

# มาตรการทางกฎหมายกับการส่งเสริมสวัสดิการแรงงานนอกระบบ ศึกษารณีนโยบายภาคเกษตรกรรม

อรวรรณ เกษร  
วิทยากรชำนาญการพิเศษ  
ผู้เรียบเรียง

## บทนำ

แรงงานในภาคเกษตรกรรมถือว่าเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ โดยมีผู้ที่ประกอบอาชีพด้านเกษตรกรรมทั้งที่เป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลทางสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ พบว่า ผู้ทำงานในภาคการเกษตรมีจำนวนถึง ๑๑.๙ ล้านคน จากจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด ๓๗.๗ ล้านคน อันแสดงให้เห็นถึงความเป็นประเทศเกษตรกรรมของประเทศไทยที่มีมาอย่างยาวนานตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน และเมื่อพิจารณาเฉพาะในภาคส่วนของแรงงานนอกระบบจากข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ก็พบว่าผู้ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนแรงงานนอกระบบทั้งประเทศ คือ มีจำนวนถึงร้อยละ ๕๘ ของแรงงานนอกระบบทั้งประเทศ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงข้อมูลในด้านพื้นที่ทำกินก็พบว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพื้นที่ทำการเกษตรครอบคลุมถึงร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ทั้งประเทศ ครอบคลุมทั้งการดำเนินกิจกรรมด้านการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าด้วยปัจจัยทางด้านพื้นที่ สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยตั้งแต่บรรพบุรุษจึงทำให้การประกอบอาชีพทางด้านเกษตรมีความสำคัญต่อประเทศไทย ถึงแม้ในปัจจุบันจะมีความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านบริบททางสังคมและเศรษฐกิจ ทำให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลก และมีลักษณะอาชีพใหม่ ๆ เกิดขึ้นเท่าใดก็ตาม แต่ในประเทศไทยการประกอบอาชีพทางด้านเกษตรก็ยังเป็นอาชีพที่สำคัญของคนไทยอยู่ตลอดมา ประกอบกับในช่วงวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด - ๑๙ การหันกลับมาประกอบอาชีพทางด้านเกษตรที่ในบางครั้งวีเรือนอาจจะละเลยไป ก็กลับมามีความสำคัญในการเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ในการดำรงชีวิตในอีกประการหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ กำลังแรงงานในภาคเกษตรกรรมจึงเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญต่อประเทศไทยที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพัฒนาในหลาย ๆ ด้านทั้งในด้านต้นทุนในการประกอบอาชีพ เทคโนโลยีในด้านการเกษตร รวมถึงด้านคุณภาพชีวิตแรงงานที่ต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพ รวมถึงให้ความสำคัญคุ้มครองส่งเสริมการประกอบอาชีพที่เหมาะสม และมีรายได้ที่สมควรแก่การยังชีพ อันจะส่งผลให้แรงงานในภาคการเกษตรเป็นภาคเศรษฐกิจหนึ่งที่ช่วยพัฒนาความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ต่อไปในอนาคต แต่จากข้อมูลที่พบในปัจจุบันกลับพบว่าในด้านการคุ้มครองส่งเสริมการทำงาน รวมถึงสวัสดิการในการทำงานของแรงงานภาคการเกษตรโดยเฉพาะในส่วนที่เป็นแรงงานนอกระบบถือว่ามีจำนวนน้อย และไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของผู้ประกอบอาชีพในด้านนี้ โดยพิจารณาจากทั้งสวัสดิการที่กำหนดโดยกฎหมาย และสวัสดิการนอกเหนือกฎหมายที่สถานประกอบการจัดให้ ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาแนวทางการจัดสวัสดิการและการส่งเสริมสวัสดิการแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตร เพื่อให้เป็นแนวทางหนึ่งในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ประกอบอาชีพทางด้านเกษตร เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพทางด้านนี้ได้อย่างยั่งยืน และมีคุณภาพชีวิตในการทำงานและการดำรงชีพที่ดีขึ้นได้ต่อไป

บทความนี้มุ่งหมายจะศึกษามาตรการทางกฎหมายกับการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานนอกระบบ ศึกษากรณีแรงงานภาคเกษตรกรรม โดยเป็นการศึกษาถึงสภาพปัญหา นโยบาย และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรม เพื่อก่อให้เกิดแนวทางในการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงาน เพื่อให้แรงงานนอกระบบได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดีและมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพในการเป็นฟันเฟืองหนึ่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศได้ต่อไป

### ๑. ความหมายและประเภทของแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม

แรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมเป็นแรงงานนอกระบบที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมงที่มีใช้การประมงทะเล ซึ่งเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคมเทียบเท่ากับแรงงานในระบบ โดยรวมถึงแรงงานที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้รับการคุ้มครองจริง หรือไม่ได้รับความคุ้มครองเต็มตามกฎหมาย รวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง ผู้ประกอบการอาชีพที่เป็นธุรกิจขนาดเล็กที่จ้างตนเอง และคนในครอบครัวที่ช่วยงาน

แรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) แรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมที่มีผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง ซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองอยู่แล้ว แต่ไม่ได้รับการคุ้มครองเนื่องจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองเต็มตามกฎหมาย ได้แก่ แรงงานรับจ้างในภาคการเกษตรที่มีการจ้างงานไม่แน่นอน หรือแรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล

๒) แรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมที่ไม่มีผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง หรืออีกนัยหนึ่งคืออาชีพอิสระหรือผู้ว่าจ้างตนเอง รวมถึงกลุ่มที่ใช้คนในครอบครัวทำงาน ซึ่งไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคม

### ๒. ความหมายและประเภทของสวัสดิการแรงงาน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายของคำว่า สวัสดิการ หมายถึง การให้สิ่งที่เป็นอำนวยการให้ผู้ที่ทำงานมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบาย เช่น มีสถานพยาบาล ให้ที่พักอาศัย จัดรถรับส่ง<sup>๑</sup>

สวัสดิการแรงงาน หมายถึง การบริการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่หน่วยงานหรือองค์กรจัดให้มีขึ้น เพื่อให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้น ๆ ได้รับความสะดวกสบายในการทำงาน มีความมั่นคงในอาชีพ มีหลักประกันแน่นอนในการดำเนินชีวิต หรือได้รับประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่ประจำ ทั้งนี้เพื่อจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจที่ดี เพื่อจะได้ใช้กำลังกาย กำลังใจ และสติปัญญาความสามารถของตนในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ไม่ต้องกังวล ทำให้มีความพอใจในการทำงาน มีความรักและตั้งใจที่จะทำงานให้ดีและนานที่สุด

<sup>๑</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, อ้างคำว่า “สวัสดิการ, <https://dictionary.orst.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕).

สวัสดิการแรงงานได้ถูกจัดแบ่งเป็น ๒ ประเภทด้วยกัน คือ

- สวัสดิการแรงงานตามกฎหมาย ซึ่งเป็นสวัสดิการที่ได้มีการพิจารณาแล้วว่าเป็นสิ่งจำเป็นพื้นฐานสำหรับลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

- สวัสดิการแรงงานนอกเหนือกฎหมายเป็นสิ่งที่นายจ้าง สถานประกอบกิจการจัดให้แก่ลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างและครอบครัวมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขในการดำเนินชีวิตอาจจะอยู่ในรูปของเงิน สิ่งของ บริการ อำนวยความสะดวกต่าง ๆ การจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน การยกย่องประกาศเกียรติคุณ<sup>๒</sup>

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความสำคัญกับเสาหลัก ๔ ประการของ “งานที่มีคุณค่า” อันประกอบด้วย

๑) การสร้างโอกาสการมีงานทำที่มีคุณภาพและส่งเสริมศักยภาพในการจ้างงาน (Productive Employment)

๒) หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Fundamental Principles and Rights at Work)

๓) การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) ซึ่งประกอบด้วย มิติด้านความปลอดภัยในการทำงาน และอาชีวอนามัย การขยายขอบข่ายการประกันสังคม โดยพิจารณาความหลากหลายของแรงงานนอกระบบทั้งในด้านความต้องการการคุ้มครอง และความสามารถในการจ่ายเงินสมทบ

๔) การสร้างความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วม (Social Dialogue) ซึ่งมีจุดเน้นที่การจัดตั้งองค์กรและผู้แทนของแรงงานนอกระบบ โดยรัฐต้องให้การยอมรับและส่งเสริมการทำหน้าที่ขององค์กรและผู้แทนของแรงงานนอกระบบ

Dale S. Beach ได้เสนอสวัสดิการมาตรฐานแก่ลูกจ้าง ออกเป็น ๔ ประเภท ได้แก่

๑) สวัสดิการเพื่อความมั่นคงของลูกจ้าง เช่น เงินสะสม การประกันชีวิต การรักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือ เมื่อเกิดอุบัติเหตุ เงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย เงินกู้ฉุกเฉิน

๒) สวัสดิการที่ให้ในเวลาไม่ได้ทำงาน ได้แก่ วันหยุดต่าง ๆ เช่น วันลาป่วย วันลาภักดิ์ วันลาพักผ่อนประจำปี เป็นต้น

๓) เงินรางวัล หรือสิ่งของพิเศษที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงาน เช่น เงินโบนัส เบี้ยขยัน เงินช่วยเหลือเมื่อมีบุตร

๔) เงินช่วยเหลือในการจัดกิจการหรือเป็นการให้บริการแก่ลูกจ้าง ได้แก่

๔.๑ ด้านนันทนาการ เช่น การบันเทิง กีฬา การท่องเที่ยว

๔.๒ ด้านอำนวยความสะดวก เช่น บ้านพัก รถรับ-ส่ง ห้องสมุด

๔.๓ บริการอื่นๆ เช่น การจำหน่ายสินค้าราคาถูกแก่ผู้ใช้แรงงาน<sup>๓</sup>

<sup>๒</sup> กระทรวงแรงงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, คู่มือการจัดสวัสดิการแรงงานแบบยืดหยุ่น สำหรับสถานประกอบกิจการ (กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๖๒), ๒, [https://drive.google.com/drive/folders/1EkMjWkyU9VzAA\\_liLem6wZ1mH9w1L1dh](https://drive.google.com/drive/folders/1EkMjWkyU9VzAA_liLem6wZ1mH9w1L1dh) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕).

<sup>๓</sup> สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สวัสดิการมาตรฐานที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ : นโยบายและแนวทางการส่งเสริมสวัสดิการให้แรงงานนอกระบบ เสนอ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน (นนทบุรี: สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒), ๓๓ - ๓๔, <http://research.mol.go.th/rsdat/prg/eachview.php?okey=JHMc1&prg=viewpop.php&Page=1> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๕).

### ๓. สภาพปัญหาด้านสวัสดิการของแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม

แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่ต้องประสบปัญหาจากการทำงานหลายประการ เนื่องจากเป็นแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานที่จะได้รับความคุ้มครองการทำงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายประกันสังคม ทำให้ต้องประสบปัญหาจากการทำงานหลายประการ ได้แก่ ปัญหาจากการทำงาน ปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงาน และปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบในภาคการเกษตรเป็นแรงงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นจำนวนน้อย โดยได้รับค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนเพียงจำนวน ๕,๔๒๘ บาทต่อเดือน ซึ่งเป็นอัตราค่าจ้างที่มีจำนวนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับแรงงานนอกระบบภาคการผลิตและภาคการค้าและบริการ และไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยต่ำกว่าในภาคอื่นและแตกต่างกันตามพื้นที่ ฤดูกาล และลักษณะงาน สภาพการทำงานในภาคการเกษตรไม่มีความแน่นอน มีความผันผวนสูง การคุ้มครองดูแลจากภาครัฐยังมีน้อยโดยเฉพาะในเรื่องปัจจัยการผลิตและสวัสดิการสาธารณสุขต่าง ๆ การประกอบอาชีพในภาคการเกษตรปัจจุบันจึงไม่สามารถรองรับภาระการครองชีพพื้นฐานของเกษตรกรได้ โดยเมื่อพิจารณาถึงภาคการเกษตรในสาขาต่าง ๆ พบว่าประสบปัญหาในการทำงานที่สำคัญ ดังนี้

**การเพาะปลูก** ลักษณะของงานเพาะปลูกมี ๓ รูปแบบหลักคือ การทำนา การทำสวน และการทำไร่ สภาพการทำงานจะต้องทำงานกลางแจ้ง จำนวนชั่วโมงทำงานต่อวัน จำนวนวันทำงาน จำนวนวันหยุด และอัตราค่าแรงงานไม่แน่นอน มีทั้งการจ้างประจำ จ้างรายวัน รายชั่วโมง และจ้างเหมา มีปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน เช่น การสัมผัสกับสิ่งสกปรก อันตรายจากสัตว์มีพิษ และสารเคมีทางการเกษตร และมีสวัสดิการในการทำงานเพียงเล็กน้อย เช่น บ้านพักให้กับแรงงานประจำที่อยู่เฝ้าผลผลิต และการจัดรถรับส่งแรงงานในช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิต<sup>๔</sup>

**การเลี้ยงสัตว์** ผู้ประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ปัญหาที่พบคือการขาดเงินทุนหมุนเวียนเนื่องจากต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ส่วนแรงงานรับจ้างมีปัญหาเรื่องงานไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ รายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ต้องทำงานในสภาพแวดล้อมที่สกปรก ส่วนคำรักษาพยาบาลส่วนใหญ่ลูกจ้างจ่ายเองกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน คริวเรือนเกษตรกรบางส่วนจ่ายให้ทั้งหมด ผู้ประกอบกิจการบางส่วนจ่ายให้ทั้งหมด นอกนั้นก็ลูกจ้างจ่ายเองหรือจ่ายคนละครึ่ง กรณีแรงงานรับจ้างตายหรือสูญหาย คริวเรือนเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่จ่ายค่าชดเชย ในขณะที่ผู้ประกอบกิจการบางส่วนจ่ายให้<sup>๕</sup>

**การประมง** การประกอบอาชีพประมงส่วนใหญ่ จำแนกเป็น ๒ ประเภท คือ การทำประมงทะเล และการทำประมงน้ำจืด ในฟาร์มประมงส่วนใหญ่ไม่มีการทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดและลูกจ้างจำนวนหนึ่งเจ็บป่วยจากมลภาวะและสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมในการทำงาน กรณีเจ้าของฟาร์ม (เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ) จะจัดให้เฉพาะลูกจ้างประจำ ซึ่งต้องอยู่เฝ้าบ่อปลาหรือนาุ้งตลอดทั้งปี ประกอบด้วย บ้านพัก น้ำดื่ม อาหาร ห้องน้ำ ห้องสุขา ส่วนการรักษาพยาบาลกรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน คริวเรือนเกษตรกรจ่ายให้บางส่วน ผู้ประกอบกิจการจ่ายให้บางส่วน นอกนั้นก็ลูกจ้างจ่ายเองหรือจ่ายคนละครึ่ง ในกรณีลูกจ้างสูญหายหรือตาย นายจ้างบางส่วน

<sup>๔</sup> บริษัท แอ็ดวานซ์ โกลบอล บิซิเนส จำกัด, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง การคุ้มครองแรงงานในงานภาคเกษตร เสนอต่อ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (กรุงเทพฯ, ๒๕๕๓), บทที่ ๔, ๗ - ๑๑.

<sup>๕</sup> มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙), ๕๖ - ๕๗, <http://nlrc.mol.go.th/research/IBNNkm6/00IBNNkm6.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕).

ที่จ่ายเงินช่วยเหลือให้จำนวนหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะจ่ายเงินชดเชยจำนวนมากหรือน้อยขึ้นกับฐานะและความพอใจของนายจ้าง สภาพปัญหาและความต้องการในการประกอบอาชีพ ปัญหาของแรงงานประมงส่วนใหญ่คือเรื่องการเอาเรือไปเปรียบค่าจ้างและใช้แรงงานหนัก ส่วนครัวเรือนเกษตรกรที่ประกอบอาชีพประมงต้องการให้รัฐช่วยเหลือเรื่องราคาผลผลิตมากกว่าเรื่องแรงงาน<sup>๖</sup>

**การป่าไม้** ปัจจุบันงานป่าไม้มีเพียงการปลูกสร้างสวนป่า เนื่องจากในอดีตมีผู้บุกรุกทำลายป่าและประกอบอาชีพเก็บของป่าออกมาจำหน่ายจำนวนมาก ส่งผลให้ทรัพยากรป่าไม้ของไทยลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐบาลประกาศปิดป่า พืชที่ปลูกส่วนใหญ่เป็นไม้ยืนต้นที่เจริญเติบโตเร็ว เช่น ยูคาลิปตัส สน และสักทอง เป็นต้น สภาพปัญหาการทำงาน การทำสวนป่าไม่นิยมจ้างลูกจ้างประจำ โดยจะใช้แรงงานจำนวนมากในช่วงต้นของการเพาะปลูก เมื่อกว่าไม้เจริญเติบโตดีแล้วก็จะปล่อยให้เติบโตตามธรรมชาติ แรงงานรับจ้างจึงมักเป็นกลุ่มเดียวกับกลุ่มผู้ที่มีอาชีพเพาะปลูก จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ามีอาชีพทำสวนป่า ในขณะที่งานในท้องถิ่นบางช่วงเวลาจะหางานทำได้ยากทำให้ต้องเข้าไปหางานทำในเมือง แรงงานรับจ้างทำสวนป่าจึงมีรายได้ไม่มั่นคงและไม่เพียงพอกับค่าครองชีพปัจจุบัน ด้านการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยทั่วไปลูกจ้างออกเอง กรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ครัวเรือนเกษตรกรบางส่วน และผู้ประกอบการบางส่วนจ่ายให้ทั้งหมด ในขณะที่ครัวเรือนเกษตรกรบางส่วน และผู้ประกอบการบางส่วนแบ่งจ่ายคนละครึ่งกับลูกจ้าง ส่วนกรณีลูกจ้างตายหรือสูญหาย ครัวเรือนเกษตรกรประมาณครึ่งหนึ่งจ่ายค่าชดเชยให้ ในขณะที่ผู้ประกอบการเพียงบางส่วนเท่านั้นที่จ่ายค่าชดเชยให้<sup>๗</sup>

**การทำนาเกลือ** ลูกจ้างประจำมีจำนวนน้อยและว่าจ้างติดต่อกันอย่างน้อย ๖ เดือนใน ๑ ปี มีการทำงาน ๘ ชั่วโมงต่อวัน และมีเวลาพักกลางวัน ๑ ชั่วโมง ไม่มีการจ่ายค่าล่วงเวลาหรือค่าทำงานในวันหยุดให้กับลูกจ้างประจำ เนื่องจากความคิดว่าในแต่ละสัปดาห์จะมีช่วงเวลาที่ลูกจ้างไม่ต้องทำงานเพราะสภาพอากาศไม่เอื้ออำนวยหรือเหตุการณ์อื่น ๆ ที่ต้องหยุดงาน จึงไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าล่วงเวลา มีการจัดสวัสดิการแรงงานต่าง ๆ ไว้ให้เฉพาะลูกจ้างประจำเท่านั้น ได้แก่ ที่พักอาศัย น้ำดื่ม และห้องน้ำ-ห้องสุขา มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยมากกว่าสาขาอื่น ๆ เพราะไม่มีการใช้สารเคมีหรือเครื่องจักรกลการเกษตร ยกเว้นเครื่องสูบน้ำเท่านั้น เครื่องป้องกันอันตรายที่จำเป็นคือ เครื่องป้องกันแสงแดด ซึ่งลูกจ้างสามารถจัดหาเองได้<sup>๘</sup>

จากข้อมูลข้างต้น จึงเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบในแต่ละสาขาอาชีพภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่ยังคงเป็นแรงงานที่ขาดสวัสดิการในการทำงาน ได้แก่ สวัสดิการเพื่อความมั่นคงของลูกจ้าง เช่น เงินสะสม การประกันชีวิต การรักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือเมื่อเกิดอุบัติเหตุ สวัสดิการในเรื่องวันหยุดและวันลา เช่น วันลากิจวัตรประจำวันลาพักผ่อนประจำปี รวมถึงสวัสดิการที่เป็นเงิน สิ่งของ บริการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยมีเพียงลูกจ้างประจำเท่านั้นที่ได้รับสวัสดิการแต่ก็เพียงจำนวนเล็กน้อย เช่น น้ำดื่ม อาหาร ที่พักอาศัย และห้องสุขา ส่งผลทำให้แรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรมยังไม่ได้รับการส่งเสริมการจัดสวัสดิการและการพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงานที่เพียงพอและเหมาะสมแก่การดำรงชีวิต

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน, ๖๒ - ๖๕.

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน, ๖๙.

<sup>๘</sup> บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณธ์ โครงการศึกษาริวิจัยเรื่อง รูปแบบและแนวทางการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานสำหรับแรงงานในงานเกษตรกรรม เสนอต่อ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน (กรุงเทพฯ, ๒๕๕๒), บทที่ ๒, ๑๔ - ๑๙.

#### ๔. นโยบายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม

##### ๑) นโยบายของรัฐบาล

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ มีนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับการส่งเสริม และพัฒนาแรงงานนอกระบบที่สำคัญ ดังนี้

##### - การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย

##### พัฒนาภาคเกษตร

พัฒนาองค์กรเกษตรกรและเกษตรกรรุ่นใหม่ โดยเพิ่มทักษะการประกอบการและพัฒนาความเชื่อมโยงของกลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และสหกรณ์ ในทุกระดับ โดยเฉพาะด้านการตลาด การค้าออนไลน์ ระบบบัญชี เพื่อขยายฐานการผลิตและฐานการตลาดของสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็ง มีความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ไปสู่เกษตรกรอัจฉริยะ เพื่อการพัฒนาภาคเกษตรได้อย่างมั่นคงต่อไปในอนาคต

##### - การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคม

มุ่งเน้นการจัดบริการสาธารณสุขและระบบความคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มอย่างเหมาะสมนำไปสู่ความเสมอภาค ประกอบด้วย

**สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมด้านการศึกษา สุขภาพ การมีงานทำที่เหมาะสมกับประชากรทุกกลุ่ม** มีการลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าหมาย เพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง จัดให้มีระบบบำเหน็จบำนาญหลังพ้นวัยทำงาน ปฏิรูประบบภาษีให้ส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคม สร้างความเสมอภาคทางการศึกษาผ่านกลไกกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา และยกระดับคุณภาพการศึกษาผ่านการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมถึงคุ้มครองแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ<sup>๙</sup>

รัฐบาลชุดปัจจุบัน (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี) ให้ความสำคัญกับแรงงานนอกระบบผ่านนโยบายด้านต่าง ๆ

๑) เร่งสร้างโอกาส อาชีพ และการมีรายได้ที่มั่นคงแก่ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน รวมทั้งสตรีผู้ด้อยโอกาส และแรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย พร้อมทั้งยกระดับคุณภาพแรงงาน

๒) พัฒนาระบบคุ้มครองทางสังคม ระบบการออมและระบบสวัสดิการชุมชนให้มีประสิทธิภาพ และมีความยั่งยืนมากขึ้น

๓) ส่งเสริมอาชีวศึกษาและการศึกษาระดับวิทยาลัยชุมชน เพื่อสร้างแรงงานที่มีทักษะ

๔) ดำเนินการให้แรงงานได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายแรงงาน โดยกำกับ ดูแล และสนับสนุนให้แรงงานมีความรู้ และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน<sup>๑๐</sup>

<sup>๙</sup> คำแถลงนโยบายคณะรัฐมนตรีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒

<sup>๑๐</sup> กระทรวงแรงงาน, สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, *แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔*, ๑๕ - ๑๖.

**๒) ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙)****ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การสร้างความสามารถในการแข่งขัน**

- การพัฒนาผู้ประกอบการและเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ พัฒนาทักษะและองค์ความรู้  
ยกระดับผลิตภาพแรงงาน พัฒนา SMEs ยกระดับศักยภาพ OTOP และพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และสถาบันเกษตรกร

**ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน**

- การพัฒนาศักยภาพคนตลอดชีวิตให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศ
- ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ เท่าเทียม และทั่วถึง
- การสร้างเสริมให้คนมีสุขภาวะที่ดี

**ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม**

- การสร้างความมั่นคงและการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม
- การพัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ

**๓) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ.๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)****ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์**

เป้าหมายที่ ๑ คนไทยทุกกลุ่มวัยมีทักษะและความรู้ความสามารถที่จะเป็นรากฐานในการ  
พัฒนาประเทศ

เป้าหมายที่ ๒ คนไทยมีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง พร้อมรับบริบทการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและ  
ภายนอก

**ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การเสริมสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม**

เป้าหมายที่ ๑ ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของกลุ่มคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสังคม  
ที่แตกต่างกัน และแก้ไขปัญหาความยากจน

เป้าหมายที่ ๒ เพิ่มโอกาสการเข้าถึงบริการพื้นฐานทางสังคมของภาครัฐ

ตัวชี้วัด ๒.๓ สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่อยู่ภายใต้ประกันสังคม (ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐)  
และที่เข้าร่วมกองทุนการออมแห่งชาติต่อกำลังแรงงานเพิ่มขึ้น

**ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและแข่งขันได้อย่างยั่งยืน**

- เศรษฐกิจขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืน

เป้าหมายที่ ๔ ผลิตภาพการผลิตของปัจจัยการผลิตโดยรวมเพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่า ๒.๕ ต่อปี  
และผลิตภาพการผลิตของปัจจัยแรงงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒.๕ ต่อปี

- การสร้างความเข้มแข็งให้เศรษฐกิจรายสาขา

เป้าหมายที่ ๒ เกษตรกรมีรายได้เงินสุทธิต่างการเกษตรเพิ่มขึ้นและพื้นที่การทำเกษตรกรรม  
ยั่งยืนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

**๔) แผนปฏิบัติการด้านแรงงาน (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕) ฉบับทบทวน พ.ศ. ๒๕๖๔ เพิ่มเติม**

แนวทางที่ ๒ : การคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นคง หลักประกันในการทำงาน  
และคุณภาพชีวิตที่ดี

กำลังแรงงานเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยในการพัฒนาประเทศหากกำลังแรงงานไม่ได้รับโอกาสและ  
ไม่ได้รับการดูแลในเรื่องการประกอบอาชีพ สิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย และการสร้างหลักประกันที่ดีทางสังคม

ก็จะไม่มีการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในการดำรงชีวิตอย่างยั่งยืนส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น ภายใต้ประเด็นยุทธศาสตร์นี้จึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและคุณภาพชีวิตที่ดีให้กับกำลังแรงงานไว้ได้แก่ การเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แรงงานผ่านระบบประกันสังคม / ส่งเสริมระบบการออม เพื่อให้มีหลักประกันชีวิตที่มั่นคง ภายใต้การบริหารจัดการที่ดี มีธรรมาภิบาล การพัฒนารูปแบบและสิทธิประโยชน์ที่มุ่งเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงานและดำเนินการเพื่อให้กองทุนมีเสถียรภาพ<sup>๑๑</sup>

#### ๕. กฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการของแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม

กฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับสวัสดิการของแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม ส่วนใหญ่จะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการในการดำรงชีวิตของประชาชนทั่วไป เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายประกันสังคม จึงยังไม่ได้รับสวัสดิการจากการทำงานในระบบ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

#### ๕.๑ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๗ ออกตามความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากที่กำหนดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ กฎกระทรวงฉบับนี้จึงออกมาเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นเฉพาะ โดยเป็นการให้ความคุ้มครองในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและมีได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว ซึ่งจะให้ความคุ้มครองด้านแรงงานเพียงบางส่วนจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านสวัสดิการกำหนดไว้ในข้อ ๔ ถึงข้อ ๘ โดยมีสาระสำคัญ คือ

๑) ให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาเพื่อคลอดบุตรครรภ์หนึ่งไม่เกินเก้าสิบแปดวัน โดยวันลาเพื่อคลอดบุตรให้หมายความรวมถึงวันลาเพื่อตรวจครรภ์ก่อนคลอดบุตรด้วย และวันลาให้นับรวมวันหยุดที่มีในระหว่างวันลาด้วย

๒) ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงติดต่อกันหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกินสี่ชั่วโมง แต่ในสี่ชั่วโมงนั้นให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กได้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด

๓) ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันมีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่าสามวันทำงาน โดยให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดวันหยุดดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้าหรือกำหนดให้ตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน โดยให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดพักผ่อนเสมือนว่าลูกจ้างมาทำงานตามปกติในวันหยุดพักผ่อนนั้น ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดพักผ่อน ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำหรือไม่น้อยกว่า

<sup>๑๑</sup> กระทรวงแรงงาน, สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, แผนปฏิบัติการด้านแรงงาน (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕) ฉบับทบทวน พ.ศ. ๒๕๖๔ เพิ่มเติม, ๓๘.

หนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงาน โดยคำนวณเป็นหน่วย

ในกรณีที่นายจ้างมิได้จัดให้ลูกจ้างหยุดพักก่อนหรือจัดให้ลูกจ้างหยุดพักก่อนน้อยกว่าที่กำหนดไว้ ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างในวันทำงาน เสมือนว่านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด

๔) ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง การลาป่วยตั้งแต่สามวันทำงานขึ้นไป นายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการ ในกรณีที่ลูกจ้างไม่อาจแสดงใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการได้ ให้ลูกจ้างชี้แจงนายจ้างทราบ ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับอัตราค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวันทำงาน

๕) ให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มโดยมีปริมาณเพียงพอแก่ลูกจ้าง กรณีลูกจ้างพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง นายจ้างต้องจัดหาที่พักอาศัยที่สะอาด ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง นอกจากนี้ยังให้นายจ้างจัดสวัสดิการอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างตามที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานประกาศกำหนด

## ๕.๒ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

กฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดระบบการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิตให้มีการรักษาพยาบาลที่มีมาตรฐาน โดยในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕ กำหนดให้ บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ โดยประเภทและขอบเขตของบริการสาธารณสุขที่บุคคลจะมีสิทธิได้รับให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติประกาศกำหนด ในระยะแรกที่พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้มีมติในการประชุมเห็นชอบให้ใช้ประเภทและขอบเขตบริการสาธารณสุขที่ใช้ขณะดำเนินการนำร่องโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกคน) เป็นเกณฑ์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งหมายถึงระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวด ๔ ว่าด้วยการรับบริการทางการแพทย์และใช้ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกคน) เป็นโครงการของรัฐบาลที่ทำเพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ โดยคนไทยสามารถรับบริการรักษาพยาบาลแบบไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ภาครัฐจะให้ประชาชนที่อยู่นอกระบบประกันสังคม และมีใช้ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของทางราชการ และครอบครัว พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่องค์กรอิสระที่มีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลอยู่แล้ว มาลงทะเบียนกับโรงพยาบาล และรัฐจัดสรรงบประมาณให้โรงพยาบาลตามจำนวนคนที่มาลงทะเบียนและแจกบัตรทองให้แก่ผู้ที่มาลงทะเบียนแล้ว เพื่อการใช้สิทธิรักษาพยาบาลต่อไป หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการคือ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ผู้ถือบัตรทองจะได้รับบริการพื้นฐานทางการแพทย์ การสาธารณสุข และการอนามัย อันจำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต ซึ่งให้โดยตรงแก่บุคคลเพื่อการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมโรค การป้องกันโรค การตรวจ การวินิจฉัย การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการอื่นใดเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ ซึ่งผู้มีสิทธิใช้บริการ คือ ผู้ที่ยังไม่ได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลตามกฎหมายหรือระเบียบอื่น ๆ ของรัฐอยู่ก่อนแล้ว และ

มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในพื้นที่ที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศ ส่วนผู้ที่ไม่มีสิทธิใช้บริการ คือ ผู้ที่มีสิทธิรักษาพยาบาลตามกฎหมายหรือระเบียบของรัฐอยู่ก่อนแล้ว<sup>๑๒</sup>

จากความคุ้มครองตามกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จึงเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมเป็นแรงงานที่อยู่นอกระบบประกันสังคม และมีใช้ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของทางราชการและครอบครัว พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่องค์กรอิสระที่มีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลอยู่แล้ว จึงสามารถใช้สิทธิตามโครงการนี้ได้หากเข้าเงื่อนไขตามที่กำหนด ซึ่งจะได้รับ ความคุ้มครองการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการควบคุมโรค และบริการด้านการตรวจวินิจฉัย แต่มีข้อยกเว้นไม่คุ้มครองค่าบริการทางการแพทย์บางประการ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

### ๕.๓ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อให้การสงเคราะห์ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงานเฉพาะลูกจ้าง ซึ่งในมาตรา ๔๐ กำหนดให้บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ อาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ โดยบุคคลที่จะสามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรานี้จะต้องเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทำงานแบบไม่มีนายจ้าง หรือแรงงานนอกระบบตามพระราชกฤษฎีกากำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นผู้ประกันตนไว้ว่าจะต้องมีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๖๕ ปีบริบูรณ์ (เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓) และในปัจจุบันได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกันตนสามารถเลือกสิทธิประโยชน์ตามความคุ้มครองได้ ๓ ทางเลือก คือ ทางเลือกที่ ๑ จ่ายเงินสมทบเดือนละ ๗๐ บาท (เดือนสิงหาคม ๒๕๖๔ - เดือนมกราคม ๒๕๖๕) ปรับลดลงเหลือเดือนละ ๔๒ บาท) มีสิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง ๓ กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย ทางเลือกที่ ๒ จ่ายเงินสมทบเดือนละ ๑๐๐ บาท (เดือนสิงหาคม ๒๕๖๔ - เดือนมกราคม ๒๕๖๕) ปรับลดลงเหลือเดือนละ ๖๐ บาท) มีสิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง ๔ กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีชราภาพ และทางเลือกที่ ๓ จ่ายเงินสมทบเดือนละ ๓๐๐ บาท (เดือนสิงหาคม ๒๕๖๔ - เดือนมกราคม ๒๕๖๕) ปรับลดลง

<sup>๑๒</sup>บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบและแนวทางการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานสำหรับแรงงานในงานเกษตรกรรม เสนอต่อ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, บทที่ ๓, ๒๔.

เหลือเดือนละ ๑๘๐ บาท) มีสิทธิประโยชน์พื้นฐานคุ้มครอง ๕ กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีชราภาพ และกรณีสงเคราะห์บุตร

จากบทบัญญัติและหลักการของกฎหมายประกันสังคมในมาตรา ๔๐ ข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เป็นการให้ความคุ้มครองทางสังคมอย่างหนึ่งกับแรงงานนอกระบบ โดยกำหนดในเรื่องการประกันสังคมให้กับแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นระบบสมัครใจในการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน และมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ได้ ๓ ทางเลือก ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนเอง และเมื่อมาพิจารณาถึงสิทธิประโยชน์จากการสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนของแรงงานนอกระบบตามกฎหมายประกันสังคม จะพบว่า แรงงานนอกระบบได้รับสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างจากแรงงานในระบบ โดยเฉพาะในเรื่อง ค่ารักษาพยาบาลที่เป็นสิทธิประโยชน์ที่สำคัญที่แรงงานนอกระบบผู้สมัครเป็นผู้ประกันตนมีความประสงค์ที่จะได้รับ แต่กฎหมายประกันสังคมยังไม่ได้ให้สิทธิประโยชน์ในเรื่องค่ารักษาพยาบาลโดยมีสิทธิได้รับเพียงเงินชดเชยกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

#### ๕.๔ พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนการออมแห่งชาติขึ้น เรียกโดยย่อว่า “กอช.” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพ ให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบบำนาญ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ โดยกองทุนการออมแห่งชาติเป็นระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราภาพที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะประชากรภาคแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นแรงงานนอกระบบยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเพื่อการชราภาพอย่างทั่วถึง จึงทำให้บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในความยากจนในวัยสูงอายุ อันเนื่องมาจากไม่มีช่องทางหรือโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน อีกทั้งเพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิต ตลอดจนเพื่อเป็นการสร้างวินัยในการออมของประชาชนคนไทยในวัยทำงาน

จากบทบัญญัติและหลักการของกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองทางสังคมอย่างหนึ่งกับแรงงานนอกระบบ ในรูปแบบบำนาญเพื่อการชราภาพ เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการสร้างความเท่าเทียมและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐ โดยกำหนดให้บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปแต่ไม่เกิน ๖๐ ปีมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติได้โดยการแสดงความจำนงพร้อมทั้งจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน การจ่ายเงินเข้ากองทุนมาจาก ๒ ฝ่าย คือ สมาชิกจ่ายสะสม และรัฐจ่ายสมทบ โดยสมาชิกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่น้อยกว่าเดือนละ ๕๐ บาท แต่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งจากหลักการของกฎหมายฉบับนี้จึงเห็นได้ว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ส่งเสริมการออมเงินของแรงงานนอกระบบเพื่อการใช้จ่ายในวัยเกษียณอายุ โดยแรงงานนอกระบบจะต้องเป็นผู้จ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนด้วยตนเอง โดยรัฐจะจ่ายเงินสมทบให้จำนวนหนึ่ง แต่การจะมีเงินออมในยามสูงอายุเป็นจำนวนมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่แรงงานนอกระบบเป็นผู้จ่ายเงินสะสมนั่นเอง

#### ๖. แนวทางการส่งเสริมสวัสดิการแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม

สวัสดิการแรงงานถือเป็นบริการหรือกิจกรรมใด ๆ ที่หน่วยงานหรือองค์กรจัดให้มีขึ้น เพื่อให้บุคคลที่อยู่ในองค์กรนั้น ๆ ได้รับความสะดวกสบายในการทำงาน มีความมั่นคงในอาชีพ มีหลักประกันแน่นอนในการดำเนินชีวิต หรือได้รับประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่ประจำ ทำให้ผู้ปฏิบัติงาน

มีความผาสุก มีความพึงพอใจในการทำงาน มีความรัก และตั้งใจที่จะทำงานให้ดีและนานที่สุด ซึ่งจากการศึกษา มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายมีการให้ความคุ้มครองและส่งเสริมสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมเพียงจำนวนเล็กน้อย และยังไม่ครอบคลุมในหลาย ๆ เรื่อง ทำให้แรงงานนอกระบบยังไม่ได้รับสวัสดิการจากการทำงานที่ดี และเพียงพอในการดำรงชีวิต

สวัสดิการในการทำงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่มีได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและมีได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรม ต่อเนื่องจากงานดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการที่สำคัญเพียงในเรื่องสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปี สิทธิลาป่วย การให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม และกรณีที่ลูกจ้างพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง นายจ้างต้องจัดที่พักอาศัยที่สะอาดถูกสุขลักษณะและปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรมีการกำหนดสวัสดิการให้กับแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานทั่วไปที่สำคัญ ได้แก่ ชั่วโมงพักในวันทำงาน วันหยุดประจำปี สัปดาห์ ส่วนกรณีวันหยุดตามประเพณีควรให้ลูกจ้างหยุดได้โดยไม่ได้รับค่าจ้าง และในส่วนของวันหยุดพักผ่อนประจำปีควรมีการกำหนดให้มีการผันแปรตามระยะเวลาการทำงานโดยกำหนดให้มีการจ่ายค่าตอบแทนในวันหยุดพักผ่อน และหากให้มีการทำงานในวันหยุดจะต้องจ่ายค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดสวัสดิการเพิ่มเติมในเรื่องห้องน้ำ/ห้องส้วม อุปกรณ์ปฐมพยาบาลเบื้องต้นและอุปกรณ์ป้องกันภัยส่วนบุคคลให้กับลูกจ้างด้วย เนื่องจากเป็นสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็นที่ลูกจ้างควรมีสวัสดิการได้รับในการทำงานในภาคการเกษตร

สวัสดิการที่เกี่ยวกับการเจ็บป่วย และการรักษาพยาบาลของแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรม จะเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยกรณีพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ จะกำหนดโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (โครงการ ๓๐ บาทรักษาทุกโรค) ซึ่งเป็นโครงการของรัฐบาลที่ทำให้ประชาชนมีหลักประกันสุขภาพ โดยคนไทยสามารถรับบริการรักษาพยาบาลแบบไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ให้กับประชาชนที่อยู่นอกระบบประกันสังคม และมีใช้ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของทางราชการและครอบครัว พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่องค์กรอิสระที่มีสวัสดิการด้านการรักษาพยาบาลอยู่แล้ว ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรคและการควบคุมโรค และบริการด้านการตรวจวินิจฉัย แต่มีข้อยกเว้นไม่คุ้มครองค่าบริการทางการแพทย์บางประการ ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ จะกำหนดให้บุคคลที่เป็นผู้ประกอบการอาชีพอิสระทำงานแบบไม่มีนายจ้าง หรือแรงงานนอกระบบ สามารถสมัครเป็นผู้ประกันตนด้วยตนเอง โดยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมด้วยตนเอง ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๐ จะได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุดเพียง ๕ กรณี ซึ่งยังไม่มีความเท่าเทียมกับลูกจ้างในระบบประกันสังคม ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการออมเงินยามชราภาพก็จะมี ความเกี่ยวข้องกันพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการ ให้ความคุ้มครองทางสังคมอย่างหนึ่งกับแรงงานนอกระบบในรูปแบบของบำนาญเพื่อการชราภาพ เนื่องจากแรงงานนอกระบบไม่มีโอกาสเข้าถึงระบบการออมเงินในขณะที่อยู่ในวัยทำงาน โดยกำหนดให้บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๖๐ ปีมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติได้โดยการแสดงความจำนงพร้อมกับจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน การจ่ายเงินเข้ากองทุนมาจาก ๒ ฝ่าย คือ สมาชิกจ่ายสะสม และรัฐจ่ายสมทบ โดยสมาชิกจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนไม่น้อยกว่าเดือนละ ๕๐ บาท แต่ไม่เกินจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง จากกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายกองทุนการออมแห่งชาติ จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความ

เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรม แต่มีการกำหนดในเรื่องสวัสดิการที่ส่วนใหญ่เป็นกรณีที่แรงงานนอกระบบจะต้องมีความสมัครใจและจ่ายเงินเข้ากองทุนด้วยตนเองจึงจะได้รับสวัสดิการตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นจำนวนไม่มาก และขึ้นอยู่กับความสามารถของแต่ละบุคคลที่จะนำส่งเงินเข้าสมทบกับกองทุนเพื่อจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการศึกษาแนวทางการมีกฎหมายกองทุนสวัสดิการเกษตร เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิต และการทำงานในภาคการเกษตร เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับเกษตรกรรมแต่ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการจัดสรรที่ดินและผลผลิตทางการเกษตร แต่ยังไม่มีความคุ้มครองในด้านหลักประกันในการทำงานให้กับเกษตรกรที่รับจ้าง ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายประกันสังคมก็ไม่ให้มีการใช้บังคับกับเกษตรกรรับจ้างที่เป็นลูกจ้างที่มีได้จ้างงานตลอดปี โดยเกษตรกรรับจ้างคงมีเพียงสิทธิในการสมัครเป็นผู้ประกันตนด้วยตนเอง ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และการสมัครเป็นสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับลูกจ้างในระบบประกันสังคม ดังนั้น หากมีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งกองทุนสวัสดิการให้กับเกษตรกรเป็นการเฉพาะก็จะเป็นการส่งเสริมอาชีพเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ และดึงดูดเกษตรกรรุ่นใหม่ให้มีความสนใจในการทำเกษตรกรรมมากขึ้น และเป็นการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรมในการดูแลจากภาครัฐอย่างทั่วถึง โดยสิทธิประโยชน์ที่ควรกำหนดให้มี ได้แก่ การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย ซึ่งไม่ได้เกิดจากการทำงาน สงเคราะห์บุตร ขราภาพ และว่างงาน ทั้งนี้การได้รับสิทธิประโยชน์ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการทำงาน ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบ และไม่เป็นการซ้ำซ้อนกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ส่วนกรณีผู้ทำงานด้านการเกษตรที่เป็นเกษตรกรรายย่อยหรือแรงงานในครัวเรือนที่ไม่มีผู้ว่าจ้าง อาจเข้าสมัครด้วยตนเองได้โดยแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม

นอกจากการเสนอมาตรการทางกฎหมายแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับการตรวจแรงงานในภาคเกษตรกรรมและส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการตรวจตราและส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งเป็นแรงงานที่มีความสำคัญและมีจำนวนมากของประเทศ และควรมีการจัดทำคู่มือสวัสดิการแรงงานในงานเกษตรกรรมเพื่อเผยแพร่ให้นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้รับทราบเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงานในภาคการเกษตร นอกจากนี้ ควรมีการสร้างเครือข่ายในการส่งเสริมสวัสดิการให้กับแรงงานภาคเกษตรกรรม ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มคนหรือองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในภาคเกษตรกรรมมาร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและผลักดันการจัดสวัสดิการให้กับแรงงานภาคเกษตรกรรม เพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่เพียงพอและเหมาะสมอันเป็นการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้กับผู้ประกอบการอาชีพแรงงานภาคเกษตรกรรมได้ต่อไป

## บทสรุป

สวัสดิการแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรมทั้งที่เป็นสวัสดิการตามกฎหมายและสวัสดิการนอกเหนือกฎหมายถือว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ประกอบอาชีพทางการเกษตรในภาคส่วนของแรงงานนอกระบบ แต่ในปัจจุบันพบว่าการกำหนดในเรื่องสวัสดิการเพียงจำนวนเล็กน้อย และยังไม่ครอบคลุมถึงหลักประกันในการดำรงชีวิตที่เพียงพอของผู้ประกอบอาชีพแรงงานในภาคเกษตรกรรม ดังนั้น หากมีการปรับปรุง ส่งเสริม และพัฒนาสวัสดิการแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรกรรมในส่วนของนโยบาย และมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ครอบคลุมหลักประกันในการดำรงชีวิตและการทำงานของแรงงานนอกระบบมากยิ่งขึ้น

ในด้านการรักษาพยาบาลในยามเจ็บป่วย ด้านความสะดวก และความปลอดภัยในการทำงาน มีความมั่นคงในอาชีพ มีหลักประกันที่แน่นอนในการดำรงชีวิต รวมถึงมีสิทธิประโยชน์อื่นใดนอกเหนือจากเงินเดือนหรือค่าจ้างอย่างเพียงพอและเหมาะสมแล้ว ก็จะทำให้ผู้ที่ประกอบอาชีพในภาคส่วนของแรงงานนอกระบบภาคเกษตรกรรมสามารถประกอบอาชีพได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน อีกทั้งยังเป็นการสร้างแรงจูงใจให้กับเกษตรกรรุ่นใหม่ได้หันมาสนใจการประกอบอาชีพด้านการเกษตร เพื่อเป็นการสานต่อการทำงานในด้านการเกษตรของไทยที่เป็นอาชีพหลักของคนไทยมาอย่างยาวนาน และสามารถพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตได้ต่อไป

## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๗, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๘๑ ก (๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๗): ๑ - ๓.

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๘ ก (๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑): ๑ - ๔๔.

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๔ ก (๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔): ๔๗ - ๖๓.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๐๗ ตอนที่ ๑๖๑ ฉบับพิเศษ (๑ กันยายน ๒๕๓๓): ๑ - ๔๗.

พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๕๓ ก (๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘): ๑ - ๑๓.

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๑๑๖ ก (๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕): ๑ - ๒๗.

พระราชกฤษฎีกากำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๖๑, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๕ ตอน ๑๙ ก (๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑): ๗๑ - ๗๓.

พระราชกฤษฎีกากำหนดคุณสมบัติของบุคคลซึ่งอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๗ ตอน ๔๖ ก (๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๓): ๔๙ - ๕๑.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๖๑, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๑๙ ก (๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑): ๗๔ - ๘๔.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๑๑ ก (๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔): ๒๐ - ๒๒.

พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๔, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๔๒ ก (๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๔): ๑ - ๔.

ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๑๘ ตอนที่พิเศษ ๕๗ ง (๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔).

## หนังสือ

บริษัท แอ็ดวานซ์ โกลบอล บิซิเนส จำกัด. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่อง การคุ้มครองแรงงานในงานภาคเกษตร เสนอต่อ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. กรุงเทพฯ, ๒๕๔๗.

บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง รูปแบบและแนวทางการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแรงงานสำหรับแรงงานในภาคเกษตรกรรม เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. กรุงเทพฯ, ๒๕๕๒.

## ฐานข้อมูลออนไลน์

กระทรวงแรงงาน. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. คู่มือการจัดสวัสดิการแรงงานแบบยืดหยุ่น สำหรับสถานประกอบการ. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๖๒.

[https://drive.google.com/drive/folders/1EkMjWkyU9VzAA\\_liLem6wZ1mH9w1L1dh](https://drive.google.com/drive/folders/1EkMjWkyU9VzAA_liLem6wZ1mH9w1L1dh) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕).

กระทรวงแรงงาน. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. แผนปฏิบัติการด้านการบริหารจัดการแรงงานนอกระบบ พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๖๑.

<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER3/DRAWER003/GENERAL/DATA0000/00000641.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕).

กระทรวงแรงงาน. สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. แผนปฏิบัติการด้านแรงงาน (พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๕) ฉบับทบทวน พ.ศ. ๒๕๖๔ เพิ่มเติม. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน, ๒๕๖๔.

<https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2022/03/%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%94%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B9%81%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%87%E0%B8%B2%E0%B8%99-%E0%B8%9E.%E0%B8%A8.-%E0%B9%92%E0%B9%95%E0%B9%96%E0%B9%93-%E2%80%93%E0%B9%92%E0%B9%95%E0%B9%96%E0%B9%95.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕).

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔. <https://dictionary.orst.go.th> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕).

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา. รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ โครงการประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙. <http://nlrc.mol.go.th/research/IBNNkm6/00IBNNkm6.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕)

รัฐบาลไทย. คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒.

[https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2019/07/pdf/Doc\\_20190725085640000000.pdf](https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2019/07/pdf/Doc_20190725085640000000.pdf)  
(สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๕).

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง *สวัสดิการมาตรฐาน  
ที่แรงงานนอกระบบพึงได้รับ : นโยบายและแนวทางการส่งเสริมสวัสดิการให้แรงงานนอกระบบ  
เสนอ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน*. นนทบุรี: สาขาวิชารัฐศาสตร์  
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๒.

<http://research.mol.go.th/rsdat/prg/eachview.php?okey=JJHMcm1&prg=viewpop.php&Page=1>  
(สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๕).