

การศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย¹

Study of Informal Labour in Thailand

ตะวัน วรณรัตน์²

Tawan Wannarat

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบในประเทศไทยในช่วงแรกยังไม่พบการใช้คำว่าแรงงานนอกระบบในการศึกษา คำว่าแรงงานนอกระบบเพิ่งจะปรากฏขึ้นและถูกใช้อย่างมีจุดมุ่งหมายในช่วงต้นทศวรรษ 2540 โดยมีนัยยะอยู่ที่การสร้างความคุ้มครองให้กับผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ อย่างไรก็ตามแม้คำว่าแรงงานนอกระบบจะถูกใช้อย่างแพร่หลาย และค่อนข้างจะถูกใช้โดยมีนัยยะไปในทางเดียวกันคือหมายถึงแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันจากการทำงาน แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่าคำว่าแรงงานนอกระบบยังถูกให้คำนิยามที่แตกต่างกัน

ในอดีตงานศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบมุ่งทำการศึกษาข้อมูลทั่วไปของแรงงานนอกระบบ จุดสนใจและลักษณะของการศึกษาเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปลายทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา มีงานศึกษาหลายชิ้นมีวิธีการศึกษาและมุ่งศึกษาในประเด็นที่แตกต่างออกไปจากในช่วงก่อนหน้า

ข้อสังเกตประการสำคัญจากการวิจัยนี้พบว่าการนิยามอย่างกว้าง ๆ ว่าแรงงานนอกระบบหมายถึงผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกัน ก่อให้เกิดความยากลำบากและความสับสนในการพิจารณาว่างานนอกระบบหมายถึงคนกลุ่มใดบ้าง

ในปัจจุบันคนทำงานส่วนหนึ่งที่เรียกตนว่าเป็นแรงงานนอกระบบได้มีการรวมกลุ่มกันแสดงออกถึงตัวตนและข้อเรียกร้องของตนเอง โดยกลุ่มซึ่งเป็นที่รู้จักกันในวงกว้างได้แก่ เครือข่ายแรงงานนอกระบบ/ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบและมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (โฮมเนทไทยแลนด์)

คำสำคัญ: 1.แรงงานนอกระบบ. 2.เศรษฐกิจนอกระบบ.

¹ บทความนี้เขียนจากรายงานการวิจัยเรื่องการศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

² อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

Abstract

In the early part of the informal labor studies in Thailand, the term informal labor was not used. The term was purposively used around the late 1990s when it was observed that the term implicitly referred to labor protection provided for workers in the informal economy. The term has become more widely used to consistently refer to labor with no social welfare protection. However, on a closer look, the term was found to be defined differently.

Earlier studies on informal labor focused on providing general information about the informal labor. However, the points of interest and the nature of study shifted dramatically around the early 2000. Since then, several studies adopted a different approach and focused on topics different from previous studies.

An observation of the present study is that the broad definition of informal labor which refers to workers with no social welfare and protection is problematic. It causes difficulty and confusion when considering who should be regarded as informal labor.

At present workers who claim to be informal labors try to form groups to show their existence and to make certain demands. The widely-known informal labor groups are Informal Labor / Center for informal labor and Foundation for Labor and Employment Promotion (Homenet Thailand).

Keywords: 1.Informal Labour. 2.Informal Economy.

1. บทนำ

แรงงานนอกระบบเพิ่งจะเป็นที่รู้จักของผู้คนเมื่อไม่นานมานี้ แต่การศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ในปัจจุบันผู้คนจำนวนมากคงจะเคยได้ยินคำว่าแรงงานนอกระบบจากแหล่งต่าง ๆ แต่หากถามต่อไปว่าคำ ๆ นี้หมายความว่าอย่างไรและหมายถึงใครบ้าง คำตอบที่ได้คงจะมีความแตกต่างหลากหลายตามแต่ความเข้าใจของแต่ละบุคคล หลายคนอาจคิดว่าแรงงานนอกระบบคือแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เกิดกฎหมาย เช่น แรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองและคนทำงานขายบริการทางเพศ หรือบางคนอาจคิดว่าแรงงานนอกระบบคือคนงานตามโรงงานขนาดเล็กที่มีการจ้างงาน 4-5 คนหรือที่เรียกกันทั่วไปว่าโรงงานห้องแถว หรือบางคนอาจจะนึกถึงแม่บ้านที่รวมกลุ่มกันทำกล้วยฉาบขายในนามสินค้าโอท็อป และคงมีไม่น้อยที่คิดถึงคนเก็บกระดาดขูดน้ำพลาสติกตามถังขยะเพื่อนำไปขาย

ดังนั้นเมื่อได้ยินการกล่าวถึงแรงงานนอกระบบ จึงต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่าผู้กล่าวคำว่าแรงงานนอกระบบกำลังหมายถึงคนกลุ่มใด และกำลังพูดถึงแรงงานนอกระบบโดยมีจุดมุ่งหมายอย่างไร

ไม่น่าแปลกใจที่คนทั่วไปจะมีความเข้าใจต่อแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกัน แม้แต่หน่วยงานภาครัฐหรือผู้ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบเองก็ยังมี ความเข้าใจ และให้คำนิยามต่อแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันไปตามบริบทและสภาพการทำงานที่หน่วยงานนั้น ๆ เข้าไปเกี่ยวข้องกับ นักเศรษฐศาสตร์และหน่วยงานทางด้านเศรษฐกิจมักจะมุ่งเน้นการศึกษาแรงงานนอกระบบในฐานะที่เป็นกำลังแรงงาน (Labor Force) ที่จะสามารถสร้างความเจริญเติบโตให้กับเศรษฐกิจ เอ็นจีโอและหน่วยงานทางด้าน การคุ้มครองแรงงานก็มักจะเน้นศึกษาแรงงานนอกระบบในฐานะที่เป็นแรงงานที่ขาดความคุ้มครอง รวมถึงบางส่วนของผู้ที่เรียกตัวเองว่าเป็นแรงงานนอกระบบก็มีการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดเวทีสัมมนาและเสนอข้อเรียกร้องต่าง ๆ ของตนเองต่อหน่วยงานราชการและสาธารณชน

สำหรับการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบที่พบเห็นได้ทั่วไปนั้น ส่วนหนึ่งเป็นการศึกษาในลักษณะแบบให้ภาพรวมโดยไม่จำแนกความแตกต่างหลากหลายของแรงงานนอกระบบ ซึ่งจะนำไปสู่ความคลุมเครือ และเป็นการพูดแบบเหมารวมที่ไม่สามารถนำไปสู่ข้อเสนอหรือทางออกของปัญหา ในทางตรงข้ามการศึกษาอีกส่วนหนึ่งก็จะเป็นการศึกษาแบบแยกส่วน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาแรงงานนอกระบบเฉพาะอาชีพหรือการศึกษาในภาพรวมที่พยายามจะจำแนกแยกแยะแรงงานนอกระบบเป็นประเภทต่าง ๆ เช่นแรงงานนอกระบบภาคเกษตร แรงงานนอกระบบภาคการผลิต แรงงานนอกระบบภาคบริการ แล้วมุ่งที่จะสร้างความคุ้มครองให้กับแรงงานแต่ละประเภทดังกล่าว

แต่การศึกษาในลักษณะนี้ก็มักจะเป็นการกระทำแบบแยกส่วนจนละเลยความจริงที่ว่า แรงงานนอกระบบจำนวนมากไม่ได้ทำงานอยู่ในสาขาอาชีพใดอาชีพหนึ่งเท่านั้น

นอกจากนี้แรงงานนอกระบบไม่เพียงแต่เป็นกำลังแรงงานของประเทศ แต่ก็ยังมีฐานะเป็นพลเมืองที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองและสร้างความมั่นคงในชีวิตให้กับพวกเขา ไม่แตกต่างไปจากผู้ที่เป็นแรงงานในระบบหรือแม้กระทั่งผู้ที่ไม่ได้เป็นกำลังแรงงาน เช่น เด็กนักเรียนและผู้สูงอายุ ดังนั้นหากต้องการกล่าวถึงการสร้างความคุ้มครองให้กับ “แรงงาน” ไม่ว่าจะเป็น “ในระบบ” หรือ “นอกระบบ” จึงอาจต้องพิจารณาให้ประเด็นเหล่านี้ด้วย

จากความสับสน ความหลากหลายและความคลุมเครือดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับพัฒนาการของการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อที่จะเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการก้าวไปสู่การทำความเข้าใจกับแรงงานนอกระบบและจะเป็นก้าวสำคัญที่จะนำไปสู่การบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่เพียงแต่เฉพาะในเรื่องของแรงงานนอกระบบ แต่ยังอาจรวมไปถึงปัญหาพื้นฐานของคนกลุ่มอื่น ๆ ในสังคมด้วย

อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงที่ว่ามีการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการศึกษาจากหน่วยงานราชการ จากกาให้ทุนการวิจัยโดยหน่วยราชการโดยเฉพาะจากกระทรวงแรงงาน และการศึกษาในลักษณะที่เป็นวิทยานิพนธ์หรือสารนิพนธ์ในระดับการศึกษาต่าง ๆ ทั้งระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ซึ่งงานศึกษาต่าง ๆ เหล่านี้หากไม่ใช่เป็นการศึกษาในลักษณะที่เป็นกรณีศึกษา ก็มักจะเป็นการศึกษาในเชิงสำรวจข้อมูลทั่วไป สภาพปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบในแต่ละสาขาอาชีพ ซึ่งการศึกษาในลักษณะดังกล่าวนั้นนอกจากจะไม่สามารถทำให้เข้าใจถึงพัฒนาการและทิศทางของการเปลี่ยนแปลงของแรงงานนอกระบบ ยังไม่อาจทำให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของมิติต่าง ๆ ที่หลากหลายของแรงงานนอกระบบ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในสังคมที่ซับซ้อน บทความนี้จึงมีได้มุ่งไปที่การสรุปข้อมูล ปัญหาและความต้องการของแรงงานนอกระบบกลุ่มต่าง ๆ³ หากแต่ต้องการที่จะศึกษา

³ ผู้ที่ต้องการศึกษารายละเอียดของปัญหา ความต้องการและข้อเสนอแนะของแรงงานนอกระบบประเภทต่าง ๆ สามารถอ่านได้จากรายงานการวิจัยโครงการประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ โดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ตุลาคม 2549

กรอบแนวคิดทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายแรงงานนอกระบบ และตั้งข้อสังเกตกับประเด็นและทิศทางในการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย เพื่อที่จะพยายามทำความเข้าใจกับแรงงานนอกระบบอย่างรอบด้าน

2. ใครคือแรงงานนอกระบบ : ความพยายามในการสร้างคำนิยามและความเข้าใจร่วมกัน

มีคำอธิบายที่แตกต่างหลากหลายเมื่อพูดถึงแรงงานนอกระบบ เช่น บางคนให้ความหมายของแรงงานนอกระบบโดยมุ่งพิจารณาถึงสถานที่ทำงานของแรงงานนอกระบบ ด้วยการอธิบายว่าแรงงานนอกระบบคือแรงงานที่ทำงานในสถานประกอบการที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย หรือไม่ก็อาจทำงานอยู่ที่บ้านหรือทำงานอยู่ตามข้างถนน ในขณะที่บางคนมุ่งพิจารณาไปที่การได้รับความคุ้มครองจากการทำงานโดยให้ความหมายว่าแรงงานนอกระบบคือแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน (Munro, 2011) การจะทำความเข้าใจกับการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบจึงควรที่จะทำความเข้าใจกับทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเป็นเบื้องต้นเสียก่อน

2.1 ทำความรู้จักกับความไม่เป็นนอกระบบ (informality) และแรงงานนอกระบบ (informal labour)

ในขณะที่คำว่าแรงงานนอกระบบและเศรษฐกิจนอกระบบยังไม่มีคำนิยามที่แน่ชัด แต่การเปลี่ยนจากการใช้คำว่าภาคนอกระบบ (informal sector) ซึ่งเป็นคำที่ใช้กันมาอย่างยาวนานมาใช้คำว่าเศรษฐกิจนอกระบบ (informal economy) ก็แสดงให้เห็นถึงมุมมองซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันในระดับหนึ่งว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบรวมถึงแรงงานนอกระบบนั้นมิได้ดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศในส่วใดส่วหนึ่งของระบบเศรษฐกิจตามความเข้าใจแบบเดิมเท่านั้น หากแต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคส่วนในระบบอย่างใกล้ชิด การใช้คำว่าภาคนอกระบบจึงนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เศรษฐกิจนอกระบบจึงเป็นคำที่มีความเหมาะสมมากกว่าในการที่จะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างความเป็นในระบบและความเป็นนอกระบบ การทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงการใช้คำดังกล่าว แม้อาจดูเหมือนเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะของการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบ

หากคำว่าเศรษฐกิจนอกระบบอาจสามารถนิยามแบบกว้าง ๆ ได้ว่าหมายถึง “กิจกรรมทางเศรษฐกิจใด ๆ ที่ไม่ว่าจะในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติไม่ได้ถูกรวมคลุม (cover) หรือถูกครอบคลุมแต่ไม่เพียงพอจากการจัดการที่เป็นทางการ (Huitfeldt et al., 2009) ในทำนองเดียวกัน สามารถพิจารณานิยามของแรงงานนอกระบบในลักษณะดังกล่าวได้ว่าหมายถึง แรงงานที่ไม่ว่าจะในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติ

ไม่ถูกรวมหรือถูกรวมแต่ไม่เพียงพอกจากการจัดการที่เป็นทางการ หรืออาจพิจารณาอีกอย่างหนึ่งได้ว่า การทำงานนอกระบบ (informal employment) คือ การทำงานซึ่งไม่อยู่ภายใต้โครงสร้างที่เป็นทางการของรัฐ เช่น การเก็บภาษีของรัฐ การกำกับควบคุมในสถานที่ทำงานในเชิงกฎหมาย และการคุ้มครองทางสังคม ดังนั้นการทำงานนอกระบบจึงหมายถึงรวมทั้งการทำงานในสถานประกอบการที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการรวมถึงการจ้างงานตนเอง (Huitfeldt et al., 2009)

ในอดีตแรงงานนอกระบบถูกมองว่าเป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบหรือตลาดแรงงานหลักได้ ดังนั้นแรงงานนอกระบบจึงมักถูกเชื่อมโยงเข้ากับปัญหาผลิตภาพแรงงานต่ำ ปัญหาความยากจนและปัญหาการขาดความคุ้มครองในกรณีต่าง ๆ ทั้งในกลุ่มของแรงงานนอกระบบที่เป็นลูกจ้างและในส่วนที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันพบว่าความเป็นนอกระบบ (informality) มิได้หมายความว่าต้องเป็นเรื่องของความยากจน ผลิตภาพต่ำ และถูกกีดกันจากการคุ้มครองทางสังคมเสมอไป เช่นในกรณีของผู้ประกอบการขนาดเล็กต่าง ๆ รวมถึงผู้รับงานอิสระที่หลีกเลี่ยงการจดทะเบียนอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจเป็นเพราะพวกเขาเหล่านั้นไม่ต้องการเผชิญกับความยุ่งยากทางข้อกฎหมายและการจ่ายภาษี รวมถึงอาจไม่ต้องการรับสวัสดิการจากรัฐเนื่องจากเห็นว่ามีความเสี่ยงต่ำเกินไป ซึ่ง Field (1990 cited in Raula Munro, 9 : 2011) แบ่งแรงงานนอกระบบออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่มีทักษะ จึงทำให้มีค่าจ้าง (รายได้) ต่ำและมีความไม่มั่นคงในการทำงาน ซึ่งเป็นลักษณะทั่วไปของแรงงานนอกระบบตามที่เราเข้าใจกัน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นกลุ่มแรงงานที่มีทักษะ จึงทำให้มีค่าจ้าง (รายได้) สูงและมีความมั่นคงในการทำงาน ซึ่งแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้เลือกที่อยู่นอกระบบด้วยตนเอง จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจว่าการทำงานนอกระบบ (informal employment) ในกรณีต่าง ๆ นั้นเป็นสถานการณ์ที่ตัวแรงงานเองสามารถที่จะ “เลือก” ได้หรือไม่ และเงื่อนไขของการเลือกนี้มีความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมอย่างไรบ้าง

2.2 ความหลากหลายของแรงงานนอกระบบ

โดยทั่วไปการศึกษาตลาดแรงงาน (labour market) มีการแบ่งตลาดแรงงานออกเป็น 2 ระดับ หรือที่เรียกกันว่าตลาดแรงงานทวิลักษณ์ ได้แก่ ตลาดปฐมภูมิและตลาดทุติยภูมิ โดยที่ตลาดปฐมภูมิหมายถึงตลาดแรงงานที่แรงงานมีผลิตภาพแรงงาน (productivity) สูงและมีสภาพการจ้าง อันได้แก่ ค่าจ้างและสวัสดิการที่ดี ส่วนตลาดทุติยภูมิหมายถึงตลาดแรงงานที่แรงงานมีผลิตภาพแรงงานต่ำและมีสภาพการจ้างงานที่ไม่ดี หรืออาจเรียกว่าเป็นการจ้างงานนอกระบบ ซึ่งการศึกษาในอดีตมักจะมุ่งให้ความสนใจกับกลไกการทำงานของตลาดปฐมภูมิในเรื่องการปรับตัวของการจ้างงานและค่าจ้างรวมถึง

สวัสดิการ แต่ในปัจจุบันมีการให้ความสนใจไปที่ตลาดแรงงานทฤษฎีภูมิซึ่งมีพลวัตสูง และสามารถแบ่งแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ที่แตกต่างกันได้หลายแบบ (Huitfeldt et al., 2009) ดังนั้นในเบื้องต้นการจะทำความเข้าใจกับการทำงานนอกระบบจึงต้องตระหนักถึงความแตกต่างหลากหลายนี้

การทำงานนอกระบบสามารถแบ่งออกได้เป็นหลายรูปแบบตามความสนใจและวัตถุประสงค์ของผู้จัดแบ่ง เช่น การแบ่งเป็นการจ้างงานแบบลูกจ้าง (wage employment) กับการจ้างงานตนเอง (self employment) หรือ การแบ่งเป็นการจ้างงานในเมือง (urban employment) กับการจ้างงานในชนบท (rural employment) หรือ การแบ่งเป็นการจ้างงานในสถานประกอบการที่เป็นทางการกับการจ้างงานในสถานประกอบการที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งในแต่ละภูมิภาคก็จะมีรูปแบบที่เป็นลักษณะเด่นแตกต่างกันออกไป เช่น บางภูมิภาคจะมีการจ้างงานแบบลูกจ้างและการจ้างงานตนเองในระดับใกล้เคียงกัน ในขณะที่บางพื้นที่การจ้างงานตนเองจะมีสัดส่วนสูงกว่ามาก

โดยทั่วไปสามารถจัดประเภทแรงงานนอกระบบเป็นแบบต่าง ๆ ตามรูปแบบความสัมพันธ์ของการจ้างงานได้ดังนี้ (Huitfeldt et al., 2009)

1. นายจ้าง-เจ้าของสถานประกอบการที่ไม่เป็นทางการ
2. คน (ทำ) งานซึ่งจ้างงานตนเอง
3. ลูกจ้างนอกระบบ (ทั้งในสถานประกอบการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ)
4. คน (ทำงาน) ซึ่งรับงานไปทำที่บ้าน
5. คนงานรับจ้างรายวัน (ซึ่งเปลี่ยนนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างไปเรื่อย ๆ)
6. สมาชิกช่วยงานในครอบครัวที่ไม่มีค่าจ้าง

เหล่านี้คือ คนทำงาน ในรูปแบบต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน แต่ก็มีจุดร่วมกันคือเป็นแรงงานนอกระบบตามนิยามข้างต้นที่ว่า หมายถึง แรงงานที่ไม่ว่าจะในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติไม่ถูกรวมหรือถูกรวมแต่ไม่เพียงพอจากการจัดการที่เป็นทางการ ซึ่งหมายรวมทั้งการทำงานในสถานประกอบการที่เป็นทางการ สถานประกอบการที่ไม่เป็นทางการและในครัวเรือน

3. ใครคือแรงงานนอกระบบในการศึกษาของไทย

3.1 ก่อนจะมีคำว่าแรงงานนอกระบบ

การศึกษาในประเด็นเรื่องการทำงานนอกระบบหรือการทำงานนอกภาคทางการในประเทศไทยเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2530 (ตะวัน วรรณรัตน์, 2557) เช่นเดียวกับการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับ “แรงงานนอกระบบ” ในประเทศไทยก็มีขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ตัวอย่างเช่น ในงานสัมมนาเรื่องการส่งเสริมการทำงานนอกระบบในเมือง ในเดือน

กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2531 ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีการนำเสนอการศึกษาหลายชิ้นในที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ⁴ และในปีก่อนหน้านั้นก็มีงานศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการรับงานไปทำที่บ้าน⁵

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่ปรากฏคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ในงานศึกษาเหล่านั้น แต่งานศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบจะใช้คำอื่น ๆ แทนคำว่าแรงงานนอกระบบ เช่นในปี พ.ศ. 2531 ประดิษฐ์ ชาติสมบัติและผาสุก พงษ์ไพจิตรใช้คำว่า “การประกอบอาชีพส่วนตัว” ในงานศึกษาเรื่องการประกอบอาชีพส่วนตัวในกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. 2534 นุชจรินทร์ เกษมสุขวรรัตน์ ใช้คำว่า “ตลาดอาชีพอิสระ” ในบทความเรื่อง “ตลาดอาชีพอิสระ : มอเตอร์ไซค์รับจ้าง” ในปีพ.ศ. 2534 เบญจจิราภรณ์พิมลใช้คำว่า “ตลาดแรงงานนอกระบบ” ในงานศึกษาเรื่องการทำงานของผู้หญิงในตลาดแรงงานนอกระบบในเมืองเชียงใหม่ ในปีพ.ศ. 2535 ชัยวัชณ์ เกิดผลและนิตยา เจียรระโนปรีดีเปรมใช้คำว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” ในงานศึกษาเรื่องสภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยและในปี พ.ศ. 2537 ภัส ศิริสัมพันธ์ใช้คำว่า “แรงงานที่ถูกกดขี่” ในงานศึกษาเรื่อง “แรงงานที่ถูกกดขี่” เป็นต้น จากงานชิ้นต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่าไม่มีงานศึกษาชิ้นใดเลยที่ใช้คำว่าแรงงานนอกระบบ

ในส่วนของงานศึกษาบางชิ้นที่มีการใช้คำว่าแรงงานนอกระบบก็จะเป็นการใช้ในลักษณะของการใช้คำที่ไม่ได้ต้องการสื่อความหมาย เช่นในเอกสารเรื่องบทบาทของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมแรงงาน กับสถานการณ์การทำงานนอกระบบในประเทศไทยโดยอัมพร จุณณานนท์ (2531) และงานวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานนอกระบบในชุมชนแออัดกับเศรษฐกิจการเมืองโดย พรพรรณทิพย์ เพชรมาก และกัณณิกา อังศุชนสมบัติ (2533)

ที่กล่าวว่าการใช้คำว่าแรงงานนอกระบบในงานทั้ง 2 ชิ้นนี้เป็นการใช้คำที่ไม่ได้ต้องการสื่อความหมายก็เพราะในงานทั้ง 2 ชิ้นนี้ไม่ได้มีการกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบและมีได้นำเอาแนวคิดเรื่องแรงงานนอกระบบมาเป็นกรอบในการศึกษาแต่อย่างใด โดยในงานชิ้นแรกพบคำว่าแรงงานนอกระบบเพียง 1 ครั้งในส่วนเนื้อเรื่อง

⁴ รายงานผลการสัมมนาระดับชาติเรื่องการส่งเสริมการทำงานนอกระบบในเมือง จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

⁵ เช่นงานศึกษาของ ชัยวัชณ์ เกิดผลและคณะ เรื่อง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งทำการศึกษาในปี พ.ศ. 2529

นอกจากนี้พบว่าในช่วงแรกการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบมีความแตกต่างของกลุ่มเป้าหมายค่อนข้างมาก งานศึกษาบางชิ้นมุ่งศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน งานศึกษาบางชิ้นมุ่งเน้นที่ผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวหรือผู้ประกอบการขนาดเล็ก ในขณะที่งานศึกษาบางชิ้นเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างหลากหลายอาชีพ

ในส่วนของการศึกษาที่เน้นผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัวมีตัวอย่าง เช่นในปี พ.ศ. 2531 มีการจัดสัมมนาเรื่องการส่งเสริมการทำงานนอกระบบในเมือง จัดโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในงานสัมมนาดังกล่าวนายธรรมรักษ์ การพิศิษย์ ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกล่าวเอาไว้ในการปิดงานสัมมนาดังนี้...

“...ในขณะที่เดียวกันเมื่อเราพูดถึงการส่งเสริมการมีงานทำนอกระบบซึ่งมีความสำคัญต่อการส่งเสริมการจ้างงานมากแม้ว่าจะอยู่นอกระบบ ก็หนีไม่พ้นที่จะต้องพูดให้ชัดเจนว่า เราส่งเสริมใคร ซึ่งผลสรุปของการสัมมนาพอจะกล่าวได้ว่า เรากำลังจะส่งเสริมสิ่งที่เรียกว่า ผู้ประกอบการขนาดเล็ก (Micro Entrepreneur)⁶

รวมถึงในงานสัมมนาดังกล่าวมีการนำเสนอผลงานศึกษาวิจัยจำนวนหนึ่งที่เน้นศึกษาเรื่องการประกอบอาชีพส่วนตัวหรือผู้ประกอบการขนาดเล็ก เช่นงานศึกษาเรื่องการประกอบอาชีพส่วนตัวในกรุงเทพมหานคร ของประดิษฐ์ ขาสมบัติและผาสุก พงษ์ไพจิตร เป็นการศึกษาในกลุ่มอาชีพในสาขาเศรษฐกิจที่ไม่เป็นระบบ ได้แก่ หาบเร่แผงลอย ขายอาหาร บริการขับรถ บริการซ่อมแซม หัตถกรรมและจักรสาน รวมถึงเกษตรกรรมในครัวเรือน (ประดิษฐ์ ขาสมบัติและผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2531) และเยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม ให้ความหมายของการทำงานนอกระบบในการศึกษาเรื่องการทำงานนอกระบบ: สถานการณ์และแนวทางการส่งเสริมแบบครบวงจรเอาไว้ว่า...

“...รายงานนี้พิจารณาถึงลักษณะของการทำงานนอกระบบที่ค่อนข้างคล้ายคลึงกันกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่มีบางลักษณะเพิ่มขึ้นและพิจารณาในเขตเมือง คือการประกอบอาชีพส่วนตัวในเมือง หรือการรับช่วงงาน หรือการช่วยธุรกิจครอบครัวในเมือง ซึ่งอาจเป็นการทำงานในธุรกิจขนาดย่อมที่มีคนทำงาน 10 คนหรือน้อยกว่า...” (เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม, 2531)

รวมถึงในเอกสารเรื่อง “บทบาทสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมแรงงาน กับสถานการณ์การทำงานนอกระบบในประเทศไทย” อธิบายเรื่องการทำงานนอกระบบไว้

⁶ รายงานผลการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง การส่งเสริมการทำงานนอกระบบในเมือง จัดโดย สศช. วันที่ 18-20 พ.ย. 30

ว่า... “...องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เคยศึกษาและกำหนดลักษณะงานของการทำงานนอกระบบเอาไว้ว่า จะต้องมึลักษณะประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้

เป็นสถานประกอบการที่มีการจ้างงานน้อยกว่า 10 คน

ไม่มีการกำหนด เวลา หรือวันทำงานที่แน่นอน

ไม่มีการกำหนดสถานที่แน่นอน

ไม่ใช้พลังงานไฟฟ้า

ผลผลิตที่ผลิตได้ ผู้ผลิตเป็นผู้จำหน่ายโดยตรงไม่ผ่านคนกลาง

ผู้ดำเนินธุรกิจมีระยะเวลาอยู่ในโรงเรียนน้อยกว่า 6 ปี

จากคำจำกัดความดังกล่าวขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว แรงงานนอกระบบของไทยก็อาจจะหมายถึง พ่อค้า แม่ค้ารายย่อย หรือแผงลอย การวางของขายริมทางเดินเท้า ผู้ประกอบอุตสาหกรรมในบ้าน...” (อัมพร จุณณานนท์, 2530)

ในส่วนของงานศึกษาที่มุ่งเน้นไปที่กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน มีตัวอย่างเช่นงานศึกษาเรื่อง “สถานภาพในการประกอบอาชีพของแรงงานสตรีที่ตัดเย็บเสื้อผ้าในเศรษฐกิจนอกระบบเขตธนบุรี” ของนิตยา อัสวพงศ์พูลกิจ ให้คำจำกัดความของสตรีเย็บผ้าในเศรษฐกิจนอกระบบไว้ว่า หมายถึง สตรีที่ทำงานรับจ้างเย็บผ้าในสถานประกอบการขนาดเล็กและรวมถึงผู้รับเหมางานเย็บผ้าไปทำที่บ้าน (นิตยา อัสวพงศ์พูลกิจ, 2541) รวมถึงชัยวัชรน์ เกิดผลและนิตยา เจียรระไนปริดีเปรมทำการศึกษาสภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการทำงานแบบไม่เป็นระบบ โดยที่งานที่รับมาทำที่บ้านมักจะเป็นงานประเภทตัดเย็บเสื้อผ้า ทอผ้า และจักสาน อย่างไรก็ตามลักษณะของงานที่ว่าจะแตกต่างกันออกไปในแต่ละท้องถิ่นหรือแต่ละภาค เช่น ในกรุงเทพมหานครจะพบบงานตัดเย็บเสื้อผ้าโหลมากที่สุด ในภาคกลางจะเป็นงานเจียรระไนและขัดเพชรพลอยมากที่สุด ในภาคเหนือจะเป็นงานจักสานและตัดเย็บเสื้อผ้าโหล ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นงานทอผ้ามากที่สุด ในขณะที่ภาคใต้จะเป็นงานแกะเนื้อปูปลาและหอยรวมถึงงานชุดเปลือกเม็ดมะม่วงหิมพานต์ (ชัยวัชรน์ เกิดผลและนิตยา เจียรระไนปริดีเปรม, 2535)

ในส่วนของงานศึกษาที่เก็บข้อมูลจากกลุ่มแรงงานที่หลากหลาย มีตัวอย่างเช่นงานศึกษาเรื่อง “การทำงานของผู้นิยมในตลาดแรงงานนอกระบบในเมืองเชียงใหม่” ของเบ็ญญา จิรภัทรพิมล โดยงานศึกษาชิ้นนี้ให้นิยามของการทำงานนอกระบบว่าหมายถึงการทำงานเชิงเศรษฐกิจในกิจการขนาดเล็กที่เป็นลักษณะการผลิตแบบครอบครัว โดยที่ จะมีการจ้างแรงงานนอกครัวเรือนหรือไม่จ้างก็ได้ โดยเบ็ญญาทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่มคือ กลุ่มบริการประกอบด้วย พนักงานเสิร์ฟ พนักงานทำความสะอาด คนทำงานบ้าน พี่เลี้ยงเด็ก คนงานป้อน้ำมัน หมอนวดและคนงานก่อสร้าง กลุ่มชายของ

ข้างถนนหรือหาบเร่แผงลอย และกลุ่มรับเหมาช่วง (เบ็ญจา จิรภัทรพิมล, 2534)

งานศึกษาของนภัส ศิริสัมพันธ์ เรื่อง “แรงงานที่ถูกดบับัง” มิได้ให้นิยามของแรงงานนอกระบบหรือเศรษฐกิจนอกระบบ แต่มีการกล่าวถึง ลักษณะเด่นของสตรีในภาคเศรษฐกิจนอกระบบคือ “การไม่ปรากฏให้เห็น” ซึ่งหมายถึงการสร้างสรรคทางเศรษฐกิจของกลุ่มนี้เป็นสิ่งที่ไม่สามารถบันทึกได้ (นภัส ศิริสัมพันธ์, 2537) โดยงานศึกษาชิ้นนี้ทำการศึกษารณศึกษาของแรงงานนอกระบบ 10 กรณี ประกอบด้วย ผู้ประกอบอาชีพบริการในผับ 1 คน ซ่างเย็บผ้า 1 คน แม่ค้าหาบเร่ 3 คน หญิงรับซ่อมเสื้อผ้าและรับจ้างซักผ้า 1 คน ซ่างทำผม 1 คน หมออดู 1 คน และเจ้าของร้านอาหารขนาดเล็ก 2 คน

จึงอาจกล่าวได้ว่าในภาพรวมแล้วการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบของไทยในช่วงแรกยังมีได้มีการให้นิยามของแรงงานนอกระบบที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน โดยทั่วไปว่าแรงงานนอกระบบหมายถึงคนกลุ่มใดรวมถึงยังไม่มีการใช้คำว่าแรงงานนอกระบบในงานศึกษาวิจัย หากแต่งงานศึกษาต่าง ๆ เรียกผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบด้วยคำที่สะท้อนถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แรงงานเหล่านั้นกระทำอยู่ เช่น การประกอบอาชีพส่วนตัว (ประดิษฐ์ ชาสสมบัติและผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2531) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ชัยวรินทร์ เกิดผลและนิตยา เจียรนะไนปริดีปรอม, 2535) หรือใช้คำในลักษณะเปรียบเทียบให้เห็นภาพ เช่น แรงงานที่ถูกดบับัง (นภัส ศิริสัมพันธ์, 2531)

ด้วยเหตุดังกล่าวงานศึกษาแต่ละชิ้นจึงมีจุดมุ่งเน้นและมีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างตามความเข้าใจและความสนใจของผู้ศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ถูกจัดให้เป็นแรงงานนอกระบบจึงมีทั้งผู้ที่เป็นนายจ้างหรือเป็นเจ้าของกิจการ ผู้ที่เป็นลูกจ้าง และผู้ที่มีลักษณะกึ่งลูกจ้าง (ผู้รับงานไปทำที่บ้าน) อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า อาชีพเกษตรกรและอาชีพขั้บรรับจ้าง ไม่ว่าจะเป็นมอเตอร์ไซค์รับจ้างหรือแท็กซี่มักจะไม่ได้อูกพิจารณาว่าเป็น “แรงงานนอกระบบ” เนื่องจากไม่พบว่ามีการกล่าวถึงเศรษฐกิจนอกระบบหรือการทำงานนอกระบบที่มุ่งเก็บข้อมูลของผู้ทำอาชีพเกี่ยวกับเกษตรกรรม ตัวอย่างเช่น บทความเรื่อง “ตลาดอาชีพอิสระ : มอเตอร์ไซค์รับจ้าง” ของ นุชจรินทร์ เกษมสุขวรรธน์ ในปี พ.ศ. 2534 มิได้มีการใช้แนวคิดหรือการกล่าวถึงคำว่า “นอกระบบ” อยู่ในการศึกษาเลย

3.2 การเกิดขึ้นของคำว่าแรงงานนอกระบบ

คำว่า “แรงงานนอกระบบ” ปรากฏขึ้นและถูกใช้อย่างมีจุดมุ่งหมายในช่วงต้นทศวรรษ 2540 ซึ่งมีข้อสังเกตว่าจุดมุ่งหมายที่ว่านั้นมีนัยยะอยู่ที่การสร้างความคุ้มครองให้กับผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ในเอกสารสรุปรงานสัมมนาเรื่อง “ประสบการณ์การจั้ตองค์กรและการพัฒนาแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ : ศึกษา

กรณีตัวอย่างจากอินเดียและเกาหลี” (เครือข่ายพัฒนาสตรีแรงงานนอกระบบ, 2540) และในงานของจรัญญา วงศ์พรหม (2541) เรื่อง “แรงงานสตรีอีสาน การรับช่วงการผลิตของอุตสาหกรรมดอกไม้ประดิษฐ์” ซึ่งในเอกสารทั้งสองชิ้นดังกล่าวมีการให้นิยามของคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ไว้ในการศึกษา อย่างไรก็ตามยังพบว่ามีการศึกษาบางส่วนที่ไม่ได้ใช้คำว่า “แรงงานนอกระบบ” อยู่ด้วย เช่น งานศึกษาของวีระศักดิ์ ศรีรักษ์ (2541) เรื่อง “การศึกษาการใช้แรงงานสตรีภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชนบทจังหวัดชัยภูมิ” ไม่ใช้คำว่าแรงงานนอกระบบ แต่ใช้คำว่าแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

คำว่า “แรงงานนอกระบบ” เริ่มถูกใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 ในช่วงเวลานี้ปรากฏงานหลายชิ้นที่ใช้คำว่าแรงงานนอกระบบ และงานส่วนใหญ่ก็ให้คำอธิบายต่อลักษณะของแรงงานนอกระบบสอดคล้องกัน กล่าวคือหมายถึงคนทำงานที่ปราศจากความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเช่น งานวิจัยของภาวดีทองอุไทย (2546) เรื่องการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบและภาคเกษตร หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2548 สำนักงานสถิติแห่งชาติก็เริ่มทำการเก็บข้อมูลสถิติของแรงงานนอกระบบเป็นครั้งแรก (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2549) รวมถึงในปีพ.ศ. 2548 - 2549 ก็ได้เกิดมีงานวิจัยที่ได้รับทุนจากหน่วยงานราชการในเรื่องของการสร้างความคุ้มครองให้กับคนทำงาน โดยเฉพาะความคุ้มครองจากระบบประกันสังคม ซึ่งทุกงานจะใช้ชื่อเรื่องที่มีคำว่า “แรงงานนอกระบบ” เช่น ในปี พ.ศ. 2548 มีรายงานการศึกษาวิจัยความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ เสนอต่อ สำนักงานประกันสังคม โดย โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และโครงการศึกษาความเสี่ยงและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย เสนอต่อ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดย สมชัย ฤชุพันธุ์และสุรัสวดี หุ่นพยนต์ ส่วนในปี พ.ศ. 2549 มีรายงานทางวิชาการเรื่อง “แรงงานนอกระบบ: การคุ้มครองประกันสังคม” โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้เองที่คำว่าแรงงานนอกระบบถูกใช้อย่างแพร่หลายและเข้ามาแทนที่คำอื่น ๆ ที่เคยใช้มาก่อนหน้านี้

จากที่กล่าวมาจึงอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าคำว่า “แรงงานนอกระบบ” เริ่มเกิดขึ้นและถูกใช้อย่างแพร่หลายมาตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 โดยเกิดขึ้นจากงานศึกษาที่มุ่งเน้นเรื่องการสร้างสวัสดิการและความคุ้มครองให้กับผู้ที่ทำงานอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ในช่วงดังกล่าวนี้ คำว่าแรงงานนอกระบบจึงถูกใช้ในทางที่หมายถึงแรงงานที่ไม่มีสวัสดิการและไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

3.3 การให้ความหมายของแรงงานนอกระบบในระยะต่อมา

ดังได้กล่าวในหัวข้อที่ผ่านมาว่าในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา

คำว่าแรงงานนอกระบบถูกใช้อย่างแพร่หลาย และค่อนข้างจะถูกใช้โดยมีนัยยะไปในทางเดียวกันคือหมายถึงแรงงานที่ไม่ได้รับสวัสดิการและความคุ้มครอง

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่าตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2540 ต่อเนื่องถึงต้นทศวรรษ 2550 คำว่าแรงงานนอกระบบยังถูกให้คำนิยามที่แตกต่างกัน อยู่ในรายละเอียดด้วย แม้แต่หน่วยงานราชการเองก็ยังมีกรให้คำนิยามที่แตกต่างกัน ซึ่งกุศล สุนทรธาดา ให้เหตุผลของการที่ยังไม่มีหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพในการกำหนด คำจำกัดความของแรงงานนอกระบบที่สามารถอ้างอิงเป็นนิยามกลาง (common definition) ได้ เนื่องจากแรงงานนอกระบบเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ดังนั้นจึงยังไม่มี ความหมายของแรงงานนอกระบบที่ชัดเจน (กุศล สุนทรธาดา, 2550)

ตัวอย่างของการให้คำนิยามแรงงานนอกระบบที่แตกต่างกันมีดังนี้

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพให้นิยามของแรงงานนอกระบบว่าหมายถึง ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีสัญญาการจ้างงานที่เป็นทางการ หรือไม่มีนายจ้างตาม ความหมายของกฎหมายแรงงาน ไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้าง ไม่มี ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แน่นอน หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นผู้ที่ทำงาน ชั่วโมง แรงงานนอกระบบจึงเป็นแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในกรอบความคุ้มครองของกฎหมาย คุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ, มปป.)

แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานให้นิยามของแรงงานนอกระบบว่าหมายถึง แรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคมเป็นกำลังแรงงานที่ครอบคลุม ประชากรไทยเกือบครึ่งหนึ่งของประเทศ (แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ, มปป.)

สำนักงานสถิติแห่งชาติให้นิยามของแรงงานนอกระบบแตกต่างกันไปเล็กน้อย ในแต่ละปี เช่น ในปี พ.ศ. 2551 ให้นิยามของแรงงานนอกระบบว่าหมายถึงผู้ที่ทำงาน ตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไปแต่การทำงานไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคม จากการทำงาน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2551) และในช่วงปี พ.ศ. 2552 - 2555 ให้นิยามของแรงงานนอกระบบว่าหมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่มีหลัก ประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552 - 2555)

สำนักงานประกันสังคม (2548) ให้ความหมายแรงงานนอกระบบว่าหมายถึง ผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม เป็นบุคคลที่ไม่ใช่ ข้าราชการ และมีเงินเดือนประจำ ได้แก่ ลูกจ้างในกิจการภาคเกษตร และประมง ลูกจ้าง ที่จ้างในลักษณะเป็นครั้งคราว หรือตามฤดูกาล ลูกจ้างที่ทำงานบ้าน ผู้ประกอบอาชีพ อิสระทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับจ้างทำของ (อ้างถึง

ใน กุศล สุนทรธาดา, 2550)

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบว่าเป็นผู้ทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือในสาขานอกระบบ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผน และไม่มีการรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรแรงงานนอกระบบ (อ้างถึงใน กุศล สุนทรธาดา, 2550)

เช่นเดียวกับการให้นิยามที่แตกต่างหลากหลายไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ศึกษา การจำแนกแรงงานนอกระบบออกเป็นกลุ่มหรือประเภทต่าง ๆ ก็มีความแตกต่างหลากหลายด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น

มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพแบ่งแรงงานนอกระบบสามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้⁷

1.แรงงานนอกระบบภาคการผลิตซึ่งแบ่งเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Subcontracted Workers) และผู้ผลิตเพื่อขาย (Self Employed)

2.แรงงานนอกระบบภาคบริการ

3.แรงงานนอกระบบภาคเกษตร

สำนักงานสถิติแห่งชาติรายงานผลการสำรวจแรงงานนอกระบบในปี พ.ศ. 2551 โดยแบ่งประเภทของแรงงานนอกระบบแบ่งออกเป็น 6 ประเภทคือ

1.แรงงานนอกระบบภาคการเกษตร

2.แรงงานนอกระบบสาขาขายส่งและขายปลีก

3.แรงงานนอกระบบสาขาโรงแรมและภัตตาคาร

4.แรงงานนอกระบบสาขาการผลิต

5.แรงงานนอกระบบสาขาก่อสร้าง

6.แรงงานนอกระบบอื่น ๆ เช่น ขนส่ง การศึกษา บริการชุมชน ฯลฯ

แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่หนึ่งเป็นกลุ่มที่ทำงานรับจ้างและมีเงินเดือนประจำ เช่น แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน แรงงานรับจ้างทำของ แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล แรงงานประมง คนรับใช้ตามบ้าน กลุ่มที่สองคือกลุ่มที่ทำอาชีพอิสระทั่วไป เช่น เกษตรกร แม่ค้าหาบเร่แผงลอย ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม คนขับรถรับจ้าง

⁷ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ เข้าถึงจากเว็บไซต์ http://homenetthailand.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=23&lang=th

จากตัวอย่างที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าในช่วงต้นทศวรรษ 2550 มีองค์กรเอกชน และหน่วยงานราชการหลายแห่งให้ความสนใจที่จะศึกษาและเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ดังนั้นหน่วยงานเหล่านั้นจึงได้ให้คำนิยามและทำการแบ่งประเภทของแรงงานนอกระบบเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาศึกษาและเก็บข้อมูลตามจุดเน้นและภารกิจของหน่วยงานของตนเอง ทำให้การให้คำนิยามและการแบ่งประเภทของแรงงานนอกระบบในช่วงเวลาดังกล่าวแม้จะมีนัยยะหรือทิศทางไปในทางเดียวกัน แต่ก็ยังไม่เป็นเอกภาพและไม่ได้มีความหมายแบบเดียวกันทั้งหมด ซึ่งความแตกต่างของการให้นิยามและการแบ่งประเภทที่แตกต่างกันดังกล่าว นำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนและไม่ตรงกันของผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งในที่สุดก็จะส่งผลอย่างสำคัญต่อการกำหนดนโยบายในการบริหารจัดการ

4. เรื่องราวของแรงงานนอกระบบไทยจากการศึกษาในอดีต

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีงานศึกษาจำนวนมากทำการศึกษาข้อมูลทั่วไปของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ อายุ ระดับการศึกษา รายได้ ชั่วโมงการทำงาน และสุขภาพ โดยมีทั้งแบบที่ทำการศึกษเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มอาชีพบริการ และแบบที่ศึกษาในภาพรวมหลายอาชีพ ผลการศึกษาที่งานศึกษาส่วนใหญ่พบตรงกันคือแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษา มีชั่วโมงทำงานมากกว่าวันละ 8 ชั่วโมง และได้รับรายได้จากการทำงานไม่แตกต่างจากระดับค่าจ้างขั้นต่ำมากนัก

เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงข้อค้นพบจากการศึกษาเข้ากับทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจนอกระบบและการทำงานนอกระบบในภายหลัง ในที่นี้จึงนำเสนอผลการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบบางส่วน

4.1 การทำเป็นอาชีพเสริม

งานศึกษาหลายชิ้นพบว่าแรงงานนอกระบบประเภทรับงานมาทำที่บ้านมักจะเป็นอาชีพเสริมจากอาชีพหลักทางการเกษตรหรือการเป็นแม่บ้าน ตัวอย่างเช่น

ชัยวัฒน์ เกิดผลและนิตยา เจียรไนปริดีเปรม (2535) พบว่าสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและแรงงานที่ได้เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วง พ.ศ. 2516-2527 ทำให้นายจ้างหลายรายได้เปลี่ยนแปลงกรรมวิธีในการผลิตและการบริหารงานใหม่ โดยหันไปใช้ระบบการผลิตแบบกระจายการผลิตไปตามบ้านเรือนส่วนบุคคลแทนการผลิตในรูปแบบการจ้างคนมาทำงานในโรงงานและพบว่า ผู้รับงานมาทำที่บ้านเป็นผู้มีอาชีพทางการเกษตรมากที่สุด รองลงไปเป็นพวกแม่บ้านและผู้ว่างงาน

เบ็ญจมา จิรภัทรพิมล (2542) ทำการศึกษาแรงงานสตรีกับการรับงานมาทำที่

บ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานประเภททอผ้าและเย็บผ้า ผลการศึกษาพบว่าคนชนบทในหมู่บ้านทางภาคเหนือมิได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ได้หันไปประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรเป็นหลัก โดยผู้ชายจะทำงานประเภทก่อสร้าง แกะสลักไม้ และรับจ้างทั่วไป ส่วนผู้หญิงจะทำงานทอผ้าและเย็บผ้า โดยเวลาในการทำงานเย็บผ้าและทอผ้าของแรงงานสตรีมักจะถูกผนวกเข้ากับชีวิตประจำวัน คือจะเป็นเวลาหลังจากที่เสร็จจากงานบ้าน และทำไปเรื่อย ๆ ตลอดทั้งวันโดยไม่ได้เร่งรีบหรือเคร่งเครียด

วิจิตรา พรหมพันธุ์และชัยวัฒน์ เกิดผล (2535) พบว่าคนงานหญิงที่ได้รับค่าจ้างตามผลงานหรือค่าจ้างรายชิ้นซึ่งทำงานอยู่ที่บ้านส่วนใหญ่มีงานอื่นทำไปด้วย และใช้เวลาทำงานตามสะดวก คือจะใช้เวลาวางจากงานบ้านและงานอื่น ๆ มาทำงานนี้

จัญญา วงษ์พรหม (2541) พบว่า อาชีพหลักในชุมชนคือเกษตรกรรมทำนาปลูกอ้อยและมันสำปะหลัง อาชีพเสริมในชุมชนมีหลายอย่าง แต่ที่ทำกันมากคือการประกอบดอกไม้ประดิษฐ์ นอกจากนั้นจะมีการรับจ้างทำริบบิ้นเพื่อร้อยพวงมาลัย เย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปและทอผ้าไหม

จากตัวอย่างงานศึกษาที่กล่าวมาชี้ให้เห็นตรงกันว่า ผู้ที่รับงานมาทำที่บ้านนั้นมีได้ทำงานประเภทนี้แต่เพียงประเภทเดียว แต่มักจะทำงานประเภทอื่นควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะงานในภาคเกษตรกรรม การทำงานนอกระบบจึงเป็นแค่เพียงอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ มิใช่อาชีพหลัก

4.2 ผลผลิตต่ำและความยากจน ไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่น

งานศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มักจะมีข้อสรุปตรงกันว่าแรงงานนอกระบบเป็นผู้ที่มีการศึกษาน้อย จึงมีผลผลิตแรงงานต่ำ ดังนั้นจึงไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากนัก ตัวอย่างเช่นวิจิตรา พรหมพันธุ์และชัยวัฒน์ เกิดผล (2535) พบว่าคนงานหญิงส่วนใหญ่มีความพอใจกับงานที่ทำอยู่ เนื่องจากคิดว่าตนเองไม่มีความรู้ที่จะไปทำงานแบบอื่นได้ ในส่วนของนายจ้างพบว่านายจ้างส่วนมากมีความเห็นว่าการจ้างคนงานหญิงทำงานตามผลงานได้ผลงานที่ดีกว่าการจ้างแบบอื่นและช่วยประหยัดต้นทุนการผลิต อย่างไรก็ตามนายจ้างหลายรายได้รับความกระทบกระเทือนจากการขาดงานบ่อยและจากการทำตามความพอใจเป็นอย่างมากด้วย

เบ็ญจา จิรภัทรพิมล (2534) พบว่าแรงงานหญิงซึ่งทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา มาจากครัวเรือนเกษตรรายย่อยที่ไม่มีที่ดินทำกิน การที่ผู้หญิงเหล่านี้ต้องทำงานนอกระบบอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบส่วนหนึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ผู้หญิงมีความรู้และขาดทักษะในการทำงานประเภทอื่น

ชัยวัฒน์ เกิดผลและนิตยา เจียรไนปริดีเปรม (2535) พบว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง สมรสแล้ว อายุระหว่าง 21-40 ปี ฐานะครอบครัวยากจน มี

การศึกษาน้อยคือจบเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 อย่างไรก็ตามผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่ไม่ได้มีภาระเลี้ยงดูบุตรหลาน ดังนั้นภาระการเลี้ยงดูบุตรหลานจึงไม่ใช่เหตุผลสำคัญของการที่ต้องรับงานมาทำที่บ้านแทนการไปทำงานในโรงงาน

จรัญญา วงศ์พรหม (2541) พบว่าลักษณะงานจะเป็นการประกอบช่อดอกไม้/ผลไม้ วัสดุทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นก้าน ใบ ดอก/ผลไม้ กาว เทปพันก้าน ฯลฯ โรงงานเป็นผู้จัดส่งมาให้ ผู้รับงานไม่ต้องลงทุนอะไร เพียงแต่ใช้แรงงานเท่านั้น และหากมีงานแบบใหม่ ๆ เข้ามา ก็จะมีพนักงานจากโรงงานมาสาธิตวิธีประกอบ ซึ่งก็มักจะไม่มีปัญหาเพราะไม่ใช่งานที่ยาก

จากตัวอย่างงานศึกษาที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่างานศึกษาเหล่านี้มีข้อสรุปที่ตรงกันว่าแรงงานสตรีที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบไม่ได้เป็นเพราะต้องเลี้ยงดูบุตรหลานหรือต้องเป็นแม่บ้าน แต่เป็นเพราะมีการศึกษาน้อย สามารถทำงานได้เฉพาะงานที่ไม่ซับซ้อนและไม่ต้องใช้ฝีมือ จึงไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพมากนัก

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบของไทยในอดีตมีแนวโน้มที่จะชี้ให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานในตลาดทุติยภูมิ เป็นแรงงานที่มีทักษะและความสามารถไม่สูง ดังนั้นจึงได้รับค่าจ้างและสวัสดิการไม่สูงตามไปด้วย และสาเหตุที่แรงงานเหล่านี้ไม่ได้เรียกร้องต่อรองกับผู้ว่าจ้างมากนัก อาจเป็นเพราะการทำงานเช่นนี้เป็นการทำเป็นอาชีพเสริมจากงานหลักเท่านั้น

5. ความหลากหลายและจุดสนใจของการศึกษาแรงงานนอกระบบในปัจจุบัน

ดังได้กล่าวไปแล้วว่าในอดีต การศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบมักจะมีจุดมุ่งเน้นศึกษากลุ่มคนทำงานเฉพาะกลุ่มอาชีพโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน จุดมุ่งหมายของการศึกษาจะเน้นไปที่ข้อมูลทั่วไปของแรงงาน ลักษณะการทำงานและค่าตอบแทนที่ได้รับ

วัตถุประสงค์และจุดสนใจของการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปลายทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา มีงานศึกษาหลายชิ้นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่มุ่งศึกษาในประเด็นที่แตกต่างออกไปจากในช่วงก่อนหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเรื่องการสร้างความคุ้มครองให้กับแรงงานนอกระบบ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2548 โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย-ธรรมศาสตร์ทำการศึกษาเรื่องความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ ในปีเดียวกันสมชัย ฤชุพันธุ์และสุรัสวดี หุ่นพยนต์ทำการศึกษาเรื่องทางเลือกสำหรับรูปแบบการออมและการออมเพื่อการเกษียณอายุ (การศึกษาชิ้นนี้แม้ไม่มีคำว่าแรงงานนอกระบบในชื่อเรื่อง แต่ก็เป็นการศึกษาเรื่อง

ออมเพื่อการเกษียณอายุของแรงงานนอกระบบ) ในปีต่อมาคือปี พ.ศ. 2549 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทำการศึกษาเรื่อง “แรงงานนอกระบบ : การคุ้มครองประกันสังคม” และถัดมาในปี พ.ศ. 2550 ฐันันต์ศักดิ์ บวรนนท์กุล ทำการศึกษาเรื่อง “แนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคมแก่ผู้ประกันตนซึ่งมีใช้ลูกจ้าง” ซึ่งงานศึกษาเหล่านี้มีจุดร่วมกันที่น่าสังเกตคือเป็นงานศึกษาที่มีผู้ศึกษาเป็นหน่วยงานราชการหรือไม่เช่นนั้นก็ได้รับทุนสนับสนุนจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและงานศึกษาเหล่านี้มีวัตถุประสงค์อยู่ที่การศึกษาเรื่องการสร้างเสริมสวัสดิการสังคมและความมั่นคงในการทำงานให้กับแรงงานนอกระบบ

นอกจากงานศึกษาที่ทำโดยหน่วยงานราชการหรือได้ทุนจากหน่วยงานราชการแล้ว แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ก็เป็นแหล่งทุนสำคัญอีกแหล่งที่ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาแรงงานนอกระบบ โดยในปี พ.ศ. 2550 มีงานศึกษาหลายชิ้นภายใต้การให้ทุนของหน่วยงานดังกล่าวทำการศึกษาแรงงานนอกระบบในประเด็นที่แตกต่างหลากหลาย

งานศึกษาเหล่านี้มีความแตกต่างหลากหลายในประเด็นและกลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขยายความคุ้มครองประกันสังคม การพัฒนาระบบบริการสุขภาพ การพัฒนามาตรฐานแรงงาน (มรท. และการสร้างความเข้มแข็งในการรวมกลุ่ม

ความหลากหลายของกลุ่มเป้าหมายและจุดมุ่งหมายในการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบยังอาจพิจารณาได้จาก การเผยแพร่วารสารแรงงานนอกระบบ (วารสารออนไลน์) ในปี พ.ศ. 2551 โดยคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งในบทบรรณาธิการของวารสารฉบับปฐมฤกษ์กล่าวว่า แนวคิดสำคัญของวารสารคือการนำเสนอบทความวิชาการในประเด็นที่มีความสำคัญต่อแรงงานนอกระบบและเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจของสังคม โดยในวารสารฉบับดังกล่าวมีบทความทั้งสิ้น 4 เรื่อง คือ 1. เศรษฐกิจพอเพียงในวิถีคนเมือง : ศักยภาพของแรงงานนอภาคทางการ โดย อรศรี งามพิทยาพงศ์ 2. ผลกระทบของข้อตกลงการค้าเสรีต่อแรงงานนอกระบบภาคเกษตร โดย นฤมล นิราทร 3. ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ 4. สิทธิทางสังคมในภาษาของแรงงานต่างด้าว โดย สุรพล ปธานวนิช

บทความทั้ง 4 ชิ้น (ซึ่งเรียบเรียงขึ้นจากรายงานการวิจัย) ในวารสารแรงงานนอกระบบฉบับปฐมฤกษ์นี้มีการให้ความหมายและมีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายของแรงงานนอกระบบที่ทำการศึกษาแตกต่างกันไป ในส่วนของการให้ความหมายและจุดเน้นของกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานนอกระบบ บทความที่ 1 บทความที่ 2 และบทความที่ 4 มุ่ง

ศึกษาแรงงานนอกระบบในเมือง เกษตรกรและแรงงานข้ามชาติตามลำดับ ในขณะที่บทความที่ 3 ทำการศึกษาแรงงานนอกระบบในภาพรวมหลายอาชีพ นอกจากกลุ่มเป้าหมายของการศึกษาจะมีความแตกต่างกันแล้ว วัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายในการศึกษาก็มีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ ในบทความแรกมีจุดประสงค์เพื่อการนำเสนอคิดเศรษฐกิจพอเพียงไปประยุกต์ใช้ บทความที่สองมีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอมาตรฐานบรรเทาผลกระทบและสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรผู้ปลูกกระเทียม บทความที่สามมุ่งนำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบในภาพรวม และบทความที่สี่ต้องการหาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับแรงงานข้ามชาติ

เช่นเดียวกับในวารสารแรงงานนอกระบบฉบับต่อ ๆ มาก็คมีบทความเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในประเด็นที่หลากหลายทั้งในส่วนของกลุ่มเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการศึกษา ตัวอย่างเช่น บทความเรื่อง “สวัสดิการพื้นฐานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน” โดยนภาพร อติวานิชยพงศ์ บทความเรื่อง “เกษตรพันธะสัญญา : ความหวังของแรงงานนอกระบบ” โดยพอพันธ์ อุทยานนท์ บทความเรื่อง “18 ปีประกันสังคมไทย การร่วมกันสร้างสรรค์เนรมิตองค์กรใหม่” โดยรักษศักดิ์ โชติชัยสถิต บทความเรื่อง “ผลกระทบของภาคเกษตรกรรมจากข้อตกลงการค้าเสรีของประเทศไทย” โดยจิรพรรณ นฤภัทร บทความเรื่อง “แนวคิดการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบ : ข้อเสนอเพื่อพิจารณา” และบทความเรื่อง “การปรับตัวของเกษตรกรจากผลกระทบของการค้าเสรี : ความท้าทายต่อแนวคิดการพึ่งตนเอง” โดย นฤมล นิราทร ทั้งสองบทความ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทความต่าง ๆ ที่ปรากฏในวารสารแรงงานนอกระบบดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่แล้วมิได้มุ่งเน้นไปที่กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน และมีได้มุ่งเน้นไปที่การศึกษาข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างเช่นการศึกษาในอดีต

จึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงปลายทศวรรษ 2540 ต่อเนื่องต้นทศวรรษ 2550 กระแสความตื่นตัวและความสนใจที่สังคมมีต่อเรื่องแรงงานนอกระบบเป็นแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ ทำการจัดสรรทุนให้กับประเด็นดังกล่าว และเมื่อมีการจัดสรรทุนก็จะมีผู้ที่พร้อมจะรับทุนดังกล่าวไปทำการศึกษาค้นคว้าหรือทำการรณรงค์เผยแพร่ความรู้ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองจึงทำให้เกิดการใช้คำว่าแรงงานนอกระบบอย่างแพร่หลายในงานศึกษาต่างๆเป็นจำนวนมากตามกระแสความสนใจของแหล่งทุนและสังคม ทั้งๆที่ในความเป็นจริงแล้ว งานศึกษาเหล่านั้นอาจไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อมุ่งเน้นทำการศึกษาในเรื่อง “ความเป็นนอกระบบ” และ “แรงงานนอกระบบ” โดยตรงซึ่งเหตุนี้เองที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความสับสนว่าแรงงานนอกระบบนั้นแท้จริงแล้วหมายถึงใครและเมื่อกล่าวถึงการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ นั้นหมายถึงว่ากำลังศึกษาในประเด็นใด

6. ข้อสังเกตต่อการศึกษาแรงงานนอกระบบในประเทศไทย

6.1 การศึกษาแรงงานนอกระบบที่เชื่อมโยงกับทฤษฎี

ในอดีตการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบมักจะเน้นไปที่การศึกษาในเชิงสำรวจสภาพทั่วไปของคนทำงาน สภาพการทำงานและปัญหาต่าง ๆ จากการทำงาน การศึกษาในลักษณะนี้จึงไม่มีการกล่าวถึงหรือมิได้มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับการทำงานนอกระบบมาเป็นกรอบในการศึกษา อย่างไรก็ตามพบว่าม้งานศึกษาจำนวนหนึ่งมีข้อสรุปที่สอดคล้องกับคำอธิบายของแนวคิดตลาดแรงงานทวิลักษณ์และแนวคิดเศรษฐกิจนอภาคทางการแบบสำนัก Dualist ที่มองว่า ตลาดแรงงานปฐมภูมิเป็นตลาดแรงงานที่แรงงานมีผลิตภาพแรงงานสูงและมีสภาพการจ้างที่ดี ส่วนตลาดแรงงานทุติยภูมิหมายถึงตลาดแรงงานที่แรงงานมีผลิตภาพแรงงานต่ำและมีสภาพการจ้างงานที่ไม่ดี กำลังแรงงานส่วนที่ไม่สามารถหางานได้ในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการหรือตลาดปฐมภูมิก็จะต้องทำงานอยู่ในตลาดแรงงานทุติยภูมิหรือเศรษฐกิจนอภาคทางการเพื่อความอยู่รอดของตนเองและครอบครัว

ตัวอย่างงานศึกษาของไทยที่มีข้อสรุปในลักษณะดังกล่าวมักจะเป็นงานศึกษาเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยเฉพาะสตรีที่รับงานประเภทสิ่งทอไปทำที่บ้าน ซึ่งงานศึกษาเหล่านี้จะมีข้อสรุปว่าผู้หญิงที่รับงานไปทำที่บ้านมีผลิตภาพต่ำและไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพอื่น เช่น เบญจมา จิรภัทรพิมล (2534) พบว่าการที่แรงงานผู้หญิงที่รับงานไปทำที่บ้านต้องทำงานนอกระบบเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่แรงงานหญิงเหล่านี้มีความรู้และขาดทักษะในการทำงานประเภทอื่น เช่นเดียวกับที่ชัยวัฒน์ เกิดผลและนิตยา เจียรนะในปริดีเปรม (2535) พบว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่เป็นเพศหญิงที่มีการศึกษาน้อย งานที่รับมาทำที่บ้านมักจะเป็นงานประเภทตัดเย็บเสื้อผ้า ทอผ้า และจักสาน ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นงานง่าย ๆ ที่ไม่ต้องใช้ฝีมือมากนักและภาระการเลี้ยงดูบุตรหลานไม่ใช่เหตุผลสำคัญของการที่ต้องรับงานมาทำที่บ้านแทนการไปทำงานในโรงงาน ในขณะที่วิจิตร พรหมพันธุ์และชัยวัฒน์ เกิดผล (2535) ก็มีข้อสรุปในลักษณะเดียวกันว่าคนงานหญิงทำงานตามผลงานส่วนใหญ่มีความพอใจกับงานที่ทำอยู่ เนื่องจากคิดว่าตนเองไม่มีความรู้ที่จะไปทำงานแบบอื่นได้

6.2 ปัญหาในกำหนดนิยามของแรงงานนอกระบบ

ในปัจจุบันเป็นการยากที่จะอธิบายว่าแรงงานนอกระบบหมายถึงคนกลุ่มใดบ้าง และยิ่งเป็นการยากยิ่งขึ้นที่จะตีกรอบว่าการศึกษาในลักษณะใดบ้างที่เป็นการศึกษาในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ เหตุผลสำคัญอาจเป็นเพราะความไม่ชัดเจนของการให้คำนิยามของคำว่า “แรงงานนอกระบบ” ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ดังได้กล่าวแล้ววาระหลังการใช้คำว่าแรงงานนอกระบบในงานศึกษาและจาก

นิยามของหน่วยงานต่าง ๆ มีจุดร่วมกันในเรื่องของนิยามกว้าง ๆ ที่ว่าแรงงานนอกระบบคือผู้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคมก็ตาม

การให้นิยามกว้าง ๆ ในลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดความยากลำบากในการพิจารณาว่าแท้ที่จริงแล้วแรงงานนอกระบบครอบคลุมคนกลุ่มใดหรือหมายถึงคนกลุ่มใดบ้างเพราะในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกันสังคมมาตรา 40 ก็เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีได้เป็นลูกจ้างสามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยอิสระได้ เช่นเดียวกับในกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ก็ได้ให้ความคุ้มครองกับคนทำงานในอาชีพที่เรียกว่ารับงานไปทำที่บ้านและลูกจ้างในภาคเกษตร ดังนั้นหากถือเอานิยามข้างต้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ก็จะทำให้ไม่สามารถกำหนดเป็นการทั่วไปว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้ค้าขายหาบเร่แผงลอยรวมถึงคนขับรถมอเตอร์ไซด์รับจ้างเป็นแรงงานนอกระบบได้โดยทันทีเนื่องจากคนเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม (หากสมัครใจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน) และกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

เช่นนี้แล้ว การพิจารณาว่าใครคือผู้ที่เป็นแรงงานนอกระบบจึงอาจมีได้หมายถึงการพิจารณาที่ว่าเขาเหล่านั้นทำงานอาชีพอะไร แต่อาจต้องพิจารณาว่าพวกเขาเหล่านั้นถูกรับคุ้มครองโดยกฎหมายแล้วแต่ยังไม่เพียงพอหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งพวกเขาเหล่านั้นยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิที่พวกเขาควรได้รับหรือไม่

ยังมีข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ หากพิจารณาตามนิยามของงานศึกษาที่ผ่านมาว่า แรงงานนอกระบบหมายถึงแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมก็จะพบว่ามีคนทำงานบางประเภทที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมดังกล่าวแต่คนเหล่านั้นกลับไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายของการศึกษา สังเกตได้จากการที่ไม่มีงานศึกษาชิ้นใดเลยที่ศึกษาค้นกลุ่มนี้ในแง่ของการไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันตามนิยามของแรงงานนอกระบบ คนกลุ่มดังกล่าวได้แก่ เจ้าของร้านขายทอง นักเล่นหุ้น (ที่มีรายได้จากการซื้อขายหุ้นอย่างเดียว) ดารา นักร้อง/นักแสดง ฯลฯ หรืออาจกล่าวโดยรวมได้ว่าเป็นคนกลุ่มที่ฐานะดี มีรายได้สูง ดังนั้นจึงเป็นที่น่าสงสัยว่าจากนิยามของการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบที่ผ่านมานั้นจะสามารถเรียกคนกลุ่มนี้ว่าเป็นแรงงานนอกระบบได้ด้วยหรือไม่ เพราะแม้ว่าคนกลุ่มนี้จะมีฐานะดีและรายได้สูง แต่ก็ไม่ได้ถูกคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคม มาตรา 33 เช่นเดียวกับผู้ค้าขายหาบเร่แผงลอย

7. ทำความรู้จักกับผู้ที่เรียกตัวเองว่าเป็นแรงงานนอกระบบ

ในช่วงระยะหลังมานี้ แรงงานนอกระบบไม่เพียงแต่เป็นประเด็นให้นักวิชาการ

หรือหน่วยงานราชการทำการศึกษา แต่คนทำงานส่วนหนึ่งที่เรียกตัวเองว่าเป็นแรงงานนอกระบบก็มีการรวมกลุ่มกันแสดงออกถึงตัวตนและข้อเรียกร้องของตนเองในโอกาสต่างๆ เช่นเดียวกับที่แรงงานในระบบมีการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน ซึ่งกลุ่มที่มีการจัดกิจกรรมด้วยตนเองและเข้าร่วมงานเวทีสาธารณะต่าง ๆ ที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ๆ จึงเป็นที่รู้จักกันในวงกว้างได้แก่ เครือข่ายแรงงานนอกระบบ/ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบและมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (โฮมเนทไทยแลนด์)

7.1 มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (Foundation for Labour and Employment Promotion)⁸

มูลนิธิฯ ถือกำเนิดมาจาก เครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของผู้รับงานไปทำที่บ้านและองค์กรพัฒนาเอกชนในกรุงเทพมหานคร ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ภายใต้โครงการส่งเสริมการคุ้มครองทางสังคม ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งดำเนินการโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organizations) ต่อมาเครือข่ายเริ่มที่จะเป็นที่รู้จักในวงกว้างในนามเครือข่ายแรงงานนอกระบบ หรือ โฮมเนทไทยแลนด์

ในปี พ.ศ. 2540 องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายได้ร่วมกันก่อตั้งเป็นศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายฯ และศึกษาวิจัยประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ รวมทั้งรณรงค์ให้เกิดการผลักดันกฎหมายและนโยบายคุ้มครองทางสังคมของแรงงานนอกระบบ ต่อมาในปี พ.ศ. 2546 ศูนย์ฯ ได้จดทะเบียนเป็นมูลนิธิตามกฎหมายภายใต้ชื่อ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (Foundation for Labor and Employment Promotion)

เว็บไซต์ของมูลนิธิระบุว่ามูลนิธิมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน 5 ข้อ ดังนี้

1. พัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการการผลิตและการตลาดของแรงงานนอกระบบ
2. พัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายแรงงานนอกระบบ
3. เผยแพร่ความรู้เรื่องสิทธิ และมาตรฐานแรงงานแก่แรงงานนอกระบบ
4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคมแก่แรงงานนอกระบบ

⁸ ข้อมูลเรียบเรียงจากเว็บไซต์ของมูลนิธิ http://homenetthailand.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=23&lang=th

5. ทรนงค์ให้เกิดการคุ้มครองทางกฎหมายและนโยบายแก่แรงงานนอกระบบในด้านของการทำงาน มูลนิธิมีแผนงานและโครงการที่หลากหลาย เช่น โครงการเสริมสร้างการจ้างงานที่ดีและเป็นธรรม : กรณีผู้ทำการผลิตที่บ้าน โครงการพัฒนาความเข้มแข็งของเครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางกฎหมายแก่แรงงานนอกระบบในประเทศไทย โครงการ MDG3 โครงการพัฒนาเมืองเพื่อคนทุกกลุ่ม แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานสำหรับแรงงานนอกระบบ : ภาคการผลิต รวมถึงมีรายงานการวิจัยเรื่องสถานการณ์ความไม่เป็นธรรมของแรงงานนอกระบบ : กรณีผู้ทำการผลิตที่บ้าน

มูลนิธิให้ความหมายของแรงงานนอกระบบว่าแรงงานนอกระบบคือผู้ใช้แรงงานที่ทำงานโดยไม่มีสัญญาการจ้างงานที่เป็นทางการ หรือไม่มีนายจ้างตามความหมายของกฎหมายแรงงาน ไม่ได้ทำงานอยู่ในสถานประกอบการของนายจ้าง ไม่มีค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แน่นอน หรือเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือเป็นผู้ที่ทำงานชั่วคราว แรงงานนอกระบบจึงเป็นแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในกรอบความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงานกฎหมายประกันสังคม ทำให้ไม่มีหลักประกันความมั่นคงใด ๆ ในการทำงาน ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องงานที่มั่นคง ค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรม สุขภาพความปลอดภัยในการทำงานและความมั่นคงในการดำรงชีวิตเมื่อเข้าสู่วัยชรา

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่ามูลนิธิ ถือกำเนิดมาจากการเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน ดังนั้นถึงแม้ว่าในปัจจุบันเครือข่ายจะมีการพัฒนามาเป็นมูลนิธิและมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานนอกระบบ รวมถึงมีการกำหนดนิยามแรงงานนอกระบบในขอบเขตที่กว้างกว่าการหมายถึงเฉพาะแค่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่ก็พบว่างานส่วนใหญ่ของมูลนิธิยังคงเน้นไปที่กลุ่มผู้ทำการผลิตขนาดเล็กและผู้รับงานไปทำที่บ้านดังพิจารณาได้จากแผนงานและโครงการที่ผ่านมาของมูลนิธิ

7.2 เครือข่ายแรงงานนอกระบบ/ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ

เครือข่ายฯ มีจุดกำเนิดมาจากการรวมกลุ่มกันของกลุ่มผู้ทำการผลิตขนาดเล็กที่บ้านและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ในช่วงเริ่มต้นก่อตั้งเครือข่ายมีนายสมคิด ด้วงเงิน⁹ เป็นประธานเครือข่าย ซึ่งนายสมคิดเองนอกจากการเป็นประธานเครือข่ายแรงงานนอกระบบแล้ว ยังเป็นประธานกลุ่มหัตถกรรมเครื่องทองลงหินอีกด้วย ในส่วนของกรรมการเครือข่าย

⁹ ซึ่งนายสมคิดก็เป็นกรรมการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพด้วย

ส่วนใหญ่ก็เป็นตัวแทนจากกลุ่มผู้ทำการผลิตขนาดเล็ก เช่น กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าเคหะร่มเกล้า กลุ่มประกอบอวนบ้านเหล่าเกวียนหัก กลุ่มตัดเย็บเสื้อผ้าบ้านป่าเปา เป็นต้น

ข้อเรียกร้องของเครือข่ายในช่วงแรกนี้ ๆ มักจะเน้นไปที่เรื่องของกรขยายความคุ้มครองพระราชบัญญัติประกันสังคมให้กับกลุ่มแรงงานนอกระบบดังกรณีเช่นที่นายสมคิด ดั่งเงิน ประธานเครือข่ายแรงงานนอกระบบ กล่าวในเวทีเสวนาผลักดันนโยบาย 'ร่วมคิด ร่วมสร้าง ... การคุ้มครองแรงงานนอกระบบ : ชีวิตและงานที่มีคุณค่า' เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2550

"รัฐบาลในอดีตมองเรื่องความมั่นคงของกองทุนมากกว่าการพัฒนาระบบสวัสดิการเพื่อคนทำงานที่ด้อยโอกาส แต่ภายใต้รัฐบาลคุณธรรมเราเชื่อมั่นว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลง โดยสนับสนุนให้เกิดสวัสดิการในรูปแบบของประกันสังคมแรงงานนอกระบบขึ้น โดยมีหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ให้แรงงานนอกระบบทุกกลุ่มอาชีพเข้าสู่กองทุน จ่ายเงินสมทบตามฐานของรายได้และได้รับการดูแลเมื่อประสบความยากลำบากในการดำเนินชีวิตโดยเบื้องต้นควรจัดสวัสดิการที่จำเป็นได้แก่ 1) เงินชดเชย การขาดรายได้เนื่องจากการเจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุและไม่สามารถทำงานได้ 2) กรณีทุพพลภาพ 3) กรณีเสียชีวิต ได้ค่าทำศพและเงินสงเคราะห์บุตรของผู้เสียชีวิต และ 4) กรณีชราภาพ และสำนักงานประกันสังคมต้องออกแบบการบริหารกองทุนที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของแรงงานนอกระบบในฐานะเจ้าของกองทุนที่แท้จริง"¹⁰

ในอีกสองปีต่อมา นายสมคิดก็ได้กล่าวรายงานในเวทีเสวนาสัมมนาแรงงานนอกระบบในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2552 ณ ห้องรัตนโกสินทร์ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

"แรงงานนอกระบบซึ่งมีจำนวน 24.1 ล้านคนเป็นแรงงานที่สำคัญในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจระดับฐานราก คาดหวังว่ารัฐบาลจะมีนโยบายที่ชัดเจนในการเร่งรัดพัฒนาประกันสังคมมาตรา 40 ในประเด็นต่อไปนี้ 1. ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกันตน 2. ให้รัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบให้กับแรงงานนอกระบบ 3. ให้รัฐบาลจ่ายเบี้ยประกันสังคม จำนวน 2,000 บาท ให้แก่แรงงานนอกระบบผู้ที่สมัครเข้าประกันตนในมาตรา 40 ภายในปี 2552 นี้ ส่วนในปีต่อไปเป็นการร่วมจ่ายระหว่างรัฐบาลและผู้ประกันตน"¹¹

¹⁰ สำนักข่าวประชาไท <http://prachatai.com/node/12556>

¹¹ คำกล่าวรายงานของนายสมคิด ดั่งเงิน เวทีเสวนาสัมมนาแรงงานนอกระบบ วันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2552 ณ ห้องรัตนโกสินทร์ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่านายสมคิด ดั่งเงินในฐานะประธานเครือข่ายแรงงานนอกระบบให้ความสำคัญกับประเด็นการพัฒนาการขยายความคุ้มครองพระราชบัญญัติประกันสังคมสำหรับกลุ่มแรงงานนอกระบบด้วยการกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวในเวทีสาธารณะทั้งในปี พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2552 แต่นายสมคิดเองก็ไม่ได้เห็นว่าแรงงานนอกระบบหมายถึงแรงงานที่ประกอบอาชีพใด มีลักษณะอย่างไร ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าสำหรับนายสมคิดในฐานะที่เป็นประธานเครือข่ายฯ มีความเห็นว่าแรงงานนอกระบบหมายถึงผู้ที่ไม่อยู่ในระบบประกันสังคม

ในปัจจุบันเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้มีการขยายเครือข่ายครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรและภาคบริการนอกจากนี้ยังมีเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับภูมิภาค ซึ่งได้มีการบริหารจัดการและการดำเนินงานที่อิสระแตกต่างกันตามความต้องการของสมาชิกภายในภาค โดยอยู่ภายใต้ทิศทางและนโยบายของเครือข่ายแรงงานนอกระบบระดับชาติ บริหารงานโดยคณะกรรมการเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับชาติ ซึ่งได้รับเลือกมาจากตัวแทนเครือข่ายแรงงานนอกระบบในระดับภาค ภาคละ 4 คน ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลาง ภาคอีสาน ภาคใต้ และกรุงเทพมหานคร

ด้วยเหตุดังกล่าว แม้ว่าว่าเครือข่ายฯจะยังคงเน้นที่ประเด็นการพัฒนาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมของกลุ่มแรงงานนอกระบบอยู่เช่นเดิม แต่ก็มีให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบหมายรวมถึงแรงงานกลุ่มอื่น ๆ นอกเหนือไปจากแรงงานกลุ่มผู้การผลิตขนาดเล็กและแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านด้วย ดังที่นางสุจิน รุ่งสว่าง สมาชิกเครือข่ายแรงงานนอกระบบ แสดงความเห็นในงานเสวนาเรื่อง ทิศทางการปฏิรูปประกันสังคมกับการคุ้มครองคุณภาพชีวิตคนทำงานทุกภาคส่วน ซึ่งจัดขึ้นในงานสมัชชาแรงงาน ปฏิรูปประกันสังคมกับคุณภาพชีวิตแรงงาน “ประกันสังคมถ้วนหน้า อิสระ และโปร่งใส” ณ ห้องคอนเวนชัน โรงแรมรามารการ์เด้นส์ กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2554

“กฎหมายประกันสังคมต้องครอบคลุมไปยังแรงงานทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียม เช่น ลูกจ้างในภาคเกษตร ลูกจ้างในครัวเรือน เช่น คนขับรถ คนสวน คนรับใช้ในบ้าน และแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ เช่น ผู้รับงานทำที่บ้าน กลุ่มอาชีพอิสระ ค้าขาย หาบเร่ ขับแท็กซี่ มือเดอไรซ์รับจ้าง งานบริการต่าง ๆ เป็นต้น โดยรัฐบาลต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบจ่ายเงินสมทบในอัตราที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับบริบทการจ้างงานของแรงงานนอกระบบ”¹²

¹² ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ <http://isw-thai.blogspot.com/?view=classic>

นอกจากนี้เครือข่ายฯ ยังขยายขอบเขตของข้อเรียกร้องต่อรัฐให้กว้างไปกว่าประเด็นเรื่องการประกันสังคม โดยครอบคลุมไปถึงเรื่องสุขภาพและการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะอาชีพตั้งที่นางสุจิน รุ่งสว่าง ซึ่งในปัจจุบัน (พ.ศ.2556) ดำรงตำแหน่งประธานศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบแห่งชาติ กล่าวในงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบเพื่อขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ.2555-2559 เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2556

“ปัจจุบันมีแรงงานนอกระบบอยู่ใน กรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมากโดยประกอบอาชีพต่างๆ เช่น เกษตรกร ผู้ขับขีรถจักรยานยนต์รับจ้าง แม่ค้าพ่อค้า ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งโดยภาพรวมเรื่องหลักที่แรงงานนอกระบบใน กทม. ต้องการให้ดูแลก็คือ การดูแลสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย การคุ้มครองและสวัสดิการในการทำงาน การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะอาชีพ รวมทั้งแหล่งทุนประกอบอาชีพอิสระ”¹³

8. สรุป

ในแวดวงของการศึกษาเรื่อง “นอกระบบ” (informal) ในต่างประเทศพบว่ามี การเปลี่ยนจากการใช้คำว่าภาคนอกระบบ (informal sector) ซึ่งเป็นคำที่ใช้กันมาอย่างยาวนานมาใช้คำว่าเศรษฐกิจนอกระบบ (informal economy) อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงมุมมองซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจนอกระบบรวมถึงแรงงานนอกระบบนั้นมิได้ดำรงอยู่อย่างเป็นเอกเทศในส่วนตัวส่วนหนึ่ง (sector) ของระบบเศรษฐกิจตามความเข้าใจแบบเดิมเท่านั้น หากแต่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับภาคส่วนในระบบอย่างใกล้ชิด การเปลี่ยนแปลงการใช้คำเช่นนี้แม้จะดูเหมือนเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่แท้ที่จริงแล้วเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงลักษณะของการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบ ตัวอย่างเช่นในปัจจุบันพบว่าความเป็นนอกระบบ (informality) มิได้หมายความว่าต้องเป็นเรื่องของความยากจน ผลผลิตพม่า และถูกกีดกันจากการคุ้มครองทางสังคมเหมือนในอดีตแต่เพียงเท่านั้น

ในส่วนของการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบในประเทศไทยพบว่าในช่วงแรกยังไม่พบการใช้คำว่าแรงงานนอกระบบในการศึกษา คำว่าแรงงานนอกระบบเพิ่งจะปรากฏขึ้นและถูกใช้อย่างมีจุดมุ่งหมายในช่วงต้นทศวรรษ 2540 โดยมีนัยยะอยู่ที่

¹³ ผู้จัดการออนไลน์ <http://www.manager.co.th/QLQ/ViewNews.aspx?NewsID=9560000117792>

การสร้างควมคุ้มครองให้กับผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ และคำว่าแรงงานนอกระบบเริ่มถูกใช้กันอย่างแพร่หลายมากขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 ซึ่งในช่วงเวลานี้ปรากฏงานหลายชิ้นที่ใช้คำว่าแรงงานนอกระบบ และงานส่วนใหญ่ก็ให้คำอธิบายต่อลักษณะของแรงงานนอกระบบสอดคล้องกันคือหมายถึงคนทำงานที่ปราศจากความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน

อย่างไรก็ตามแม้ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา คำว่าแรงงานนอกระบบจะถูกใช้อย่างแพร่หลาย และค่อนข้างจะถูกใช้โดยมีนัยยะไปในทางเดียวกันคือหมายถึงแรงงานที่ไม่ได้รับสวัสดิการและความคุ้มครอง แต่หากพิจารณาอย่างละเอียดแล้วจะพบว่าคำว่าแรงงานนอกระบบยังถูกให้คำนิยามที่แตกต่างกันอยู่ แม้แต่ในส่วนที่เป็นหน่วยงานราชการ ก็ยังให้ความหมายที่แตกต่างกัน

สำหรับผลการศึกษาเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบในอดีตพบว่างานศึกษาจำนวนมากมุ่งทำการศึกษข้อมูลทั่วไปของแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของอายุ ระดับการศึกษา รายได้ ชั่วโมงการทำงาน และสุขภาพ โดยมีทั้งแบบที่ทำการศึกษ เฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มอาชีพบริการ และแบบที่ศึกษาในภาพรวมหลายอาชีพ ผลการศึกษาที่งานศึกษาส่วนใหญ่พบตรงกันคือแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีระดับการศึกษาในระดับประถมศึกษา มีชั่วโมงทำงานมากกว่าวันละ 8 ชั่วโมง และได้รับรายได้จากการทำงานไม่แตกต่างจากระดับค่าจ้างขั้นต่ำมากนัก

จุดสนใจและลักษณะของการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงปลายทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ในแง่ของจุดสนใจมีงานศึกษาหลายชิ้นเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่มีวิธีการศึกษาและมุ่งศึกษาในประเด็นที่แตกต่างออกไปจากในช่วงก่อนหน้า กล่าวคืองานศึกษาในช่วงนี้มีจุดร่วมกันที่น่าสังเกตคือเป็นงานศึกษาที่มีผู้ศึกษาเป็นหน่วยงานราชการหรือไม่เช่นนั้นก็ได้รับทุนสนับสนุนจากหน่วยงานราชการและงานศึกษาเหล่านี้มีเป้าหมายอยู่ที่การศึกษาเรื่องการสร้างเสริมสวัสดิการสังคมและความมั่นคงในการทำงานให้กับแรงงานนอกระบบ โดยมีวิธีการศึกษาที่มุ่งเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากที่มีความหลากหลายทางด้านอาชีพ

นอกจากงานศึกษาที่ทำโดยหน่วยงานราชการหรือได้ทุนจากหน่วยงานราชการแล้ว แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพก็เป็นแหล่งทุนสำคัญอีกแห่งหนึ่งที่ให้ทุนสนับสนุนการศึกษาและการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ ซึ่งการศึกษาและการเผยแพร่ผลการศึกษาที่ได้รับทุนสนับสนุนจากแหล่งทุนนี้พบว่ามีความแตกต่างหลากหลายในด้านวัตถุประสงค์ของการศึกษาและกลุ่มเป้าหมาย (เฉพาะกลุ่ม) ในการศึกษาเป็นอย่างมาก

ข้อสังเกตประการสำคัญจากการวิจัยนี้พบว่า ในปัจจุบันคำว่าแรงงานนอกระบบ

ถูกให้ความหมายไปในแนวทางเดียวกันว่าเป็นแรงงานหรือผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกัน ไม่ว่าจะจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคมก็ตาม ซึ่งการให้นิยามกว้างๆ ในลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดความยากลำบากในการพิจารณาว่าแท้จริงแล้วแรงงานนอกระบบหมายถึงคนกลุ่มใดบ้างเพราะในปัจจุบันพระราชบัญญัติประกันสังคมและพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานได้ให้ความคุ้มครองกับคนทำงานในอาชีพที่เรียกว่ารับงานไปทำที่บ้านและลูกจ้างในภาคเกษตร รวมถึงคนทำงานในอาชีพอื่น ๆ เพิ่มขึ้นกว่าในอดีต

ในทางตรงข้ามหากพิจารณาตามนิยามกว้าง ๆ ดังกล่าวที่ว่าแรงงานนอกระบบหมายถึงแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคมก็พบว่ามีคนทำงานบางประเภทที่ไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันทางสังคมดังกล่าวแต่คนเหล่านั้นกลับไม่ใช่กลุ่มเป้าหมายของการศึกษาเรื่องแรงงานนอกระบบ สังเกตได้จากการที่ไม่มีงานศึกษาชิ้นใดเลยที่ศึกษาคนกลุ่มนี้ในแง่ของการไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่มีหลักประกันตามนิยามของแรงงานนอกระบบ ซึ่งคนกลุ่มดังกล่าวได้แก่ เจ้าของร้านขายทอง นักเล่นหุ้น นักร้อง นักแสดง ฯลฯ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นคนกลุ่มที่ฐานะดีมีรายได้สูง

ในส่วนของผู้ที่เรียกตนเองว่าเป็นแรงงานนอกระบบ พบว่าบางส่วนมีการรวมกลุ่มกันแสดงออกถึงตัวตนและข้อเรียกร้องของตนเองในโอกาสต่าง ๆ โดยมีกลุ่มซึ่งมีการจัดกิจกรรมด้วยตนเองรวมถึงเข้าร่วมงานเวทีสาธารณะต่างๆ ที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ ๆ จึงเป็นที่รู้จักกันในวงกว้างได้แก่ เครือข่ายแรงงานนอกระบบ/ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบและมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (โสมเนทไทยแลนด์) ซึ่งกลุ่มเหล่านี้มีจุดเริ่มต้นจากการรวมตัวของผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มผู้ผลิตขนาดเล็กและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยข้อเรียกร้องในช่วงแรก ๆ มักจะเน้นไปที่เรื่องของการขยายความคุ้มครองพระราชบัญญัติประกันสังคมให้กับแรงงานนอกระบบ

ในปัจจุบันเครือข่ายแรงงานนอกระบบได้มีการขยายเครือข่ายครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรและ ภาคบริการ ด้วยเหตุดังกล่าวแม้ว่าเครือข่ายฯ จะยังคงเน้นที่ประเด็นการพัฒนาการขยายความคุ้มครองประกันสังคมของกลุ่มแรงงานนอกระบบอยู่เช่นเดิม แต่ก็มีการเน้นให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบหมายรวมถึงแรงงานกลุ่มอื่น ๆ นอกเหนือไปจากแรงงานกลุ่มผู้ผลิตขนาดเล็กและแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านด้วย



รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กุศล สุนทรธาดา. (2550). ความหลากหลาย สุขภาวะ และหลักประกันของแรงงานนอกระบบในกทม. วรชัย ทองไทย และสุรีย์พร พันพึ้ง, บรรณาธิการ. นครปฐม: สำนักพิมพ์ประชากรและสังคม.
- เครือข่ายพัฒนาสตรีแรงงานนอกระบบ. (2540). รายงานการสัมมนา ประสพการณ์การ จัดองค์กรและการพัฒนาแรงงานนอกระบบในต่างประเทศ: ศึกษากรณีตัวอย่าง จากอินเดียและเกาหลี. จัดโดย เครือข่ายพัฒนาสตรีแรงงานนอกระบบ วันที่ 1-2 ธันวาคม 2540.
- เจริญญา วงษ์พรหม. (2541). แรงงานสตรีอีสาน การรับช่วงการผลิตของอุตสาหกรรม ดอกไม้ประดิษฐ์. ศูนย์สตรีศึกษา คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- จิรพรรณ นฤภัทร. (2552). ผลกระทบของภาคเกษตรกรรมจากข้อตกลงการค้าเสรีของ ประเทศไทย. วารสารแรงงานนอกระบบ 2 (1) : 34-64.
- ชัยวัฒน์ เกิดผลและนิตยา เจียรระไนปรีดีเปรม. (2535). สภาพการจ้างและการทำงานของ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน. วารสารวิจัยสังคม 15 (2) : 17-23.
- ฐันดรศักดิ์ บวรนนท์กุล. (2550). แนวทางการขยายความคุ้มครองประกันสังคม แก่ผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา.
- ตะวัน วรณรัตน์. (2557). การศึกษาเศรษฐกิจนอภาคทางการในประเทศไทย. วารสาร มหาวิทยาลัยศิลปากร 34 (1) : 137-159.
- นภัส ศิริสัมพันธ์ กอร์ดอน. (ม.ป.ป.). ภาคเศรษฐกิจนอกระบบ : ทางออกของผู้หญิง ยากจนและด้อยโอกาส. เอกสารอัดสำเนา.
- นภัส ศิริสัมพันธ์. (2537). แรงงานที่ถูกกดขี่ : ผู้หญิงในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ในเขตกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริคเอแบร์ท.
- นภาพร อดิวานิชยพงศ์. (2552). สวัสดิการพื้นฐานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน. วารสาร แรงงานนอกระบบ 2 (1) : 1-24.
- นฤมล บรรจงจิตร, บรรณาธิการ. (2535). ธุรกิจภาคเศรษฐกิจนอกระบบ. วารสาร วิจัยสังคม 15 (2) : 82-89.
- นฤมล นีราทร. (2551). ผลกระทบของข้อตกลงการค้าเสรีต่อแรงงานนอกระบบภาค เกษตร. วารสารแรงงานนอกระบบ 1 (1) : 20-41.
- นฤมล นีราทร. (2548). หาบเร่แผงลอยอาหาร: ความสำเร็จและตัวบ่งชี้. วิทยานิพนธ์ ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สหวิทยาการ) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- นิตยา อัสวพงศ์พูลกิจ. (2541). สถานภาพในการประกอบอาชีพของแรงงานสตรีที่
ตัดเย็บเสื้อผ้าในเศรษฐกิจภาคนอกระบบเขตธนบุรี. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์
 มหาวิทยาลัย สาขาวิชาประชากรศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
 นุชจรินทร์ เกษมสุขวรรรัตน์. (2534). **ตลาดอาชีพอิสระ : มอเตอร์ไซค์รับจ้าง**. เอกสาร
 ประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2534 เรื่อง ตลาดคน ไม่ใช่ตลาดแรงงาน
 จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กุมภาพันธ์ 2534).
- เบ็ญจา จิรภัทรพิมล. (2534). **การทำงานของผู้หญิงในตลาดแรงงานนอกระบบใน
 เมืองเชียงใหม่**. Thai study project. York University.
- เบ็ญจา จิรภัทรพิมล. (2538). **สตรีกับการทำงานอุตสาหกรรมอยู่กับบ้าน**. วารสารวิจัย
 สังคม 18 (2) : 45-54.
- เบ็ญจา จิรภัทรพิมล. (2542). **รายงานการวิจัย แรงงานสตรีกับการประกอบอุตสาหกรรม
 ในหมู่บ้าน : มิติหนึ่งของการพัฒนา**. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน
 คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- เบ็ญจา จิรภัทรพิมล. (2543). **การทำงานของผู้หญิงในตลาดแรงงานนอกระบบใน
 เมืองเชียงใหม่**. คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ประดิษฐ์ ขาสมบัติและผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2531). **การประกอบอาชีพส่วนตัวในกรุงเทพ
 มหานคร**. บทความนำเสนอในงานสัมมนาการส่งเสริมการทำงานนอกระบบ
 ในเมือง จัดโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ผู้จัดการออนไลน์. (2556). **ไทยมีแรงงานนอกระบบกว่า 24 ล้านคน ศูนย์ประสานฯ
 จี้ “เฉลิม” เร่งตั้งอนุกรรมการดูแลรอบด้าน**. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่
 20 ต.ค. 56 จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9560000117792>
- แผนงานพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ. (ม.ป.ป.) **แรงงานนอกระบบ**. เอกสาร
 อัดสำเนา.
- พรรณทิพย์ เพชรมากและกัญณิกา อังศุรณสมบัติ. (2533). **ความสัมพันธ์ระหว่างแรงงาน
 นอกระบบในชุมชนแออัดกับระบบเศรษฐกิจเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณี
 อาชีพเก็บและรับซื้อของเก่าในเขต กรุงเทพมหานคร**. มูลนิธิพัฒนาที่อยู่
 อาศัย.
- พอพันธ์ อุทยานนท์. (2552). **เกษตรพันธะสัญญา : ความหวังของแรงงานนอก**. วารสาร
 แรงงานนอกระบบ 2 (1) : 25-29.
- ภาวดี ทองอุไทย. (2546). **การคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบ
 และภาคเกษตร**. บทความนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2546 ระบบ

- ประกันสังคมและคุณภาพชีวิตของคนไทย ภาพสะท้อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 17 มิถุนายน 2546 ณ หอศิลป์วัฒนธรรม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ. (ม.ป.ป.) **แรงงานนอกระบบคือใคร**. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ต.ค. 56 จาก http://homenetthailand.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=23&lang=th
- เยาวลักษณ์ ราชแพทยาคม. (2531). **การทำงานนอกระบบ: สถานการณ์และแนวทางการส่งเสริมแบบครบวงจร**. บทความนำเสนอในงานสัมมนาการส่งเสริมการทำงานนอกระบบในเมือง จัดโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- รักษ์ศักดิ์ โชติชัยสถิต. (2552). 18 ปี ประกันสังคมไทย การร่วมกันสร้างสรรค์นวัตกรรมองค์กรใหม่. **วารสารแรงงานนอกระบบ 2 (1)** : 30-33.
- วิจิตร ระวีวงศ์ และคณะ. (2550). **การศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานนอกระบบ : ศึกษาเฉพาะกรณีผู้ขับขี้ออเตอร์ไซด์รับจ้างและผู้ค้าขายตลาดนัดในเขตกรุงเทพมหานคร**. สถาบันทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิจิตรา พรหมพันธุ์และชัยวัฒน์ เกิดผล. (2535). สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในประเทศไทย. **วารสารวิจัยสังคม 15(2)** : 1-8.
- วีระศักดิ์ ศรีรักษ์. (2541). **การศึกษาการใช้แรงงานสตรีภาคเศรษฐกิจนอกระบบในชนบทจังหวัดชัยภูมิ**. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตร์ดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาประชากรศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2551). ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ. **วารสารแรงงานนอกระบบ 1 (1)** : 42-78.
- ศูนย์ประสานงานแรงงานนอกระบบ. (2555). **ปฏิรูปประกันสังคมกับคุณภาพชีวิตแรงงาน**. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ต.ค. 56 จาก <http://isw-thai.blogspot.com/?view=classic>
- สมชัย ฤชุพันธุ์และสุรัสวดี หุ่นพยนต์. (2548). **โครงการศึกษาความเสี่ยงและความคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานนอกระบบในประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง**.
- สำนักข่าวประชาไท. (2549). **เสวนา: ชีวิตและงานของ “แรงงานนอกระบบ”**. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อวันที่ 6 ต.ค. 56 จาก <http://prachatai.com/node/12556>
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2549). **แรงงานนอกระบบ: การคุ้มครองประกันสังคม**. เอกสารอรรถาธิบาย.

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2551). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2551. สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2552). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2552. สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2553). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2553. สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2555). การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555. สำนักสถิติพยากรณ์ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2549). สารสถิติ. 17 (10).
- สุนันท์ธนา แสนประเสริฐ และคณะ. (2540). วิถีชีวิตของผู้ประกอบการแฝงลอยจำหน่ายอาหารในเขตเทศบาล. กรมอนามัย.
- สุรพล ปธานวนิช. (2551). สิทธิทางสังคมในภาษาของแรงงานต่างด้าว. วารสารแรงงานนอกระบบ 1 (1) : 79-89.
- อรศรี งามพิทยาพงศ์. (2551). เศรษฐกิจพอเพียงในวิถีคนเมือง : ศักยภาพของแรงงานนอกภาคทางการ. วารสารแรงงานนอกระบบ 1 (1) : 1-19.
- อัมพร จุณณานนท์. (2531). บทบาทสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมแรงงาน กับสถานการณ์การทำงานนอกระบบในประเทศไทย. บทความในงานสัมมนาการส่งเสริมการทำงานนอกระบบในเมือง จัดโดยคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

- Chen, M. A. (2005). **Rethinking the Informal Economy**. Research Paper No. 2005/10 United Nation University.
- Huitfeldt, H. et al. (2009). **Informality and Informal Employment**. PROMOTING PRO-POOR GROWTH: EMPLOYMENT. OECD Development Center.
- Munro, R. (2011). **A Literature Review on Trade and Informal Labour Markets in Developing Countries**. OECD Trade Policy Working Papers, No. 132, OECD Publishing.