รายงานเสนอรัฐบาลไทยว่าด้วยการบริหารแรงงานพ.ศ. 2518 (UNDP and ILO, 1975)</b> 1. การคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ 2. การตรากฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรลูกจ้างและนายจ้าง 3. การจัดตั้งศาลแรงงานแทนที่ 4. การจัดตั้งกลไกไตรภาคีในรูปแบบของคณะกรรมการ 5. การขยายกลไกกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและร่วมการเจรจาต่อรองร่วม 6. การให้คำปรึกษาและเจรจาต่อรองในรัฐวิสาหกิจ 7. การอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานและแรงงานสัมพันธ์
2530	การพัฒนากระบวนการ/กลไกของการเสวนาทงสังคม (Social dialogue) ในระดับชาติ เพื่อปรึกษาหารือและเจรจาในประเด็นแรงงานที่เกี่ยวข้องเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งหลีกเลี่ยงความขัดแย้งทางสังคมและหาฉันทามติร่วมในนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ดังนั้น การวางโครงสร้างการบริหารความสัมพันธ์สามฝ่ายแบบหุ้นส่วนทางสังคม (Social partners) ทำให้ลดความขัดแย้งทางสังคมด้วยสันติวิธี และชี้ขาดในชั้นศาล แทนที่การใช้หนัดหยุดงานและปิดงานตามวิธีการดั้งเดิมของแรงงาน/อุตสาหกรรมสัมพันธ์	1. แต่ละประเทศเผชิญการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นประเทศเสรีนิยมและสังคมนิยม นโยบายตัวอย่างเช่น การแปรรูปกิจการสาธารณะ 2. ILO ร่วมมือกับรัฐบาลหลายประเทศเพื่อจัดทำกฎหมายแรงงาน ปรับปรุงระบบการบริหารแรงงาน ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและตลาดแรงงาน 3. การจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาไตรภาคีขึ้นตรงกับกระทรวงแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา เพื่อจัดการปัญหาแรงงานในด้านต่าง ๆ	<b>ข้อมูลพื้นฐานของประเทศไทยเกี่ยวกับการบริหารแรงงาน พ.ศ. 2530 (ILO, 1988)</b> 1. การส่งเสริมการมีงานทำ 2. การตรวจแรงงาน 3. การคุ้มครองแรงงาน 4. แรงงานสัมพันธ์ 5. การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ 6. การบริหารจัดการหางาน 7. การฝึกอาชีพ 8. กลไกไตรภาคีในรูปแบบของคณะกรรมการ 9. อื่น ๆ (การบริหารงานทั่วไป สำนักงานแรงงานจังหวัด และสถิติแรงงาน)
2540	การเชื่อมนโยบายการค้าเสรีและแรงงาน เพราะเกิดปัญหาการพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงานในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศรายได้ปานกลาง ทำให้	1. การส่งเสริมนโยบายตลาดแรงงานและปรับปรุงระบบการบริหารแรงงาน 2. ICT หรือเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมี	<b>นโยบายและการบริหารแรงงานตามแผนงานระดับประเทศของ ILO (ILO, 1997)</b> 1. การส่งเสริมบทบาทตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชน/แรงงานสากล

ทศวรรษ	ระบบการอภิบาลของ การบริหารแรงงาน	สถานการณ์/เหตุการณ์ สำคัญ	ภารกิจของระบบการบริหารแรงงานไทย
	รัฐบาลบางประเทศเห็นว่านโยบายแรงงานไม่ใช่เพียงนโยบายสังคม แต่ต้องบูรณาการกับเศรษฐกิจแล้วใช้นโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก (Active labor market policy) เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารแรงงานให้รับมือปัญหาใหม่ เช่น (1) การย้ายถิ่นแรงงาน (2) การจ้างงานรูปแบบที่ไม่มีมาตรฐาน (3) การเจรจาต่อรองที่สร้างข้อตกลงร่วมไม่ได้ (4) การใช้ ICT ในการบริหารประกันสังคมและวิเคราะห์ด้วย Big data	บทบาทในระบบการบริหารแรงงาน การเก็บข้อมูล การถ่ายโอนข้อมูล การจัดเอกสารและทำรายงาน และการให้สารสนเทศแก่ลูกจ้าง 3. ILO จัดทำปฏิญญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานและสิทธิการทำงานใน พ.ศ. 2541 และวาระงานที่มีคุณค่าใน พ.ศ. 2542	2. การส่งเสริมการมีงานทำและลดความยากจน 3. การคุ้มครองทางสังคมและสร้างความเท่าเทียม ประกอบด้วย กลไกไตรภาคี อุตสาหกรรมสัมพันธ์ ระบบค่าจ้าง การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความปลอดภัยและอาชีวอนามัยการทำงาน ความมั่นคงทางสังคม 4. การสร้างความเป็นหุ้นส่วนแบบมีส่วนร่วม
2550 เป็นต้นมา	การกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อรองรับผลกระทบจากวิกฤติการเงินในสหรัฐอเมริกา เน้นที่นโยบายการมีงานทำและการคุ้มครองทางสังคมสำหรับกลุ่มเปราะบาง รวมถึงผู้ว่างงาน อาจใช้ความช่วยเหลือโครงการเฉพาะกลุ่ม ดังนั้น ระบบการบริหารแรงงานจึงเน้นที่การสร้างงานอาชีพ คุ้มครองการมีงานทำ ขยายการคุ้มครองทางสังคม และบริการแรงงาน นอกจากนี้เกิดความหลากหลายและเปราะบางในความสัมพันธ์การจ้างงาน (Employment relationship) ที่ไม่มั่นคงและไม่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรฐาน เช่น การจ้างงานชั่วคราว บางเวลา จ้างตามสัญญา กำหนดระยะเวลาหรือชิ้นงาน และการจ้างงานตนเองที่ไม่ได้เป็นอิสระ	1. การเกิดวิกฤติการเงินหรือวิกฤติแฮมเบอร์เกอร์ จนทำให้ผลกระทบลุกลามถึงภาคพื้นยุโรปและทั่วโลก 2. การสร้างความร่วมมือในประเทศภาคพื้นยุโรปทั้งโลก การเสวนาทางสังคมและการเจรจาต่อรองเพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนทางสังคม แล้วหาทางออกร่วมกันในเรื่องค่าจ้างและการจ้างงาน 3. การระบาดของโคโรนาไวรัสส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจและการว่างงาน 4. ILO จัดทำปฏิญญาว่าด้วยความยุติธรรมสำหรับโลกาภิวัตน์ที่เป็นธรรมใน พ.ศ. 2551 ปฏิญญาหนึ่งศตวรรษสำหรับอนาคตของงานใน พ.ศ. 2562 และวาระคนเป็นศูนย์กลางใน พ.ศ. 2562	<b>กรอบยุทธศาสตร์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579)</b> ถ้านับจากยุทธศาสตร์นี้ประเทศไทยอยู่ในช่วงที่ 2 Innovative Workforce (2565-2569) (กระทรวงแรงงาน, 2559) - ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพิ่มผลิตภาพ - รองรับความยืดหยุ่นในรูปแบบของการจ้างงานในยุคดิจิทัล - พัฒนาแรงงานให้พร้อมทำงานในสังคมพหุวัฒนธรรมและการจ้างงานต่างประเทศ <b>แผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่า ระหว่าง พ.ศ. 2562-2564 (ILO, 2019)</b> - ส่งเสริมสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการเติบโตของการจ้างงานที่มีคุณค่าและมีผลิตภาพ - สร้างความเข้มแข็งในการคุ้มครองแรงงาน สำหรับแรงงานเปราะบาง - สร้างการอภิบาลตลาดแรงงานให้สอดคล้องมาตรฐานแรงงานสากล

### 3. ข้อถกเถียงต่อ “วิธีคิด” และ “หลักการ” ของระบบการบริหารแรงงานตามแนวทาง ILO และประเทศไทย

จาก 5 กระบวนทัศน์ในตารางที่ 1 ผู้เขียนมีข้อถกเถียงต่อระบบการอภิบาลของการบริหารแรงงานตามที่เสนอ โดยพิจารณากรอบอนุสัญญาฉบับที่ 150 ของ ILO เป็นจุดตั้งต้นไว้ตามลำดับของประเด็น ดังนี้

**ข้อถกเถียงแรก** การจำแนกระบบการบริหารแรงงานอ้างอิงจากอนุสัญญาฉบับที่ 150 จนทำให้ละเลยเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในบริบททางประวัติศาสตร์ของ ILO ในก่อนหน้านั้น ขอบเขตของคำว่า “การบริหารแรงงาน” จึงแคบลงมาเฉพาะการจำแนกการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวกับแรงงาน ได้แก่ การตรวจแรงงาน การตรากฎหมาย ติดตามการบังคับใช้ การจัดทำนโยบายแรงงานที่เกี่ยวกับการจัดหางาน การฝึกอบรม การคุ้มครอง และการจัดการแรงงานสัมพันธ์ ทั้งนี้แต่เดิม ILO มีเป้าหมายเพื่อสร้างความยุติธรรมทางสังคมและสันติภาพสากล โดยมีฐานอุดมการณ์ตั้งอยู่บนสังคมนิยมในระยะแรกระหว่างทศวรรษ 2460-2470 (Rodgers et al., 2009; Alcock, 1971) จนเมื่อสหรัฐอเมริกา ร่วมเป็นสมาชิกของ ILO ใน พ.ศ. 2477 ทำให้อุดมการณ์ของ ILO เปลี่ยนเป็นเสรีนิยมตามระบอบรัฐสวัสดิการของสหรัฐอเมริกา แต่เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเกิดวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำและความยากจน ทั้งยังมีการตุลาการเมืองและเกิดอำนาจนิยมทางการเมืองแล้วสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรต้องมาร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมกับนานาประเทศระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อปรับปรุงมาตรฐานแรงงาน พัฒนาเศรษฐกิจ และความมั่นคงทางสังคม (Kott, 2010a; 2010b; Hughes & Haworth, 2008)

การพิจารณาระบบการอภิบาลของการบริหารแรงงานจึงต้องย้อนมาถึงทศวรรษ 2460 เพราะเป็นบทบาทเริ่มต้นในการจัดทำมาตรฐานแรงงานสากล แต่ไม่มีบทบาทในการช่วยเหลือโครงการเฉพาะทางวิชาการ ด้วยเหตุที่บทบาทอย่างหลังเริ่มต้นหลังวิกฤติเศรษฐกิจโลกตกต่ำในทศวรรษ 2470 (Sinclair, 2017) และเน้นโครงการช่วยเหลือทางวิชาการในประเทศกำลังพัฒนาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทั้งในประเทศภาคพื้นเอเชียและแอฟริกา (Maul, 2016) หากสำรวจฐานข้อมูล LaborDoc แล้ว พบว่า ILO พยายามศึกษาสภาพปัญหาการทำงานในภาคอุตสาหกรรม และจัดทำสถิติแรงงานและอุตสาหกรรมของประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศที่มีลัทธิการเมืองคอมมิวนิสต์ (ILO, 1920; 1924c) ILO ยังศึกษาสภาพการทำงาน งานในภาคอุตสาหกรรม และมาตรการแรงงานของประเทศในภาคพื้นเอเชีย ทั้งอินเดีย จีน และญี่ปุ่น (Tayler & Zung, 1923; ILO, 1924a) เพื่อให้ยอมรับหลักการพื้นฐานร่วมกันไม่จำกัดเป็นโลกตะวันตกและตะวันออก มีภาพถ่ายประวัติศาสตร์การเดินทางของ Albert Thomas ผู้อำนวยการใหญ่คนแรกของ ILO มาที่ประเทศในภาคพื้นเอเชียระหว่างทศวรรษ 2460-2470 เพื่อสร้างสัมพันธ์ไมตรีในฐานะ ILO เป็นองค์กรระดับโลก ไม่ใช่องค์กรระดับภูมิภาคเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปตะวันตก (ILO, 1924b; ILO Multimedia, 1928a; 1928b)

**ข้อถกเถียงสอง** การจำแนก “ระบบการบริหารแรงงาน” ใช้ประสบการณ์ร่วมและมุมมองการพัฒนาของประเทศในภาคพื้นยุโรปเป็นจุดตั้งต้น เพราะขอบเขตของภารกิจเน้นเฉพาะปัญหาการจ้างงานและการแก้ปัญหาสภาพการทำงานในภาคอุตสาหกรรม แต่การละเลยหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในภาคเกษตรกรรมและภาคการผลิตในครัวเรือน จึงเป็นข้อถกเถียงในเรื่องนี้ อีกทั้งขอบเขตของภารกิจในทศวรรษ 2520 ไม่ปรากฏเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีงานทำและพัฒนาทักษะอาชีพสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกภาคอุตสาหกรรม หากทบทวนนโยบายการพัฒนาเวลานั้นในเรื่องนี้ ILO เริ่มสนใจความด้อยพัฒนาของประเทศในภาคพื้นแอฟริกา เพราะการศึกษาภาคสนามทำให้เห็นฉากทัศน์แบบคู่ขนานหรือทวิลักษณ์ (Dualism) แท้จริงแล้วในรายงานของ ILO ที่เผยแพร่เมื่อ พ.ศ. 2515 ไม่ได้เริ่มต้นจากเคนยาเป็นกรณีศึกษาแรก (ILO, 1972) ก่อนหน้านั้น Keith Hart ศึกษาภาคสนามในกานาระหว่าง พ.ศ. 2508-2511 เพื่อทำความเข้าใจกิจกรรมทางเศรษฐกิจเมืองของประเทศยากจนเพราะมีระดับของความไม่เท่าเทียมสูง พบทั้งปัญหาของรายได้ต่ำไม่สอดคล้องกับงาน งานหรือกิจกรรมที่กฎหมายไม่รับรองสถานะ และคนเหล่านี้จัดอยู่ช่วงล่างสุดของสังคม (Hart, 1973)

การศึกษากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผ่านมา เป็นการเปรียบเทียบภาคดั้งเดิมของเกษตรกรรมและภาคสมัยใหม่ ของอุตสาหกรรม (Traditional and modern sector) ตามแนวทางของ William Arthur Lewis มาเป็นทศวรรษแล้ว (Lewis, 1954; 1979) การเปลี่ยนผ่านสังคมขึ้นอยู่กับระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ ประเทศเหล่านี้ไม่สามารถพัฒนา ตามประเทศอุตสาหกรรมในภาคพื้นยุโรป ด้วยเหตุเงื่อนไขทางการเมือง ภูมิศาสตร์กายภาพ และทรัพยากร ซึ่งเกี่ยวข้องกับ ความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ขณะที่ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจโลกปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจตามลัทธิ เสรีนิยมใหม่ แต่ ILO และธนาคารโลกสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาว่าด้วยปัจจัยพื้นฐานในช่วงต้นทศวรรษ 2520 เพื่อให้เข้าถึงปัจจัยพื้นฐานและส่งเสริมให้มีงานทำ แต่ไม่ยืนยันว่าจะหลุดพ้นคุณภาพชีวิตที่ย่ำแย่และมีชีวิตที่ดีเทียบเท่า ในประเทศภาคพื้นยุโรป (ILO, 1976)

**ข้อถกเถียงสาม** ประเทศภาคพื้นยุโรปมองปัญหาเฉพาะภาคอุตสาหกรรม ระบบการบริหารแรงงานในกระบวน ทศน์ที่ 4 หรือทศวรรษ 2540 จึงเสนอการเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรมในเศรษฐกิจระดับมหภาค และผลกระทบของเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน เกิด “**การจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน**” (Non-standard employment) ประกอบด้วย (1) การจ้างงานชั่วคราว (Temporary employment) (2) การจ้างงานบางเวลา (Part-time employment) (3) การจ้างงานที่มีความสัมพันธ์หลายส่วน (Multi-party employment relationship) และ (4) การจ้างงานแฝง (Disguised employment) หรือ การจ้างงานตนเองที่ไม่เป็นอิสระ (Dependent Self-employment) งานเหล่านี้ทำให้เกิดสภาพการทำงานที่ย่ำแย่ ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่ำ หรือเรียกว่า “**การจ้างงาน เสี่ยง**” (Precarious work) กรณีของ Sylos-Labini Paolo เคยใช้คำนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 ในบทความเรื่อง “**Precarious Employment in Sicily**” เผยแพร่ในวารสาร *International Labour Review* ของ ILO (Betti, 2022) แต่ความเข้าใจของ Sylos-Labini ไม่ได้นำเสนอเพื่อใช้ในบริบทของประเทศอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ใช้ศึกษา ปัญหาการว่างงานในประเทศกำลังพัฒนา จึงไม่เสนอใช้เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของงานเหมือนในปัจจุบัน (Sylos-Labini, 1964) แต่เป็นการใช้คำนี้ก่อนที่ ILO จัดทำรายงานศึกษางานที่ไม่มีมาตรฐานในมุมมอง Precarious work ที่เผยแพร่ใน พ.ศ. 2532 (Rodgers, 1989) การศึกษาเรื่องนี้จึงไม่ใช่ตามที่หลายคนเข้าใจว่า ILO และนักวิชาการ คนสำคัญอย่าง Arne Kalleberg กล่าวถึงเป็นคนแรก ๆ (Kalleberg, 2000)

การเสนอสภาพการทำงานในประเทศอุตสาหกรรมจึงเน้นที่ปัญหาของข้อตกลงและสัญญาจ้างงานที่ไม่มั่นคง ไม่แน่นอน และคาดการณ์ไม่ได้จาก “**สถานะการทำงาน**” (Employment status) และ “**รูปแบบของการจ้างงาน**” (Forms of employment) เป็นปัญหาในระดับโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองของระบบการผลิตที่เปลี่ยนผ่าน สู่ post-Fordism (Kalleberg, 2013; Hewison & Kalleberg, 2013; Hewison, 2016) จึงไม่ใช่แค่การเปลี่ยนแปลง ธรรมชาติของงานตามเงื่อนไขของสังคมวัฒนธรรม แตกต่างจากสภาพการทำงานในประเทศกำลังพัฒนาที่ให้ความสำคัญ ต่อหน่วยการผลิต (Production units) ของระบบเศรษฐกิจระหว่างงานและแรงงานใน “**เศรษฐกิจภาคทางการและไม่ เป็นทางการ**” (Formal and informal economy) (Chen, 2016) ผู้เขียนเสนอว่า ไม่ควรมองการจ้างงานรูปแบบนี้ โดยใช้วิธีคิดและแนวทางเดียวกับทวิลักษณ์ทางเศรษฐกิจ (Dual economy) แท้จริงแล้วควรมองภาพเดียวเป็นองค์รวม ของปัญหา เพื่อเลี่ยงการทำความเข้าใจงาน แรงงาน และเศรษฐกิจแยกออกสองส่วน ขณะที่งานวิจัยในประเทศไทยที่มี ลักษณะนี้ปรากฏให้เห็นระหว่างทศวรรษ 2540-2550 แม้ว่าจะมองสภาพปัญหาการทำงานโดยแนวคิด Precarious work แต่ต้องไม่แยกส่วนระหว่างโลกเหนือที่เน้นมุมมองของ **Precarity** และโลกใต้ที่เน้นมุมมองของ **Informality** (Rogan et al., 2017) มิเช่นนั้น ระบบการบริหารแรงงานจะติดกับดักวิธีคิดคู่ขนานของทวิลักษณ์เหมือนที่ผ่านมา

การทำความเข้าใจทั้งสองคำนี้จริงแล้วก็ปรากฏข้อถกเถียงต่อคำว่า **Informality** เกิดขึ้นก่อน **Precarity** แล้ว ยังต้องเข้าใจคำหลังเกิดขึ้นมาพร้อมกับการจ้างงานไม่มั่นคงท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ราวทศวรรษ 2520

(Siegmann & Schiphorst, 2016) แต่ปรากฏการใช้คำเหล่านี้แทนที่จนแยกไม่ออกกว่าคำดังกล่าวแตกต่างกันอย่างไรบ้าง เพียงแต่สนใจว่าผลกระทบของการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปเพราะโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ จนทำให้คำว่า “**การทำให้ยืดหยุ่น**” (Flexibilization) เป็นสาเหตุหลักของการทำให้ไม่เป็นทางการ (Informalization) การทำให้เกิดงานชั่วคราว (Casualization) และการทำให้เกิดงานตามสัญญา (Contractualization) เปลี่ยนผ่านจากงานที่มีมาตรฐานกลายเป็นงานที่ไม่มีมาตรฐาน (Arnold & Bongiovi, 2013) กรณีนี้พิจารณาจากการจ้างงานในประเทศโลกเหนือ แต่อาจไม่เหมาะกับการจ้างงานในประเทศโลกใต้ เว้นแต่ขยายการศึกษามาที่ความสัมพันธ์ในห่วงโซ่อุปทานโลก (Global supply chains) เพื่อให้เห็นปัญหาของการว่าจ้างภายนอก และจ้างงานเหมาะสม แบ่งส่วนตามหน่วยการผลิตย่อยให้บ้านกลายเป็นสถานที่ทำงาน (Kalleberg, 2013; Hewison & Kalleberg, 2013; Hewison, 2016)

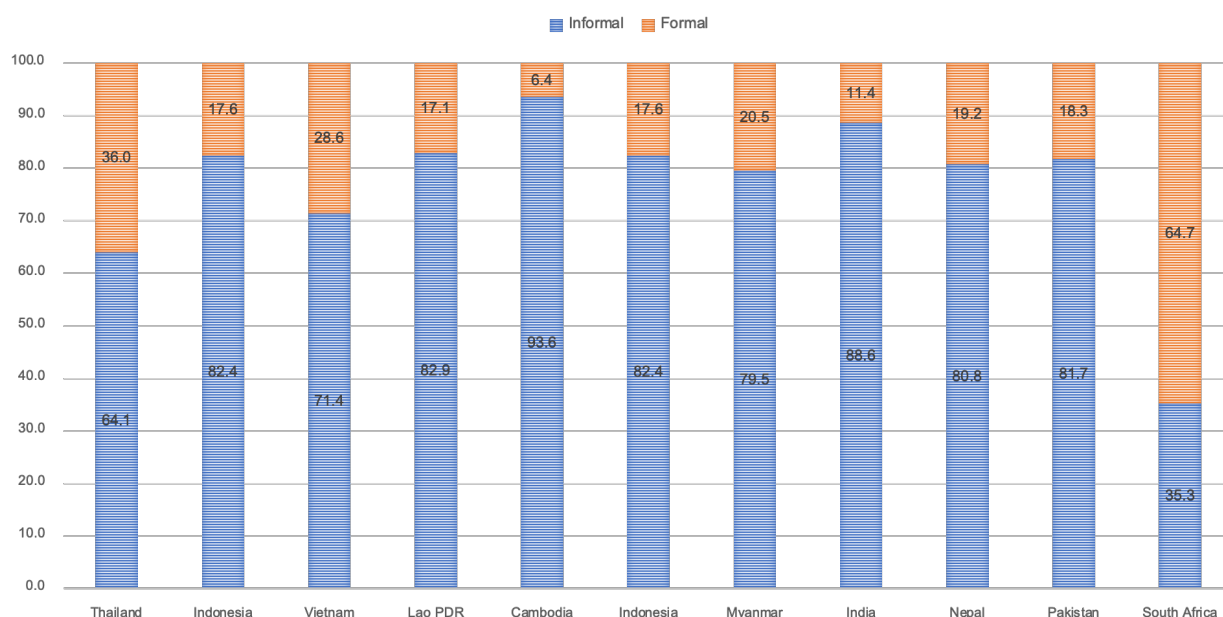
**ข้อถกเถียงที่** การใช้เงื่อนไขของความแตกต่างบริบททางสังคมและเศรษฐกิจในประเทศโลกใต้และโลกเหนือมาแบ่งการภาคเศรษฐกิจทางการและไม่เป็นทางการส่งผลให้การวิเคราะห์การเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน ความรู้ เทคโนโลยี ท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ เกิดข้อจำกัดต่อมาถึงประเทศไทยในฐานะประเทศโลกใต้ หรือประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศรายได้ปานกลาง ที่มีสัดส่วนการจ้างงานในเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการร้อยละ 64.1 ขณะที่ประเทศในภาคพื้นยุโรปมีการจ้างงานในเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการในสัดส่วนต่ำและไม่มีการรวบรวมสถิติแรงงานตามการจ้างงานในเศรษฐกิจภาคทางการและไม่เป็นทางการ แต่ใช้การรวบรวมสถิติของกำลังแรงงานด้วยรูปแบบของการจ้างงานและประเภทการจ้างงานตามข้อตกลงหรือสัญญาจ้างงานถาวรและชั่วคราว จึงไม่มีองค์การตามรายชื่อต่อไปนี้รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นทางการหรือความไม่เป็นทางการบนฐานข้อมูลทั้งธนาคารโลก OECD และ Eurofound เว้นแต่ ILO มีรวบรวมและเสนอภาพรวมของอัตราความไม่เป็นทางการ (Informality rate) ในภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร้อยละ 69.6 และภาคพื้นอื่น หากเปรียบเทียบกับภาคพื้นยุโรปตะวันตก กลาง และใต้มีร้อยละ 13 แสดงให้เห็นรูปแบบของการจ้างงานมาตรฐานและการทำงานในเศรษฐกิจภาคทางการมีสูงกว่าภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก (ILO, 2023) ฉะนั้น ผู้กำหนดนโยบายในประเทศเหล่านี้จึงสนใจที่สถานะการทำงานและข้อตกลงการจ้างงานมากกว่าการพิจารณาที่หน่วยการผลิตทางเศรษฐกิจ ผู้เขียนจึงประมวลสถิติแรงงานในเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการเฉพาะประเทศในภาคพื้นเอเชียแปซิฟิกและแอฟริกาตาม**ภาพที่ 1** ไม่ใช่การฉายภาพเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการเท่านั้น แต่ต้องการอธิบายให้เห็นระบบบริหารแรงงานของประเทศไทยควรพิจารณา “สถานะการทำงาน” “รูปแบบของการจ้างงาน” และ “ข้อตกลงและสัญญาจ้างงาน”

จากสถานการณ์ของการจ้างงานเช่นนี้ ความหมายของ**อนาคตของงาน** (Future of work) ที่กล่าวถึงกันมาหนึ่งทศวรรษ ไม่ใช่สร้างโอกาสการมีงานทำที่มั่นคง เนื่องจากที่ผ่านมา แรงงานที่มีสัญญาจ้างงานถาวรกลายเป็นจ้างงานชั่วคราวหรือว่าจ้างรายชิ้น/โครงการมากขึ้น จึงมีข้อเสนอทางนโยบายสังคมเกิดขึ้นในยุคเศรษฐกิจและเทคโนโลยีผกผันคือ “**รายได้พื้นฐานถ้วนหน้า**” (Universal basic incomes) เป็นเงินประกันรายได้ให้ประชาชน ไม่ว่าจะเป็ใครก็ตาม ได้รับเงินส่วนนี้บนฐานสิทธิ (Rights) เพื่อใช้รับมือความเสี่ยงและไม่แน่นอนในชีวิตของมนุษย์ที่ต้องเผชิญกับหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์ ปรากฏการณ์นี้เรียกว่า “**Precarization**” คือ “**แรงงานไม่มั่นคง ไม่แน่นอนในการทำงาน และไม่สามารรถคาดการณ์และวางแผนชีวิตได้**” ไม่ใช่เพียงการเปลี่ยนจากในระบบมาสู่ระบบหรือ “**การทำให้ไม่เป็นทางการ**” (Informalization) (Standing, 2018; Arnold & Bongiovi, 2013) ยกตัวอย่างของแรงงานที่ให้บริการส่งอาหารอาหารผ่านแอปพลิเคชัน คือ “**Hyper-flexible and precarious work**” เนื่องจากปฏิบัติการทางธุรกิจทางการ (Formal business practices) ของงานแพลตฟอร์มมาผ่อนปรนมาตรฐานการเพื่อทำให้กฎหมายไม่คุ้มครองแรงงาน โดยใช้กลวิธีของการกำหนดข้อตกลงการให้บริการเพื่อสร้างความสัมพันธ์ไม่เป็นทางการให้ผู้ขับขี่ไม่ใช่งานเหมาะสมตามกฎหมาย (Informalized sub-contracting) เพื่อหลีกเลี่ยงการมีสถานะนายหน้าจัดหาแรงงาน



(Private employment agency) นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจแพลตฟอร์มยังจ่ายต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโงมการทำงาน ยาว สภาพการทำงานย่ำแย่และอันตรายแต่ไม่มีประกันสุขภาพ (Mendonça, Kougiannou & Clark, 2023)

ภาพที่ 1 ร้อยละของการจ้างงานไม่เป็นทางการของการจ้างงานทั้งหมดในประเทศ (พ.ศ. 2562)



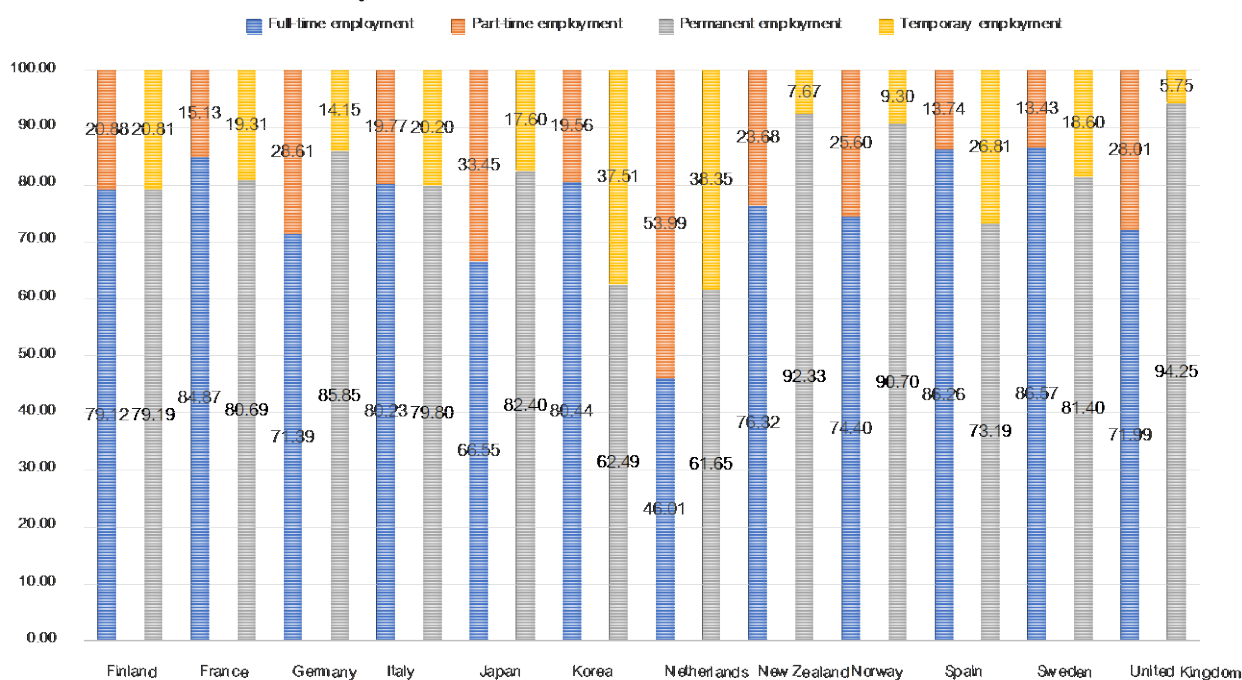
ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียนและใช้ข้อมูลจาก World Bank. Informal economy data (Excel). In Informal Economy Database (September 8, 2021). <https://shorturl.asia/blCik>

แต่อย่างไรแล้ว สถานการณ์เวลานี้ของ “รูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน” (Non-standard employment) มีแนวโน้มจะมีอัตราสูงขึ้นตามที่ ILO มาศึกษาเรื่องนี้อีกครั้งใน พ.ศ. 2559 เพื่อทำความเข้าใจการจ้างงานตามรูปแบบต่าง ๆ จากผลกระทบของเทคโนโลยีตามการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการทำงานครั้งที่ 4 เพราะแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองการทำงานเหมือนกับการจ้างงานประจำที่มีสัญญาถาวร กรณีของงานสำนักงานก็ต้องประสบปัญหาการทดแทนด้วยหุ่นยนต์และปัญญาประดิษฐ์ แต่งานบริการก็เผชิญงานเรียกใช้ตามความต้องการเป็นรายครั้งผ่านแอปพลิเคชัน (ILO, 2016) ปัญหาเหล่านี้เป็นทิศทางที่การบริหารแรงงานในทศวรรษ 2010-2020 ต้องคำนึงความสำคัญเป็นลำดับต้น โดยเฉพาะการระบาดของโควิด-19 กลายเป็นปัจจัยเร่งและกระตุ้นให้ใช้เทคโนโลยีในการทำงานเกิดเร็วขึ้น เช่น การทำงานแพลตฟอร์มดิจิทัล ทั้งผ่านเว็บหรือพื้นที่ทางกายภาพ และการทำงานทางไกล (Teleworking) (ILO, 2021a; 2021b) แต่งานเหล่านี้เข้าข่ายเป็น Precarious work ขณะที่นานาประเทศสมาชิกตระหนักถึงการคุ้มครองทางสังคมที่ใช้จัดการสถานการณ์ของตลาดแรงงานและการจ้างงานที่ไม่มั่นคงในชีวิตการทำงานมาตั้งแต่หลังวิกฤตการเงินใน พ.ศ. 2551 จึงไม่ใช่เพียงมาสนใจครั้งแรกรุ่นที่โควิด-19 ระบาดเพราะเกิดขึ้นมาไม่น้อยกว่าหนึ่งศตวรรษ (Deacon, 2013) ทุกครั้งที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็น พ.ศ. 2472 และ 2540 การคุ้มครองทางสังคมมักได้รับการกล่าวถึงเพื่อใช้เป็นมาตรการบรรเทาและรับมือความเสี่ยงและภาวะฉับพลัน (Leisering, 2021)

เมื่อพิจารณาสถิติการจ้างงานในบางประเทศของกลุ่ม OECD ตามภาพที่ 2 เป็นการรวบรวมสถิติแรงงานเกี่ยวกับประเภทของการจ้างงานตามสัญญาจ้างงานถาวร (เป็นลูกจ้างไม่กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการจ้างงาน) และชั่วคราว (เป็นลูกจ้างกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการจ้างงาน นับจากผลสำเร็จของงานตามชิ้น) และรูปแบบของการจ้างงานเต็มเวลาและบางเวลา แต่สำนักงานสถิติแห่งชาติไม่มีรวบรวมสถิติตามวิธีการข้างต้นในระบบการบริหารแรงงานของประเทศไทย มีเพียงกองการเศรษฐกิจแรงงานคำนวณตามสูตรอัตราการจ้างงานบางเวลาตาม KILM 6 หรือดัชนีชี้สำคัญ

ตลาดแรงงานข้อที่ 6 โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2566) แต่เป็นการรวบรวมข้อมูลตามแรงงานกลุ่มเฉพาะ ได้แก่ แรงงานนอกระบบ แรงงานข้ามชาติ และพิจารณาตัวแปรของเพศ อายุ ภูมิภาค และจังหวัด ทั้งที่การรวบรวมข้อมูลรูปแบบของการจ้างงานและข้อตกลงของการจ้างงานถือว่าสำคัญมากกว่า จำแนกตามหน่วยการผลิต เพราะสามารถใช้ประเมินคุณภาพงานที่แรงงานทำต่ำกว่ามาตรฐาน ทั้งยังใช้วิเคราะห์งานประเภทต่าง ๆ ควรแก้ปัญหาอย่างไรหรือมีมาตรการเฉพาะอะไร

ภาพที่ 2 ร้อยละของการจ้างงานโดยรูปแบบของการจ้างงานและประเภทของการจ้างงาน (พ.ศ. 2565)



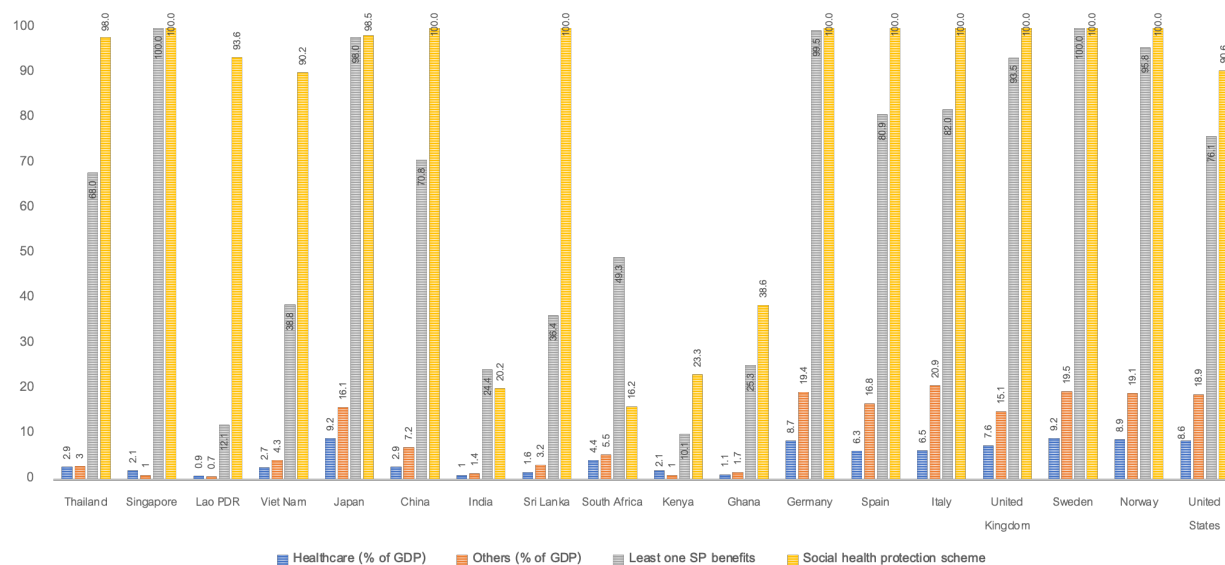
ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียนและใช้ข้อมูลจาก OECD. Employment by Permanency of the Job และ FTPT Employment Based on a Common Definition. <https://shorturl.asia/5QG2h>

**ข้อถกเถียงห้า** การบริหารงานประกันสังคมของประเทศไทย และสัดส่วนของผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม เป็นผลสืบเนื่องต้องพิจารณาต่อจากการกล่าวถึงสถานะการทำงานและรูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มั่นคง เพราะก่อนหน้านี้ผู้เขียนได้แย้งในประเด็นเกี่ยวกับงานและเศรษฐกิจไม่เป็นทางการที่ทำให้เกิดการแบ่งส่วนตามหน่วยการผลิตแล้วขาดความเข้าใจปัญหาการทำงานและการจ้างงาน นอกจากเรื่องนั้น กรณีของประกันสังคมก็กลายเป็นปัญหาในระบบการบริหารแรงงาน ตามหลักการที่ประชุมระหว่างประเทศของนักสถิติแรงงาน (International Conference of Labor Statisticians: ICLS) นับจากการเป็นผู้ประกันตนไม่ว่ามาตราใดก็ตาม (ILO, 2020b) แต่กระทรวงแรงงานพิจารณาความสัมพันธ์การจ้างงาน (Employment relationship) ส่งผลให้ใครที่ไม่มีสถานะตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้นับเป็นแรงงานนอกระบบหรือไม่เป็นทางการ แต่ระบบการบริหารแรงงานของประเทศไทยมองแยกส่วนกับการบริหารและนโยบายสังคม (Social policy and administration) ตามที่แบ่งภารกิจและหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่งผลกระทบมากในแง่ของการปรับปรุงและพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม (Social protection system) ที่ไม่ได้พิจารณาภาพองค์รวม ทำให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับผิดชอบแค่การช่วยเหลือทางสังคม ขณะที่กระทรวงแรงงานรับผิดชอบเฉพาะการประกันสังคม ส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาระบบการคุ้มครองทาง

สังคมให้เป็นไปตามแนวทางวงจรชีวิต (Life cycle approach) และครอบคลุมตั้งแต่เกิดจนตายได้ตามที่สหประชาชาติพยายามผลักดันเรื่องนี้ในวาระของการคุ้มครองทางสังคมถ้วนหน้า (Universal social protection) ในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (ILO & World Bank, 2016)

เมื่อระบบการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับที่หลายประเทศในภาคพื้นยุโรปและกลุ่มประเทศอื่น ทำให้เวลาพิจารณางบประมาณตาม GDP จึงค่อนข้างต่ำและไม่ต้องการลงทุนเพื่อพัฒนาทุนมนุษย์ แต่ผลักดันให้ประชาชนใช้สวัสดิการเอกชนด้วยการซื้อประกันสุขภาพ ทั้งที่หลายประเทศตามภาพที่ 3 เช่น กรณีของประเทศไทยมีสัดส่วนการลงทุนการคุ้มครองทางสังคมเพื่อจัดการความเสี่ยงและพัฒนาคุณภาพชีวิตในอัตราที่ต่ำเพียงร้อยละ 5.9 รวมทั้งที่เป็นสวัสดิการรักษายาบาลและอย่างอื่น หากเทียบแล้วระหว่างสองรายการนี้ การลงทุนการรักษายาบาลในประเทศไทยมีค่าใช้จ่ายเทียบเท่าสวัสดิการอื่นทุกอย่าง แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นและประเทศในภาคพื้นยุโรป รวมถึงสหรัฐอเมริกาที่มีสวัสดิการรักษายาบาลสัดส่วนราว 1 ใน 2 ของสวัสดิการอื่นรวมกัน แต่การคำนวณค่าใช้จ่ายของการคุ้มครองทางสังคมตาม GDP นี้ไม่แยกส่วนระหว่างการรักษาพยาบาลนั้นเป็นการช่วยเหลือทางสังคมที่มาจากภาษีหรือการประกันสังคมที่รัฐบาลร่วมสมทบของการประกันสังคม

ภาพที่ 3 การคุ้มครองทางสังคมตามสัดส่วนของ GDP และความครอบคลุมรายการสิทธิประโยชน์

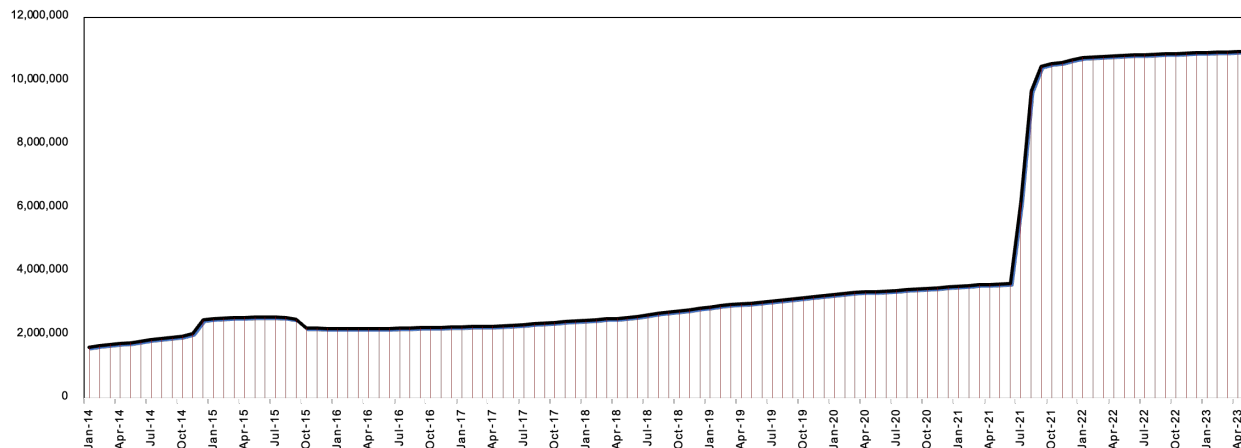


ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียนและใช้ข้อมูลจาก <https://shorturl.asia/mXULd>

การแบ่งแยกระบบการคุ้มครองทางสังคมออกเป็นหน้าที่ของกระทรวงหลักข้างต้น แต่ขาดองค์กรกลางทำหน้าที่ประสานหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ เช่น การแก้ปัญหาประชากรวัยทำงานไม่มีประกันความเสี่ยงจากการทำงาน แต่ข้อเสนอคือจะอย่างไรให้ประชากรวัยทำงานในเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการสมัครใจเข้าสู่ระบบประกันสังคม รัฐบาลและกระทรวงแรงงานต้องมีมาตรการจูงใจระยะยาวแทนที่การกำหนดเกณฑ์ที่ชัดเจนและถูกต้องตามหลักการ ไม่ใช่สร้างเงื่อนไขให้การรับเงินช่วยเหลือระยะสุดท้ายของโควิด-19 ด้วยการสมัครเป็นผู้ประกันตนมาตรา 40 ถึงจะได้รับเงินโอนช่วยเหลือแบบมีเงื่อนไข (Conditional cash transfers) ทั้งที่จริงแล้ว การตัดสินใจนโยบายที่ผิดพลาดส่งผลให้จำนวนผู้ประกันตนมากเกินความเป็นจริงตามภาพที่ 4 จำนวนสูงถึง เกือบ 11 ล้านคน จำนวนผกผันนี้เกิดขึ้นมาตั้งแต่เดือนมิถุนายน 2564 ถึงปัจจุบัน เดิมทีก่อนมาตรการระยะสั้นนี้มีเพียงราว 3.5 ล้านคน หลักการการจัดสวัสดิการผิดพลาดตั้งแต่ใช้มาตรการช่วยเหลือโดยเงินภาษี แต่นำมาสร้างเงื่อนไขและเกณฑ์กับการประกันสังคม ที่เป็นสวัสดิการ

รูปแบบของการร่วมสมทบเงินสามฝ่ายทั้งลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล เกณฑ์ข้างต้นบิดเบือนทั้งแง่ความรู้และวิธีการ ดังนั้น การออกแบบระบบการคุ้มครองทางสังคมนอกจากมาถกเถียงเรื่องความครอบคลุม สถานะทางการคลัง และประสิทธิภาพแล้ว ต้องพิจารณาความต่อเนื่องและยั่งยืนของระบบด้วย

ภาพที่ 4 จำนวนผู้ประกันตนของกองทุนประกันสังคมมาตรา 40 (เดือนมกราคม 2557 - พฤษภาคม 2566)



ที่มา : จัดทำโดยผู้เขียนและใช้ข้อมูลจาก <https://shorturl.asia/V2Ow8>

**ข้อถกเถียง** ตามกระบวนการที่ 4 และ 5 ตั้งแต่ทศวรรษ 2540 การบริหารแรงงานต้องพิจารณาว่ามาตรฐานแรงงานไม่สามารถใช้แก้ปัญหาท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ รัฐบาลหลายประเทศก็ไม่ให้ความสำคัญเรื่องนี้ ขณะที่**บริษัทข้ามชาติ** (Transnational Corporations: TNCs) เป็นตัวแสดงหลักที่มีอำนาจมากขึ้นในห่วงโซ่อุปทานโลก (Global supply chains) เกิดการเคลื่อนย้ายเพื่อจ้างแรงงานในประเทศโลกใต้ที่มีค่าจ้างแรงงาน วัตถุดิบ และทรัพยากรอื่นในราคาถูก ส่วนสภาพแรงงานกลับมีอำนาจลดลงและภาครัฐก็ไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากรูปแบบของธุรกิจที่มีความซับซ้อนเกินกว่าตัวแสดงสามฝ่ายตามรูปแบบไตรภาคีจะแก้ปัญหาได้ จึงเสนอให้มีตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนเรียกว่าผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย (Multi-stakeholders) เพราะมีนายจ้างหลายขนาดกิจการและหลายช่วงของการผลิต และมีองค์การพัฒนาเอกชนมาขับเคลื่อนในระบบการอภิบาลแรงงาน แต่ความอ่อนแอมาตรการทางกฎหมายไม่สามารถแก้ปัญหาในรูปแบบของการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะการจ้างงานเหมาช่วงและทำงานสัญญาจ้างศูนย์ชั่วโมง นอกจากนี้ ILO เห็นช่องว่างของมาตรฐานแรงงาน จึงสนับสนุนเครื่องมือของการ**อภิบาลเอกชน** (Private governance) เช่น จรรยาบรรณทางธุรกิจ (Code of conduct) จนเป็นแนวปฏิบัติที่แพร่หลายในองค์กรธุรกิจมากกว่าทศวรรษ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่เรื่องนี้โดยตรง (Meardi & Marginson, 2014; Thomas & Anner, 2023; Thomas & Turnbull, 2018)

เมื่อทบทวนปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่อุปทานโลก ILO ประเทศสมาชิก สภาพแรงงาน และบริษัทที่เกี่ยวข้องในกิจการประมงได้ร่วมมือแก้ปัญหาเรื่องนี้ มีโครงการความร่วมมือทางวิชาการในระดับภูมิภาคเอเชีย รวมถึงโครงการในประเทศไทยในชื่อโครงการ “Responsible Supply Chains in Asia” สนับสนุนเงินทุนโดย EU และ OECD และ ILO (ILO Development Cooperation Dashboard, 2023) นอกจากนี้ ILO ยังให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ถึงกับการแปลเอกสาร “**ปฏิญญาไตรภาคีว่าด้วยหลักการเกี่ยวกับบริษัทข้ามชาติและนโยบายสังคม**” (MNE Declaration) ใน พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นแนวทางให้ภาคธุรกิจดำเนินกิจการที่คำนึงถึงสิทธิแรงงานและรับผิดชอบทางสังคม (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2562) จึงเห็นแนวทางการพัฒนาเพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในการประกอบ

ธุรกิจมากขึ้น เนื่องจากแรงผลักดันจากภายนอกทำให้ธุรกิจคำนึงถึงการส่งเสริมงานที่มีคุณค่า (Decent work) ขณะที่รัฐบาลก็ดำเนินการเรื่องการแก้ปัญหาแรงงานประมงและการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการรับรองพิธีสารฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ เพื่อยืนยันความชอบธรรมของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ แล้วยังร่วมมือกับ ILO จัดทำแผนงานระดับชาติว่าด้วยงานที่มีคุณค่าระหว่าง พ.ศ. 2562-2564

บทบาทการแก้ปัญหาด้วยกลไกของระบบการบริหารแรงงานแบบดั้งเดิม ที่เน้นการตรวจตราและติดตามโดยพนักงานตรวจแรงงานไม่สอดคล้องกับการประกอบธุรกิจที่แบ่งส่วนการผลิตในห่วงโซ่อุปทาน เพราะของกลไกนี้ที่ผ่านมากพบว่าข้อมูลในพ.ศ. 2565 ตรวจพบปฏิบัติถูกต้อง 20,090 แห่ง และปฏิบัติไม่ถูกต้อง 8,054 แห่ง เน้นตามประเด็นค่าจ้าง วันหยุด วันลา เวลาทำงาน เวลาพัก สวัสดิการ เงินประกันในการทำงาน ทะเบียนลูกจ้าง และข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน (ศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน, 2566) ถือเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนสถานประกอบการในพ.ศ. 2564 มีถึง 2,626,700 แห่ง (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565) คิดเป็นร้อยละ 1.07 ตามที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานดำเนินการภารกิจนี้ สะท้อนว่าภารกิจนี้ไม่ได้รับความสำคัญจากผู้บริหารของกระทรวงแรงงาน ทั้งที่ควรพิจารณาให้บริษัทรับจ้างตรวจประเมินคุณภาพทำหน้าที่นี้แทนภาครัฐ คล้ายกับการตรวจประเมินคุณภาพสถานประกอบการ แต่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน

## ตารางที่ 2 เครื่องมือของระบบการอภิบาลแรงงาน

ระบบการบริหารแรงงาน	กฎหมายหนัก (Hard Law)	กฎหมายอ่อน (Soft Law)
การอภิบาลสาธารณะ	อนุสัญญาหลัก 10 ฉบับของ ILO กฎหมายแรงงานทุกฉบับ	มาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8000-2563)
การอภิบาลเอกชน	-	จรรยาบรรณทางธุรกิจ (Code of conduct) และ CSR Practices และ นโยบาย/แนวทางปฏิบัติของบริษัท
การอภิบาลทางสังคม	-	UN Global Compact และ ISO26000 และ SA8000 และข้อตกลงระหว่างประเทศของสหภาพ/บรรษัทธุรกิจ

ที่มา : ประมวลโดยผู้เขียนจากการอภิบาลสามประเภทที่ Lee (2016) เสนอไว้

ทำนี้ ภารกิจของการอภิบาลแรงงานไม่ใช่แค่การตรวจแรงงาน ตรากฎหมาย และแรงงานสัมพันธ์ แต่เป็นการใช้กลไกและเครื่องมือของการบริหารแรงงานเพื่อส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคม ปกป้องการละเมิดสิทธิ และส่งเสริมให้ภาคธุรกิจร่วมรับผิดชอบทางสังคม ดังนั้น กระทรวงแรงงานและบรรษัทธุรกิจควรพิจารณาแนวทางสามด้านตามตารางที่ 2 (Lee, 2016) ที่สำคัญต้องคำนึงถึงตัวแสดงอื่นนอกจากระบบไตรภาคี เพื่อก้าวข้ามระบบการบริหารแรงงานของประเทศไทยในกระบวนทัศน์ที่ 3 หรือทศวรรษ 2530 เพราะต้องพิจารณาตัวแสดงในห่วงโซ่อุปทานจะทำให้เห็นแบ่งส่วนของการผลิตออกไปตามกิจกรรม เช่น การผลิตที่บ้านเพื่อส่งให้โรงงาน การให้บริการผ่านเว็บหรือแอปพลิเคชัน การผลิตให้ร้านค้าไปจำหน่ายต่อ แต่ระบบการบริหารแรงงานของประเทศไทยไม่รองรับสถานการณ์เช่นนี้ ยังนิยมตามหน่วยการผลิตของเศรษฐกิจระหว่างในและนอกระบบ ส่งผลให้หน้าที่ของการคุ้มครองแรงงานแคบเฉพาะแรงงานในระบบการจ้างงาน 11 กว่าล้านคน

#### 4. ข้อพิจารณากระบวนการบริหารแรงงานของสถานะและรูปแบบของการจ้างงาน กรณีของ “งานรับไปทำที่บ้าน” และ “งานแพลตฟอร์มบนแอปพลิเคชัน”

การพิจารณาสืบเนื่องจากกระบวนการที่ 4 และ 5 ในตารางที่ 1 การจ้างงานในระบบอุตสาหกรรมเปลี่ยนแปลงมากจนเกิดช่องว่างของการคุ้มครองสิทธิการทำงาน โดยเฉพาะการผลิตในห่วงโซ่อุปทานโลก (Global supply chains) ที่ไม่ใช่เพียงการเคลื่อนย้ายฐานการผลิต ทุน และเครื่องจักร มาที่ประเทศกำลังพัฒนาในภาคพื้นเอเชีย จึงไม่ใช่การผลิตวัตถุดิบขั้นรองและสินค้าสำเร็จรูปแล้วส่งกลับไปให้ประเทศของบริษัทข้ามชาติ แต่กลไกการทำงานของห่วงโซ่อุปทานเน้นการแบ่งส่วนและกระจายการผลิตออกไปตามสถานที่ต่าง ๆ กรณีตัวอย่างทั้งสองที่จะกล่าวต่อไป ใช้พิจารณาสถานะในการทำงานและรูปแบบของการจ้างงานตามตารางที่ 3 และ 4 เพื่อแสดงให้เห็นปัญหาของสภาพการทำงาน การสร้างข้อตกลงและสัญญาจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม และการจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่มีคุณภาพ พิจารณาตามหลักการของการบริหารแรงงานและแนวทางที่ควรจะเป็นเพื่อเป็นคุณประโยชน์ต่อแรงงาน

ตารางที่ 3 การพิจารณาลักษณะงานและรูปแบบของการจ้างงาน

ลักษณะงาน/รูปแบบของการจ้างงาน	การจ้างงานที่เป็นมาตรฐาน	การจ้างงานที่ไม่เป็นมาตรฐาน				จ้างงานตนเองหรืองานอิสระ
	เต็มเวลา	ชั่วคราว	บางเวลา	จ้างหลายฝ่าย	จ้างงานแฝง	
งานรับไปทำที่บ้าน	+	x	x	+	x	+
งานส่งอาหารผ่านแอป	+	x	x	+	x	x

ตารางที่ 4 การพิจารณาลักษณะงานและสถานะในการทำงาน

ลักษณะงาน/สถานะในการทำงาน	แรงงานอิสระ (Independent Workers)		แรงงานไม่อิสระ (Dependent Workers)		
	นายจ้างในองค์กรหรือกิจการครัวเรือน	ผู้ประกอบการที่ไม่มีลูกจ้าง	ผู้รับจ้างไม่อิสระ	ลูกจ้าง (เต็มเวลา/ชั่วคราว/กำหนดเวลา)	ช่วยกิจการครอบครัว
งานรับไปทำที่บ้าน	x	x	+	+	+
งานส่งอาหารผ่านแอป	x	x	+	+	x

หมายเหตุ : + คือเห็นควร/ใช่ และ x คือไม่เห็นควร/ไม่ใช่ ตามที่ผู้เขียนพิจารณาตามหลักการของการบริหารแรงงาน

##### กรณีแรก งานรับไปทำที่บ้าน (Home-based work)

งานทำที่บ้านตามตารางที่ 3 ผู้เขียนพิจารณาว่าลักษณะงานเข้าข่ายเป็นงานเต็มเวลา งานเหมาะสม และงานอิสระ แต่ทางปฏิบัติแรงงานเหล่านี้ถูกกำหนดสถานะให้เป็นงานอิสระ ส่งผลให้ไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการตามที่ควรจะเป็น ทั้งที่มีผู้จ้างงานจึงไม่ได้มีความเป็นอิสระ หากพิจารณาตารางที่ 4 แล้วมีสถานะเข้าข่ายผู้รับจ้างไม่อิสระหรือลูกจ้างอันที่จริง การทำงานที่บ้านเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์นานจนไม่สามารถย้อนไปได้ว่าเริ่มต้นเมื่อไร เพราะเกิดขึ้นก่อนมีการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมเมื่อกลางศตวรรษ 17 ถ้าใช้หลักการของการบริหารแรงงานตามที่ประชุมระหว่างของนักสถิติแรงงานมาจำแนก ถือเป็นกรช่วยเหลือกิจการครอบครัว (Family helpers) ทำหน้าที่ผลิตสินค้าหรือให้บริการ หรือ

จำแนกสถานะเป็นผู้ประกอบกิจการส่วนตัวที่ไม่มีลูกจ้าง ขึ้นอยู่กับลักษณะงาน ขนาดหน่วยของเศรษฐกิจ และ ทรัพยากรของผู้ผลิต (ILO, 2020b)

กรณีของประเทศในภาคพื้นตะวันออกอย่างสหรัฐอเมริการะหว่างทศวรรษ 2420-2490 คนกลุ่มนี้ถึงเมื่อกล่าวถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Home-based workers) คือ แรงงานหญิงเป็นคนขายขบในระบบทุนนิยมถูกทำให้เป็นทางการหรือเข้าระบบในอุตสาหกรรมเมือง แต่เดิมแรงงานกลุ่มนี้พึ่งพิงรายได้การทำงานภาคเกษตรกรรมในหมู่บ้านและรายได้เสริมจากการผลิตหรือช่วยงานในครอบครัว เมื่อทำงานรับจ้างผลิตแต่ค่าจ้างที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และเผชิญความยืดหยุ่นจนไม่มีความแน่นอนของการทำงาน แล้วระบบทุนนิยมแบ่งแยกสถานะของเพศตามหน้าที่และความรับผิดชอบของงานให้แก่แรงงานหญิง คนกลุ่มนี้จึงเป็นผู้กระทำซ้อนชั้นในระบบทุนนิยม (Boris, 2019) ส่วนสถานะการทำงานของแรงงานกลุ่มนี้เป็นลูกจ้างหรือรับจ้างเป็นข้อถกเถียงมาเสมอ แต่ลักษณะงานเข้าข่ายการรับจ้างผลิตเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่เป็นรูปแบบเหมาะสมช่วงของการผลิต ความสัมพันธ์จึงเป็นระหว่างนายจ้างและผู้รับเหมาช่วง (Subcontractor) ระบบการจ้างงานนี้ทำให้อัตราความเสี่ยงและต้นทุนการผลิตลดลง กลายเป็นแนวทางปฏิบัติที่เชิ่กันในระดับโลก นำไปสู่การเอาัดเอาเปรียบอย่างกว้างขวางในห่วงโซ่อุปทานโลก จนเป็นเหตุที่ทำให้ ILO จัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 177 และข้อแนะนำฉบับที่ 184 ว่าด้วยการทำงานที่บ้านขึ้นมาในพ.ศ. 2539 เพื่อกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิการทำงาน รัฐบาลไทยที่ผ่านมาก็ไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แต่ตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 (Nirathron, 2021)

หากกระทรวงแรงงานดำเนินการเรื่องนี้จะทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่อยู่นอกภาคทางการจะกลายมาสู่เศรษฐกิจภาคทางการด้วยวิธีการจดทะเบียนกับภาครัฐ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อระบบการบริหารแรงงานที่ทำให้สนับสนุน ติดตาม และตรวจสอบแรงงานกลุ่มนี้ได้ เพราะแรงงานกลุ่มนี้มีจำนวนมากและเป็นปัญหาในวาระระดับโลก ดังที่ WIEGO เสนอผู้รับงานไปทำที่บ้านมีจำนวน 259.6 ล้านคนทั่วโลก แต่ในประเทศกำลังพัฒนามีถึง 224.2 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 86.3 ของผู้รับงานไปทำที่บ้านทั่วโลก แล้วสัดส่วนผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทยมีร้อยละ 10-15 ของกำลังแรงงานรวม แต่การทำความเข้าใจต้องแบ่งสองกลุ่มระหว่างงานทำที่บ้านแบบดั้งเดิมเป็นการผลิตเสื้อผ้าและสิ่งทอต่าง ๆ และงานทำที่บ้านแบบใหม่เป็นการผลิตชิ้นส่วนรถยนต์และเครื่องใช้ไฟฟ้าต่าง ๆ ให้อีกต่อหนึ่งเพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการผลิตของห่วงโซ่อุปทาน นอกจากนี้ เมื่อเข้าสู่กระบวนการที่ 4 ของระบบการบริหารแรงงานราวทศวรรษ 2540 เกิดเทคโนโลยีการสื่อสารสนเทศ (ICT) ส่งผลให้เป็นปัจจัยเริ่มต้นของการทำงานผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล จนเกิดงานว่าจ้างผ่านเว็บหรือแอปพลิเคชัน เกิดสถานะในการจ้างงานแบบผู้รับจ้างอิสระ (Independent contractors) ทั้งลักษณะงานที่ใช้ความเชี่ยวชาญและงานธุรการทั่วไป (Bonnet et al., 2021)

ตั้งแต่โคโรนาไวรัสระบาดมาในพ.ศ. 2563 การนิยามแรงงานในกลุ่มผู้รับงานไปที่บ้านหรือผู้ทำงานที่บ้านจึงมีขอบเขตกว้างมากขึ้นกว่าการรับจ้างผลิตให้แก่ผู้รับเหมาขั้นต้น แต่ ILO ให้ข้อแนะนำและแนวทางการรวบรวมสถิติของงานไปทำที่บ้าน (Home-based work) งานทำที่บ้าน (Work at home) งานทางไกล (Telework) และงานทำได้ทุกแห่ง (Remote work) แม้ว่าจะไม่ใช่นวนคิดใหม่ แต่สถานการณ์ใหม่ทำให้ต้องกลับมาทบทวนแนวคิดเหล่านี้ทั้งหมด เพราะนิยามต่างกันทั้งหมด (ILO, 2020a) ด้วยเหตุที่งานทั้งสามลักษณะนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 3 หรือทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ทำให้เกิดความท้าทายหลายด้านต่อระบบการบริหารแรงงานหลังกระบวนการที่ 4 ในตารางที่ 1 ตามที่เห็นได้จากรายงาน “Working Anytime, Anywhere: The Effects on the World of Work” การศึกษามาก่อนโคโรนาไวรัสระบาดแล้ว แต่ปรากฏการณ์นั้นทำให้การเปลี่ยนแปลงรูปแบบของงานเกิดขึ้นเร็วกว่าที่ควรเป็น การทำงานในอนาคตจึงเกิดการตั้งข้อสังเกตต่อการทำงานที่บ้านหรือทำงานจากบ้านจะเกิดงานที่มีคุณค่า (Decent work) ได้อย่างไร (ILO, 2021b) เพราะผลกระทบต่อนี้มีทั้งเรื่อง

ของชั่วโมงหรือเวลาการทำงาน ประสิทธิภาพการทำงานและองค์กร ความสมดุลชีวิตและการทำงาน ความกินดีอยู่ดี และ อาชีวอนามัย แต่ปัญหาที่หลายประเทศประสบคือ ระบบการบริหารแรงงาน นโยบาย และกฎหมายไม่สอดคล้อง ไม่รองรับ และปรับตัวตามไม่ทันสถานการณ์ข้างต้น (Eurofound & ILO, 2018)

ตัวอย่างปัญหาสำคัญของระบบการบริหารแรงงานในเวลานี้ ไม่สามารถแยกเก็บรวบรวมข้อมูลตามอาชีพและ ลักษณะงานที่ละเอียดมากกว่าการจัดประเภทมาตรฐานอาชีพสากลหรือ ISCO-08 ของ ILO เช่น การสำรวจสถิติ แรงงานนอกระบบของประเทศไทยไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านในจำนวนทั้งหมดมีเท่าไร และจำนวน แรงงานนอกระบบทั้งหมดแยกแรงงานที่ทำงานที่บ้าน ทำงานทางไกล และทำงานที่ได้ทุกแห่งนั้นเป็นในหรือนอกระบบ การจ้างงาน แต่การเก็บรวบรวมข้อมูลกำหนดตามอายุ เพศ อาชีพ สภาพปัญหา ภาคอุตสาหกรรม และจำแนกสถานะ แรงงานในและนอกระบบตามหน่วยการผลิต ได้แก่ ภาคนอกระบบ ภาคในระบบ และภาคครัวเรือน ทั้งที่การแบ่งเช่นนี้ ทำให้ภาคครัวเรือนไม่ใช่เศรษฐกิจในภาคไม่เป็นการหรือนอกระบบอีก (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) ครั้นที่โคโรนาไวรัสระบาดมีแรงงานเปลี่ยนมาทำงานที่บ้านหรือทำงานจากบ้านมากขึ้น แต่จำนวนนี้ถ้าถูกนับในสำรวจแรงงานนอกระบบย่อมทำให้การเก็บสถิติแรงงานมีความผิดพลาดไปจนถึงการประมวลผลและใช้งานข้อมูลในการบริหารงานแรงงาน ปัญหานี้คือเรื่องของระบบการบริหารแรงงานที่ขาดความเข้าใจทางเทคนิคและวิธีการเกี่ยวกับ “ธรรมชาติของงาน สถานะการทำงาน และรูปแบบของการจ้างงาน”

#### กรณีสอง งานแพลตฟอร์มบนแอปพลิเคชัน (Platform work)

งานแพลตฟอร์มในกรณีของไรเดอร์ส่งอาหารผ่านแอปพลิเคชันตามตารางที่ 3 ผู้เขียนพิจารณาว่าลักษณะงาน เข้าข่ายเป็นงานเต็มเวลาและงานเหมาช่วง แต่ทางปฏิบัติแรงงานเหล่านี้ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นงานอิสระ ส่งผลให้ ไม่ได้รับสิทธิและสวัสดิการตามที่ควรจะเป็น ทั้งที่มีผู้ประกอบการแพลตฟอร์มมีแนวโน้มเข้าข่ายเป็นผู้จ้างงาน แต่เรื่องนี้ ยังไม่มีข้อสรุปในทางใดทางหนึ่ง ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นมีระบบแรงงานสัมพันธ์เข้มแข็งหรือไม่ มีผู้กำหนดกฎหมายที่ เข้าใจบริบททางเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ และการพิจารณาคดีของศาลต้องไม่ใช่ผู้พิพากษาที่มีแต่ความรู้เฉพาะ นิติศาสตร์ (Kocher, 2022) หากพิจารณาตารางที่ 4 แล้วมีสถานะเข้าข่ายผู้รับจ้างไม่อิสระหรือลูกจ้าง เพราะ แพลตฟอร์มออกแบบมากำกับและควบคุมการทำงาน เป็นที่มาให้ทักวิชาการทั่วโลกสนใจระบบการทำงานนี้ไม่เป็นธรรม จึงเกิดการศึกษาค้นคว้าและออกแบบข้อเสนอแนะนโยบายเพื่อให้เกิดงานแพลตฟอร์มที่เป็นธรรม เช่น กรณีของ “กรอบแนวคิด Fairwork” เพื่อใช้ประเมินงานแพลตฟอร์มเป็นธรรมครอบคลุม 5 ด้าน (คำตอบแทน เงื่อนไข สัญญา การจัดการ และ ผู้แทน) หรือไม่ (Graham et al., 2020; Woodcock & Graham, 2020)

ผู้ประกอบการธุรกิจแพลตฟอร์มสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ในกรณีของแอปพลิเคชันเรียกรถ (Ride-hailing apps) เพื่อให้บริการส่งอาหาร ประกอบด้วย ไรเดอร์ ผู้ส่งอาหาร และร้านค้าอาหาร ผู้ประกอบการ แพลตฟอร์มจึงยกอ้างว่า ตนเองไม่ได้มีสถานะเป็นนายจ้างหรือผู้ว่าจ้าง แต่เป็นเพียงผู้ให้บริการเพื่อเชื่อมความต้องการ ของตัวแสดงทั้งสามฝ่าย การถกเถียงเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญที่สุด สมาคมความมั่นคงทางสังคมระหว่างประเทศ (International Social Security Association: ISSA) เสนอให้พิจารณาสถานะทางกฎหมายของแรงงานให้ชัดเจนก่อน เป็นลำดับแรก หากมีการระบุสถานะแรงงานผิดพลาด (Worker misclassification) ให้เป็นการจ้างงานแอบแฝง (Disguised employment) หรือจงใจระบุให้เป็นจ้างงานตนเอง (Self-employed) ย่อมส่งผลให้แรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิการทำงาน เข้าไม่ถึงการคุ้มครองทางสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานภาครัฐจัดให้สำหรับแรงงาน ในระบบการบริหารแรงงานของภาครัฐ (ISSA, 2023) และประเทศในสหภาพยุโรปร่างเป็นข้อเสนอแนะเพื่อใช้ในการ กำหนดแนวปฏิบัติเดียวกันในระดับกลุ่มภูมิภาค (European Commission, 2021)



การถกเถียงเรื่องนี้จึงไม่ควรด่วนสรุปด้วยการศึกษาโดยใช้วิธีการสำรวจแบบสอบถามแล้วถามว่า ใครเดอร์มีความต้องการเรื่องอะไร ประสบปัญหาอะไร และปัญหาใดควรนำไปสู่การแก้ไข หากสอบถามเช่นนั้นก็ต้องมีการวิเคราะห์ที่ไม่ใช้นำมาข้อมูลจากแบบสอบถามมาเป็นข้อสรุป เพื่อมองให้ลึกถึงสาเหตุใดที่เดอร์จึงคิดเช่นนั้น กรณีของ “โครงการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายต่อคุณภาพของคนที่ทำงานแพลตฟอร์ม” ที่ผลลัพธ์ท้ายสุดแล้ว กระทรวงแรงงานใช้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายที่สนับสนุนการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ พ.ศ.... (ธานีชัยวัฒน์ และคณะ, 2565) หากศึกษาเบื้องหลังชีวิตของแรงงานเหล่านั้นจะทราบว่าเดอร์มีประสบการณ์ไม่ดีของการมีสถานะลูกจ้าง จึงไม่ต้องการอยู่ในสภาพบังคับ ไม่ว่าจะเปลี่ยนสัญญาจ้างแรงงาน ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ทั้งที่การมีสถานะลูกจ้างได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานทั้งชั่วโมงการทำงาน วันหยุด วันลา ค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าชดเชย และอื่น ๆ ที่สำคัญการมีสถานะเป็นลูกจ้างไม่ได้หมายความว่าต้องทำงานเต็มเวลา 8 ชั่วโมงตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นายจ้างกำหนดชั่วโมงการทำงานต่ำกว่าได้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงทั้งสองฝ่าย หรือเดอร์บางคนทำงานไม่กี่ชั่วโมงต่อวัน นายจ้างสามารถกำหนดให้ทำงานบางเวลาให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงได้

นอกจากนี้งานวิจัยที่กล่าวถึงข้างต้น ยังขาดความเข้าใจปฏิบัติการทางวาทกรรมของเสรีนิยมใหม่ที่ผลิตชุดความคิด ความเชื่อ และคุณค่าในระบบทุนนิยมให้แรงงานเป็นหน่วยการวิเคราะห์ศูนย์กลางของสรรพสิ่ง แล้วทำให้ตนเองเข้าใจว่า “งานแพลตฟอร์มคืองานยืดหยุ่นของเวลา การทำงาน และรายได้” ทั้งที่แรงงานเหล่านั้นถูกกำกับและควบคุมโดยแอปพลิเคชันของผู้ประกอบการธุรกิจแพลตฟอร์ม ข้อถกเถียงในประเทศที่มีระบบแรงงานสัมพันธ์ทำงานได้มีประสิทธิภาพ เช่น รัฐแคลิฟอร์เนียแห่งสหรัฐอเมริกา กำหนดหลักเกณฑ์ประเมินสถานะของแรงงานแพลตฟอร์ม เรียกว่า “ABC Test”<sup>2</sup> ใน “California Assembly Bill 5 (AB5)” เพื่อพิจารณาพฤติกรรมเข้าข่ายสถานะเป็นนายจ้างหรือไม่ ถ้าทดสอบแล้วสอดคล้องทั้งหมดให้ตัดสินเดอร์มีสถานะเป็นลูกจ้างไม่ใช่ผู้รับจ้างอิสระ แล้วสถานะของผู้ประกอบการธุรกิจให้บริการแพลตฟอร์มคือ “ผู้จัดหาแรงงานหรือบริการเพื่อค่าตอบแทน” (Person providing labor or services for remuneration)

การยกอ้างถึงรัฐแคลิฟอร์เนีย เพราะเป็นรัฐแรกของสหรัฐอเมริกาที่ดีความสถานะการทำงานของแรงงานกลุ่มนี้ไว้เป็นบรรทัดฐานให้หลายประเทศนำมาพิจารณาทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้พิจารณาคดีในชั้นศาล กรณีนี้เป็นการรับรองสถานะของเดอร์เป็นลูกจ้าง แม้อีกหลายประเทศจะมีทิศทางออกมาไม่เหมือนกัน เพราะอ้างเหตุทำนองเดียวกันคือการตัดสินแบบนี้อาจทำให้เกิดผลกระทบทางธุรกิจและประเทศได้รับผลกระทบไปด้วยเมื่อธุรกิจยุติการให้บริการภายในประเทศ จะเกิดการว่างงานของแรงงานนับแสนคน ขณะที่ทิศทางของประเทศในสหภาพยุโรปค่อนข้างดี เพราะพิจารณาสภาพการทำงานและให้แนวทางต่อประเทศสมาชิกเพื่อกำหนดมาตรฐานเดียวกันในการแก้ปัญหาการจ้างงานรูปแบบที่ผิดปกติหรือไม่มีความมาตรฐานนี้

ผู้เขียนเสนอหลักการบริหารแรงงานตามแนวทางของ การจำแนกสถานะในการจ้างงานและสถานะการทำงานสากล (International Classifications of Status in Employment and Status at Work: ICSE and ICSaW) (ILOSTAT, 2023) พร้อมบทวิเคราะห์กรณีของเดอร์ไว้ดังนี้

(1) ICSE-93 สถานะในการจ้างงาน หากพิจารณา 6 สถานะ ได้แก่ ลูกจ้าง นายจ้าง ผู้ประกอบกิจการส่วนตัว สมาชิกของผู้ผลิตในสหกรณ์ แรงงานช่วยกิจการครอบครัว และแรงงานที่ไม่จำแนกโดยสถานะเหล่านี้ เดอร์จะเข้าข่าย

<sup>2</sup> หลักเกณฑ์ ABC Test ประกอบด้วย (1) แรงงานเป็นอิสระจากการควบคุมและสั่งการในการทำงานทั้งสัญญาและผลปฏิบัติงานของผู้ว่าจ้าง (2) แรงงานปฏิบัติงานนอกเหนือจากงานหรือบริการธุรกิจของผู้ว่าจ้าง และ (3) แรงงานมีส่วนร่วมในการค้า อาชีพ และธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นอย่างอิสระในลักษณะเดียวกับงานที่ทำ (California Legislative Information, 2019)

ในส่วนของผู้จ้าง (Employees) หรือผู้ประกอบการอิสระ (Own-account workers) แต่อย่างไร ระบบการบริหารแรงงานจำแนกให้เป็นส่วนหลังจึงใช้ช่องว่างทางกฎหมายมาสร้างสถานะใหม่ให้ไรเดอร์เป็นแรงงานอิสระในส่วนของผู้ประกอบการอิสระ” ตามที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติฯ

(2) ICSE-18 สถานะในการจ้างงานตามประเภทของการจ้างงาน แบ่งสองส่วนระหว่างแรงงานอิสระ (Independent workers) และแรงงานไม่อิสระ (Dependent workers) แรงงานในกลุ่มแรกหมายถึงนายจ้างในธุรกิจกิจการส่วนตัวในครัวเรือน และผู้ประกอบการที่ไม่มีลูกจ้าง การจำแนกเช่นนี้ทุกคนจึงเป็นแรงงาน กรณีของไรเดอร์เข้าข่ายกลุ่มแรกเพราะกระทรวงแรงงานไม่พิจารณาให้ไรเดอร์เป็นคนทำงานไม่อิสระในกลุ่มหลัง อันที่จริงแยกย่อยเป็นลูกจ้างประจำ ลูกจ้างระยะสั้น ลูกจ้างชั่วคราวและระยะสั้น หรือเป็นผู้รับจ้างไม่อิสระ

(3) ICSaW-18 การจำแนกสถานะระหว่างประเทศของการทำงาน หากพิจารณาไรเดอร์เป็นแรงงานอิสระ (Independent workers) ไม่สามารถเข้าข่ายส่วนใดในหมวดนี้ได้เนื่องจากมีที่ใกล้เคียงที่สุดคือ “แรงงานอิสระที่จัดบริการให้โดยไม่มีลูกจ้าง” (Independent workers in own-use provision of services without employees) แต่ลักษณะของการทำงานควรเป็นแรงงานไม่อิสระ (Dependent workers) คือมีสถานะเป็นผู้รับจ้างไม่อิสระ (Dependent contractors) หรือเป็นลูกจ้างที่มีสถานะเป็นลูกจ้างชั่วคราวหรือระยะสั้น (Short-term and casual employees) จะเข้าข่ายกับงานแพลตฟอร์มเรียกรถผ่านแอปพลิเคชันมากที่สุด

ส่วนท้ายนี้ในกรณีของประเทศไทย กระทรวงแรงงานยกย่องพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ พ.ศ. ... จนผ่านมาถึงการพิจารณาหลักการและบทบัญญัติโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ได้แปลงรูปไปจากเดิมที่ใช้ชื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ... แต่ร่างกฎหมายฉบับนี้จะก่อปัญหาตามมาต่อระบบการบริหารแรงงานหลายเรื่อง ผู้เขียนสรุปประเด็นที่เคยเขียนเสนอแนะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งที่รับฟังความคิดเห็นในเดือนเมษายน 2566 ทั้งคำนิยาม สถานะของแรงงาน รูปแบบของการจ้างงาน การคุ้มครองสิทธิการทำงาน การประกันสังคม การรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง และการจัดตั้งกองทุนกู้ยืมสำหรับแรงงานอิสระ (กฤษฎีกา ธีระโกศลพงศ์, 2566ก; 2566ข) แม้ร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดถึงการจัดสวัสดิการ แต่เมื่อเริ่มต้นการกำหนดสถานะที่ผิดพลาด การดำเนินการเรื่องต่อไปก็ไม่ถูกต้องไปตามกัน ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อแรงงาน และไม่เลือกแนวทางเดียวกับกรณีของศาลสูงในรัฐแคลิฟอร์เนียที่ตัดสินชัดเจนให้มีสถานะเป็นลูกจ้าง สถานะของไรเดอร์ขณะนี้จึงเหมือนบุคคลไร้สถานะ แต่ถ้าร่างกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้จะมีลักษณะเป็นครึ่งครึ่งคน (Hybrid-status workers) ที่มีสถานะเป็นลูกจ้างก็ไม่ใช่ เป็นอิสระก็ไม่เชิง แต่ได้รับการดูแลและคุ้มครองในกรณีพิเศษเหมือนกลุ่มคนเปราะบาง

## 5. บทส่งท้าย

การศึกษาระบบการอภิบาลของการบริหารแรงงานในประเทศไทยควรพิจารณา 5 กระบวนทัศน์ในตารางที่ 1 ผู้เขียนจำแนกแต่ละช่วงเวลาตามหนังสือ The Governance of Labour Administration ระบบการอภิบาลแรงงานในปัจจุบันไม่ใช่เพียงมีหน้าที่ตรวจแรงงานเหมือนการบริหารแรงงานในกระบวนทัศน์ที่ 1-3 หรือทศวรรษ 2510-2530 เพราะการจ้างงานไม่จำกัดอยู่บนสถานที่ทางกายภาพ และไม่ได้เน้นระบบไตรภาคีที่เจรจาต่อรองและปรึกษาหารือกันเพื่อกำหนดแนวทางของปัญหาร่วมกันตามกลไกของรัฐ แต่กระบวนทัศน์ที่ 4 หรือทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา เกิดสถานการณ์ของการจ้างงานยืดหยุ่นเป็นงานไม่มั่นคงในห่วงโซ่อุปทาน และการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารสนเทศในระบบการทำงาน เป็นปัจจัยทำให้การบริหารแรงงานต้องจัดการปัญหาใหม่และเน้นความสัมพันธ์แบบหุ้นส่วนทางสังคม นอกจากสามฝ่ายประกอบด้วย ลูกจ้าง นายจ้าง รัฐ แต่รวมถึงชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และอื่น ๆ และยัง

เกิดการใช้เครื่องของกฎหมายแบบ Soft law มาใช้ในการกำกับภาคธุรกิจในช่วงโซ่อุปทานโลกให้มีบรรษัทภิบาล ความรับผิดชอบทางสังคม ไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน และส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

ข้อถกเถียงของผู้เขียนใน 6 ประเด็นต่อการบริหารแรงงานในประเด็นที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการ และรูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐานเพื่อสะท้อนให้เห็นปัญหาของระบบการบริหารแรงงาน ปัญหาจริงแล้วคือการวางระบบการบริหารตามที่ ILO และที่ประชุมระหว่างประเทศของนักสถิติแรงงานก็ขาดความเป็นเอกภาพของการนำไปปฏิบัติ เพราะประเทศโลกเหนือมีขนาดเศรษฐกิจไม่เป็นทางการเล็ก ขณะที่ประเทศโลกใต้มีขนาดเศรษฐกิจไม่เป็นทางการใหญ่ ส่งผลให้การเก็บรวบรวมสถิติแรงงานของประเทศโลกเหนือสนใจที่รูปแบบของการจ้างงานที่ไม่มีมาตรฐาน และความแตกต่างนี้เองทำให้ระบบการบริหารแรงงานในแต่ละประเทศไม่ได้เหมือนกันทั้งหมด เพราะการเก็บรวบรวมสถิติเกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นทางการก็จะพบเฉพาะประเทศโลกใต้ ดังนั้น ปัญหาตามมา เช่น กรณีของประเทศไทยจึงเกิดขึ้นทั้งการเรียกค่าจ้างแรงงานในนอกระบบตามสถานะลูกจ้างของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และแรงงานในระบบประกันสังคมทั้งมาตรา 33 39 และ 40 ทำให้จำนวนแรงงานไม่เป็นทางการหรือนอกระบบไม่ตรงกันระหว่างข้อมูลของกรมสวัสดิการแรงงานและคุ้มครองแรงงานและสำนักงานประกันสังคม

ท้ายนี้ ผู้เขียนยกตัวอย่างกรณีของ “งานรับไปทำที่บ้าน” และ “งานแพลตฟอร์มส่งอาหารผ่านแอป” เพื่อสะท้อนให้เห็นปัญหาในระบบการบริหารแรงงาน ทั้งการกำหนดสถานะในการทำงาน รูปแบบของการจ้างงาน ข้อตกลงและสัญญาจ้างงาน ล้วนแล้วไม่สามารถใช้อำนาจทางกฎหมายกำกับและควบคุมให้ผู้รับเหมาช่วงผลิตและผู้ประกอบการธุรกิจแพลตฟอร์มมีสถานะเป็นนายจ้างในความสัมพันธ์การจ้างงาน (Employment relationships) ทั้งที่การพิสูจน์จากการมอบหมายงาน การใช้อำนาจบังคับบัญชา การผลิตหรือมีส่วนร่วมในการสร้างผลงานแล้วเข้าข่ายการมีสถานะในการทำงานเป็น “แรงงานไม่อิสระ” (Dependent workers) มากกว่าการมีสถานะเป็น “แรงงานอิสระ” (Independent workers) แต่การทำงานทั้งสองลักษณะนี้มีความใกล้เคียงกับผู้รับจ้างไม่อิสระ (Dependent workers) และลูกจ้าง (Employees) แต่จะมีรูปแบบของการจ้างงานอย่างไรนั้น ให้พิจารณาง่ายสุดตามหลักการบริหารแรงงานคือ “ชั่วโมงการทำงาน” (Hours of work) ฉะนั้น กรณีของแรงงานรับงานไปทำที่บ้านและไรเดอร์ส่งอาหารเข้าข่ายการเป็นงานเต็มเวลา งานบางเวลา และงานเหมาช่วง แต่ไม่ใช่การจ้างงานแฝงและการจ้างงานตนเอง สองรูปแบบนี้เป็นการระบุสถานะแรงงานที่ผิดพลาด ผลที่ตามมาจะทำให้แรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย เข้าไม่ถึงระบบการคุ้มครองทางสังคม และไม่ได้รับสิทธิประโยชน์บางอย่าง

**ข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารแรงงานในประเทศไทยควรพิจารณาดังนี้**

1. การทบทวนการเก็บข้อมูลและวิธีการรวบรวมสถิติแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับหลักการที่ประชุม ICLS เช่น การใช้ ICSE-18 จำแนกแรงงาน Independent workers และ Dependent workers เพื่อให้เข้าใจธรรมชาติของงานและหน่วยการผลิตของเศรษฐกิจภาคทางการและไม่เป็นทางการ และการนับจำนวนแรงงานนอกระบบควรใช้หลักเกณฑ์ ICLS ด้วยการเป็นผู้ประกันตน ไม่ใช่มีสถานะนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2. การทำความเข้าใจสภาพปัญหาการจ้างงานและการทำงานเป็นจุดตั้งต้นของการปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารแรงงาน ด้วยการเลือกรูปแบบของการจ้างงานที่ยืดหยุ่นและผ่อนคลาย จากการจ้างงานที่มีมาตรฐาน (ข้อตกลงสัญญาและเงื่อนไขที่เป็นธรรม) แทนที่การจำแนกแรงงานออกตามเศรษฐกิจภาคทางการและไม่เป็นทางการตามที่ผ่านมากกว่าสามทศวรรษ ทำให้แรงงานที่อยู่นอกเหนือระบบของการบริหารแรงงานภาครัฐ จะขาดการเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมและกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองการทำงาน

## รายการอ้างอิง

- กฤษฎา วีระโกศลพงค์. (2563). การบริหารแรงงาน: Gig Economy ตามทัศนมิติแรงงาน. วารสารธรรมศาสตร์, 39(1), 131-158.
- กฤษฎา วีระโกศลพงค์. (2566ก). ผู้ประกอบอาชีพ 'กึ่ง' อิสระ (ที่ไม่อิสระ) ข้อเสนอแนะต่อร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน อิสระ พ.ศ. .... <https://shorturl.asia/eD8PV>
- กฤษฎา วีระโกศลพงค์. (2566ข). ข้อเสนอแนะต่อร่าง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานอิสระ (ที่ไม่อิสระ) และหลังเลิกจ้างงานนอกระบบ. <https://shorturl.asia/4qoaQ>
- ธานี ชัยวัฒน์ และคณะ. (2565). โครงการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายต่อคุณภาพของคนทำงานแพลตฟอร์ม. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. <https://shorturl.asia/tDPrC>
- ศูนย์ข้อมูลแรงงานแห่งชาติ กระทรวงแรงงาน. (2566). การตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการ (ตร.1) จำแนกเรื่องที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง (พ.ศ. 2565). <https://shorturl.asia/jPaG0>
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2566). ดัชนีชี้วัดภาวะแรงงาน พ.ศ. 2565. <https://shorturl.asia/V8Q6l>
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2562). ปฏิญญาไตรภาคีว่าด้วยหลักการเกี่ยวกับบรรษัทข้ามชาติและนโยบายสังคม. เจเนอวา : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. <https://shorturl.asia/WDuo0>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). สรุปผลข้อมูลเบื้องต้น สำมะโนธุรกิจและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2565 (ข้อมูลพื้นฐาน) ทั่วราชอาณาจักร. <https://shorturl.asia/R9IFU>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2565. <https://shorturl.asia/KT6ab>
- 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.
- Betti, E. (2022). *Precarious Workers: History of Debates, Political Mobilizations, and Labor Reforms in Italy*. Budapest: Central European University Press.
- Bonnet, F., Carré, F., Chen, M., & Vanek, J. (2021). Home-based Workers in the World: A Statistical Profile. <https://shorturl.asia/4Pvur>
- Boris, E. (2019). Homework in the Past, Its Meaning for the Future. In K. E. Christensen (ed.), *The New Era of Home-Based Work: Direction and Policies* (pp. 15-29). New York: Routledge.
- California Legislative Information. (2019). Assembly Bill 5 (AB-5 Worker status: employees and independent contractors). <https://shorturl.asia/qB1ed>
- Chen, M. A. (2016). The Informal Economy: Recent trends, future directions. *New Solutions: A Journal of Environmental and Occupational Health Policy*, 26(2), 155-172.
- Deacon, B. (2013). *Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floors*. Bristol: Policy Press.
- Daza, J. L. (2021). Evolution of national systems of labour administration since the adoption of the ILO Labour Administration Convention, 1978 (No. 150). In J. Heyes, L. Rychly, M. Gavis, and M. L. V. Ruiz (eds.), *The Governance of Labour Administration: Reforms, Innovations, and Challenges* (pp. 23-42). Cheltenham: Edward Elgar.

- Eurofound and International Labour Office. (2018). Working Anytime, anywhere: The Effects on the World of Work. <https://shorturl.asia/ZkOgj>
- European Commission. (2021). The Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Improving Working Conditions in Platform Work (Report - A9-0301/2022). <https://shorturl.asia/Cydiu>
- Graham, M., Woodcock, J., Heeks, R., Mungai, P., Van Belle, J. P., du Toit, D., ... & Silberman, S. M. (2020). The Fairwork Foundation: Strategies for improving platform work in a global context. *Geoforum* 112: 100-103.
- Hart, K. (1973). Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, 11(1), 61-89.
- 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.
- Hughes, S. & Haworth, N. (2008). The ILO Involvement in Economic and Social Policies in the 1930s. ILO Century Project. <https://shorturl.asia/tSvOx>
- ILO Development Cooperation Dashboard. (2023). Responsible Supply Chains in Asia (RAS/16/13/EUR). <https://shorturl.asia/vCYqx>
- ILO Multimedia. (1928a) Albert Thomas at the Imperial University (Tokyo). <https://shorturl.asia/1ob96>
- ILO Multimedia. (1928b). Edward Phelan, 4th ILO director General, with Albert Thomas, 1st ILO Director General (China). <https://shorturl.asia/K3scm>
- ILOSTAT. (2023). International Classifications of Status in Employment and Status at Work (ICSE and ICsaw). <https://shorturl.asia/5l2FK>
- International Labour Office (ILO). (1920). Labour Conditions in Soviet Russia: Systematic Questionnaire and Bibliography Prepared for the Mission of Enquiry in Russia. London: Harrison. <https://shorturl.asia/g7KSW>
- \_\_\_\_\_. (1924a). Labour Conditions and Labour Regulation in China. *International Labour Review*, 10(6), 1005-1028. <https://shorturl.asia/EwV76>
- \_\_\_\_\_. (1924b). The International Labour Organisation and the East. <https://shorturl.asia/o49ON>
- \_\_\_\_\_. (1924c). Industrial life in soviet Russia, 1917-1923. Geneva: International Labour Office. <https://shorturl.asia/hE354>
- \_\_\_\_\_. (1954). Report to the Government of Thailand on a Survey of Labour Conditions in Thailand. (Expanded Programme of Technical Assistance). Geneva: International Labour Office.

- \_\_\_\_\_. (1967). Report to the Government of Thailand on Labour Administration (Expended Programme of Technical Assistance). <https://shorturl.asia/m6Z2E>
- \_\_\_\_\_. (1972). Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya. <https://shorturl.asia/c6YpU>
- \_\_\_\_\_. (1976). Employment, growth and basic needs: A one-world problem (Report of the Director-General of the International Labour Office). <https://shorturl.asia/sky50>
- \_\_\_\_\_. (1988). Labour Administration: Profile on Thailand. <https://shorturl.asia/4mXRe>
- \_\_\_\_\_. (1997). Country Briefing Note: Thailand. <https://shorturl.asia/WT9Ly>
- \_\_\_\_\_. (2016). Non-Standard Employment around the World: Understanding Challenge, Shaping Prospects. <https://shorturl.asia/tkTE3>
- \_\_\_\_\_. (2019). Thailand Decent Work Country Programme (DWCP) 2019-2021. <https://shorturl.asia/5CLPz>
- \_\_\_\_\_. (2020a). Defining and Measuring Remote Work, Telework, Work at Home and Home-Based Work (COVID-19: Guidance for Labour Statistics Data Collection). <https://shorturl.asia/VJuG1>
- \_\_\_\_\_. (2020b). Conceptual Framework for Statistics on Work Relationships. <https://shorturl.asia/Gz8B9>
- \_\_\_\_\_. (2021a). The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work. <https://shorturl.asia/IBNV7>
- \_\_\_\_\_. (2021b). Working from Home: From Invisibility to Decent Work. <https://shorturl.asia/4Qxkt>
- \_\_\_\_\_. (2023). World Employment and Social Outlook: Trends 2023. Geneva: International Labour Office. <https://shorturl.asia/nBm0s>
- International Labour Organization and World Bank. (2016). A Shared Mission for Universal Social Protection: A Concept Note. <https://shorturl.asia/3cpBn>
- International Social Security Association (ISSA). (2023). Platform Workers and Social Protection: International Developments. <https://shorturl.asia/q75mr>
- Kott, S. (2010a). Constructing a European Social Model: The Fight for Social Insurance in the Interwar Period. In J. Van Daele, M. Rodriguez-Garcia, G. van Goethem, & M. Van der Linden (eds.), *ILO Histories: Essays on the International Labour Organization and Its Impact on the World during the Twentieth Century* (pp. 173-195). Bern: Peter Lang.
- Kott, S. (2010b). Organizing World Peace: The International Labour Organisation from the Second World War to the Cold War. In S.-L. Hoffmann, S. Kott, P. Romijn, & O. Wieviorka (eds.), *Seeking Peace in the Wake of War: Europe, 1943-1947* (pp. 297-314). Amsterdam University Press.

- Lee, J. (2016). *Global Supply Chains Dynamics and Labour Governance: Implications for Social Upgrading*. ILO Research Paper No. 14. <https://shorturl.asia/tKpDA>
- Leisering, L. (2021). Social Protection Responses by States and International Organisations to the COVID-19 Crisis in the Global South: Stopgap or New Departure? *Global Social Policy*, 21(3), 396–420.
- 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.
- Kalleberg, A. L. (2000). Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work. *Annual Review of Sociology*, 26(1), 341-365.
- Kalleberg, A. L. (2013). Globalization and Precarious Work. *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 42(5), 700-706.
- Maul, D. R. (2016). The ILO, Asia and the Beginnings of Technical Assistance. In J. M. Jensen & N. Lichtenstein (eds.), *The ILO from Geneva to the Pacific Rim: West Meets East* (pp. 110-133). London: Palgrave Macmillan.
- Mendonça, P., Kougiannou, N. K., & Clark, I. (2023). Informalization in Gig Food Delivery in the UK: The Case of Hyper-Flexible and Precarious Work. *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 62(1), 60-77.
- Meardi, G., & Marginson, P. (2014). Global Labour Governance: Potential and Limits of An Emerging Perspective. *Work, Employment and Society*, 28(4), 651-662.
- Nirathron, N. (2021). Home Work in Thailand. In M. Nilsson, I. Mazumdar, & S. Neunsinger (eds.), *Home-Based Work and Home-Based Workers (1800–2021)* (pp. 172-194). Leiden, The Netherlands: Brill.
- Rodgers, G. (1989). Precarious Work in Western Europe: The State of the Debate. In G. Rodgers & J. Rodgers (eds.), *Precarious Jobs in Labour Market Regulation: The Growth of Atypical Employment in Western Europe* (pp. 1-16). Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Rodgers, G., Lee, E., Swepston, L., & Van Daele, J. (2009). *The International Labour Organization and the Quest for Social Justice, 1919-2009*. Geneva: International Labour Office.
- Rogan, M., Roever, S., Chen, M. A., & Carré, F. (2017). Informal Employment in the Global South: Globalization, Production Relations, and “Precarity”. In *Precarious work*. Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S0277-283320170000031010>
- Siegmann, K. A. & Schiphorst, F. (2016). Understanding the Globalizing Precariat: From Informal Sector to Precarious Work. *Progress in Development Studies*, 16(2), 111-123.
- Sinclair, G. F. (2017). *To Reform the World: International Organizations and the Making of Modern States*. Oxford: Oxford University Press.

- 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.
- Sylos-Labini, P. (1964). Precarious Employment in Sicily. *International Labour Review*, 89(3), 268-285.
- Taylor, J. B. & Zung, W. T. (1923). Labour and Industry in China. *International Labour Review*, 8(1), 1-20. <https://shorturl.asia/VUxq6>
- Thomas, H., & Turnbull, P. (2018). From Horizontal to Vertical Labour Governance: The International Labour Organization (ILO) and Decent Work in Global Supply Chains. *Human Relations*, 71(4), 536-559.
- Thomas, H., & Anner, M. (2023). Dissensus and Deadlock in the Evolution of Labour Governance: Global Supply Chains and the International Labour Organization (ILO). *Journal of Business Ethics*, 184(1), 33-49.
- United Nations Development Programme and International Labour Organization. (1975). Report Prepared for the Government of Thailand. <https://shorturl.asia/PJK3Y>
- Woodcock, J. & Graham, M. (2020). *The Gig Economy: A Critical Introduction*. Cambridge: Polity.