

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ในช่วงสี่ทศวรรษของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมา มีผลทำให้โครงสร้างการผลิตและการจ้างงานของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงจากการผลิตเพื่อบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าและการส่งออกเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ภาคเกษตรกรรมได้ลดความสำคัญลงไปในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งยังมีบทบาทในการเพิ่มรายได้และเพิ่มการจ้างงานมากขึ้น มีผลทำให้โครงสร้างทางด้านแรงงานและการจ้างงาน ได้เปลี่ยนไป กล่าวคือนอกจากการจ้างในภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ (Formal Sector) แล้วก็ยังพบว่ามีการจ้างในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ด้วยและนับวันก็จะมีอัตรา การขยายตัวเพิ่มมากยิ่งขึ้นไปด้วย

โดยการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) นับได้ว่า เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ก่อนยุคมีการปฏิวัติหรือการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเริ่มจาก โรงงานหรือกิจการร้านค้าที่เป็นช่างรับจ้างทำงาน (Workshop) มีเจ้าของกิจการหรือนายช่างเป็นผู้รับงานจากพ่อค้า หรือผู้ว่าจ้างหรือผู้มาใช้บริการมาทำเองโดยตรง และบางรายยังเป็นนายจ้างของคนงานใน โรงงานหรือกิจการร้านค้า นั้นด้วย และเมื่อพ่อค้าหรือผู้ว่าจ้างหรือผู้มาใช้บริการต้องการของจำนวนมากก็มาจ้างบุคคลหรือเจ้าของ โรงงานหรือกิจการร้านค้านั้นเป็นผู้ทำ บางครั้ง โรงงานหรือกิจการร้านค้านั้นมีคนหรือแรงงานไม่เพียงพอที่จะทำงานนั้นได้ทั้งหมดก็จะไปจ้างแรงงานที่อยู่นอกโรงงานหรือกิจการร้านค้านั้นเป็นผู้ทำแทนภายใต้คำแนะนำของบุคคลเหล่านั้น โดยผู้รับงานไปทำนั้นก็จะนำงานดังกล่าวไปทำที่ครอบครัวของตนแล้วนำงานนั้นมาส่งคืนบุคคลดังกล่าว ไปทำที่ครอบครัวของตนแล้วนำงานนั้นมาส่งคืนบุคคลดังกล่าวตามกำหนดเวลา รูปแบบ ปริมาณ คุณภาพและเงื่อนไข ตามที่บุคคลเหล่านั้น กำหนด ระบบการจ้างงานเช่นนี้ได้ถูกเรียกว่าการจ้างเหมางาน (Putting out System) และต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติและการพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดขึ้นแรงงานที่รับงานไปทำที่ครอบครัวเหล่านั้นก็ถูกดึงเข้ามาอยู่ใน โรงงานทำให้ระบบดังกล่าวหายไป แต่เมื่อ โรงงานเกิดมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การแข่งขันทางการค้าและการส่งออกก็เพิ่มมากขึ้นไปด้วยประกอบกับ ในปัจจุบันมีการแข่งขัน ทางการค้าอย่างรุนแรงอันเนื่องมาจากโลกาภิวัตน์และการค้าเสรี จึงมีผล ทำให้ผู้ประกอบการและโรงงาน

ต่างๆ ผู้ผลิตต้องลดต้นทุนในการผลิตสินค้าให้ต่ำที่สุดเพื่อให้สามารถแข่งขันทางการค้ากับผู้ผลิตรายอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศได้ จึงเกิดการจ้างแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ หรือ แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) เพิ่มมากขึ้นไปด้วย เพื่อเป็นการทดแทนการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจ หรือ แรงงานในระบบ (Formal Sector) ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการลดต้นทุนค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยแรงงานนอกระบบบางส่วนเกิดจากการที่โรงงานผลักแรงงานที่อยู่ในโรงงานเหล่านั้นออกจากโรงงานมาเป็นผู้ที่รับงานจากโรงงานไปทำที่บ้านของคนงานเหล่านั้นแทนการทำงานในโรงงานโดยตรง แต่แรงงานนอกระบบบางส่วนก็เกิดจากการที่แรงงานไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานในระบบได้โดยตรงเนื่องจากเหตุผลหลายประการไม่ว่าในด้านของการขาดวุฒิการศึกษา การเดินทางมายังที่ทำงาน เวลาในการทำงาน และระยะของวัยที่ไม่สามารถจะเข้าสู่ระบบงานในโรงงานได้ เป็นต้น แรงงานเหล่านั้นจึงกลายเป็นแรงงานที่รับงานจากโรงงานไปทำที่บ้านหรือครอบครัวของตนเองแทนการรับจ้างเป็นคนงานในโรงงาน

จากเหตุข้างต้นแรงงานนอกระบบจึงเป็นอีกแรงงานหนึ่งที่มีความสำคัญ และมีแนวโน้มที่จะขยายตัวต่อไปในอนาคตโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม เศรษฐกิจและสังคมของประเทศและยังเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานในขณะนี้ได้เป็นอย่างดี แต่ปรากฏการณ์เกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้านกับเป็นเรื่องที่ไม่แพร่หลายเท่าที่ควรตรงกันข้าม การมองกลับกันถูกมองในแง่ลบ เพราะต่างเห็นว่าแรงงานเหล่านั้นเป็นแรงงานที่รับจ้างทำของที่อยู่ภายใต้กฎหมายที่ว่าด้วยการจ้างทำของ ไม่อยู่ในกฎเกณฑ์ของการคุ้มครองและสวัสดิการภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และยังเป็นแรงงานที่ควบคุมยากมีความไม่แน่นอนสูง และอาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมได้ทั้งที่ในความเป็นจริง แรงงานในส่วนนี้มีอยู่ในสังคมตั้งแต่โบราณกาลและมีคุณสมบัติประโยชน์อย่างมากมาต่อการพัฒนาความเจริญของประเทศชาติ

ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยปัญหาทางกฎหมายในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาจึงมุ่งความสำคัญในการศึกษาแรงงานนอกระบบเฉพาะในกรอบของแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้เห็นภาพปัญหาของแรงงานเหล่านั้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการศึกษาในเบื้องต้นจะได้ศึกษาถึงหลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งประกอบด้วยแนวความคิดและหลักทฤษฎีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพันธะระหว่างแรงงานนอกระบบกับแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านรูปแบบของแรงงานนอกระบบความสัมพันธ์ของแรงงานนอกระบบกับการรับงานไปทำที่บ้าน ลักษณะและรูปแบบของงานที่รับไปทำที่บ้าน รูปแบบของอุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับการรับงานไปทำที่บ้าน ตลอดจนความจำเป็นในการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการด้านแรงงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งประกอบด้วย แนวคิดและ

หลักทฤษฎีที่ก่อให้เกิดสวัสดิการและความจำเป็นในการจัดสวัสดิการด้านแรงงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

2.1 หลักการเบื้องต้นเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน

ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) ที่ส่วนใหญ่ไม่มีฐานะที่ยากจน และไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ดังนั้น จึงสมควรได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ (Formal Sector) ประกอบกับงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะเฉพาะ จึงจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดบางประการให้เหมาะสมกับลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้าน

2.1.1 แนวความคิดและหลักทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

ในช่วงสองสามทศวรรษที่ผ่านมา เศรษฐกิจนอกระบบ เศรษฐกิจในระบบแรงงานนอกระบบ รูปแบบของแรงงานนอกระบบ และนิคสัมพันธระหว่างแรงงาน นอกระบบกับผู้ว่าจ้างได้รับความสนใจจากนักวิชาการ นักวิจัยทั้งในส่วนของประเทศที่ยังไม่พัฒนาและประเทศที่พัฒนาแล้วและองค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง โดยการวิเคราะห์ปรากฏการณ์เกี่ยวกับระบบดังกล่าวได้ประยุกต์หลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบและสังคมที่เกี่ยวข้องมาอธิบายไว้ ดังนี้

2.1.1.1 แนวความคิดและหลักทฤษฎีเกี่ยวกับเศรษฐกิจในระบบและเศรษฐกิจนอกระบบมองว่า “เศรษฐกิจนอกระบบเป็นเศรษฐกิจของกลุ่มที่เป็นเจ้าของกิจการ (Self-Employment) ส่วนเศรษฐกิจในระบบเป็นเศรษฐกิจของกลุ่มคนรับจ้างคนอื่น (Wage-Labour)”⁴ ซึ่งการแยกความแตกต่างระหว่างเศรษฐกิจนอกระบบกับเศรษฐกิจในระบบ ในกรณีนี้จะเห็นว่าเป็นการถือลักษณะของการจ้างงานเป็นสำคัญ แต่มีผู้กล่าวว่าแนวความคิดและหลักทฤษฎีนี้ทำให้ไม่สามารถที่จะแยกแยะความแตกต่างระหว่างคนรับจ้างที่อยู่ในระบบของเศรษฐกิจนอกระบบกับคนรับจ้างที่อยู่ในระบบของเศรษฐกิจในระบบ และคนที่ทำงานส่วนตัวในระบบของเศรษฐกิจในระบบ ที่มีอยู่จริงในสังคมว่ามีความแตกต่างกันอย่างไร ทั้งที่คนงานดังกล่าวไม่ได้เป็นคนงานในกลุ่มเดียวกันกับที่สก็อตต์⁵ เห็นว่า เป็นการยากที่จะแบ่งประเภทของแรงงานออกเพียงสองประเภทตามเงื่อนไขของการจ้างงานและรูปแบบของค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงานแต่เพียงเท่านั้น แต่สิ่งที่จะต้องนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อให้เห็นถึงคุณลักษณะและความแตกต่างของแรงงานประเภทต่างๆ คือ

⁴ ขนิษฐา กาญจนรังสินนท์. (2535). *โครงสร้างและการเข้าถึงเครือข่ายเศรษฐกิจนอกระบบในชนบท: กรณีรับจ้างเย็บผ้าสำเร็จรูป*. หน้า 24-25.

⁵ Alison Maceneen Scoott. (1979). “Who Are the Selt-Employed ?” in *Casual Work and Poverty in Third World Cities*, ed. Ray Bromley and Chris Gerry. pp. 105-109.

“ความอิสระ” โดยความอิสระให้ดูถึงโครงสร้างของกิจการว่ามีความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของกิจการอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การรับผลกำไรโดยตรง และการตัดสินใจในการควบคุมกระบวนการผลิตมีมากน้อยเพียงใด แม้ว่า การดำเนินกิจการจะถูกจำกัดด้วยกลไกของตลาดที่อยู่เหนืออุปสงค์และอุปทานของสินค้าหรือบริการและปัจจัยของการผลิตก็ตาม แต่ภายในความจำกัดนั้นก็ยังมีอิสระในการกำหนดกระบวนการผลิตได้ด้วยตนเอง ในขณะที่แรงงานรับจ้างต้องพึ่งพาผู้อื่นทั้งที่อยู่ในฐานะผู้ผลิตเช่นกันเนื่องจากไม่มีกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต ไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการผลิตและในการดำเนินการผลิตและการส่งมอบสินค้าภายหลังการผลิต ถูกควบคุมอย่างเข้มงวดแต่สกัดกั้นไม่ได้กำหนดหรือกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่ารูปแบบของแรงงานควรจะเป็นเช่นไร

บรอมเลย์และเกอร์รี⁶ มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า ในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถที่จะแบ่งแรงงานออกเป็น 2 พวกได้อย่างชัดเจน เพราะยังมีแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่อยู่ระหว่างแรงงานที่เป็นลูกจ้างประจำ (Stable Wage-Work) กับเจ้าของกิจการหรืองานอิสระส่วนตัวอย่างแท้จริง (True Self-Employment) โดยแรงงานชั่วคราวทั้งในส่วนที่เป็นเจ้าของกิจการเองหรือการทำงานเพื่อคนอื่นทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายทั้งที่มีและไม่มีประสิทธิภาพ ในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าคนงานเหล่านี้มีการเปลี่ยนงานอยู่เป็นประจำแต่ในความหมายว่าคนงานเหล่านั้นมีการเปลี่ยนงานอยู่เป็นประจำแต่ในความหมายที่ว่าพวกเขาเหล่านั้นต้องเผชิญกับความไม่แน่นอนของงานจนต้องเปลี่ยนงานเพื่อความอยู่รอด เนื่องจากขาดความมั่นคงในการงานมีงานทำและขาดความมั่นคงของรายได้และสวัสดิการต่างๆ ที่จะได้รับจากผู้ว่าจ้างในระดับที่พึงมีพึงได้จากการจ้างระยะยาว โดยแรงงานกลุ่มนี้ถูกแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ

1) งานที่จ้างแรงงานระยะสั้น (Short-Term Wage Work) เป็นงานที่จ่ายค่าจ้างเป็นรายวัน สัปดาห์ เดือน หรืองวด หรือจ่ายค่าจ้างตามปริมาณงาน โดยปกติจะมีปริมาณและกำหนดเวลาที่แน่นอน แต่บางครั้งก็ไม่อาจกำหนดระยะเวลาและปริมาณงานได้อย่างชัดเจน อาจทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา และนายจ้างอาจเป็นผู้จัดหาเครื่องมือ วัตถุดิบ และปัจจัยอื่นที่จำเป็นในการผลิตหรือบริการให้แก่ผู้รับจ้างก็ได้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะได้รับสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการใดๆ เท่ากับคนงานที่เป็นลูกจ้างประจำที่มีสภาพการทำงานที่มั่นคงกว่า และไม่มีหลักประกันใดๆว่าจะได้รับการจ้างงานต่อไปหรือไม่ โดยกฎหมายเรียกแรงงาน กลุ่มนี้ว่า แรงงานรับจ้าง

⁶ Ray Bromley and Chris Gerry. (1979). *Casual Work and poverty in Third World Cities*. pp.5-11.

2) งานที่เป็นงานรับจ้างแฝง (Disguised Wage Work) หมายถึงงานที่ผลผลิตของงานที่ผู้รับจ้างผลิตจากเครื่องมือเครื่องจักรของผู้รับจ้างหรือบริการนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่จ้างโดยตรง แต่ผู้รับจ้างไม่ได้เป็นลูกจ้างของกิจการนั้นโดยตรงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยงานในลักษณะนี้เป็นงานลักษณะของการจ้างเหมาช่วงการผลิต หรือการขายสินค้าที่ได้ค่าตอบแทนเป็นเปอร์เซ็นต์การขาย (Commission) แทนค่าจ้าง

3) งานที่เป็นงานพึ่งพา (Dependent Work) เป็นงานในลักษณะที่คล้ายกับงานในกลุ่มที่สองแต่ผู้รับจ้างยังต้องพึ่งพาปัจจัยในการผลิตจากกิจการที่ว่าจ้างไม่ว่าในด้านสินเชื่อ เครื่องจักร เครื่องมือ วัตถุดิบในการผลิต หรือการรับซื้อสินค้าคืนจากกิจการที่ว่าจ้างซึ่งแรงงาน ในกลุ่มนี้จะถูกเอาเปรียบและเป็นการผูกขาดจากกิจการที่ว่าจ้างในกระบวนการทำงานอย่างชัดเจน

4) งานที่เป็นงานส่วนตัวหรืองานอิสระ (True Self-Employment) เป็นงานที่ผู้ทำงานมีอิสระในกระบวนการผลิต การขายสินค้าหรือการบริการ รวมทั้งมีความเป็นเจ้าของ ในกระบวนการผลิต การขายหรือบริการ โดยอิสระอย่างแท้จริง โดยที่รายได้รับไม่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างแรงงานและไม่เป็นการรับจ้างในลักษณะของงานในกลุ่มที่สองและสาม โดยการผลิตและการบริการขึ้นอยู่กับปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมและอุปสงค์อุปทานของตลาดในขณะนั้นๆ ไม่ขึ้นต่อกิจการใดๆ

จากแนวความคิดนี้กล่าวได้ว่าให้ความสนใจในประเด็นของเศรษฐกิจนอกระบบที่เชื่อมโยงกับแรงงานนอกระบบ โดยพยายามที่จะแยกแยะความแตกต่างของลักษณะของการจ้างงานในรูปแบบต่างๆ และได้จัดแบ่งงานนอกระบบตามเงื่อนไขของการมีงานทำ รูปแบบค่าตอบแทนที่ได้รับจากการทำงาน ตามลักษณะของโครงสร้างของกิจการรวมถึงความมั่นคงของรายได้และสวัสดิการต่างๆ

2.1.1.2 แนวความคิดและหลักทฤษฎีเกี่ยวกับหลักวิถีสอง (Dualism) มองว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในแต่ละส่วนของระบบเศรษฐกิจได้รับประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน โดยหน่วยต่างๆ เหล่านี้ อาจจะเป็นในส่วนของแรงงานหรือสถานประกอบการก็ได้ โดยนักเศรษฐศาสตร์ตามแนวคิดนี้เชื่อว่า มีความไม่เท่าเทียมกันระหว่างตลาดแรงงานภายในระบบกับภายนอกระบบ ภาคเศรษฐกิจปฐมภูมิกับทุติยภูมิหรือระหว่างเศรษฐกิจหลัก (Core Economy) กับเศรษฐกิจรอง (Peripheral Economy) ทำให้สามารถอธิบายปรากฏการณ์เกี่ยวกับแรงงาน นอกระบบได้ว่าเป็นแรงงานชั่วคราวหรือเป็นแรงงานในสถานประกอบการขนาดเล็กหรือในภาคเศรษฐกิจทุติยภูมิ หรือแรงงานในสถานประกอบการภายนอกในตลาดแรงงานภายนอก ทำให้แรงงานเหล่านั้นได้รับค่าตอบแทนไม่เท่ากับมูลค่าที่แท้จริงหรือเท่าที่ควรจะได้รับ และการที่ไม่ได้รับผลตอบแทนตามที่ควรจะเป็นเนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้รับไม่เท่าเทียมกันตามทฤษฎีวิถีสองของระบบเศรษฐกิจมากกว่าที่จะ

เป็นเพราะระดับทักษะของตน โดยแรงงานในกลุ่มนี้ถูกแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานภายใน และ แรงงานภายนอก

ในกลุ่มแรงงานภายใน หรือ Internal Workers เป็นแรงงานที่มีทักษะในการทำงานและ มีค่าจ้างค่อนข้างสูงมีแนวปฏิบัติในการพิจารณาขึ้นค่าจ้างชัดเจน และการพิจารณาความคิดความชอบ เพื่อเลื่อนขั้นหรือการเลื่อนตำแหน่ง หรือการขึ้นค่าจ้างของกลุ่มแรงงานนี้ เป็นไปโดยอิงกฎเกณฑ์ที่ ชัดเจนโดยนำระยะเวลาในการทำงานเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณา และยังมีสวัสดิการและ สิทธิประโยชน์อื่นๆ รวมทั้งสภาพการทำงานค่อนข้างดี และยังมีความมั่นคงในการทำงานด้วย แต่ ในกรณีแรงงานภายนอกหรือ External Workers สถานการณ์จะตรงกันข้าม ยิ่งไปกว่านั้นแรงงาน ภายนอกมักจะดำเนินการภายใต้กลไกการแข่งขันในตลาดเสรี ดังนั้น เมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโต ความต้องการสำหรับแรงงานกลุ่มนี้จะสูง ทำให้แรงงานกลุ่มนี้ถูกใช้อย่างแพร่หลาย แต่เมื่อ เศรษฐกิจชะลอตัวลงแรงงานเหล่านั้นเป็นกลุ่มแรกๆ ที่จะได้รับผลกระทบจากเศรษฐกิจที่ชะลอตัว

Berger และ Piore ได้นำหลักทฤษฎีทวีลักษณ์มาอธิบายว่าเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ในระบบการ เหมาช่วงการผลิตที่เคลื่อนย้ายกระบวนการผลิตและความเสี่ยงต่างๆ ของความไม่แน่นอนและ ปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาของกระบวนการผลิตไปยังภาคอุตสาหกรรมอื่นจะช่วยให้สถานประกอบการ ขนาดใหญ่อยู่รอดได้ในสถานการณ์ดังกล่าว เช่น กรณีของสถานประกอบการในฝรั่งเศสและอิตาลี ที่นำกลยุทธ์การจ้างเหมาช่วงการผลิตมาใช้เนื่องด้วยสาเหตุ 4 ประการ คือ

1) เนื่องจากการใช้งานในสถานประกอบการจะเป็นการใช้ด้วยจุดมุ่งหมายทาง เศรษฐกิจเป็นหลัก แต่เมื่อจ้างงานแล้วการจะเลิกจ้าง หรือไล่ออกกลับมีข้อจำกัดทางกฎหมายหรือ ข้อกฎหมายที่จำกัดสิทธิของนายจ้างในการเลิกจ้างและการไล่ออกอย่างมากมายและยังต้องผ่าน กระบวนการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

2) เนื่องจากลูกจ้างมีสิทธิในการรวมตัวกันในสถานประกอบการภายในกรอบ กฎหมายที่กำหนด ทำให้นายจ้างไม่สามารถที่จะจัดการและบริการงานในสถานประกอบการตามที่ นายจ้างกำหนดไว้ได้ในทุกเรื่อง

3) การที่กฎหมายของประเทศอิตาลีอนุญาตให้สถานประกอบการที่มีแรงงานน้อยกว่า 16 คน และในกรณีของประเทศฝรั่งเศสน้อยกว่า 50 คน มีตัวแทนแรงงานในสถานประกอบการนั้น

4) ในภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมยังมีแรงงานเหลือเฟือเพื่อซึ่งสามารถนำมาใช้ประโยชน์ ในระบบเหมาช่วงการผลิตได้อย่างเต็มที่ในฐานะแรงงานค่าจ้างต่ำ หรือเป็นแรงงาน “กันชน”⁷

⁷ Suzanne D. Berger and Michael J. Piore. (1980). *Dualism and Discontinuity in Industrial Societies*. p. 56.

ดังนั้นกล่าวได้ว่าตามแนวความคิดนี้ยังคงแบ่งแรงงานเป็นในระบบและนอกระบบ โดยเน้นถึงแรงงานในระบบว่าเป็นแรงงานที่มีความมั่นคงสูงกว่าแรงงานนอกระบบเพราะได้รับสิทธิความคุ้มครองตามกฎหมาย ส่วนแรงงานนอกระบบมักเป็นแรงงานชั่วคราวมีปัจจัยเพิ่มลดขนาดตามสภาพความต้องการและการขยายตัวของเศรษฐกิจซึ่งมีความไม่แน่นอน แต่การวิเคราะห์ตามแนวคิดทฤษฎีวิถกษณ์ยังได้รับคำวิจารณ์ว่าไม่สามารถอธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นจริงในประเทศกำลังพัฒนาได้เพียงพอ โดยมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าในประเทศกำลังพัฒนานั้นมีสาขาเศรษฐกิจนอกระบบมากมายและมีความเชื่อมโยงโดยตรงตามธุรกิจขนาดใหญ่ในระบบ⁸

2.1.1.3 แนวคิดและหลักทฤษฎีเกี่ยวกับกองทัพสำรอง (Reserve Army of Labour Theory) มองว่าพัฒนาการของระบบทุนนิยมเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจนอกระบบเนื่องจากการนำการผลิตแบบระบบทุนนิยมมาใช้ในภาคเกษตรกรรมทำให้ชาวนาสูญเสียที่ดินทำกินและบางรายต้องประสบกับความยากจน จนต้องอพยพย้ายถิ่นที่อยู่เข้ามาสู่เมืองเพื่อหางานทำ ในภาคอุตสาหกรรมแทนการเกษตรที่ทำอยู่เดิม แต่แรงงานเหล่านั้นบางส่วนกลับเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ประกอบกับการรับแรงงานเข้าสู่ระบบโรงงานไม่สามารถรับแรงงานเหล่านั้นได้ทั้งหมดทำให้แรงงานเหล่านั้นไม่สามารถหางานทำได้ แต่เพื่อความอยู่รอดจึงต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีพ จากรายได้ที่เกิดจากการทำกิจกรรมนอกระบบเป็นการชั่วคราวทำไปพลางก่อนในระหว่างรอกงานในภาคอุตสาหกรรม กิจกรรมดังกล่าวจึงเป็นที่มาของเศรษฐกิจนอกระบบและเมื่อเกิดเศรษฐกิจนอกระบบขึ้น ทำให้เกิดแรงงานนอกระบบตามมาด้วยซึ่งแรงงานดังกล่าวเป็นเพียงแรงงานสำรอง ที่รอการเข้าสู่แรงงานในระบบเท่านั้น

จากแนวคิดดังกล่าว กล่าวได้ว่าตามแนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบทุนนิยม โดยเน้นถึงแรงงานนอกระบบว่าเป็นแรงงานสำรองหรือเป็นแรงงานที่เหลือจากแรงงานในระบบ แต่ในความเป็นจริงแรงงานนอกระบบเหล่านั้นมิได้เป็นแรงงานที่รอการเข้าสู่แรงงานในระบบแต่เพียงอย่างเดียว ยังมีแรงงานบางส่วนที่เคยทำงานในระบบมาก่อน แต่ไม่ชอบและสมัครใจที่จะประกอบอาชีพโดยอิสระมากกว่าที่จะทำงานในระบบ และยังมีส่วนที่ไม่คิดจะเข้าทำงานในระบบแต่สมัครใจที่จะทำงานนอกระบบมาตั้งแต่แรก และในส่วนของเศรษฐกิจนอกระบบเองก็มีคนอยู่หลายรูปแบบไม่น่าที่จะสรุปได้ว่าเศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากแรงงาน

⁸ ระกาวิ นิลชนะวานิชพันธ์. (2538, 20 กันยายน). เอกสารร่างนโยบายส่งเสริมและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน. หน้า 5.

สำรองที่รอเข้าสู่แรงงานในระบบ และเป็นกองทัพสำรองแรงงานของเศรษฐกิจในระบบทั้งหมดตามที่กล่าวข้างต้นเท่านั้น⁹

2.1.1.4 แนวคิดและหลักทฤษฎีเกี่ยวกับบ่อเกิดนายทุนท้องถิ่น (Fount of Indigenous Capitalism) มองว่า เศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการที่คนในท้องถิ่นเริ่มที่จะเป็นผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยทำการผลิตสินค้าหรือให้บริการขึ้นมาเอง เพื่อเป็นการตอบสนองการผลิตสินค้าและบริการในราคาถูกให้แก่บุคคลในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วยการหลบเลี่ยงที่จะได้ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายตามกฎหมายทำให้ต้นทุนของสินค้าและบริการถูกกว่าสินค้าและบริการในระบบ และยังเป็นการสนองตอบแรงงานที่ยังคงมีอยู่ในเมืองและในท้องถิ่นนั้นๆ ด้วย ต่อมาผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยบางรายได้มีการพัฒนาตัวเองขึ้นมาเป็นผู้ประกอบการและดำเนินการในภาคอุตสาหกรรมเสียเอง จากจุดดังกล่าวจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ต่อไปจนกลายเป็นระบบเศรษฐกิจในระบบขึ้นมา แต่บางส่วนไม่แปรเปลี่ยนสถานะความเป็นนอกระบบของตน แต่ยังคงดำเนินการผลิตและบริการในส่วนที่มีความเสี่ยงสูงและไม่เป็นที่สนใจของกิจกรรมในระบบของภาคอุตสาหกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการเฉพาะในตลาดของท้องถิ่นนั้นๆ เท่านั้น¹⁰

ตามแนวคิดนี้กล่าวได้ว่า เศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการพัฒนาจากผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยเพื่อตอบสนองแรงงานในท้องถิ่นหรือในเมือง และตลาดในท้องถิ่นนั้นๆ ต่อมาผู้ผลิตหรือพ่อค้ารายย่อยนั้นได้มีวิวัฒนาการจนเป็นผู้ประกอบการในระบบขึ้นมาเอง ส่วนบางรายยังคงเป็นผู้ผลิตหรือผู้ค้ารายย่อยที่อยู่นอกระบบอยู่เช่นเดิม

2.1.1.5 แนวคิดและหลักทฤษฎีเกี่ยวกับระบบทุนนิยม มองว่า เศรษฐกิจนอกระบบเกิดจากการกระทำโดยจิตใจของเศรษฐกิจในระบบไม่ได้เกิดจากการดิ้นรนเพื่อความอยู่รอดหรือเพื่อการเลี้ยงชีพของแรงงานที่ว่างงาน แต่เกิดจากโดยธรรมชาติของการผลิตหรือบริการแบบทุนนิยมและมุ่งให้มีต้นทุนที่ต่ำที่สุด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการแข่งขันทางการค้าและเพื่อให้มีผลกำไรสูงสุด ดังนั้นหากสามารถลดต้นทุนในการผลิตและบริการได้มากเท่าไรย่อมส่งผลให้การแข่งขันทางการค้าและกำไรสูงสุดได้มากเท่านั้น แต่เนื่องจากการบริหารและการจัดการด้านแรงงานภายใต้ของบังคับของกฎหมายแรงงานไม่ว่าในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำและสวัสดิการที่นายจ้างต้องจัดให้แก่คนงานกลับทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถที่จะลดต้นทุนหรือลดต้นทุนทางด้านแรงงาน

⁹ Davies Rob. (1979). *Informal Sector or Subordinate Mode of Production ? a Model*, in *Casual Work and Poverty in Third World Cities*, ed. Ray Bromley and Chris Gerry. p. 94.

¹⁰ J.Friedman and William Alonso. (1975). *Regional Policy Readings in Theory and Application*. pp. 333-342; Hackenberg 1980, p. 400; portes and Walton 1981, pp. 84-85; Bromley and Gerry 1979, p. 95; Flora and flora 1987, p. 106.

ให้ต่ำลงได้ และยิ่งกฎหมายให้อำนาจคนงานมีการจัดตั้งและรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานประกอบการเพื่อปกป้องและเรียกร้องผลประโยชน์ของตนเองได้ ก็ยังเป็นอุปสรรคต่อนายจ้างที่จะรักษาระดับค่าจ้างแรงงานให้ต่ำเพื่อเป็นการลดต้นทุนในการผลิตได้มากเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นตัวกระตุ้นให้นายจ้างหันไปใช้แรงงานนอกระบบเพิ่มมากยิ่งขึ้น เพื่อเลี้ยงที่จะต้องจ่ายค่าจ้างและสวัสดิการตามกฎหมายให้แก่คนงาน อีกทั้งยังเป็นการทำลายความแข็งแกร่งของสหภาพแรงงานด้วย เพราะถ้าสหภาพแรงงานเรียกร้องผลประโยชน์มากเกินไปนายจ้างอาจบอกเลิกจ้างได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้เกิดเศรษฐกิจนอกระบบตามขึ้นมา ในบางประเทศรัฐบาลเป็นฝ่ายสนับสนุนให้เกิดแรงงานนอกระบบเสียเองเพื่อให้สินค้าที่ผลิตเพื่อการส่งออกมีต้นทุนค่าแรงงาน ที่ถูก สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้มากขึ้นในตลาดโลก และบางประเทศ เช่น สหรัฐและสเปนอุตสาหกรรมในระบบบางแห่งเปลี่ยนตัวเองเป็นนอกระบบแทน เนื่องจากไม่สามารถจะแข่งขันกับสินค้านำเข้าจากประเทศโลกที่กำลังพัฒนาที่มีราคาถูกกว่าได้¹¹

ดังนั้น ตามแนวความคิดนี้กล่าวได้ว่า แรงงานนอกระบบเกิดจากการพยายามลดต้นทุนการผลิตของแรงงานในระบบ ที่มีปัจจัยของการถูกควบคุมด้านกฎหมายสหภาพแรงงานที่จัดการสวัสดิการต่างๆ ให้แรงงาน ซึ่งสวัสดิการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่ง que เพิ่มเป็นต้นทุนการผลิตที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้ประกอบการทำให้ผู้ประกอบการหันไปใช้แรงงานนอกระบบแทน

2.1.2 แนวคิดการคุ้มครองแรงงาน

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองแรงงานได้เกิดขึ้นเพื่อที่จะแก้ไขความอยุติธรรมและความไร้มนุษยธรรมของการจ้างงานที่ได้เกิดขึ้นในประเทศตะวันตก ช่วงประมาณกลางศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นระยะที่มีความนิยมในระบบการแข่งขันโดยเสรีภาพแบบทุนนิยม ระบบการผลิตแบบนี้เปิดโอกาสให้นายทุนอุตสาหกรรมซึ่งเป็นนายจ้างที่ชอบขูดรีดเอาผลประโยชน์จากแรงงานของลูกจ้างอย่างมาก โดยหวังที่จะสร้างผลประโยชน์และความร่ำรวยให้แก่ตน รัฐในขณะนั้นยังไม่มียกเว้นที่จะเข้าไปคุ้มครองดูแลการใช้แรงงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เนื่องมาจากความคิดและความเชื่อในลัทธิเสรีนิยม ที่ให้เสรีภาพในการทำงานที่จะประกอบการเลี้ยงชีพได้ตามความสมัครใจ คนงานมีเสรีภาพที่จะขายแรงงานของตน และในทำนองเดียวกันนายจ้างก็มีเสรีภาพที่จะจ้างแรงงานเด็ก แรงงานหญิงหรือชายเข้าทำงานก็ได้ จะให้ค่าจ้างเท่าไรก็ได้และจะไล่ออกเมื่อใดก็ได้ ประกอบกับได้มีการห้ามการรวมตัวกันเป็นสมาคมระหว่างลูกจ้าง คนงาน

¹¹ S. Bruco. (1982, January). The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Intergration.” *Cambridge Journal of Economics*, 6 (1). pp. 167-184; Sabel (1984). p. 23. Portes, Castell and bemton. (1989). pp. 27-28; Waldinger. (1985). p. 43; Ybara. (1989). pp. 53-57.

หรือแม้ระหว่างนายจ้างเพื่อช่วยเหลือป้องกันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทำให้ลูกจ้างคนงานไม่มีอิทธิพลเพียงพอที่จะระวังและป้องกันผลประโยชน์ของตน ลูกจ้างจึงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ

การยึดถือในแนวคิดแบบเสรีนิยมจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้นายจ้างซึ่งเป็นนายทุนอุตสาหกรรมบูครีดแรงงานของลูกจ้างได้เต็มที่ ยิ่งกว่านั้นเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งมีหลักการผลิตโดยแสวงหาผลกำไรสูงสุด และเน้นในเรื่องวัตถุนิยม ทำให้ลูกจ้างอยู่ในฐานะปัจจัยในการผลิตที่เปรียบเสมือนเครื่องจักรไม่มีชีวิตจิตใจ และพยายามจะลดต้นทุนการผลิตของตนให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อจะได้ขายสินค้าได้ถูกกว่าคู่แข่ง ดังนั้นสภาพการจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศตะวันตกในระยะนั้น สภาพโรงงานยังไม่ถูกอนามัย ลูกจ้างต้องทำงานอย่างหนักในสถานที่มืดๆ สกปรก อากาศไม่ถ่ายเท หญิงและชายต้องทำงาน โดยไม่มีเวลาพักผ่อนที่พอสมควร และได้รับอันตรายจากเครื่องจักรและสิ่งแวดล้อมต่างๆเสมอ ค่าจ้างที่ได้รับก็ต่ำไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูครอบครัวทำให้ลูกจ้างสุขภาพทรุดโทรม เจ็บป่วยและเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก ความไม่เป็นยุติธรรมทางสังคมที่ลูกจ้างคนงานได้รับมานี้ ทำให้เกิดแรงผลักดันทางสังคมให้ประเทศอังกฤษและยุโรปต้องออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งเริ่มโดยคุ้มครองแรงงานเด็กก่อน ขณะเดียวกันลูกจ้างคนงานก็พยายามร่วมกันก่อตั้งสหภาพขึ้นเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของลูกจ้าง¹²

จุดมุ่งหมายทั่วไปของการคุ้มครองแรงงานก็เพื่อความสามารถหรือประสิทธิภาพของผู้ใช้แรงงานให้สูงขึ้น ทั้งนี้เพราะเมื่อผู้ใช้แรงงานได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติอย่างมนุษยธรรมแล้วย่อมมีผลต่อการเพิ่มผลผลิตทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งอำนวยความสะดวกต่อเศรษฐกิจส่วนร่วมอันเป็นจุดมุ่งหมายของการทำงานอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจุดมุ่งหมายการคุ้มครองแรงงานสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1. คุ้มครองเพื่อให้ความมั่นคงแก่ลูกจ้าง เช่น ในด้านลูกจ้างคนงาน นายจ้างควรจะให้ลูกจ้างคนงานได้รู้ว่ามีหลักประกันที่แน่นอน จะไม่ถูกออกจากงานหรือจะได้รับค่าจ้างเมื่อถึงรอบการจ่ายค่าจ้าง ในส่วนของนายจ้าง รัฐบาลจะต้องให้ความมั่นใจแก่ผู้ผลิตว่า เมื่อผลิตสินค้าออกมาแล้วจะต้องมีตลาดขายและได้รับความคุ้มครองโดยไม่ถูกยึดครองสินค้าที่ผลิตได้

2. คุ้มครองเพื่อให้สภาพการทำงานดี เช่น ในสถานที่ทำงานจะต้องจัดให้ถูกต้องตามสุขลักษณะ มีอากาศถ่ายเทได้สะดวก มีแสงสว่างเพียงพอ เป็นต้น

3. คุ้มครองเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน เช่น นายจ้างจะต้องกำหนดปัจจัยการปฐมพยาบาลไว้ในสถานที่ทำงาน รวมทั้งนายจ้างและต้องให้การรักษาพยาบาล เป็นต้น

4. คุ้มครองเพื่อให้สวัสดิการ เช่น เมื่อเกิดอุบัติเหตุในการทำงาน นายจ้างจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะให้การทำงานเป็นไปด้วยความปลอดภัย เมื่อเกิดอันตรายขึ้นนายจ้างจะต้อง

¹² จินตนา พรพิไลพรหม และอัญชลี ค้อคงคา. (2536). เศรษฐศาสตร์แรงงาน. หน้า 232-233.

เป็นผู้รับผิดชอบในการชดเชยให้ค่าเสียหาย หรือเมื่อลูกจ้างออกจากงานโดยไม่มีความผิด นายจ้างจะต้องจ่ายเงินค่าชดเชยหรือจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง¹³

2.1.3 แนวคิดการคุ้มครองแรงงานรับงานไปทำที่บ้าน

จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โครงสร้างการผลิต และการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไป การแข่งขันด้านการผลิตและการบริการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ผู้ประกอบการที่สามารถลดต้นทุนในการผลิตได้มากจะได้กำไรสูง และมีความได้เปรียบเชิงธุรกิจ การประกอบธุรกิจรูปแบบของการผลิตและการบริการจึงต้องมีการปรับตัวจากสถานประกอบการที่มีขนาดใหญ่ ที่ดำเนินการภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีสัญญาการว่าจ้างมีระบบความสัมพันธ์แบบนายจ้าง ลูกจ้างตามกฎหมาย มีการจ้างงานจำนวนมากเปลี่ยนแปลงไปเป็นการลดขนาดของกิจการให้มีขนาดเล็กลง มีการปลดลูกจ้างเพื่อลดต้นทุนด้านแรงงาน แล้วว่าจ้างแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นแรงงานที่ไม่เป็นทางการหรือแรงงานนอกระบบ โดยผ่านการรับเหมาช่วงการผลิต ซึ่งอาจผ่านผู้รับเหมาช่วง หรือไม่ก็ได้ ผู้รับเหมาช่วงจะไปจ้างแรงงานกลุ่มหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ถูกเลิกจ้าง อาศัยอยู่ในภูมิภาคเดิมของตน หรือเป็นแรงงานที่อยู่ระหว่างรองานทำใหม่ โดยได้กำหนดให้ผลิตในปริมาณและระยะเวลาที่สถานประกอบการได้กำหนดไว้ จ่ายค่าตอบแทนเป็นรายชิ้นตามผลงานที่ผลิตได้ ไม่มีสวัสดิการและค่าตอบแทนอื่นใด ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง จึงเป็นการรับงานไปทำที่บ้านในครัวเรือนของตน หรือรวมกลุ่มกันทำในหมู่บ้าน กลุ่มคนเหล่านี้เรียกว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน”

2.1.4 ความหมายของแรงงานนอกระบบ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization, 1972) ได้ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบว่า หมายถึง การจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้ คือ เป็นกิจการที่ตั้งได้ง่ายใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เป็นธุรกิจในครัวเรือนกิจการขนาดเล็ก มีการใช้แรงงานเข้มข้นหรือเทคโนโลยีง่ายๆ ใช้ความเชี่ยวชาญที่เกิดจากประสบการณ์ หรือการเรียนรู้นอกระบบ โรงเรียนเป็นตลาดที่มีการแข่งขัน และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาล

จากความหมายและองค์ประกอบข้างต้นสรุปได้ว่า แรงงานนอกระบบในปัจจุบัน ได้แก่ ผู้ใช้แรงงานในกิจการต่างๆ เช่นเดียวกับลูกจ้าง แต่เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

¹³ แหล่งเดิม. หน้า 238.

2.1.5 ลักษณะของแรงงานนอกระบบ

กลุ่มแรงงานนอกระบบ ส่วนใหญ่เป็นผู้ใช้แรงงานภาคเกษตร และผู้ประกอบการอาชีพ ไม่มีนายจ้างยังไม่ได้รับความคุ้มครองทางสังคม มีรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีระบบภาษี ไม่มีระบบบัญชีเงินเดือน มีการเคลื่อนย้ายแรงงานสูง ไม่มีหลักแหล่งที่แน่นอน และเปราะบางต่อความผันผวนของรายได้ที่จะนำไปใช้ในการบริโภค เมื่อเทียบกับประเทศที่มีรายได้ประชาชาติต่อหัวในระดับเดียวกันประเทศไทยมีสัดส่วนเศรษฐกิจนอกระบบที่สูงกว่าประเทศอื่นๆ คือ คิดเป็นสองในสามของการทำงานทั้งหมด หรือประมาณสามในสี่ของสถานประกอบการในประเทศ สาเหตุของสภาพการณ์ดังกล่าวอาจยังไม่สามารถระบุได้อย่างแน่ชัด แต่ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะภาคการผลิตในระบบ (Formal-Sector Establishments) มีการว่าจ้างหรือต่องาน (Sub-Contracting) ให้ภาคการผลิตนอกระบบ (Formal-Sector Enterprise) เป็นจำนวนมาก หรืออาจเป็นความตั้งใจของผู้ประกอบการที่ต้องการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี หรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ โดยการทำธุรกิจในครอบครัวขนาดเล็กและอยู่นอกระบบ หรืออาจเป็นเพราะกรอบโครงสร้างทางกฎหมาย และสถาบันโดยรวม

ประเทศไทยมีตลาดแรงงานสองระบบ ตลาดแรก คือ ตลาดในระบบซึ่งแรงงานในตลาดนี้ คือ ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดใหญ่ (หรือสถานประกอบการที่จดทะเบียน) ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานและประกันสังคม ตลาดที่สอง คือ ตลาดแรงงานนอกระบบซึ่งแรงงานในตลาดนี้อาจทำธุรกิจส่วนตัว หรือทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทนให้กับครอบครัว หรือลูกจ้างของสถานประกอบการขนาดเล็กที่ไม่ได้จดทะเบียนและขาดการกำกับดูแลจากภาครัฐ ทั้งนี้สามารถแบ่งลักษณะต่างๆ ของแรงงานนอกระบบออกเป็น 4 ประเภทได้แก่

1. คนงานที่รับทำงานไม่เต็มเวลา (Part-Time Worker)
2. คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (Home-Base Worker)
3. คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง (Sub-Contracts Worker)
4. คนงานที่ทำงานระยะสั้น (Short-Time Worker)

นอกจากนี้ ยังสามารถจำแนกประเภทของแรงงานนอกระบบได้ 2 ประเภท ดังนี้

1. กลุ่มที่ทำงานรับจ้าง และมีเงินเดือนประจำได้แก่
 - 1) แรงงานที่รับจ้างเอางานไปทำที่บ้าน
 - 2) แรงงานรับจ้างทำของ
 - 3) แรงงานรับจ้างทำการเกษตรตามฤดูกาล
 - 4) แรงงานประมง
 - 5) งานรับใช้ และคนทำงานบ้าน

- 6) คนขับรถ (ส่วนตัวตามบ้าน) เป็นต้น
2. กลุ่มที่ทำงานอาชีพอิสระทั่วไป ได้แก่
 - 1) คนขับรถรับจ้าง (มอเตอร์ไซค์รับจ้าง แท็กซี่)
 - 2) เกษตรกร ชาวนา ชาวบ้าน
 - 3) แม่ค้าหาบเร่ แผงลอย
 - 4) ช่างเสริมสวย ช่างตัดผม
 - 5) ช่างตัดเสื้อ
 - 6) เจ้าของร้านขายของชำขนาดเล็ก เป็นต้น

2.1.6 การคุ้มครองการทำงานของแรงงานนอกระบบ

ความจำเป็นในการให้ความคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานนอกระบบ มีความสำคัญเพียงใดที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแล และให้ความคุ้มครองแรงงานนอกระบบเหล่านั้นซึ่งโดยหลักการแล้ว การคุ้มครองแรงงาน (Labor Protection) หมายถึงการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standards) ในการใช้แรงงานของลูกจ้าง โดยมีวัตถุประสงค์สุดท้ายเพื่อคุ้มครองลูกจ้างเพื่อมิให้ถูกนายจ้างเอาเปรียบลูกจ้างโดยใช้งานเกินควร ทำให้ลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม และเพื่อขจัดความเดือดร้อนของลูกจ้าง¹⁴ นอกจากนี้แล้วยังต้องหมายถึงการให้ความคุ้มครองด้านสวัสดิการด้านแรงงานด้วย เพราะคำว่าสวัสดิการด้านแรงงานนั้นไม่ควรหมายถึงเฉพาะสวัสดิการของแรงงานในระบบ ที่จะได้รับความคุ้มครองเท่านั้น แต่ควรพิจารณาถึงการได้รับความคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการด้านแรงงานนอกระบบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานซึ่งอยู่นอกระบบเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานให้เท่าเทียมเสมือนกับแรงงานในระบบให้มีความกินดีอยู่ดี มีความมั่นคงในชีวิต และมีความสุขในการดำรงชีพของตนเองและครอบครัวรวมทั้งสวัสดิการด้านต่างๆ ก็ควรจะได้รับการพิจารณาให้ครอบคลุมถึงในด้านของสุขภาพ พละนาามัย การศึกษา ความมั่นคงในการดำรงชีพ การนันทนาการ และการได้รับบริการที่ดี จากทั้งทางภาครัฐและเอกชน เช่นเดียวกันกับแรงงานในระบบได้รับอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ในการที่จะทราบถึงปัญหาและสาเหตุที่แรงงานนอกระบบดังกล่าว

¹⁴ สุชาติริ เสงพุลธนา. (2530). คำบรรยายกฎหมายแรงงาน. หน้า 20.

2.2 สถานะทางกฎหมายของผู้รับงานที่รับไปทำที่บ้าน

2.2.1 ความหมายของงานที่รับไปทำที่บ้าน

สำหรับในประเทศไทยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” มีอยู่ 3 ฉบับ โดยปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติถึงคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ไว้ในมาตรา 22 ดังต่อไปนี้ “งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุก หรือขนถ่ายสินค้า เติร์เรอ งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระบัญญัตินี้ได้”¹⁵

2) กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติถึงคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ลูกจ้างรับจากนายจ้างไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของในบ้านของลูกจ้างหรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานประกอบการของนายจ้างตามที่ได้ตกลงกันเพื่อรับคำสั่ง โดยใช้วัตถุดิบหรืออุปกรณ์ในการผลิตของนายจ้างทั้งหมด หรือบางส่วน และโดยปกติการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิต หรือธุรกิจในความรับผิดชอบของนายจ้าง¹⁶

3) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ได้บัญญัติคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ไว้ในมาตรา 3 หมายความว่า งานที่ผู้จ้างงานในกิจการอุตสาหกรรมมอบให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อนำไปผลิตหรือประกอบกิจการของผู้จ้างงานหรืองานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง และ “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” หมายความว่า บุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งตกลงกับผู้จ้างงานเพื่อรับทำงานอันเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน และ “ผู้จ้างงาน” หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการซึ่งตกลงจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ทำงานที่รับไปทำที่บ้านไม่ว่าตกลงมอบงานโดยตนเองหรือโดยผ่านตัวแทนหรือกระทำในลักษณะผู้รับเหมาช่วงก็ตาม¹⁷

เพื่อให้เข้าใจความหมายของคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” รวมทั้งนิยามศัพท์อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องชัดเจนมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาความหมายของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ตามความหมายของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน¹⁸ (International Labour Convention No.177 Home Work) และข้อแนะ ฉบับที่ 184 ว่าด้วย งานที่รับ

¹⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 22.

¹⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ลงวันที่ 23 เมษายน 2547.

¹⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2553.

¹⁸ International Labour Convention No.177 Home Work, Article1. in1996.

ไปทำที่บ้าน¹⁹ (International Labour Recommendation No.184 Home Work) ซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานที่ประเทศต่างๆ ได้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

“งานที่รับไปทำที่บ้าน” (Home Work) หมายความว่า งานที่ทำโดยบุคคลหนึ่งในบ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่นๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเอง มิใช่สถานที่ทำงานของผู้ว่าจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน (Employer) เพื่อรับค่าตอบแทนจากการก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์หรือบริการตามที่ผู้ว่าจ้างรับไปทำที่บ้านกำหนด โดยไม่คำนึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ สัมภาระ หรือสิ่งของอื่นๆ ที่ใช้ในการทำงาน

อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” (Home Work) โดยตรงแต่ได้บัญญัติว่า บุคคลที่มีสถานะเป็นลูกจ้าง และได้นำงานมาทำที่บ้านของตนเป็นครั้งคราว แทนที่จะทำในสถานที่ทำงานประจำของตนนั้น มิใช่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

“ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน” (Employer) หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านในการประกอบธุรกิจของตน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านคนกลาง (Intermediary) และกฎหมายระดับประเทศจะบัญญัติให้มีคนกลาง (Intermediary) หรือไม่ก็ตาม

การที่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน (International Labour Convention No.177 Home Work) ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” (Home Work) และ “ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน” (Employer) เท่านั้น โดยมีได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” (Homeworkers) ไว้อย่างชัดเจน โดยกล่าวไว้เพียงว่า บุคคลที่มีสถานะเป็นลูกจ้างและได้นำงานมาทำที่บ้านของตนเป็นครั้งคราว แทนที่ ทำที่สถานที่ทำงานประจำของตนนั้นมิใช่ผู้รับงานไปทำที่บ้านตามนัยแห่งอนุสัญญานี้

ความหมายของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” (Home Work) ตามความหมายของข้อแนะนำฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน (International Labour Recommendation No.184 Home Work) ซึ่งปรากฏรายละเอียดดังต่อไปนี้

“งานที่รับไปทำที่บ้าน” (Home Work) หมายความว่า งานที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิได้มีสถานะเป็นลูกจ้างของนายจ้าง รับงานไปทำที่บ้านของบุคคลนั้น หรือในสถานที่อื่นๆ ซึ่งบุคคลนั้นเลือกเอง และมีสถานที่ทำงานของนายจ้าง เพื่อรับค่าตอบแทนโดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ใดเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์ วัสดุ หรือสิ่งของอื่นๆ ที่ใช้ในการทำงาน

¹⁹ International Labour Recommendation No.184 Home Work, Article1. in1996.

“นายจ้าง” (Employer) หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งส่งมอบงานที่รับไปทำที่บ้านในการประกอบธุรกิจของตนไม่ว่าโดยตรงหรือผ่านคนกลาง และไม่ว่ากฎหมายแห่งชาติจะบัญญัติให้มีคนกลางหรือไม่ก็ตาม

จากที่ได้ศึกษาข้อแนะ ฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน (International Labour Recommendation No.184 Home Work) พบว่าได้บัญญัติความหมายของคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” (Home Work) และ “นายจ้าง” (Employer) เท่านั้น โดยมีได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” (Homeworkers) ไว้อย่างชัดเจน

นอกจากความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้วเพื่อความเข้าใจและเป็นแนวทางในการศึกษา ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” และนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับไปทำที่บ้าน

1) รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องมาตรการและแนวทางการส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม ได้ให้ความหมายดังต่อไปนี้

“ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงว่าจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ทำการผลิต ประกอบ หรือทำสิ่งของโดยอาจดำเนินการ โดยหรือผ่านคนกลาง

“ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” (Homeworkers) หมายความว่า ผู้ที่ทำงานให้กับผู้ว่าจ้างโดยตรง ได้รับค่าตอบแทน ทั้งนี้งานที่ต้องเป็นงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยมีลักษณะเป็นการผลิตประกอบ หรือทำสิ่งของส่งมอบให้กับคนกลางหรือผู้ว่าจ้างเท่านั้น ไม่ได้ผลิต ประกอบ หรือเพื่อทำขายเอง

“คนกลาง” (Middleman) หมายความว่า ผู้ดำเนินการเพื่อรับผลประโยชน์โดยส่งมอบ หรือทำให้มีการส่งมอบสิ่งของให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อนำไปใช้ในการประกอบหรือทำสิ่งของ และนำผลิตภัณฑ์ที่ผลิตโดยผู้รับงานไปทำที่บ้านส่งมอบให้ผู้ว่าจ้าง

“ค่าตอบแทน” (Wages) หมายความว่า ค่าจ้างที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับจากผู้ว่าจ้าง โดยอาจเป็นค่าจ้างรายชิ้น หรือแบบเหมาแล้วแต่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้กำหนดเองหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้กำหนด หรือทั้งสองฝ่ายตกลงกัน²⁰

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์มาตรการและแนวทางการส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้กำหนดนิยามศัพท์ทั้งในส่วนของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานที่รับไปทำที่บ้านและในส่วนของค่าตอบแทน แต่มิได้กำหนดว่าค่าตอบแทนนั้นต้องเป็นเงิน แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จึงขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน และผู้รับงานไปทำที่บ้าน

²⁰ จาตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร, ระภาวีน สีหะวานิชพันธ์ และพิมพ์ใจ ไผ่ตรีเปรม. (2554). มาตรการและแนวทางการส่งเสริมผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม (รายงานการวิจัย). หน้า 5.

2) เอกสารสภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ให้ความหมายดังต่อไปนี้

“ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงว่าจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ว่าจะดำเนินการโดยตรงหรือโดยปริยาย หรือผ่านคนกลาง โดยส่งมอบหรือทำให้มีการส่งมอบสินค้าหรือสิ่งของซึ่งจะถูกนำมาใช้ในกระบวนการผลิตที่บ้าน และได้ซื้อสินค้าหรือสิ่งของนั้นกลับมา หรือจ่ายค่าจ้างหลังกระบวนการผลิตสิ้นสุดลง

“ผู้รับงานไปทำที่บ้าน” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้กับผู้ว่าจ้าง คนกลางหรือด้วยความช่วยเหลือของสมาชิกในครัวเรือนหรือกลุ่มโดยรับค่าจ้าง ทั้งนี้งานที่ต้องเป็นงานที่รับไปทำที่บ้านมีลักษณะเป็นการผลิต ประกอบ หรือทำสิ่งของซึ่งไม่ใช่การบริการและสิ่งของที่ผลิตหรือประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดจะส่งให้กับผู้ว่าจ้าง คนกลางหรือสถานประกอบการเท่านั้น ไม่ได้ผลิตประกอบหรือทำเพื่อขายเอง

“คนกลาง” หมายความว่า ผู้ซึ่งดำเนินการเพื่อรับประโยชน์โดยส่งมอบหรือทำให้การส่งมอบสินค้าหรือสิ่งของให้กับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อนำไปใช้ในกระบวนการผลิตที่บ้านหรือในบริเวณบ้าน และสิ่งของที่ผลิตหรือประกอบส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดจะส่งมอบให้ผู้ว่าจ้าง

“บ้านที่ใช้ในการทำงาน” หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างหรือห้องภายในบ้านสิ่งปลูกสร้างซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือสถานที่อื่น ซึ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้เลือก หรือใช้เป็นประจำทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเป็นผลต่อสินค้าหรือสิ่งของตามที่นายจ้างกำหนด

“สถานประกอบกิจการ” หมายความว่า หน่วยงานที่ประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือในสถานที่หรือส่วนของสถานที่โดยมีลูกจ้างทำงาน และหมายความรวมถึงหน่วยเศรษฐกิจที่ประกอบกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่าง ในสถานที่ซึ่งมีที่ตั้งแน่นอนการดำเนินการหรือการควบคุมกระทำโดยเจ้าของซึ่งเป็นบุคคลหรือนิติบุคคล²¹

จากการกำหนดนิยามศัพท์ของเอกสารสภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน แม้จะมีใช้นิยามศัพท์ในส่วนของคำตอบแทนจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้านแต่ก็ได้ให้นิยามในส่วนของ “บ้านที่ใช้ในการทำงาน” และ “สถานประกอบกิจการ” ทั้งนี้เพราะการรับงานไปทำที่บ้านนั้นเป็นการทำงานในสถานที่ที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้เลือกเอง ไม่ใช่การทำงานในสถานประกอบกิจการดังที่ลูกจ้างธรรมดาในสถานประกอบการของนายจ้าง

²¹ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน กองวิชาการและแผนงาน. (2543). สภาพการจ้างและการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน. หน้า 2.

2.2.2 ลักษณะและรูปแบบของงานที่รับไปทำที่บ้าน

ลักษณะและรูปแบบของการรับงานไปทำที่บ้าน มีลักษณะหลากหลายตามสภาพของแต่ละลักษณะของงานแต่ละงานและสภาพของท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่รับงานนั้นๆ ไปทำที่บ้าน แต่โดยทั่วไปแล้วสามารถจำแนกลักษณะและรูปแบบของการรับงานไปทำที่บ้าน ได้ดังนี้ กล่าวคือ

2.2.2.1 สภาพทั่วไปของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะมีกระจายอยู่ทั่วไปเป็นจำนวนมากทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ในตัวเมืองของแต่ละจังหวัด และในชนบท โดยแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง เว้นแต่แรงงานเกี่ยวกับการทำเหล็ก การทำมิด หรือแรงงานที่จะต้องใช้กำลังอย่างมากจะเป็นแรงงานชาย การศึกษาจะจบในระดับประถม บางคนรับงานเฉพาะช่วงที่ว่างงานในไร่นา บางคนก็รับงานประจำยึดเป็นอาชีพหลักและแรงงานกลุ่มนี้ยังเป็นกลุ่มที่ไม่มีทางเลือกในการประกอบอาชีพเนื่องจากมีอายุมากขึ้น สุขภาพไม่แข็งแรง ไม่สามารถทำงานหนักได้ และแรงงานบางคนต่างๆ ที่รู้ว่าการค่าแรงต่ำ การจ่ายเงินล่าช้า การได้งานทำที่ไม่สม่ำเสมอ และสุขภาพแย่ลงเมื่อทำงานไปนานๆ จนทำให้บางคนเป็นหนี้ชรา กระเพาะปัสสาวะอักเสบ เป็นริดสีดวงทวาร ปวดหลัง เนื่องจากการนั่งทำงานในลักษณะเดียวเป็นเวลานานๆ หรือมีฝุ่นแดงที่ผิวหนัง เวียนศีรษะเนื่องจากการแพ้สารเคมีจากงานที่ทำแต่ก็ยังคงรับงานมาทำเนื่องจากฐานะยากจนและเพื่อที่จะช่วยเหลือฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวอีกทางหนึ่ง และในบางกรณีการทำงานช่วงแรกอาจเป็นช่วงทดลองงานหรือฝึกงาน อาจได้รับค่าจ้างหรือไม่ได้รับค่าจ้างก็ได้ เมื่อมีฝีมือที่ดีขึ้นจึงจะได้ค่าจ้างตามผลงานแต่หากไม่มีฝีมือจะไม่ได้งานทำ ส่วนงานที่รับมาทำมีทั้งงานประเภทที่ต้องใช้ฝีมือและไม่ต้องใช้ฝีมือ เช่น การเย็บเสื้อผ้า การเจียรไนพลอย การจักสาน ค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับจำนวนผลงานที่ทำได้ใครทำได้มากก็ได้ รายได้มากทำให้บางคนต้องทำงานโดยไม่มีวันหยุดวันลา การจ่ายค่าจ้างล่าช้า อัตราค่าจ้างจะถูกกำหนดโดยนายจ้างและจะแตกต่างกันไปตามลักษณะของงาน นอกจากค่าจ้างแล้วจะไม่ได้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ ไม่มีสวัสดิการแรงงานใดๆ สำหรับแรงงานกลุ่มนี้²² ไม่มีอำนาจต่อรองกับนายจ้าง การจ้างงานไม่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร การทำงานจะทำที่บ้านตนเอง เว้นแต่บางงานไม่สามารถที่จะทำที่บ้านตนเองได้เนื่องจากจะต้องใช้เครื่องมือและสถานที่โดยเฉพาะ

²² วิจิตร พรหมพันธุ์ และชัยวัฒน์ เกิดผล. (2528). *สภาพการทำงานของคนงานหญิงทำงานตามผลงานในประเทศไทย*. หน้า 11-16.

จึงต้องไปทำที่บ้านของผู้ว่าจ้าง เช่น งานแกะสลัก ทำอิฐ และเมื่อได้รับอันตรายจากงานที่ทำจะ
ไม่ได้รับความช่วยเหลือใดๆ จากนายจ้างต้องรับผิดชอบตัวเอง²³

2.2.2.2 ลักษณะของแรงงาน และการดำเนินกิจการหรือการประกอบกิจการของ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

การดำเนินกิจการหรือการประกอบกิจการของผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นการดำเนินการ
หรือการประกอบกิจการเพื่อผลิตหรือแปรรูปสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นธุรกิจในการค้าของ
ผู้ประกอบการอื่นที่มอบงานหรือว่าจ้างให้ผู้รับงานเป็นผู้ดำเนินการผลิตหรือแปรรูปแทน
ผู้ประกอบการ ไม่ใช่การดำเนินการหรือประกอบการในการผลิตหรือการแปรรูปเพื่อเป็นสินค้าหรือ
ผลิตภัณฑ์ในนามตนเองและหรือเพื่อการขายหรือจำหน่ายด้วยตนเองของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
เท่านั้น และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ก็จะส่งสินค้าหรือผลิตภัณฑ์คืนให้แก่ผู้ประกอบการหรือ
ผู้ว่าจ้างนั้น โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านจะรับงานดังกล่าวมาดำเนินการหรือประกอบการในครัวเรือน
ของตนเองภายใต้เงื่อนไขกำหนดเวลา และภายใต้การควบคุมของผู้ประกอบการที่แท้จริงหรือ
ผู้ว่าจ้าง ส่วนลักษณะของแรงงานที่รับไปทำที่บ้านอาจเป็นการทำงาน โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็น
ผู้ดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวโดยตรง หรืออาจได้รับความช่วยเหลือจากคนอื่นๆ ในครอบครัว
มาช่วยกันทำงานดังกล่าวหลายคนก็ได้แต่ส่วนใหญ่จะเป็นกรณีหลังมากกว่ากรณีแรก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ
ลักษณะของงานและจำนวนสมาชิกในครอบครัวของผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้น

แต่การรับงานไปทำที่บ้านในบางลักษณะการดำเนินกิจการหรือการประกอบกิจการ
อาจจะทำในนามของกลุ่ม โดยสมาชิกของกลุ่มจะช่วยกันทำหรือแบ่งหน้าที่กันทำในแต่ละส่วนโดย
การดำเนินกิจการหรือประกอบกิจการจะทำ ณ สถานที่ที่กลุ่มร่วมกันกำหนด โดยจะมีผู้นำกลุ่มหรือ
คณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการหรือการประกอบกิจการแทนกลุ่มในนามของกลุ่ม

2.2.2.3 ลักษณะของปัจจัยที่ใช้ในการดำเนินกิจการหรือประกอบการ

ปัจจัยที่ใช้ในการดำเนินกิจการ หรือประกอบการไม่ว่าจะเป็นในส่วนของที่ดิน
โรงเรือน เครื่องมือ วัสดุคิบ และเงินทุน หากเป็นการรับงานไปทำที่บ้านในลักษณะของครัวเรือน
ปัจจัยในรูปของที่ดิน โรงเรือน ส่วนใหญ่จะเป็นของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนวัสดุคิบส่วนใหญ่
ผู้ว่าจ้าง หรือผู้แปรรูป หรือผู้ประกอบการขึ้นส่วนวัสดุคิบ เป็นผู้จัดหาให้หรือผู้รับงานไปทำที่บ้านซื้อ
ผ่านบุคคลเหล่านั้น ส่วนเครื่องมือส่วนใหญ่เป็นของผู้รับงานไปทำที่บ้านแต่บางส่วนผู้ว่าจ้าง หรือ
ผู้แปรรูป หรือผู้ประกอบการขึ้นส่วนวัสดุคิบ เป็นผู้ดำเนินการจัดหา เข้าซื้อให้ ส่วนเงินทุนผู้รับงานไป

²³ กรมแรงงาน. (2529). รายงานสรุปผลการศึกษาสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานของผู้รับงาน
ไปทำที่บ้าน. หน้า 1-68.

ทำที่บ้านส่วนใหญ่ต้องจัดหาเอง ซึ่งมักจะมีจำนวนจำกัดต้องหาแหล่งเงินกู้เอง โดยเงินกู้นี้ดังกล่าว มักอัตราดอกเบี้ยสูง

ส่วนการรับงานไปทำที่บ้านในลักษณะของกลุ่ม ที่ดิน โรงงาน เรือนจะเป็นของสมาชิก หรือของกลุ่ม ส่วนเครื่องมือจะเป็นของสมาชิกหรือของกลุ่มหรืออาจได้รับสมาชิกหรือของกลุ่ม จัดหาเองและจัดหาในนามของกลุ่มหรือซื้อผ่านผู้ว่าจ้างหรือผู้แปรรูปหรือผู้ประกอบชิ้นส่วน วัตถุดิบหรือบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้จัดหาให้

2.2.2.4 ลักษณะของงาน การรับงาน การส่งงานและความสัมพันธ์ทางกฎหมายในงาน ที่รับมาทำที่บ้าน

โดยลักษณะของงานที่รับมาทำที่บ้านนั้น หากพิจารณาลักษณะของกฎหมายที่ใช้บังคับ ในขณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบการรับช่วงการผลิต (Subcontracting) หรือจ้างทำของ ที่ผู้ประกอบการหนึ่ง หรือผู้ว่าจ้าง (Contractors) จ้างให้อีกบุคคลหนึ่งเป็นผู้รับจ้างหรือผู้รับช่วงการผลิต (Subcontractors) ทำการผลิตหรือแปรรูปสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ซึ่งอาจเป็นชิ้นส่วน (Parts) หรือ ส่วนประกอบ (Components) ทั้งในส่วนประกอบที่เป็นส่วนย่อยหรือส่วนประกอบที่เป็นส่วน สมบูรณ์ของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์นั้นเพื่อประกอบเป็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่เป็นธุรกิจทางการค้า ของผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างนั้น โดยตรง โดยแรงงานเหล่านั้นจะได้รับค่าตอบแทนตามปริมาณ งานที่ส่งให้ผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้าง ระบบการรับช่วงการผลิตหรือรับจ้างทำของในกรณีนี้ จึงประกอบด้วยผู้ว่าจ้างและผู้รับช่วงการผลิต แต่ตามข้อเท็จจริงงานในส่วนของการรับงานไปทำที่ บ้านผู้รับงานไปทำที่บ้านแต่ละคนถือเป็นผู้รับช่วงการผลิต แต่อาจจะติดต่อกับผู้ว่าจ้างหรือตัวแทน ของผู้ว่าจ้างหรือผู้ผลิต โดยตรง หรืออาจไม่ได้เป็นผู้รับงานจากผู้ว่าจ้างโดยตรงแต่เป็นการรับงาน โดยผ่านคนกลางอีกทอดหนึ่งหรือหลายๆ ทอดก็ได้ส่วนการรับงานไปทำที่บ้านในลักษณะของกลุ่ม จะทำการโดยผ่านกลุ่มต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มผู้ผลิต กลุ่มอาชีพ กลุ่มแม่บ้าน โดยแต่ละกลุ่ม จะมีผู้นำกลุ่มหรือคณะกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการแทนกลุ่มทั้งทางตรงและทางอ้อม

ดังนั้น หากแยกนิติสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรับงานไปทำที่บ้าน สามารถจัดกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพที่เกี่ยวข้องออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้ว่าจ้างหรือผู้ประกอบการ กลุ่มคนกลาง และกลุ่มผู้ดำเนินการผลิตหรือกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยตรง โดยมีนิติสัมพันธ์ ต่อกันในทางกฎหมายในลักษณะของการรับเหมาช่วงการผลิตหรือการจ้างทำของเป็นตัวเชื่อม ระหว่างกลุ่มทั้ง 3 เข้าด้วยกัน โดยแต่ละกลุ่มจะมีบทบาทในลักษณะของงาน การรับงาน การส่งงาน และความสัมพันธ์ทางกฎหมายต่อกัน ดังนี้

ผลิตหรือการจ้างทำของเป็นตัวเชื่อมระหว่างกลุ่มทั้ง 3 เข้าด้วยกัน โดยแต่ละกลุ่มจะมีบทบาทในลักษณะของงาน การรับงาน การส่งงานและความสัมพันธ์ทางกฎหมายต่อกัน ดังนี้
ผลิตหรือการจ้างทำของเป็นตัวเชื่อมระหว่างกลุ่มทั้ง 3 เข้าด้วยกัน โดยแต่ละกลุ่มจะมีบทบาทในลักษณะของงาน การรับงาน การส่งงานและความสัมพันธ์ทางกฎหมายต่อกัน ดังนี้

1) กลุ่มผู้ประกอบการเป็นกลุ่มที่มอบงานให้แก่ผู้รับงาน ไปทำที่บ้านเป็นผู้ผลิตหรือแปรรูปเป็นสินค้าหรือผลิตภัณฑ์แล้วส่งของดังกล่าวเป็นส่วนที่เป็นธุรกิจการค้าของตนแทนการผลิตหรือแปรรูปในสถานประกอบการหรือโรงงาน โดยคนงานของตนเอง โดยการมอบงานอาจมอบผ่านกลุ่มคนกลาง หรือมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยตรงก็ได้ โดยกลุ่มผู้ประกอบการอาจเป็นผู้มีหน้าที่จัดการและควบคุมกระบวนการผลิตทุกขั้นตอนให้ได้ผลิตภัณฑ์ที่มีรูปแบบและคุณภาพตามที่ผู้ประกอบการต้องการหรือมอบหมายให้กลุ่มคนกลางเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวแทนภายในกำหนดระยะเวลาที่ผู้ประกอบการกำหนดไว้ โดยในการทำหน้าที่ดังกล่าว ผู้ประกอบการหรือกลุ่มคนกลางอาจเป็นผู้ลงทุนจัดซื้อวัตถุดิบเองทั้งหมดให้มีก็ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างกัน

บางกรณีในการรับงาน ทางผู้ประกอบการจะเข้ามาติดต่อกับกลุ่มคนกลางซึ่งเป็นหัวหน้าสายในแต่ละหมู่บ้านในลักษณะของการตกลงกันด้วยวาจา ไม่มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ผู้ประกอบการมีต่อหัวหน้าสาย และหัวหน้าสายมีต่อกลุ่มผู้ผลิตหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งส่วนใหญ่หัวหน้าสายดังกล่าวจะเป็นผู้ที่เคยทำงานในโรงงานของผู้ประกอบการมาก่อนจึงมีความยืดหยุ่นพอสมควร และมีการต่อรองการทำงานกันมากกว่าการควบคุมโดยระเบียบที่เคร่งครัด

2) กลุ่มคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างกลุ่มผู้ประกอบการกับกลุ่มผู้ดำเนินการผลิตหรือรับงานไปทำที่บ้าน โดยเมื่อกลุ่มคนกลางได้รับงานมาจากผู้ประกอบการ จะจ่ายงานให้แก่กลุ่มผู้ดำเนินการผลิตหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยตรงหรืออาจจะผ่านกลุ่มคนกลางเป็นผู้ช่วยทำให้เกิดการขนย้ายฐานการผลิตจากกลุ่มผู้ประกอบการไปยังผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยบางกรณีผู้ประกอบการเป็นผู้ผลิตวัสดุ รับ-ส่งวัสดุ จ่ายเงินส่วนเมื่อผลิตสินค้าเสร็จกลุ่มคนกลางจะเป็นผู้เก็บสินค้าที่ทำสำเร็จ และเป็นผู้รวบรวมสินค้าที่ทำเสร็จแล้วส่ง ผู้ประกอบการ นอกจากนี้ยังผู้รับค่าจ้างจากผู้ประกอบการมาแจกจ่ายให้กับแรงงาน เหล่านั้นและบางกรณียังเป็นตัวการสำคัญในการต่อรองด้านราคาปริมาณและประเภทของวัสดุที่นำมาผลิตให้แก่กลุ่มผู้ดำเนินการผลิตหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วย

ในกรณีที่ต้องผ่านงานจากกลุ่มคนกลางทางผู้ดำเนินการผลิตหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน จะไม่มีนิติสัมพันธ์กับผู้ประกอบการ โดยตรง ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มคนกลางกับกลุ่มผู้ดำเนินการผลิตหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนใหญ่จะเริ่มมาจากกลุ่มเครือญาติก่อนแล้วขยายวง

ออกไปสู่เพื่อนบ้านบางครั้งที่ได้ลี้ซิดแล้วผู้อื่นในชุมชน ทำให้การเข้าถึงงานของกลุ่มผู้ดำเนินการผลิตหรือผู้รับงานไปทำที่บ้านบางครั้งต้องขึ้นอยู่กับพิจารณาของกลุ่มคนกลางเป็นหลัก หากไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มคนกลางได้มากนัก บางคนทั้งๆ ที่รู้ว่าค่าแรงต่ำการจ่ายเงินล่าช้า การไต่งานทำที่ไม่สม่ำเสมอ และสุขภาพแย่งลงเมื่อทำงานไปนานๆ²⁴ ก็ไม่กล้าที่จะเรียกร้องหรือต่อรองกับกลุ่มคนกลางเพราะกลัวว่ากลุ่มคนกลางจะไม่ให้งานทำหรือไม่เห็นด้วยกับข้อต่อรองของตน

3) กลุ่มผู้ดำเนินการผลิตหรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน กลุ่มนี้ถือว่าเป็นกลุ่มสุดท้ายที่มีหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการผลิตโดยตรง ซึ่งอาจเป็นการผลิตในครัวเรือนโดยสมาชิกคนหนึ่งคนใดในครัวเรือนนั้น หรือมีสมาชิกในครัวเรือนเป็นผู้ช่วยเหลือ หรือเป็นกลุ่มโดยสมาชิกในกลุ่มช่วยกันผลิต โดยการรับงานอาจรับงานผ่านกลุ่มคนกลาง หรือรับงานจากผู้ประกอบการเองโดยตรงก็ได้

ดังนั้น จากลักษณะและรูปแบบของการรับงานไปทำที่บ้านข้างต้นกล่าวได้ว่า งานที่รับไปทำที่บ้านเป็นงานที่เชื่อถือความสัมพันธ์ในลักษณะส่วนตัวระหว่างผู้ที่ให้งานกับผู้รับงานมากกว่าที่จะยึดความผูกพันทางกฎหมาย เนื่องจากหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งก็จะเลิกส่งงานให้และอีกฝ่ายก็ไม่รับงานของอีกฝ่ายหนึ่งมาทำ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นการผูกพันกันแบบหลวมๆ และไม่ได้มุ่งผลให้มีผลบังคับตามกฎหมายอย่างจริงจัง

2.2.2.5 ลักษณะการประกอบการของผู้รับงานไปทำที่บ้าน

การรับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบการรับเหมาช่วงการผลิตเกิดขึ้นจากการที่ครัวเรือนหรือกิจการหนึ่งได้รับเหมางานของกิจการอื่น มาทำการผลิตหรือประกอบชิ้นส่วนที่บ้านหรือถิ่นพำนักของตนเอง เมื่อทำการผลิตแล้วจึงส่งคืนหรือขายคืนให้แก่ผู้ว่าจ้าง โดยที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะรับค่าตอบแทนตามผลงานของตน ซึ่งปกติมักเป็นอัตรารายขึ้น รายงานการศึกษาจากแหล่งต่างๆ เช่น การศึกษาของ Donald Mead (1981) Amara Pongsapich (1992) Voravide Charoenloet (1992) Mingsarm Kaosa-ad (1993) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2533) นฤมล นิราทร (2537) ประดิษฐ์ ชาติสมบัติ (2537) และ ภาคสนามในการประเมินโครงการรับงานไปทำที่บ้านของ ILO ในระหว่างตุลาคม 2538 การรับงานไปทำที่บ้านอาจจำแนกตามลักษณะการประกอบการได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ คือ

1) การรับงานไปทำที่บ้านของครัวเรือน

ครัวเรือนที่รับงานไปทำที่บ้านได้ติดต่อโดยตรงกับผู้ว่าจ้าง หรือติดต่อผ่านตัวแทน หรือผู้รับเหมาช่วงรายเล็กๆ ในท้องถิ่น เมื่อรับงานไปแล้วผู้รับงานอาจทำงานคนเดียวหรือทำงานช่วยกันโดยสมาชิกครัวเรือนรวมทั้งลูกหลานด้วยก็ได้ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกรณีหลังมากกว่ากรณีแรก วัตถุประสงค์

²⁴ จริญญา วงษ์. (2541). *แรงงานสตรีอีสาน การรับช่วงการผลิตของอุตสาหกรรมดอกไม้ประดิษฐ์ (โครงการฝึกอบรมนักวิจัยด้านสตรีศึกษา รุ่นที่สาม พ.ศ. 2539-2540)*. หน้า 54-62.

และปัจจัยการผลิตต่างๆ มักจะได้รับจากผู้ว่าจ้างหรือตัวแทน เมื่อทำงานเสร็จจะส่งคืนให้กับผู้ว่าจ้างโดยตรง ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับค่าตอบแทนตามปริมาณในอัตรารายชิ้นซึ่งมีการบอกกล่าวล่วงหน้า ในกรณีนี้เห็นได้ว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านทำการผลิตตามคำสั่งของผู้ว่าจ้าง ผู้รับงานไปทำที่บ้านจึงน่าจะมีสถานภาพเป็นลูกจ้างของผู้ว่าจ้างแต่เนื่องจากผู้รับงานไปทำที่บ้านมิได้ทำงานในสถานประกอบการของนายจ้าง แรงงานประเภทนี้ถึงไม่ได้รับความคุ้มครองในลักษณะเช่นเดียวกับลูกจ้างปกติ

2) การรับงานไปทำที่บ้านของกลุ่ม

ในบางกรณีผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มสมาชิกของกลุ่มอาจเป็นผู้ตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียงกันหัวหน้ากลุ่มหรือผู้แทนกลุ่มได้รับงานจากผู้ว่าจ้าง และนำมาแจกจ่ายแก่บรรดาสมาชิก เมื่อสมาชิกรับงานไปแล้วอาจจะทำงานในสถานที่เดียวกัน เช่นที่บ้านของหัวหน้ากลุ่ม หรืออาจจะทำงานที่บ้านของตนเองก็ได้ เมื่อทำงานหรือประกอบชิ้นส่วนเสร็จแล้วก็จะนำมาส่งที่กลุ่ม ซึ่งหัวหน้ากลุ่มอาจจะมอบให้คนอื่นประกอบชิ้นตอนอื่นของกระบวนการผลิตก็ได้ เมื่องานเสร็จตามที่ผู้ว่าจ้างได้กำหนดไว้ทางกลุ่มจะส่งผลิตภัณฑ์คืนให้แก่ผู้ว่าจ้าง และได้รับค่าตอบแทนตามปริมาณงาน ค่าตอบแทนจะนำไปแบ่งปันระหว่างหมู่สมาชิกตามที่ตกลงกันได้

การรับงานไปทำที่บ้านโดยผ่านกลุ่มพบเห็นในทุกภาคของประเทศแต่ไม่มากโดยทั่วไปมักจะพบในอุตสาหกรรมที่มีกระบวนการผลิตหลายขั้นตอนและต่อเนื่อง แต่ละขั้นตอนอาจใช้ความชำนาญเฉพาะอย่าง เช่น การทำชิ้นส่วน การประกอบ การขัดมัน ขั้นตอนเหล่านี้หากทำคนเดียวจะใช้เวลามาก ทำได้ช้า แต่หากแบ่งกันทำแต่ละขั้นตอนจะมีความชำนาญ และทำได้ดีมาก การดำเนินการของกลุ่มอาจมีหลายรูปแบบ มีตั้งแต่กลุ่ม แม่บ้าน กลุ่มสตรี กลุ่มประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งมีทั้งกลุ่มที่จัดตั้งโดยทางการกลุ่มที่รวมกันตามธรรมชาติ โดยปกติมักจะมีหัวหน้าหรือประธานกลุ่มและกรรมการเป็นผู้รับผิดชอบ กลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านได้พัฒนามาจากกลุ่มต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ในการรับงานไปทำที่บ้านสมาชิกของกลุ่มจะเน้นผู้ผลิต ส่วนปัจจัยการผลิต เช่น เครื่องมือเงินทุน และวัตถุดิบ อาจจะมาจกหลายแหล่งขึ้นอยู่กับประเภทของอุตสาหกรรม เช่น อาจมาจากเงินทุนของกลุ่ม การช่วยเหลือของรัฐ การเช่าซื้อ หรือมาจากผู้ว่าจ้างโดยตรง เมื่อกลุ่มทำการผลิตหรือประกอบผลิตภัณฑ์ตามที่ว่าจ้างได้กำหนดก็ส่งคืนหรือขายให้กับผู้ว่าจ้าง ทางกลุ่มก็จะได้รับค่าตอบแทนตามผลงานในลักษณะเช่นนี้ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจไม่ได้ติดต่อกับนายจ้างโดยตรงแต่ติดต่อผ่านกลุ่ม แม้ว่าโดยพฤตินัยผู้รับงานไปทำที่บ้านให้แก่ผู้ว่าจ้าง แต่ความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้างและลูกจ้างค่อนข้างห่างไกลสิทธิและการคุ้มครองในฐานะลูกจ้างจึงแทบไม่ได้มีการคำนึงถึง

3) ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว

ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวที่มีกิจการเป็นของตนเองทำการผลิตสินค้าหรือบริการหรืออุตสาหกรรมโดยใช้แรงงานและอุปกรณ์ของครัวเรือน อาจกลายเป็นผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้รับช่วงการผลิตได้ เมื่อมีกิจการขนาดใหญ่หรือพ่อค้ามาติดต่อจ้างให้ทำการผลิตปรากฏการณ์ในลักษณะดังกล่าวพบเห็นได้ในหลายท้องที่ ทั้งนี้เพราะ

(1) ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวสามารถทำการผลิตสินค้าและมีความชำนาญอยู่แล้ว

(2) ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวอาจมีงานไม่มาก จึงสามารถรับงานจากผู้ว่าจ้าง

(3) กรณีที่กิจการขนาดใหญ่มีงานล้นมือหรือพ่อค้าต้องการสินค้าไปจำหน่าย จึงหันมาว่าจ้างกิจการขนาดเล็กซึ่งเป็นผู้ชำนาญอยู่แล้วทำการผลิตสินค้าให้ตน ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวอาจจะเป็นสมาชิกของครัวเรือน หรือกิจการของครัวเรือน ซึ่งปกติทำการผลิตเพื่อกิจการของตนเอง แต่หากมีกิจการอื่นมาว่าจ้างให้ทำการผลิตก็จะรับเหมาช่วงการผลิตในกรณีเช่นนี้ ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวก็จะเป็นผู้รับเหมางานไปทำที่กิจการของตนเอง

4) ผู้รับเหมาช่วงการผลิตขนาดเล็ก

ผู้ประกอบกิจการส่วนตัว มีสถานที่ทำการและเครื่องมืออุปกรณ์เป็นของตนเองปกติอาจเป็นผู้ทำการผลิตของตนเอง เมื่อรับเหมาช่วงการผลิตจากกิจการอื่น อาจจะมีงานล้นมือและจำเป็นต้องอาศัยแรงงานจ้างจากนอกครัวเรือน บางกิจการอาจมีแรงงานหลายคน แรงงานจ้างเหล่านี้บางคนอาจได้รับค่าจ้างเป็นรายวันหรือรายเดือน แต่บางรายอาจได้รับค่าจ้างเป็นรายชิ้นหรือตามส่วนแบ่ง เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้รับเหมาช่วงการผลิต และมีแรงงานจ้างจำนวนหนึ่งในกิจการ ในกรณีเช่นนี้ผู้ประกอบกิจการส่วนตัวเป็นผู้รับเหมาช่วงการผลิตและเป็นนายจ้างอยู่ด้วย แต่เนื่องจากกิจการในลักษณะนี้เป็นกิจการขนาดเล็ก และหากมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการรับช่วงการผลิต ผู้รับช่วงการผลิตในลักษณะเช่นนี้ จึงมีสภาพเช่นเดียวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านของครัวเรือน

2.2.3 ความจำเป็นในการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการแรงงานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

2.2.3.1 การคุ้มครองและการจัดสวัสดิการด้านแรงงานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

ความหมายของคำว่า แรงงาน การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการแรงงาน

คำว่า “แรงงาน” คือ แรงงานที่เกิดจากการใช้กำลังแรงงานทางกายภาพหรือกำลังสมองของมนุษย์เป็นตัวจักรสำคัญในการก่อให้เกิดผลิตภัณฑ์และปัจจัยในการผลิต การค้นคิด การสร้างสรรค์และการประดิษฐ์ผลงานหรือผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ เพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันในสังคม

แรงงานของมนุษย์เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับมนุษย์มาแต่ดึกดำบรรพ์ที่มนุษย์ทุกคนจักต้องใช้แรงงานทางกายภาพหรือสมองทำงานเพื่อการยังชีพของตนเองและครอบครัวทั้งนี้ก็เพื่อดำรงชีพ

และการอยู่รอดของชีวิต ในระยะเริ่มต้นการใช้แรงงานดังกล่าวจะใช้ทำอยู่ในหมู่ครอบครัว เช่น การทำไร่ ทำสวน ปลูกผัก ในระยะต่อมาเมื่อเกิดความเจริญในทางอุตสาหกรรม มีเครื่องจักร เครื่องกล เข้ามาเกี่ยวข้อง การใช้กำลังแรงงานของมนุษย์จึงถูกตัดตอนลงไป เหลือเพียงแรงงานบางส่วนที่ใช้ ในการควบคุมเครื่องจักรเครื่องกลให้ทำงานเพื่อเกิดผลผลิตตามที่ตนต้องการแทนการใช้แรงงาน ของมนุษย์ทั้งหมด อย่างไรก็ตามก็คิดว่า แรงงานนั้นอาจแยกเป็นแรงงานเด็ก แรงงานหญิงและแรงงาน ทัวไปที่ทำอยู่ในระบบโรงงานและนอกระบบโรงงานซึ่งมีขอบเขตและวิธีการทำงานแตกต่างกันไป

ดังนั้น ในการทำงานจึงต้องคำนึงถึงความสมบูรณ์ของร่างกายของผู้ที่ทำงานสติปัญญา ความสามารถและความรับผิดชอบต่องานที่ได้รับมอบหมาย การใช้กำลังแรงงานระหว่างเด็กผู้หญิง กับผู้ใหญ่ซึ่งมีความหนักเบาไม่เท่ากัน และโอกาสการเข้าสู่ระบบของแรงงานในระบบไม่เท่ากัน แต่ในความเป็นจริงนายจ้างมักจะใช้บุคคลเหล่านี้ทำงานเท่าๆ กันหรือมอบหมายงานให้ทำโดยที่ แรงงานเหล่านั้นไม่มีอำนาจในการต่อรอง และมีได้นึกถึงกำลังความสามารถและสติปัญญาว่าจะ ทำได้หรือไม่ อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ที่ใช้กำลังแรงงาน

เพื่อให้การใช้กำลังแรงงานเป็นไปตามความเหมาะสมตามกำลังความสามารถของผู้ใช้ แรงงาน รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อกำหนดระเบียบต่างๆ กำหนดกรอบและขอบเขตที่ นายจ้างต้องปฏิบัติต่อผู้ใช้แรงงานให้เป็นธรรมมากที่สุด เพื่อเป็นการคุ้มครองการทำงานของผู้ใช้ แรงงานรวมถึงผู้ที่รับงานไปทำที่บ้านด้วยเพื่อลดปัญหาต่างๆ อันอาจเกิดตามมาภายหลังได้ ดังนั้น การคุ้มครองแรงงานก็คือการที่รัฐออกกฎหมายเพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติต่อ ผู้ใช้แรงงานและถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ นายจ้างจะทำข้อสัญญาขงเว้นกับลูกจ้างให้มีมาตรฐานต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้

สวัสดิการ (Welfare) ถือเป็นประโยชน์แก่กุลด้านแรงงานอีกอย่างหนึ่งที่องค์กรหรือนายจ้าง จัดให้แก่ผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในองค์กรหรือนายจ้างนั้น นอกเหนือจากค่าจ้างหรือค่าแรงที่ ผู้ใช้แรงงานนั้นได้รับ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าคลอดบุตร ค่าเล่าเรียนบุตร เงินช่วยเหลือเนื่องจาก การออกจากงาน หรือ การเกษียณอายุหรือเงินกู้เพื่อการเคหะดอกเบี้ยต่ำ หรือเงินหรือการช่วยเหลือ ในรูปแบบอื่นที่องค์กรหรือนายจ้างนั้นจัดให้มีรวมทั้งการอำนวยความสะดวกหรือความปลอดภัย ในการทำงานให้แก่ผู้ใช้แรงงานนั้นๆ ทั้งนี้การจัดสวัสดิการดังกล่าวไว้ก็เพื่อการสร้างแรงจูงใจให้ เกิดขวัญและกำลังใจในการทำงานให้แก่องค์กรและนายจ้าง และยังทำให้ผู้ใช้แรงงานเกิดความ มั่งคั่งในการดำเนินชีวิตของตนมากยิ่งขึ้น

ส่วนแรงงาน (Labour) เป็นแรงงานที่เกิดจากแรงงานของมนุษย์ไม่ว่าแรงงานนั้นจะเกิด การใช้กำลังกายหรือกำลังสมองก็ตามถือว่าเป็นแรงงานเช่นกัน โดยการใช้แรงงานนั้นก็เพื่อให้ได้มา ซึ่งค่าจ้างหรือสินจ้าง เพื่อนำมาซึ่งความมั่นคง ในการดำรงชีพของผู้ใช้แรงงานนั่นเอง และโดยผล

ของการใช้แรงงานดังกล่าวนอกจากจะเกิดประโยชน์ต่อผู้ใช้แรงงานโดยตรงแล้วยังได้ก่อให้เกิดผลผลิตทางด้านเศรษฐกิจและสร้างความเจริญต่อสังคมและประเทศชาติโดยตรง

ดังนั้น การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการหมายความถึงการที่องค์กรหรือนายจ้างได้จัดการด้านแรงงานให้เป็นไปอย่างน้อยก็เท่ากับมาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด และการจัดประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นสวัสดิการสำหรับผู้ใช้แรงงานที่ทำงานให้แก่องค์กรหรือนายจ้าง นอกเหนือจากค่าจ้างหรือสินจ้างที่ผู้ใช้แรงงาน ได้รับการจัดการนั้นก็เพื่อเป็นการสร้างขวัญกำลังใจ ความปลอดภัยในการทำงานและเป็นการสร้างความผาสุกทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และความมั่นคงในการดำเนินการนั้นจะเกิดจากนายจ้าง รัฐ แรงงานหรือองค์กรด้านแรงงานก็ตาม

2.2.3.2 การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการแรงงานกับสวัสดิการสังคม

การคุ้มครองและสวัสดิการด้านแรงงานกับสวัสดิการด้านสังคมถือเป็นส่วนหนึ่งของกันและกัน แต่ถ้าเป็นความหมายอย่างแคบ คำว่า สวัสดิการสังคม ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า สวัสดิการด้านแรงงาน แต่ถ้ามีการจัดการในด้านสวัสดิการด้านแรงงานกับสวัสดิการด้านสังคมแบบแยกส่วนกันในการบริหารจัดการก็อาจถือได้ว่าเป็นคนละส่วนคนละประเด็นกันไปได้

จากความเกี่ยวพันกันดังกล่าวสวัสดิการด้านแรงงานน่าจะมีความสำคัญที่ขาดไม่ได้ เพราะการคุ้มครองและสวัสดิการด้านแรงงานไม่ควรมีผลครอบคลุมถึงแต่เฉพาะการมีรายได้และการมีงานทำของแต่ละบุคคลเท่านั้น แต่ควรพิจารณาถึงความกินดีอยู่ดีและความมั่นคงในชีวิตและความผาสุกในการดำรงชีพของประชาชนแต่ละคนแต่ละครอบครัวด้วยว่ามีมากน้อยเพียงใด และนอกจากจะพิจารณาถึงปัจจัยสิ่งที่ประชาชนแต่ละคนแต่ละครอบครัวได้รับแล้วก็พิจารณาให้ครอบคลุมถึงในด้านสุขภาพ พละนามัย การศึกษา ความมั่นคงในการดำรงชีพ การได้รับการบริการที่ดีและการนันทนาการต่างๆ ให้แก่ผู้ใช้แรงงานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมด้วย เพราะกำลังแรงงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านถือเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และนับวันจะเพิ่มความสำคัญมากยิ่งขึ้นทุกวัน

2.2.3.3 เหตุผลและความจำเป็นในการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการแรงงานสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้าน

จากแนวความคิดและหลักทฤษฎีที่เกี่ยวกับความต้องการของมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางสังคม และหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการแรงงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้เกิดความผาสุกแก่ผู้ใช้แรงงานและครอบครัวเหล่านั้นซึ่งนั่นหมายถึงปัญหาทางสังคมที่ตามมาได้รับการบำบัดลงด้วย เนื่องจากค่าแรงหรือค่าสินจ้างที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านเมื่อไม่ได้รับความคุ้มครองรายได้ที่ได้รับจึงไม่พอเพียงแก่การครองชีพของผู้รับงานเหล่านั้นแต่ประการใด

ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการแรงงานก็เพื่อให้แรงงานเหล่านั้นได้รับในสิ่งดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิต และก่อให้เกิดความมั่นคงในชีวิตการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน
- 2) ลดความเครียดในการปฏิบัติงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านและช่วยส่งเสริมให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่มีความกังวล และมีสุขภาพที่ดี
- 3) เพื่อเป็นการจูงใจให้คนอยากทำงานมากขึ้น
- 4) มีผลทำให้ผู้ใช้แรงงานเกิดความรู้สึกถึงความมั่นคงในการดำรงชีพทั้งในปัจจุบันและอนาคต
- 5) ถือเป็น การสร้างแรงจูงใจให้ทำงานมากขึ้นซึ่งจะมีผลต่อการเพิ่มปริมาณการผลิตโดยตรง
- 6) เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับความเป็นธรรมและได้รับการปฏิบัติอย่างมนุษยธรรมจากนายจ้าง
- 7) เพื่อผลทางเศรษฐกิจเนื่องจากผู้ใช้แรงงานเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค ในขณะเดียวกันซึ่งหากผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าแรงงานและสวัสดิการที่เหมาะสมมีความมั่นคงในการทำงาน มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีแล้ว การซื้อหาหรือจ่ายใช้สอยสิ่งของ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศมีความมั่นคงขึ้นไปด้วย

2.3 เจตนารมณ์ทางกฎหมายของการรับงานไปทำที่บ้าน

2.3.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญในการคุ้มครองและการจัดสวัสดิการด้านแรงงานให้แก่แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านเป็นการเฉพาะ เนื่องจากอนุสัญญาและข้อแนะที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น ไม่สามารถที่จะนำมาปรับใช้กับแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านได้ เพราะการรับงานไปทำที่บ้าน ไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยมีหลักการกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาลบนี้จะต้องกำหนดและนำไปสู่การปฏิบัติและทบทวนซึ่งนโยบายแห่งชาติเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองแก่บุคคลที่รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับการจ้างงานที่เป็นธรรม ปรับปรุงสภาพการทำงาน และส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้ทำงานรับค่าจ้างอื่นๆ เท่าที่เป็นไปได้ โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของงานที่รับไปทำที่บ้านและเงื่อนไขที่จะนำมาปรับใช้กับประเภทของงานที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกันที่ดำเนินการในสถาน

ประกอบการตามความเหมาะสม²⁵ และยังมีกรออกข้อแนะ ฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน เป็นการมุ่งให้ข้อแนะนำหรือแนวทางในการปฏิบัติสำหรับประเทศต่างๆ นำไปปรับใช้โดยไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคี โดยที่ข้อแนะจะมีรายละเอียดมากกว่าอนุสัญญา ทั้งนี้เนื่องจากจุดมุ่งหมายต้องการเสนอแนะในทางปฏิบัติเป็นสำคัญจึงได้กำหนดรายละเอียดมากขึ้น²⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าตอบแทน ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันลา สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งการคุ้มครองด้านประกันสังคมตามกฎหมาย และการคุ้มครองการคลอดบุตร การคุ้มครองการเลิกจ้าง การยุติข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับผู้รับงานไปทำที่บ้านและการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างๆ เกี่ยวกับงานดังกล่าว

2.3.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พุทธศักราช 2553

ในการใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ จากสภาพการณ์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในสถานประกอบการ เป็นการจ้างโดยมอบงานให้ผู้รับงานไปผลิตหรือประกอบนอกสถานประกอบการ ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่อาจคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน จึงสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 มีเจตนารมณ์เพื่อวางมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับการปฏิบัติจากผู้จ้างงานอย่างเป็นธรรม มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน และการเยียวยาผู้รับงานไปทำที่บ้านเมื่อประสบอันตรายจากการทำงาน รวมทั้งการกำหนดให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าในการเสนอแนะมาตรการคุ้มครอง ส่งเสริม พัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่เป็นทรัพยากรบุคคลอันเป็นกำลังสำคัญของชาติ ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่สถานประกอบการหลายแห่งได้ดำเนินการเคลื่อนย้ายการผลิตในบางขั้นตอนออกไปดำเนินการนอกสถานประกอบการเป็นการผลิตตามบ้านเรือนส่วนบุคคลแทน ทำให้รัฐสามารถให้ความคุ้มครองดูแล ทั้งในด้านสวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงค่าตอบแทนที่เป็นธรรมจากการทำงานอันจะส่งผลให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรม และผู้รับงานไปทำที่บ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีหน่วยงานราชการ คณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองส่งเสริม และพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน

²⁵ กลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (ม.ป.ป.). *สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 177 และข้อแนะ ฉบับที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน*. หน้า 1.

²⁶ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ และสำนักวิชาการ บริษัทศูนย์กฎหมายธุรกิจอินเตอร์เนชันแนล จำกัด. (2542). *แนวทางด้านกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน*. หน้า 73.

นอกจากนี้การออกกฎหมายดังกล่าว ให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านยังสอดคล้องกับกฎหมายต่างประเทศและอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอีกด้วย