

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา (descriptive study) เพื่อศึกษาคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบ ตำบลริมปิง อำเภอเมืองลำพูน ผู้ศึกษาได้รวบรวมเอกสาร และงานที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นแนวทางในการศึกษา โดยมีเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม
2. แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

1. แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาแนวคิดที่ว่าด้วยการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมได้กลายเป็นแนวคิดเชิงสากลที่ประชาคมโลกรับรู้ และเห็นพ้องกันว่าคุณภาพชีวิตและสังคมเป็นสิ่งที่ทุกคนต้องการ ทุกประเทศพยายามแสวงหาแนวทางด้านต่างๆ ที่จะให้บรรลุถึงเป้าหมายของตนที่คาดหวังเอาไว้ให้มีการผสมผสานระหว่างแนวคิดเชิงวัตถุวิสัย (objective) และแนวคิดเชิงจิต (subjective) หรือเจตนาธรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมทุกฝ่ายต่างมุ่งหวังและพยายามสร้างเครื่องชี้วัดที่ล้วนสะท้อนปัญหาหรือสถานภาพของความเป็นอยู่ที่แท้จริงของปัจเจกบุคคลและคุณภาพของสังคม

คุณภาพชีวิตมีผู้นิยามความหมายและทฤษฎีต่างๆ ไว้มากมายส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับแนวคิดที่ว่าคุณภาพชีวิตมีหลายมิติ แต่ยังไม่เห็นด้วยกับวิธีการที่จะวัดค่าของมันออกมา “คุณภาพชีวิต” เป็นแนวทฤษฎีต่างๆ ที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ เหตุผลประการแรก คือ เป็นกระบวนการทางด้านจิตใจที่สามารถบรรยายตีความคิดและภาษาที่แตกต่างกัน ความคลาดเคลื่อนจากการมองที่หลากหลาย เกิดจากประสบการณ์ พื้นฐานความรู้ ประเด็นการนำเสนอ และข้อเท็จจริงต่างๆ ประการที่สอง แนวความคิดในเรื่องคุณภาพชีวิตขึ้นอยู่กับคุณค่าที่แฝงอยู่อย่างมาก นักวิจัยจึงต้องกำหนดกรอบความหมายให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถประเมินผลได้ กระบวนการและผลต่างๆ ที่ถือว่าเป็นคุณภาพชีวิตที่ “ดีกว่า” นั้นย่อมเป็นการยอมรับและกำหนดคุณค่าโดยบุคคลในสังคมเดียวกัน ซึ่งมักพบว่าเป็นชนชั้นกลางของสังคมนั้น ประการที่สามความคิดที่ก่อให้เกิดความเข้าใจในความเจริญของงานและพัฒนาการของมนุษย์ การมีอายุยืนยาว กระบวนการทางจิตใจ

ล้วนอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์ประกอบต่างๆ รวมทั้งค่านิยมด้วย ซึ่งหากนิยามเป็นแบบเดียวกัน ก็หมายความว่าทุกคน โดยไม่มีการคำนึงถึงความแตกต่างทางด้านอายุช่วงชั้น ทางสังคมการศึกษา ล้วนแล้วแต่ได้รับอิทธิพลจากสิ่งต่างๆ คล้ายคลึงกัน ซึ่งคงยากที่จะยอมรับจุดนี้ได้ (Romney and Brown, 1994) ดังนั้นการนิยามความหมายคำว่าคุณภาพชีวิตเป็นเรื่องยากที่จะนิยามความหมาย ให้เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการได้ เพราะคุณภาพชีวิตเป็นกระบวนการทางด้านจิตใจที่สามารถ บรรยายตีความผ่านตัวกรองด้านความคิดและภาษาที่แตกต่างกันจึงเกิดการมองที่แตกต่างกัน เนื่องจากพื้นฐานประสบการณ์ ความคิดความรู้ที่แตกต่างกันของผู้ให้นิยาม นอกจากนี้คุณภาพชีวิต ยังเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับคุณค่าที่แฝงอยู่ของบุคคล การนิยามคุณภาพชีวิตที่ผ่านมามีลักษณะความ แตกต่างด้านอายุ ชั้นทางสังคม การศึกษา จึงทำให้การนิยามคุณภาพชีวิตเป็นเพียงนิยาม เชิงปฏิบัติการที่นำมากำหนดใช้ในการศึกษาเฉพาะกลุ่ม เฉพาะประเด็น ทำให้มีนิยามของคุณภาพ ชีวิตที่มีความแตกต่างหลายมิติ ซึ่งได้ทบทวนการให้นิยามคุณภาพชีวิตที่ผ่านมาจากบุคคลในระยะแรก ของการนิยามความหมายของคุณภาพชีวิต มีจุดเน้นที่องค์ประกอบของคุณภาพชีวิตที่สามารถวัดได้ ในทางกายภาพ หรือมีตัวชี้วัดทางสถิติที่ค่อนข้างชัดเจน ดังเช่น (องค์การยูเนสโก (UNESCO), 1980 อ้างใน รมณยุทธ์ บุตรแสนคม, 2540) ได้กำหนดองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตไว้ 5 ประการ คือ

- 1) มาตรฐานการดำรงชีวิต ได้แก่ มาตรฐานความเป็นอยู่เกี่ยวกับสุขภาพอนามัย การศึกษา ที่อยู่อาศัย อาหาร รายได้ การประกอบอาชีพต่างๆ และบริการทางสังคมต่างๆ
- 2) ภาวะประชากร ได้แก่ ขนาด การกระจาย และการเปลี่ยนแปลงทางประชากร
- 3) ปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรม ได้แก่ ระบบสังคมการเมือง การปกครอง ค่านิยม และแบบแผนของการใช้จ่ายเพื่อการดำรงชีพ
- 4) กระบวนการพัฒนาเช่น การค้า อุตสาหกรรม ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

5) ทรัพยากร ได้แก่ ทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยี เป็นต้น การนิยามความหมายคุณภาพชีวิตในระยะแรกให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตในลักษณะ ที่เป็น **วัตถุวิสัย** ทำให้เกิดนิยามเชิงปฏิบัติการทั้งนักวิชาการชาวไทย และต่างประเทศ เช่น อมร นนทสุด (2526 อ้างใน รมณยุทธ์ บุตรแสนคม, 2540) กล่าวถึงองค์ประกอบของคุณภาพชีวิตคือ อาหารและโภชนาการที่เหมาะสม เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม การดูแลอย่างง่าย ๆ สำหรับสุขภาพทางกายและจิต การศึกษาขั้นพื้นฐานและการพัฒนาอาชีพ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินบริการพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมที่จำเป็นเพื่อประกอบการและการดำรงชีพอย่างยุติธรรม ชัยวัฒน์ ปัญญาพงษ์ (2526) ได้สรุปองค์ประกอบที่มีคุณภาพชีวิตของบุคคล

คือ สุขภาพ ที่อยู่อาศัย การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข อนามัยแม่และเด็ก อาหาร บริการ และคุณภาพทางการศึกษา ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม รายได้ สภาพจิตใจ

Lennart and Anderson (1975 อ้างใน รณยุทธ์ บุตรแสนคม, 2540) ได้กล่าวถึงคุณภาพชีวิตของมนุษย์ว่าดูได้จากองค์ประกอบ 9 ประการ คือ

1. สุขภาพอนามัย
2. อาหาร
3. การศึกษา
4. การประกอบอาชีพ
5. ที่อยู่อาศัย
6. สวัสดิการทางสังคม
7. เครื่องนุ่งห่ม
8. นันทนาการ
9. สิทธิมนุษยชน

อุทุมพร จามรมาน (2528 อ้างใน รณยุทธ์ บุตรแสนคม, 2540) ได้สรุปองค์ประกอบที่มีคุณภาพชีวิตของมนุษย์ไว้ 10 องค์ประกอบ คือ ทักษะคิด ลักษณะความเป็นอยู่ การเป็นเจ้าของอาชีพหลักนันทนาการ บริการจากรัฐ การถือครองบ้านและที่ดิน อาชีพรอง การแสวงหาความรู้ และสุขอนามัย ดังนั้นเมื่อพัฒนามาตรวัดคุณภาพชีวิตจึงต้องคำนึงถึงองค์ประกอบที่เชื่อว่าจะทำให้บุคคลมีคุณภาพชีวิตการนิยามความหมายดังกล่าวส่งผลผลักดันให้การพัฒนาในภาพรวมของทั้งประเทศที่กำหนดโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องหาวิธีการเข้าไปแทรกแซง (Intervene) โดยตรงเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นในสังคมเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิต ดังนั้นกระบวนการพัฒนาที่ผ่านมามีมุ่งเน้นไปที่คุณภาพชีวิต ที่สามารถวัดได้ เห็นได้เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน (ดำรง อุคัมไพจิตรกุล และคณะ, 2543) มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ (Formal) เช่น ด้านการศึกษา การแพทย์และสาธารณสุข หรือแม้แต่การพัฒนาคุณภาพชีวิตในระดับชุมชน (NESDB, 1986 อ้างใน เกื้อ วงศ์บุญสิน, 2540) การนิยามความหมายของ คุณภาพชีวิต อีกกลุ่มหนึ่งเป็นมุมมองของชุมชน ปราชญ์ชาวบ้าน ที่พยายามต่อต้านกระแสการพัฒนาที่เน้นการสะสมความมั่งคั่งภายใต้ระบบทุนนิยม โดยพยายามมองคุณภาพชีวิตไปที่ **ความสุขของชีวิต และความพอเพียงพึ่งตนเอง** เช่น ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม ให้ความหมายของคุณภาพชีวิต โดยเน้นให้ความสำคัญความสามารถในการพึ่งตนเอง โดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ของชาวบ้าน ส่วนเป้าหมายคุณภาพชีวิตคือเกษตรกรต้องมีภาวะที่พึ่งตนเองได้ หมายถึง ความสามารถของคนที่จะช่วยเหลือตนเองได้มากที่สุดโดยไม่เป็นภาระคนอื่นมากเกินไป มีความสมดุลความพอดีในชีวิต เป็นสภาวะทางการ

ที่สอดคล้องกับภาวะทางจิตที่เป็นอิสระ มีความพอใจในชีวิตที่เป็นอยู่ มีสิ่งจำเป็นอันเป็นปัจจัย 4 พอเพียงเป็นความพร้อมของชีวิตทั้งทางร่างกายและจิตใจ (พนินฐา พานิชาชิวะกุล และเพ็ญจันทร์ ประดับมุข, 2542) พอคำเตือน ภาณี ซึ่งเป็นปราชญ์ชาวบ้านในภาคอีสานให้ความหมายของคุณภาพชีวิต โดยเริ่มจากการมีสุขภาพที่ดีว่า “สุขภาพที่ดี คือ ทุกคนต้องมีความอบอุ่น และมั่นใจ ทุกวันนี้เกษตรกรไม่มีความมั่นใจ พร้อมทั้งจะเป็นทุกอย่างที่ไม่ใช่เกษตรกร เกษตรกรจะมีความมั่นใจเมื่อสะสมสิ่งแวดล้อมสิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มีความมากมาย ทุกวันนี้เราพึ่งเทคโนโลยีโดยเฉพาะเรื่องการรักษา คุณภาพชีวิตไม่ได้มองเป็นอันๆ แต่ต้องเป็นองค์รวม ไม่ได้แยกส่วน ครอบครัวอบอุ่นอยู่ด้วยกัน ครอบครัวสมบูรณ์ มีการไปมาหาสู่ วิ่งไปหาชาวบ้าน เราไม่ได้พึ่งเงินอย่างเดียว แต่ต้องพึ่งธรรมชาติด้วย ทางออกของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของเกษตรกร คือเกษตรกรก็ต้องปลูกหลายอย่าง เพื่ออยู่เพื่อกิน ไม่เป็นปัญหาตลาด ทำให้หลายอย่างขายได้หลายอย่าง ไม่มีอะไรดีไปกว่าเกษตรกร ต้องกลับมาอยู่บ้าน ทำการเกษตรให้ได้ดี” (พนินฐา พานิชาชิวะกุล และเพ็ญจันทร์ ประดับมุข, 2542) จะเห็นว่า คุณภาพชีวิต ในความหมายของปราชญ์ชาวบ้าน เน้นความสุขของชีวิตแบบองค์รวมเชื่อมโยงทั้งสุขภาพ กาย ใจ ครอบครัว และสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญปราชญ์ชาวบ้านเน้นภาวะความสามารถในการพึ่งตนเอง ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ และจิตวิญญาณ ทั้งนี้มิติของคุณภาพชีวิต มีทั้งมิติด้านสุขภาพ ทั้งการไม่มีโรคและความแข็งแรงที่สามารถทำงานได้ การมีชีวิตครอบครัวสังคมที่อบอุ่น อยู่กันพร้อมหน้า มีความมั่นคงและพึ่งตนเองได้ ในด้านมิติทางเศรษฐกิจและการทำงานเป็นด้านที่มีความสำคัญโดยเน้นภาวะของการไม่มีหนี้ การมีเงินทองใช้จ่าย รวมทั้งการมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตทั้งการมีอาหารพอเพียง การมีบ้านเป็นของตนเอง มีข้าวกินตลอด ดังนั้นมาตรวัดคุณภาพชีวิตจากฐานคิดข้างต้น จึงครอบคลุมสภาพความเป็นอยู่ การดำรงชีวิตที่มองความสัมพันธ์ของการดำรงชีวิตทั้งระดับบุคคลครอบครัว ชุมชน และสิ่งแวดล้อมการให้ค่านิยามคุณภาพชีวิตในอีกแง่มุมหนึ่งคือ ความเป็นอุดมคติ เช่น อุทัย คุลยเกษมกล่าวว่า การพัฒนาคุณภาพชีวิตเพื่อให้คนในท้องถิ่นเกิดความเข้มแข็ง จะต้องอยู่อย่างพอดี กินอย่างพอดีหรือเรียกว่าชุมชนพึ่งตนเอง (Sufficient Community) และมีเป้าหมายของการพัฒนาคุณภาพชีวิตคือเรื่องของความมั่นคง (Security) (สุเทพ บุญซอ่อน, 2545) ส่วน บัณฑิต อ่อนดำ เห็นว่า “คุณภาพชีวิตมีทั้งกายและจิต ที่จริงเราต้องการทั้งกายและจิต เราต้องวิเคราะห์คุณภาพชีวิตของชาวชนบทขึ้นมาก่อนว่า เขาต้องการอะไร บางที่ต้องการทั้งจิตใจและวัตถุด้วยมันอยู่ที่หมู่บ้านและหมู่บ้านมันแตกต่างกัน การคิดจาก จปฐ.ของกระทรวงสาธารณสุขก็ดีแต่ยังไม่ชัดเจน คุณภาพชีวิตจะต้องเริ่มที่หมู่บ้านก่อน อาจจะเริ่มกายก่อนก็ได้หรือจิตก่อนก็ได้” (สุจินดา คุจาวิวัฒน์, 2531) ขณะที่ เดช พุ่มคชา กล่าวว่า “คุณภาพชีวิตคือ ทำอย่างไรจะให้ชาวบ้านรู้เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างถึงพริกถึงขิง และอย่าง

มีคุณภาพ ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยธรรมชาติก็ดี หรือเกิดขึ้นภายในหรือจากคนภายนอกก็คือ คุณภาพชีวิตที่ต้องการ” (สุจินดา คุจาวิวัฒน์, 2531)

องค์การยูเนสโก (UNESCO, 1993 อ้างใน อนุชาติ พวงสำลี, อรทัย อาจอ่ำ, 2539) ได้นิยามคำว่า คุณภาพชีวิตไว้ในชุดฝึกอบรมทางการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตว่า หมายถึง ระดับความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม และระดับความพึงพอใจในความต้องการส่วนหนึ่งของมนุษย์

อนุชาติ พวงสำลี และอรทัย อาจอ่ำ (2539:61) ได้สรุปความหมายของ คุณภาพชีวิตไว้ว่าเป็นระดับของการมีชีวิตที่ดี มีความสุข ความพึงพอใจในชีวิตเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่ การดำเนินชีวิตของปัจเจกบุคคลในสังคม

เยาวลักษณ์ กลิ่นหอม (2540) ได้สรุปแนวคิดของค่านิยมของคุณภาพชีวิตที่มีผู้กล่าวไว้มากมายออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่มีแนวคิดว่าคุณภาพชีวิต หมายถึง ความผาสุก ความสุข ความพึงพอใจต่อการดำรงชีวิตของบุคคล การกินดีอยู่ดีของคนภายในสิ่งแวดล้อมอีกกลุ่ม มีแนวคิดว่าคุณภาพชีวิต หมายถึง การรับรู้เกี่ยวกับสถานะของตนในด้านต่างๆ ของชีวิต การรับรู้ถึงความผาสุกของบุคคลในด้านร่างกาย จิตใจ สังคม และจิตวิญญาณ

องค์การอนามัยโลก (WHO) (1995) ได้ให้ความหมายของ คุณภาพชีวิต (Quality of Life) ไว้ว่าเป็นการรับรู้ของแต่ละบุคคลต่อสถานะในจิตใจของพวกเขา ภายใต้บริบทของวัฒนธรรมและความหมายของระบบในสังคมที่พวกเขาอาศัยอยู่และจะสัมพันธ์กับเป้าหมาย ความคาดหวัง มาตรฐานของสังคม และสิ่งอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับพวกเขาเป็นแนวความคิดที่กว้างเต็มไปด้วยความซับซ้อนครอบคลุมในแง่ของสุขภาพร่างกายของแต่ละคน สภาพจิตใจ ระดับของความเป็นอิสระสัมพันธ์ภาพทางสังคม ความเชื่อ และความสัมพันธ์ที่มีต่อสภาพแวดล้อมจุดเด่นของความหมาย คุณภาพชีวิตที่องค์การอนามัยโลก มองก็คือคุณภาพชีวิตเป็นนามธรรม (subjective) โดยจะรวบรวมเอาหัวข้อที่เป็นทั้งส่วนดีและส่วนไม่ดีของชีวิตเอาไว้ นอกจากนี้ยังมองว่ามีหลายมิติไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกาย จิตใจ สังคม สิ่งแวดล้อม

กล่าวโดยสรุปแนวคิดที่เกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคมมี 4 ด้าน คือ (อนุชาติ พวงสำลี, อรทัย อาจอ่ำ, 2539)

1. การพัฒนาคุณภาพชีวิต เป็นเรื่องของระดับการมีชีวิตที่ดีมีความสุข ความพึงพอใจในชีวิตจะครอบคลุมไปถึงเรื่องของสุขภาพ มาตรฐานการดำรงชีวิต คุณภาพของที่อยู่อาศัย ความพึงพอใจในหน้าที่การงาน ซึ่งมักรวมสิ่งเหล่านี้ไว้ในนิยามและเกณฑ์ของคุณภาพชีวิต

2. แนวคิดในเรื่องการพัฒนาสังคมมี 3 ประเด็นหลักที่ต้องดำเนินการ คือ

2.1 การขจัดความยากจน โดยใช้นิยามความยากจนที่รัฐบาลประเทศต่างๆ ใช้คือ รายได้ของครัวเรือนหรือบุคคลที่ต่ำกว่าเส้นยากจน (Minimum Threshold) ต่ำกว่าอื่น ๆ เช่น การได้รับแคลอรีต่ำ อายุขัย และการไม่รู้หนังสือ ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ประชากรหนึ่งในสามของภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก จัดอยู่ในกลุ่มผู้ยากจนที่แท้จริง

2.2 การกระจายความเป็นธรรม เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับผู้ด้อยโอกาส เช่นกัน คือ สตรี เยาวชน คนพิการ ผู้สูงอายุ กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยคนเหล่านี้ไม่ได้รับโอกาส และไม่สามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ที่สามารถนำมาปรับปรุงคุณภาพชีวิตได้

2.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน คนส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ไม่สามารถยกระดับคุณภาพชีวิตของตนเองได้เพราะถูกกีดกันจากกระบวนการตัดสินใจและการควบคุม สถานการณ์ทั้งด้านครอบครัว ชุมชน และองค์การต่างๆ

การจำแนกชนิดของเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคม

เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมนั้น ได้มีการจำแนกหรือจัดหมวดหมู่แตกต่างกันออกไป ซึ่งเรื่องนี้ Miles (1985 อ้างใน สุวัฒน์ มหัตนิรันดร์กุล และคณะ, 2541) กล่าวว่า ความแตกต่างของเครื่องชี้วัดอยู่ที่ความพอใจที่จะนำไปใช้และการประยุกต์ใช้เพื่อจุดประสงค์อื่นๆ ด้วย อย่างไรก็ตามเขาได้แบ่งเครื่องชี้วัดออกเป็น 4 ชนิด คือ

1. Direct and By-product Data เป็นข้อมูลเชิงสถิติ หรือรายงานทางสังคมที่สำนักงานต่างๆ เก็บรวบรวมไว้ เช่น ข้อมูลเชิงบริหาร ข้อมูลบุคลากรทางการศึกษา จำนวนนักเรียน คะแนนการสอบ เป็นต้น แม้จะต้องเพิ่มเติมแต่ข้อมูลที่มีอยู่ก็ถือเป็นเสมือนผลพลอยได้ (by-product data) ขณะเดียวกันข้อมูลเหล่านี้ก็สามารถใช้เป็นเครื่องชี้วัดโดยตรง (direct data) เพราะบางอย่างเป็นผลจากการสำรวจสภาพสังคม ซึ่งได้วางแผนในการเก็บรวบรวมไว้แล้ว

2. Input and Output Indicators เครื่องชี้วัดทั้งสองชนิดนี้เกี่ยวข้องกับ by-product และ direct data กล่าวคือสถิติของสำนักงานจำนวนมากที่เกี่ยวกับกิจกรรมสำคัญทางสังคมถือเป็นข้อมูลบริหารที่เป็น by-product เช่น สถิติการบริหารที่อธิบายถึงทรัพยากร การเงิน บุคลากร กิจกรรม ซึ่งจริงๆ ก็มีเกือบทุกอย่างยกเว้นปัญหาสังคม และเมื่อนำไปประยุกต์เพื่อวัดประเด็นทางด้านสวัสดิการ ข้อมูลเหล่านี้กลายเป็นเครื่องชี้วัดที่เป็นตัวป้อน สำหรับเครื่องชี้วัดที่เป็นผลผลิตนั้นเกี่ยวข้องกับเรื่องการพัฒนามนุษย์ ซึ่งเน้นอนิจกรรมสังคม เกือบทุกอย่างต้องการตัวป้อนต่างๆ เพื่อจะทำให้เกิดผลผลิตด้วย

3. Objective and Subjective Indicators ข้อมูลเครื่องชี้วัดทางสังคมส่วนมากเป็นการวัดเชิงวัตถุวิสัย (Objective measure) รวมถึงรายงานพฤติกรรมต่างๆ สภาพสิ่งแวดล้อมรายละเอียดทางสถิติ ข้อมูลเหล่านี้ได้จากผู้สังเกตที่ผ่านการอบรมอย่างดี และเชื่อถือได้ในทางตรงกันข้ามการวัด

เชิงจิตวิสัย (Subjective measures) ขึ้นอยู่กับรายงานในสาระต่างๆ การประเมินผล การบอกเล่าตามความรู้สึก อารมณ์ ความตั้งใจของปัจเจกบุคคล ซึ่งมักเป็นข้อมูลจากสัมภาษณ์และการวิจัยเชิงสำรวจ

4. System and Aggregated Indicators เครื่องชี้วัดที่เป็นระดับสากล (global indicator) เป็นเรื่องของการรายงานเกี่ยวกับมนุษยชาติ หรือสิ่งแวดล้อมโดยรวมมากกว่าสถิติข้อมูลหรือสภาพของกลุ่มหรือปัจเจกบุคคล กล่าวคือเป็นข้อมูลเกี่ยวกับสาระต่างๆ ทางสังคม ส่วนเครื่องชี้วัดปัจเจกบุคคล (Aggregated individual indicators) ส่วนใหญ่เป็นสถิติง่ายๆ ของปัจเจกบุคคล เช่น ข้อมูลรวม (การแต่งงาน การหย่าร้าง ฯลฯ) หรือค่าเฉลี่ย เช่น ค่าเฉลี่ยของรายได้ที่ได้รับจากค่าจ้างบางอย่างเป็นเรื่องของอัตราส่วน (เช่น อัตราตาย จำแนกตามอายุ) หรือเรื่องการกระจาย เช่น ความไม่เท่าเทียมในการเป็นเจ้าของที่ดิน เป็นต้น

ถ้าใช้ตัวอย่างการจำแนกเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมที่สภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP อ้างใน UNESCO, 1993) เราจะพบรายละเอียดของเครื่องชี้วัดแต่ละชนิด ได้เสนอแนะว่าเครื่องชี้วัดมี 3 กลุ่ม คือ

1. เครื่องชี้วัดทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย GNP and GDP
2. เครื่องชี้วัดทางสังคมที่เป็นวัตถุวิสัย (Objective social indicators) ประกอบด้วย
 - สุขภาพ/โภชนาการ
 - การศึกษา/การเรียนรู้
 - ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมทางกายภาพ
 - ชีวิตการทำงาน
 - หลักประกันทางสังคม
 - ความปลอดภัยส่วนบุคคลและความยุติธรรม
 - การใช้เวลาว่างและการใช้เวลา
 - การมีส่วนร่วมทางสังคม
 - เสรีภาพของมนุษย์

3. เครื่องชี้วัดทางสังคมที่เป็นจิตวิสัย (Subjective social indicators) ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับปฏิกิริยาของบุคคลและการรับรู้ ซึ่งถือว่าเป็นคุณภาพชีวิตระดับการรับรู้เกี่ยวกับความสุข ความพึงพอใจในชีวิตเกี่ยวกับ

- การทำงาน
- สุขภาพ
- รายได้

- การใช้เวลาว่าง
- ชีวิตครอบครัว
- ที่อยู่อาศัย
- สิ่งแวดล้อม
- รัฐบาล

เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและการพัฒนาสังคมในประเทศไทย (อนุชาติ พวงสำลี, ortsy
อาจอ่ำ, 2539)

จากข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐ เอกชน นักวิชาการและปราชญ์ชาวบ้าน ได้สรุปเครื่องชี้วัดที่ได้จัดทำขึ้นหรือได้มีการเสนอแนะไว้แล้วดังนี้ ในช่วงปี พ.ศ.2518 ซึ่งเป็นปีที่ริเริ่มจัดทำมีหน่วยงานที่จัดทำเครื่องชี้ภาวะสังคมไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานการพัฒนาประเทศในระดับมหภาค ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำเครื่องชี้วัดภาวะสังคมและร่วมกับกรมพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย จัดทำเครื่องชี้วัดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) กรมการพัฒนาชุมชนจัดทำเครื่องชี้วัด กชช.2ค. สำนักงานสถิติแห่งชาติ จัดทำเครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจและสังคม ในส่วนของหน่วยงานย่อยที่จัดทำเรื่องของคุณภาพชีวิตและสังคม ก็มีสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ (สวช.) จัดทำเรื่องค่านิยมกองโภชนาการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข จัดทำเครื่องชี้วัดระดับการเจริญเติบโตของเด็ก 0-5 ปี ฯลฯ ตั้งแต่ปี 2530 ถึงปัจจุบัน มีหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ได้คิดริเริ่มจัดทำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมมากขึ้น หน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นยังคงใช้และปรับปรุงเครื่องชี้วัดให้เหมาะสมกับกาลสมัยต่อไป สำนักพัฒนาชุมชน กรุงเทพมหานคร จัดทำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของคนกรุงเทพฯ กระทรวงสาธารณสุข จัดทำเครื่องชี้วัดการพึ่งตนเองทางสาธารณสุขมูลฐานในหมู่บ้าน ตัวชี้วัดสถานภาพงานอนามัยแม่และเด็กในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 และเกณฑ์ชี้วัดสุขภาพดีถ้วนหน้า สำนักงานส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.) จัดทำเครื่องชี้วัดความต้องการพื้นฐานบริการสำหรับเด็ก (สพค.) และตัวบ่งชี้การพัฒนาเด็กและเยาวชนในประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ จัดทำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตชาวเขาและเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตครอบครัวผาสุก (สสค.) มูลนิธิเพื่อนหญิงกำลังจัดทำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตสตรี

จากรายละเอียดของเครื่องชี้วัดดังกล่าวพบว่าหน่วยงานต่างๆ ที่ได้ดำเนินการจัดทำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตและสังคมได้ให้ความสำคัญในเรื่องของสุขภาพอนามัยของประชาชนเป็นอันดับแรก รองลงมาคือ ด้านการศึกษา การได้รับความรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีงานทำ ด้านสถาบันครอบครัว ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านวัฒนธรรม และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน่วยงานในส่วนของการวิจัยเกี่ยวกับคุณภาพชีวิตและสังคมได้สรุปคล้ายกันในเรื่องของความต้องการปัจจัย

4 ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ยังต้องการศึกษา การพักผ่อน สถานภาพทางสังคมและในเรื่องของเศรษฐกิจที่ดี ในฝ่ายของนักวิชาการและนักคิดได้สรุปเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนให้เห็นคุณภาพของภาวะจิตใจที่เป็นอิสระ พัฒนาขึ้นพ้นจากพันธนาการของความ ต้องการทางโลกที่เกินความจำเป็นพื้นฐาน นอกจากนั้นยังเน้นคุณภาพชีวิตในระดับสูงกว่าของปัจเจกบุคคล ได้แก่ คุณภาพชีวิตของชุมชนและสังคมโดยส่วนรวม เน้นคุณภาพในแง่สิทธิเสรีภาพ การมีสังคมเข้มแข็ง ในส่วนของปราชญ์ชาวบ้าน จะมีความเห็นในเรื่องคุณภาพชีวิตและสังคมคล้ายกัน คือ เน้นการพึ่งตนเองเป็นหลัก อดทน พยายามหาวิถีทางแก้ปัญหาด้วยสติปัญญา มีเมตตา กรุณาและอยู่แบบพึ่งพาธรรมชาติ

สำหรับเครื่องชี้วัดที่แบ่งตามเนื้อหาออกเป็นด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการศึกษา สิ่งแวดล้อม สิทธิเสรีภาพและการเมือง มีความแตกต่างกันในพัฒนาการ โดยที่เครื่องชี้วัดทางการศึกษาได้ถูกพัฒนาไปมาก รองลงมาคือ ด้านสิ่งแวดล้อม ส่วนเครื่องชี้วัดทางการเมืองยังมีน้อย อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าเครื่องชี้วัดที่ได้สร้างมาแล้วนั้น เป็นการวัดในเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ และเป็นการสร้างโดยนักวิชาการและข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ซึ่งได้สรุปการพัฒนาเครื่องชี้วัดสังคมและคุณภาพชีวิตดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 สรุปเครื่องชี้วัดสังคมและคุณภาพชีวิต

หน่วยงาน	ชื่อเครื่องชี้วัด	หมวด/ จำนวน	วิธีใช้	ผู้ใช้	ปีที่เริ่มใช้ (โดยประมาณ)
1. OECD	การวัดความเป็นอยู่ที่ดี (Measure of well-being)	5 หมวด	เพื่อวัดสาระต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ความเป็นอยู่ที่ดี ของปัจเจกบุคคล และสังคม	นานาชาติ (เพื่อจัดอันดับ)	1973
2. Office of Management and Budget, USA.	เครื่องชี้วัดทางสังคม	8 หมวด / 65 ตัวชี้วัด	เพื่อวัดความ เป็นอยู่ที่ดีของ ปัจเจกบุคคล ครอบครัว ซึ่งเป็น ผลผลิตสุดท้าย และเป็นตัวป้อนสู่ ระบบสังคม	สหรัฐอเมริกา	1973

ตารางที่ 2.1 สรุปเครื่องชี้วัดสังคมและคุณภาพชีวิต (ต่อ)

หน่วยงาน	ชื่อเครื่องชี้วัด	หมวด/ จำนวน	วิธีใช้	ผู้ใช้	ปีที่เริ่มใช้ (โดยประมาณ)
3.อินเดีย	เครื่องชี้วัดเศรษฐกิจ สังคมเพื่อการ วางแผนพัฒนา	7 หมวด / 64 ตัวชี้วัด	เพื่อวัดด้าน เศรษฐกิจและ สังคม นำมา จัดทำแผน พัฒนาประเทศ ระยะที่ 5	อินเดีย	1974
4. ฝรั่งเศส	เครื่องชี้วัดทาง สังคม	4 หมวด ใหญ่ /21 ตัวชี้วัด ย่อย	นำเสนอเพื่อ เตรียมการใน การจัดทำ แผนพัฒนา ประเทศ	ฝรั่งเศส	1974
5.เคนยา	เครื่องชี้วัดด้านการ กระจายการพัฒนา สังคมของประเทศ	6 หมวด	เพื่อศึกษาการ กระจายการ พัฒนาประเทศ	เคนยา	1976
6.The Philippines Academy	เครื่องชี้วัดคุณภาพ ชีวิต	9 หมวด /30 ตัวชี้วัด ใหญ่ /19 ตัวชี้วัด ย่อย	วัดความเป็นอยู่ ที่ดีและคุณภาพ ชีวิตของปัจเจก บุคคล	จัดทำใน ลักษณะ โครงการวิจัย	1976
7.มาเลเซีย	เครื่องชี้วัดคุณภาพ ชีวิต	12 หมวด /101 ตัว ชี้วัดย่อย	วัดคุณภาพชีวิต ของประชาชน โดยรวมและ จัดทำเป็น" ต้นแบบ" รายงาน ประจำปีทาง สังคม	มาเลเซีย(เพื่อ การวางแผน พัฒนา ประเทศ)	1976

ตารางที่ 2.1 สรุปเครื่องชี้วัดสังคมและคุณภาพชีวิต (ต่อ)

หน่วยงาน	ชื่อเครื่องชี้วัด	หมวด/ จำนวน	วิธีใช้	ผู้ใช้	ปีที่เริ่มใช้ (โดยประมาณ)
8.UNSO (สำนักงานสถิติ แห่ง สหประชาชาติ)	UNSO "Guidekines"	12 หมวด /33 ตัวชี้วัด ย่อย	เป็นแนวทาง ของการ พัฒนาเครื่อง ชี้วัด	UNSO และ ประเทศต่างๆ	1978
9.เยอรมันนี (German Research Society)	เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต	4 หมวด / 33 ตัว ชี้วัดย่อย	เป็นแนวทาง ของการ พัฒนา เครื่องชี้วัด ประเทศต่างๆ	German Research Society	1978 (และ 1980, 1984)
10.OECD	ตัวชี้วัดความไร้ ระเบียบของสังคม (Civil Disorder Index)	8 หมวด	ศึกษาความ ไร้ระเบียบ ของสังคม ประเทศต่างๆ และจัดอันดับ	OECD ศึกษา ในประเทศ ต่างๆ รวม 134 ประเทศ	1987
11.ESCAP	เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต ของประเทศในภูมิภาค เอเชียแปซิฟิก	9 หมวด / 45 ตัว ชี้วัดย่อย	เพื่อวัดสาระ ต่างๆที่ เกี่ยวกับ คุณภาพชีวิต	ESCAP ของ ประเทศต่างๆ ในภูมิภาค	1989
12.Office of Management and Budget, USA.	เครื่องชี้วัดทางสังคม	8 หมวด / 65 ตัว ชี้วัด	เพื่อวัดความ เป็นอยู่ที่ดี ของปัจเจก บุคคล ครอบครัว ซึ่ง เป็นผลผลิต สุดท้ายและ เป็นตัวบ่อนสู่ ระบบสังคม	สหรัฐอเมริกา	1973

ตารางที่ 2.1 สรุปเครื่องชี้วัดสังคมและคุณภาพชีวิต (ต่อ)

หน่วยงาน	ชื่อเครื่องชี้วัด	หมวด/ จำนวน	วิธีใช้	ผู้ใช้	ปีที่เริ่มใช้ (โดยประมาณ)
13.ESCAP	เครื่องชี้วัดการพัฒนาในภูมิภาคเอเชียของ ESCAP	9 หมวด /97 ตัวชี้วัดย่อย	ศึกษาการพัฒนาและจัดพิมพ์เป็นรายงานโดยจัดอันดับการพัฒนาในด้านต่างๆ	ESCAP ของประเทศในภูมิภาค	1989
14.ESCAP	ดัชนีสถานภาพสตรีในภูมิภาคของ ESCAP	5 หมวด / 20 ตัวชี้วัดย่อย	ศึกษาสถานภาพของสตรีจากประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้	ESCAP ของประเทศในภูมิภาค	1990
15.UNDP	เครื่องชี้วัดการพัฒนา มนุษย์ (Human Development Index)	3 ตัวแปรพื้นฐาน / 9 ตัวชี้วัดย่อย	จัดทำรายงานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ ในโลกและจัดอันดับ	UNDP ประเทศต่างๆ	1990 ฉบับที่ศึกษา
16.ออสเตรเลีย	เครื่องชี้วัดการพัฒนา	12 หมวด /48 ตัวชี้วัดย่อย(โดยประมาณ)	ศึกษาการพัฒนาทางสังคมของประเทศ	ออสเตรเลีย	ฉบับที่ศึกษาจัดพิมพ์ปี 1994
17.เครื่องชี้วัดความมั่นคงของชีวิตมนุษย์	UNDP	7 ด้าน	เพื่อชี้วัดความมั่นคงของชีวิตมนุษย์	ประเทศต่างๆ	เสนอในปี 1994

ตารางที่ 2.1 สรุปเครื่องชี้วัดสังคมและคุณภาพชีวิต (ต่อ)

หน่วยงาน	ชื่อเครื่องชี้วัด	หมวด/ จำนวน	วิธีใช้	ผู้ใช้	ปีที่เริ่มใช้ (โดยประมาณ)
18.WHO	เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต	6 หมวด / 100 ตัวชี้วัด	วัดคุณภาพ ชีวิตของมนุษย์	WHO group ประเทศ ต่างๆ	เสนอในปี 1996

รายละเอียดเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตขององค์การอนามัยโลก

เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตชุด 6 องค์ประกอบ 100 ตัวชี้วัด ถูกพัฒนาโดยทีมงาน พัฒนาคุณภาพชีวิตองค์การอนามัยโลก (WHOQOL group) มี ดร.จอห์น ออร์ลีย์ นายแพทย์ใหญ่เป็นผู้นำในการพัฒนาเครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตขึ้นมา ทีมงานจะประกอบไปด้วยศูนย์ปฏิบัติงานภาคสนามจำนวน 15 ประเทศ ในการพยายามสร้างเครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตที่สามารถนำไปใช้อย่างสากล ไม่ว่าจะวัฒนธรรมแต่ละท้องที่ที่แตกต่างกันอย่างไรเหตุผลที่ WHO ต้องเริ่มสร้างเครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตก็เพราะว่า

1. หลายๆ ปีที่ผ่านมา การประเมินคุณภาพชีวิตมักมุ่งไปที่การวัดคุณภาพ มักจะใช้ตัวบ่งชี้ทางสุขภาพที่เคยใช้กันมาก่อน เช่น อัตราตาย อัตราการเจ็บป่วย (เช่น ของ World Bank, 1993; WHO, 1991) มีการนับรวมไปถึงผลกระทบที่เกิดจากโรคภัย และความเสื่อมถอย ในความสามารถที่จะดำเนินชีวิตประจำวันและพฤติกรรม การวัดการสำนึกในเรื่องสุขภาพ และการประเมินสถานภาพที่สามารถทำงานได้ / ทำงานไม่ได้ เครื่องมือเหล่านี้ เริ่มต้นด้วยการแยกวัดผลกระทบที่เกิดจากการเจ็บป่วย ไม่ได้ใช้วัดคุณภาพชีวิตโดยตรง ซึ่งถูกกล่าวว่าเป็น “การวัดที่ผิดเป้าหมายในเรื่องสุขภาพ” (Fallowfield, 1990 อ้างใน สุวัฒน์ มหัตนรินทร์กุล และคณะ, 2541)

2. เครื่องชี้วัดสถานะสุขภาพ ส่วนมากถูกพัฒนามาจากทางอเมริกาเหนือและอังกฤษและการแปลเครื่องมือเหล่านี้ไปใช้ในประเทศอื่นๆ เป็นสิ่งที่ต้องใช้เวลาและไม่เป็นที่พอใจด้วยหลายๆ เหตุผล (Sartorius and Kuyken, 1994; Kuyken Orley, Hudelson and Sartorius, 1994 อ้างใน สุวัฒน์ มหัตนรินทร์กุล และคณะ, 2541)

3. การรักษาทางการแพทย์มีการใช้เครื่องมือเครื่องใช้ที่เป็นเครื่องจักรกลมากขึ้นจะให้ความสำคัญเฉพาะการกำจัดโรคและอาการเป็นแรงผลักดันให้เกิดความต้องการ ที่จะนำอารากเหง้าของความเป็นมนุษย์เข้ามาสู่กระบวนการดูแลสุขภาพ จากการเรียกร้องหา เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต

สำหรับใช้ในกระบวนการดูแลสุขภาพ ความสนใจจึงมุ่งไปเรื่องของสุขภาพ และผลของวิธีการรักษาจะเพิ่มความสนใจไปในเรื่องของความเป็นอยู่ที่ดี (well-being) ของผู้ป่วยการเริ่มต้นพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะวัดคุณภาพชีวิตอย่างแท้จริงและจากข้อผูกมัดที่ต้องส่งเสริมสุขภาพและการดูแลรักษาสุขภาพอย่างองค์รวมให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

ขั้นตอนการพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตของ WHO ชุด 100 ตัวชี้วัด (WHOQOL-100) ในการพัฒนา WHOQOL-100 มีสามขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก จะเป็นการทำความเข้าใจในด้านแนวคิดต่างๆ นับตั้งแต่ การกำหนดความหมายของคุณภาพชีวิตและการเข้าสู่เครื่องมือวัดคุณภาพชีวิต ที่ใช้กันอย่างเป็นสากล คำจำกัดความสะท้อนให้เห็นมุมมองที่ว่าคุณภาพชีวิต หมายถึง การประเมินค่าที่เป็นจิตวิสัย (subjective) ซึ่งฝังแน่นอยู่กับบริบททางวัฒนธรรม สังคม และสภาพแวดล้อมเพราะว่านิยามของคุณภาพชีวิต จะเน้นไปที่การรับรู้ในเรื่องคุณภาพชีวิต ของผู้ตอบไม่ได้คาดหวังที่จะเป็นวิธีการที่จะวัดในรายละเอียดของอาการ โรคหรือสภาพต่างๆ แต่จะเป็นการประเมินผลของโรค และวิธีการรักษาที่มีผลต่อคุณภาพชีวิต เป็นต้นว่าคุณภาพชีวิต ไม่สามารถจะพิจารณาให้เท่ากันได้ง่ายๆ โดยอาศัยคำว่า “สภาวะสุขภาพ” “วิถีชีวิต” “ความพึงพอใจในชีวิต” “สุขภาพจิต” หรือ “ความเป็นอยู่ที่ดี” โครงสร้างของ WHOQOL-100 นั้น คุณภาพชีวิตจะมีลักษณะที่เป็นหลายมิติ

ขั้นตอนที่สอง การสำรวจหาโครงสร้างของคุณภาพชีวิต ศูนย์ภาคสนามที่มีวัฒนธรรมแตกต่างกันนำมาสร้างเป็นรายการ ตามพื้นที่/หัวข้อ ที่แต่ละศูนย์พิจารณาว่าใช้บ่งบอกถึงคุณภาพชีวิตได้โดยการจัดให้มีอภิปรายกลุ่มอย่างต่อเนื่อง ในกลุ่มของผู้เชี่ยวชาญทางสุขภาพ ผู้ป่วย และคนปกติ แต่ละศูนย์จะสร้างข้อคำถามสูงสุดไม่เกิน 6 ข้อ สำหรับใช้ทำการสำรวจในแต่ละหัวข้อที่ได้กำหนดไว้เพื่อทำให้การทำงานร่วมกันนี้เป็นสากลอย่างแท้จริง ศูนย์ภาคสนาม 15 ศูนย์จะถูกเลือกมาจากทั่วโลกที่มีระดับความแตกต่างกันในด้านของอุตสาหกรรมการให้บริการทางสุขภาพ และสิ่งอื่นๆ ที่จะเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต เช่น บทบาทของครอบครัวการรับรู้เรื่องเวลาการรับรู้ตัวเอง ศาสนาที่สำคัญ

ขั้นตอนที่สาม ข้อคำถามจากศูนย์ต่างๆถูกนำมารวมกัน จัดกลุ่มข้อคำถามตามความหมายทางภาษาแล้วจะได้ทั้งหมด 236 ข้อคำถาม ครอบคลุม 29 หัวข้อ และนำเครื่องมือที่ได้นี้ไปทดลองใช้กับกลุ่มตัวอย่างอย่างน้อย 300 คน ในแต่ละศูนย์

หลังจากการนำไปทดสอบใน 15 ศูนย์ภาคสนามแล้วคัดเลือกออกมาเพียง 100 ข้อคำถาม โดยใช้วิธีการวิเคราะห์องค์ประกอบถือว่าเป็นเครื่องมือชี้วัดคุณภาพชีวิต 100 ตัวชี้วัด ชุดสำหรับทดสอบภาคสนาม (WHOQOL – 100 Field Trial Version) ซึ่งจะประกอบด้วยหัวข้อทางคุณภาพชีวิต 24 หัวข้อแต่ละหัวข้อมี 4 ข้อคำถาม และมีหัวข้อที่เกี่ยวกับคุณภาพและสุขภาพโดยรวม อีก 4

ข้อคำถาม เครื่องมือ WHOQOL – 100 ชุดสำหรับทดสอบภาคสนามนี้ถูกนำไปทดสอบกับศูนย์แห่งใหม่ทั่วโลก โดยมีกรอบแนวคิดเบื้องต้นสำหรับ WHOQOL – 100 คือว่า 24 หัวข้อที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต จะถูกจัดให้เป็น 6 องค์ประกอบ (Domain) จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ในภายหลัง ทีมงานของอนามัยโลก พบว่าการจัดเป็น 4 องค์ประกอบ (Domain) จะมีความเหมาะสมกว่า

การพัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตฉบับย่อ (WHOQOL-BREF)

เครื่องมือชี้วัด WHOQOL – 100 จะให้รายละเอียดของการวัดในแต่ละหัวข้อย่อย (Fact) ได้มากเพื่อทำการหาข้อมูลให้ได้โดยเร็ว WHOQOL-BREF ฉบับทดลองใช้จึงถูกพัฒนาขึ้นมาเป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตที่มีขนาดสั้นๆ โดยอาศัยข้อมูลจากการใช้เครื่องมือชี้วัด WHOQOL นำร่องในครั้งแรกและข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการใช้ WHOQOL-100 ฉบับทดสอบภาคสนามที่รวบรวมมาจากศูนย์ภาคสนาม 20 ศูนย์จาก 18 ประเทศเพื่อใช้ในครั้งนี้ เครื่องมือ WHOQOL – BREF จะประกอบด้วยข้อคำถามมาเพียง 1 ข้อจากแต่ละหมวดใน 24 หมวด ที่อยู่ในเครื่องชี้วัด WHOQOL-100 และรวมกับหมวดที่เป็นคุณภาพชีวิตและสุขภาพทั่วไปโดยรวมอีก 2 ข้อคำถาม เครื่องชี้วัด WHOQOL – BREF มีการจัดทำไว้ 19 ภาษาที่แตกต่างกัน

การนำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต WHOQOL-100 และ WHOQOL –BREF ไปใช้

เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตทั้งสองชนิดสามารถนำไปใช้ในการทดลองทางคลินิก ใช้หาค่าคะแนนพื้นฐาน (baseline score) ในพื้นที่ๆ ต้องการและสามารถชี้วัดการเปลี่ยนแปลงระดับคุณภาพ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาที่ใช้มาตรการอย่างหนึ่งอย่างใด ทั้งยังคาดหวังว่าเครื่องชี้วัด คุณภาพชีวิต WHOQOL จะมีประโยชน์อย่างยิ่งในกรณีที่การดำเนินของโรคนั้นๆ ดูเหมือนว่า อาการจะดีขึ้นหรือรุนแรงขึ้นเพียงบางส่วน และในกรณีที่การรักษาอาจจะเป็นแค่การบรรเทาอาการให้ดีขึ้นมากกว่าจะเป็นการรักษาให้หายขาด

สำหรับการวิจัยเชิงระบาดวิทยา เครื่องชี้วัด WHOQOL จะให้รายละเอียดข้อมูลคุณภาพชีวิตที่รวบรวมได้จากประชากรเฉพาะกลุ่ม ช่วยให้เข้าใจโรคที่เจ็บป่วย และช่วยในการพัฒนาวิธีการรักษาให้ดีขึ้น การศึกษาระบาดวิทยาในหลายๆ ประเทศโดยใช้เครื่องมือ WHOQOL-100 และ WHOQOL – BREF เพื่อวิจัยหาคุณภาพชีวิตจากหลายๆ ท้องที่ เนื่องจาก WHOQOL – BREF มีความเป็นสากลในการวัดจึงเป็นการเปิดโอกาสให้สามารถนำข้อมูลมาอภิปรายกันได้ซึ่งหากศึกษาคุณภาพชีวิต เพียงที่เดียวก็จะไม่เกิดโอกาสเช่นนี้ (Sartorius and Helmchen,1981 อ้างใน สุวัฒน์ มหัตถ์นิรันดร์กุล และคณะ, 2541) ยกตัวอย่างเช่น การศึกษาเปรียบเทียบคุณภาพชีวิต ตั้งแต่สองประเทศขึ้นไปในด้านความสัมพันธ์ระหว่างการดูแลสุขภาพและคุณภาพชีวิต จะต้องใช้เครื่องมือที่มีความเป็นสากลสามารถเปรียบเทียบคะแนนกันได้โดยไม่มีข้อจำกัดในเรื่องของ วัฒนธรรมในบางครั้งการศึกษาข้อมูลคุณภาพชีวิต ที่ต้องใช้การสะสมข้อมูลเพื่อให้ได้ข้อมูลจำนวนมากพอ

โดยเฉพาะเมื่อศึกษาในเรื่องความผิดปกติ ที่พบได้น้อยมากก็จะใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลจากหลายๆ จุด โดยการร่วมมือกันศึกษาจากหลายๆ ศูนย์สามารถช่วยให้มีข้อมูลมากเพียงพอเพิ่มความมั่นใจว่าสิ่งที่ค้นพบจะเป็นที่ยอมรับมากขึ้น

ในทางคลินิกเครื่องชี้วัด WHOQOL จะช่วยให้แพทย์ตัดสินใจเกี่ยวกับพื้นที่ที่ผู้ป่วยเกิดโรคได้มากที่สุด และช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับการรักษา ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศที่กำลังพัฒนาบางประเทศที่ทรัพยากรทางการแพทย์มีจำกัดเป้าหมายการรักษาเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตด้วยการบรรเทาอาการของโรค เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตสามารถบ่งชี้ถึงความเป็นไปได้ว่าการรักษานั้นได้ผลดีและเสียค่าใช้จ่ายน้อย (Olweny, 1992 อ้างใน สุวัฒน์ มหัตถนิรันดร์กุล และคณะ, 2541) WHOQOL-BREF ก็ให้ผลเช่นเดียวกันกับ WHOQOL แพทย์สามารถนำมาใช้ประเมินการเปลี่ยนแปลงระดับของคุณภาพชีวิตจากการรักษาได้เป็นที่คาดกันว่าในอนาคต WHOQOL-100 และ WHOQOL-BREF จะมีประโยชน์ในการวิจัยเพื่อวางนโยบายทางสุขภาพ เพราะเครื่องมือถูกพัฒนาขึ้นมาให้ใช้ไม่จำกัดวัฒนธรรม ไม่จำกัดผู้ให้บริการทางการแพทย์ ผู้ใช้และในแง่ของกฎหมายในแต่ละประเทศ ที่ยังไม่มีเครื่องมือวัดคุณภาพชีวิตใช้สามารถมั่นใจในข้อมูลที่ได้จากการใช้ ซึ่ง WHOQOL จะบอกผลที่วัดได้จริงๆ

เครื่องมือวัดคุณภาพชีวิต WHOQOL-100 ประกอบด้วยข้อคำถาม 2 ชนิด คือ แบบภาวะวิสัย (Perceived objective) และอัตวิสัย (self-report subjective) จะประกอบด้วย องค์ประกอบของคุณภาพชีวิต 6 ด้านดังนี้

1. ด้านร่างกาย (physical domain) คือ การรับรู้สภาพด้านร่างกายของบุคคลซึ่งมีผลต่อชีวิตประจำวัน เช่น การรับรู้สภาพความสมบูรณ์แข็งแรงของร่างกาย การรับรู้ถึงความรู้สึกสบาย ไม่มีความเจ็บปวด การรับรู้ถึงความสามารถที่จะจัดการกับความเจ็บปวดทางร่างกายได้ การรับรู้ถึงพลังกำลังในการดำเนินชีวิตประจำวัน การรับรู้เรื่องการนอนหลับ และพักผ่อน รวมถึงการรับรู้เรื่องการมีเพศสัมพันธ์ ซึ่งการรับรู้เหล่านี้มีผลต่อการดำเนินชีวิตประจำวัน

2. ด้านจิตใจ (psychological domain) คือ การรับรู้สภาพทางจิตใจของตนเอง เช่น การรับรู้ความรู้สึกทางบวกที่บุคคลมีต่อตนเอง การรับรู้ภาพลักษณ์ของตนเอง การรับรู้ถึงความรู้สึกภาคภูมิใจในตนเอง การรับรู้ถึงความมั่นใจในตนเอง การรับรู้ถึงความคิด ความจำ สมาธิ การตัดสินใจ และความสามารถในการเรียนรู้เรื่องราวต่างๆ ของตน และการรับรู้ถึงความสามารถในการจัดการกับความเศร้า หรือกังวล เป็นต้น

3. ด้านระดับความเป็นอิสระของบุคคล (level of independence) คือ การรับรู้ถึงความเป็นอิสระที่ไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่น การรับรู้ถึงความสามารถในการเคลื่อนไหว ของตน การรับรู้ถึง

ความสามารถในการปฏิบัติกิจวัตรประจำวันของตน การรับรู้ถึงความสามารถในการทำงาน การรับรู้ว่าคุณไม่ต้องพึ่งพายาต่างๆ หรือการรักษาทางการแพทย์อื่นๆ เป็นต้น

4. ด้านความสัมพันธ์ทางสังคม (social relationship) คือ การรับรู้เรื่องความสัมพันธ์ของตนเองกับบุคคลอื่น การรับรู้ถึงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นในสังคม การรับรู้ว่าคุณได้เป็นผู้ให้ความช่วยเหลือบุคคลอื่นในสังคมด้วย รวมทั้งการรับรู้ในเรื่องอารมณ์ ทางเพศ หรือการมีเพศสัมพันธ์

5. ด้านสิ่งแวดล้อม (environment) คือ การรับรู้เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่มีผลต่อการดำเนินชีวิต เช่น การรับรู้ว่าคุณมีชีวิตอยู่อย่างอิสระ ไม่ถูกกักขัง มีความปลอดภัย และมั่นคงในชีวิต การรับรู้ว่าคุณได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ดี ปราศจากมลพิษต่างๆ การคมนาคมสะดวก มีแหล่งประโยชน์ด้านการเงิน สถานบริการทางสุขภาพ และสังคมสงเคราะห์ การรับรู้ว่าคุณมีโอกาสที่จะได้รับข่าวสาร หรือฝึกฝนทักษะต่างๆ การรับรู้ว่าคุณได้มี กิจกรรมสันทนาการ และมี กิจกรรมในเวลาว่าง เป็นต้น

6. ด้านความเชื่อส่วนบุคคล (spirituality religion/personal beliefs) คือรวมไปถึงการรับรู้เกี่ยวกับความเชื่อมั่นต่างๆ ของคน ที่มีผลต่อการดำเนินชีวิต เช่น การรับรู้ถึงความเชื่อด้านจิตวิญญาณ ศาสนา การให้ความหมายของชีวิต และความเชื่ออื่นๆ ที่มีผลในทางที่ดีต่อการดำเนินชีวิต มีผลต่อการเอาชนะอุปสรรค เป็นต้น

ในปี 1996 กลุ่มองค์การอนามัยโลก (The WHO group) ได้นำเสนอ WHOQOL-100 เป็นเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตที่เป็นสากล สามารถนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ได้ไม่จำกัดในด้านภาษาและวัฒนธรรมซึ่งในประเทศไทย กรมสุขภาพจิต (กิตติกร มีทรัพย์, 2537 อ้างใน สุวัฒน์ มหัตถนิรันดร์กุล และคณะ, 2541) ได้นำมาแปลเป็นภาษาไทยและหาความถูกต้องทางด้านเนื้อหา (content validity) โดยการให้ผู้เชี่ยวชาญภาษาไทยและภาษาอังกฤษแปลกลับไปเป็นภาษาอังกฤษอีกครั้ง และเขวาลักษณ์ กลิ่นหอม (2540) ได้นำเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต WHOQOL-100 ฉบับภาษาไทยที่แปลไว้ นั้นมาใช้หาคุณภาพชีวิต ของสมาชิกครอบครัวผู้ป่วยจิตเภทที่พาผู้ป่วยมารับการรักษาที่แผนกผู้ป่วยนอก โรงพยาบาล สวนปรุง จังหวัดเชียงใหม่ หาค่าความเชื่อมั่นสัมประสิทธิ์อัลฟาครอนบาคได้เท่ากับ 0.89 และในปีเดียวกัน กลุ่มองค์การอนามัยโลก (The WHO group) ได้พัฒนาเครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิตฉบับย่อโดยใช้วิธีการทางสถิติวิเคราะห์องค์ประกอบ (Factor analysis) เหลือเพียง 26 ตัวชี้วัด โดยข้อคำถามในฉบับย่อเป็นคำถามที่มีอยู่ในฉบับ 100 ตัวชี้วัด

สำหรับงานวิจัยที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตนั้น สุวัฒน์ มหัตถนิรันดร์กุล และคณะ (2541) ศึกษาคุณภาพชีวิตของคนไทยในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ โดยใช้เครื่องมือวัดคุณภาพชีวิต 26 ตัวชี้วัดฉบับภาษาไทย (WHOQOL-BREF) ของ WHO พบว่าคุณภาพชีวิตด้านจิตใจอยู่ในระดับที่ดี

(33.5%) มากกว่าด้านอื่นๆ รองลงมาด้านร่างกาย (23.9%) ส่วนคุณภาพชีวิตด้านสภาพแวดล้อมจะอยู่ในระดับที่ต่ำน้อยที่สุด (14.2 %) ผลการศึกษาของ ศิริชัย ดาริกานนท์ (2541) ศึกษาคุณภาพชีวิตและความคิดอยากฆ่าตัวตายของผู้ติดเชื้อ HIV ในจังหวัดเชียงใหม่ โดยใช้เครื่องชี้วัด WHOQOL – BREF พบว่า กลุ่มตัวอย่างจำนวน 156 คน 12.8 % มีคุณภาพชีวิตอยู่ในระดับที่ดี 75.7% อยู่ในระดับปานกลาง 11.5% อยู่ในระดับที่ไม่ดี ทรงศักดิ์ เทพสาร (2542) ศึกษาคุณภาพชีวิตของครัวเรือนชาวเขาในชุมชนเทศบาลนครเชียงใหม่ พบว่าคุณภาพชีวิตครัวเรือนชาวเขา อยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) และครัวเรือนชาวเขาที่ยังไม่ได้มีสัญชาติไทยมีคุณภาพชีวิตต่ำกว่าครัวเรือนชาวเขาที่มีสัญชาติไทย กนิษฐา ไทยกล้า (2544) ศึกษาคุณภาพชีวิตของตำรวจจราจรจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าตำรวจจราจรจังหวัดเชียงใหม่ มีคุณภาพชีวิตระดับปานกลาง และตำรวจจราจรที่ปฏิบัติหน้าที่ นอกเขตเทศบาลมีคุณภาพชีวิตด้านสุขภาพกายดีกว่าตำรวจจราจรที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตเทศบาล สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (2548) ศึกษาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรทำสวนยาง พบว่าเกษตรกรทำสวนยางส่วนใหญ่มีความพึงพอใจ ในมิติต่างๆ อยู่ในเกณฑ์ปานกลางเกือบทุกมิติแต่ก็มีประเด็นย่อยๆ ที่เกษตรกรมีความพึงพอใจค่อนข้างต่ำ เช่น มิติชีวิตของตนเอง ชีวิตในทรัพย์สิน ชีวิตในสังคม และชีวิตสุขภาพ เป็นต้น และผลการศึกษาของ Ibtissam, S. (2003) ได้ศึกษาเรื่อง คุณภาพชีวิตของประชาชนในชนบทและในเมืองที่ประเทศเลบานอน พบว่า ที่อยู่อาศัยมีส่วนเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิต ผู้หญิงมีคุณภาพชีวิตที่ต่ำกว่าเพศชาย และปัญหาด้านสุขภาพที่แตกต่างกันย่อมมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตด้วย

2. แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบ

2.1 คำจำกัดความและวิวัฒนาการของแรงงานนอกระบบ

2.1.1 คำจำกัดความแรงงานนอกระบบ

มีความพยายามนิยามคำจำกัดความคำว่า “ภาคนอกระบบ” (Informal sector) และ “เศรษฐกิจนอกระบบ” (Informal economy) ทั้งในระดับประเทศและนานาชาติเพื่อให้เกิดความเข้าใจในความหมายและสามารถประเมินมูลค่าที่เกิดจากภาคเศรษฐกิจดังกล่าว คำเหล่านี้ได้รับการกล่าวถึงเป็นครั้งแรกในปี 1970 โดยองค์กรแรงงานระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (International Labor Organization: ILO) ใช้คำว่า “ภาคนอกระบบ” (informal sector) เพื่ออธิบายกิจกรรมของคนงานซึ่งทำงานหนักแต่หน่วยงานรัฐ ไม่ได้สนใจตรวจสอบ คุ้มครองหรือออกกฎระเบียบคุ้มครอง (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2546) โดยการนำเสนอบทความเกี่ยวกับการจ้างงานในเมืองกานา ประเทศเคนยา ซึ่งมีลักษณะเศรษฐกิจตามแนวคิดแบบทวิลักษณ์ที่แยก

เศรษฐกิจออกเป็นภาคนอกระบบและในระบบ (Bromley, 1978 อ้างใน โสภ อ่อนโอภาส และนุชนาฎ ยูธันเงาะ, 2544) โดยที่ภาคในระบบหมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการดำเนินงานอย่างเป็นระเบียบแบบแผน เปิดเผยและตรวจสอบได้ ส่วนภาคนอกระบบมีลักษณะตรงข้ามกัน คือ เป็นกิจกรรมที่มีการดำเนินงานอย่างไม่มีแบบแผนที่แน่นอน ยากในการตรวจสอบและมักเป็นกิจกรรมภายในครัวเรือน ใช้แรงงานคนมากและใช้เทคโนโลยีพื้นบ้าน เป็นต้น

ได้มีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนของคำภาคนอกระบบในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ปี 1991 ว่าหมายถึง หน่วยการผลิตและจำหน่ายสินค้าบริการขนาดเล็กมากซึ่ง ประกอบด้วยผู้ผลิตอิสระหรือประกอบอาชีพอิสระในเขตเมืองของประเทศกำลังพัฒนา บางหน่วยจ้างงานสมาชิกในครอบครัวและมีเพียงจำนวนน้อยที่จ้างคนงานหรือผู้ฝึกงาน ทุนดำเนินกิจการต่ำมากหรือไม่มีเลย ใช้เทคโนโลยี และทักษะในระดับต่ำ จึงมีผลผลิตต่ำมากและจ่ายค่าจ้างต่ำและไม่สม่ำเสมอ การจ้างงานมีความมั่นคงน้อยมาก ต่อมาในปี 1993 ในการประชุมระหว่างประเทศของนักสถิติแรงงานครั้งที่ 15 ได้มีการรับรองคำจำกัดความทางสถิติของคำว่าภาคนอกระบบ เป็นผลให้คำดังกล่าวปรากฏอยู่ในระบบการทำบัญชีระดับชาติของสหประชาชาติฉบับทบทวน (1993 SNA) อันเป็นประโยชน์ในการคำนวณผลงานของภาคนอกระบบต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ นอกจากนี้การกำหนด คำจำกัดความคำว่าภาคนอกระบบว่าเป็นกลุ่มผู้ผลิตในองค์กรระดับล่างมีขนาดเล็กหรือขนาดจิ๋ว เป็นการจ้างงานอย่างเรียบง่าย โดยใช้เวลาสัมพัทธ์ส่วนตัว ญาติพี่น้องหรือทางลักษณะสังคม มากกว่าจะเป็นรูปแบบสัญญาอย่างเป็นทางการ ซึ่งรวมไปถึงธุรกิจภายในครัวเรือน ซึ่งคำจำกัดความ ดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาฐานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากคำจำกัดความภาคนอกระบบที่ใช้ในสถานประกอบการ ไม่ครอบคลุมมิติการจ้างงานนอกระบบได้ทั้งหมด สภาพการจ้างงานที่เกิดขึ้นทำให้คำว่า “ภาคนอกระบบ” ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงพลวัตลักษณะที่แตกต่างกันและองค์ประกอบที่ซับซ้อนของปรากฏการณ์ ที่ไม่มีลักษณะรวมที่จะเป็น ภาค (Sector) ในความหมายที่เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมหรือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะอย่าง ดังนั้นจึงได้มีการนำคำเศรษฐกิจนอกระบบมาใช้แทนอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มคนงานที่มีลักษณะแตกต่างกันครอบคลุมถึงสถานประกอบการในชนบท (กมลวรรณ บุญยี่น, 2547)

ส่วนคำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” ได้มีการใช้ในการประชุมองค์กรแรงงานระหว่างประเทศในปี 1972 เพื่ออธิบายกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็กที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรในการผลิตสิ่งของอย่างง่ายหรือการให้บริการอย่างง่ายต่าง ๆ เช่น การผลิตแก๊อ์ เทียน หรือการรับจ้างหาน้ำ เป็นต้น (ILO, 1972; Employment Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya) หลังจากนั้นมีการพยายามให้คำจำกัดความอีกหลายครั้ง ซึ่งมีความหมาย

ใกล้เคียงกันแต่อาจต่างกันในมุมมองของแต่ละบุคคลหรือองค์กร นอกจากนี้องค์กรแรงงานระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติได้ศึกษากรณีประเทศเคนยา และจัดแบ่งลักษณะของภาคคนออกระบบออกเป็น 3 ด้าน (ILO-Kenya, 1972: 6; Bromley and Gerry, 1979: 5-15; และ Tuner, 1978: 1143 อ้างใน โสภา อ่อน โอภาส และนุชนาฎ ยูฮันเงาะ, 2544) ดังนี้

1. **แรงงานหรือการจ้างงาน (Employment)** มีลักษณะงานไม่มั่นคงและค่าแรงต่ำ ไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย จึงไม่ได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การการค้าอีกทั้งไม่ได้รับการคุ้มครองจากประกันสังคมและไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายค่าแรงขั้นต่ำ

2. **กิจการ (Enterprise)** กิจการมีรูปแบบไม่เป็นแบบแผน ใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นและเป็น กิจการในครอบครัว มีการดัดแปลงเทคโนโลยีพื้นฐานเพื่อให้เหมาะสมในการนำมาใช้งาน และความรู้ในการทำงานได้มาจากการเรียนรู้ในระบบโรงเรียน

3. **สถานประกอบการหรือที่อยู่อาศัย (Settlement)** มีลักษณะเป็นสิ่งก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐาน ไม่มีระเบียบ หลบเลี่ยงการควบคุมจากกฎหมาย อยู่ในที่ผิดกฎหมายหรือเป็นการเช่าที่ดิน วัสดุหาได้ในท้องถิ่นหรือเป็นเศษวัสดุจากการก่อสร้างอื่นๆ จึงใช้ทุนในการก่อสร้างน้อยและไม่สามารถนำมาเป็นหลักทรัพย์ในการจำนองด้านการเงินได้

John C. Cross (1998: Encyclopedia of Political Economy อ้างใน อารี วิบูลย์พงศ์ และคณะ, 2549) ได้อธิบาย “เศรษฐกิจนอกระบบ” ไว้ว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนอกระบบ เศรษฐกิจทั่วไปที่ถูกสร้างขึ้นโดยรัฐ หรือระบบธุรกิจที่เป็นทางการแต่ไม่ได้หมายความว่า เป็นสิ่งผิดกฎหมาย โดยทั่วไปหมายถึงธุรกิจขนาดเล็กหรือขนาดจิ๋วที่เกิดขึ้นจากปัจเจกบุคคลหรือครอบครัวในการผลิต แลกเปลี่ยนสินค้าหรือให้บริการ โดยไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับทางราชการและไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการขออนุญาต การเสียภาษีและการปฏิบัติตามกฎระเบียบว่าด้วยแรงงาน

แม้ว่าไม่มีคำอธิบายหรือคำจำกัดความที่ถูกต้องเป็นสากลหรือเป็นที่ยอมรับแต่ก็เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” ครอบคลุมถึงลูกจ้าง สถานประกอบการและผู้ประกอบการที่มีลักษณะร่วมกันบางประการคือ ต่างประสบความด้อยโอกาสและปัญหาเฉพาะมากน้อยต่างกันตามแต่บริบทของประเทศ เขตเมืองและเขตชนบท สถานที่ที่กิจกรรมเศรษฐกิจนอกระบบนั้น ตั้งอยู่ คำว่า “เศรษฐกิจนอกระบบ” เป็นที่นิยมมากกว่า “ภาคนอกระบบ” เพราะลูกจ้างและสถานประกอบการที่ประสบปัญหาดังกล่าวมิได้อยู่ในภาคหนึ่งภาคใดของกิจกรรมเศรษฐกิจ แต่อยู่ในหลายภาค อย่างไรก็ตามคำว่าเศรษฐกิจนอกระบบมักมีนัยที่จะบดบังความเชื่อมโยงหรือพื้นที่ที่สีเทาและการพึ่งพากันระหว่างกิจกรรมนอกระบบและในระบบ ได้มีการนิยามคำจำกัดความของคำว่าเศรษฐกิจนอกระบบอย่างแพร่หลายดังเช่น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ให้ความหมายว่าเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกประเภทที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง

และควบคุมโดยกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติ หรือไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียง กิจกรรมเหล่านี้มักไม่มีกฎหมายรองรับ จึงดำเนินไปนอกขอบข่ายของกฎหมายและไม่ได้มีการออกมาตรการใดๆ เพื่อให้การคุ้มครอง หรือเป็นกิจกรรมที่ถึงแม้จะมีกฎหมายรองรับแต่ทว่าไม่ได้รับการคุ้มครองในทางปฏิบัติ นั่นคือ แม้ว่าการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้จะอยู่ในขอบข่ายของกฎหมาย แต่ไม่ได้มีการบังคับใช้หรือกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่มีอยู่กลับเป็นอุปสรรคทำให้ผู้ดำเนินการกิจกรรมนอกระบบไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ เพราะกฎหมายและระเบียบเหล่านั้นไม่เหมาะสม สร้างภาระให้กับผู้เกี่ยวข้องหรือก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูงมาก (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2546)

ในบางประเทศได้ให้คำจำกัดความว่าหมายถึง ภาคเอกชน บางประเทศให้ความหมายใกล้เคียงกับคำว่า เศรษฐกิจใต้ดินหรือเศรษฐกิจมืดหรือเศรษฐกิจสีเทา อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ทำงานและสถานประกอบการส่วนใหญ่ในเศรษฐกิจนอกระบบ ผลิตสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมาย แม้บางครั้งจะไม่สอดคล้องกับข้อปฏิบัติทางกฎหมายเช่น ไม่มีการขึ้นทะเบียนธุรกิจหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเข้าเมือง ควรมีการแยกประเภทระหว่างกิจกรรมที่เข้าข่ายอาชญากรรมและผิดกฎหมาย เช่น การผลิตและลักลอบขนยาเสพติดซึ่งเป็นการผิดอาญาและเป็นการปฏิบัติไม่เหมาะสมตามระเบียบหลักเกณฑ์ ภายใต้กฎหมายแรงงานหรือกฎหมายพาณิชย์ อาจจะมีพื้นที่สีเทา ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีลักษณะที่ต้องข้องเกี่ยวกับเศรษฐกิจทั้งในระบบและนอกระบบ ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ทำงานในระบบได้รับค่าตอบแทนที่มีได้มีการแจ้งไว้ตามกฎหมายหรือถูกจ้างของสถานประกอบการในระบบ ได้รับค่าจ้างและมีเงื่อนไขการทำงานเช่นเดียวกับสภาพการทำงานของคนงานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2546)

ส่วนคำว่าแรงงานนอกระบบเป็นผลมาจากการพยายามอธิบายความหมายของธุรกิจขนาดเล็กในประเทศกำลังพัฒนา องค์กรแรงงานระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ให้นิยามแรงงานนอกระบบโดยเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจนอกระบบว่าแรงงานนอกระบบเป็นแรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือเศรษฐกิจนอกระบบ มีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่าย เป็นธุรกิจชั่วคราว เรือง มักใช้วัตถุดิบภายในประเทศเน้นการใช้แรงงานเป็นหลัก มีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้ความเชี่ยวชาญเกิดจากประสบการณ์หรือการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียน เป็นตลาดที่มีการแข่งขันและไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาล (ILO, 1972 อ้างในสำนักงานป้องกันควบคุมโรคที่ 9 จังหวัดพิษณุโลก) นอกจากนี้ยังหมายรวมถึงแรงงานอิสระที่ทำกิจกรรมเพื่อความอยู่รอดเช่น หาบเร่ริมถนน คนขับรถแท็กซี่ คนเก็บขยะ คนเก็บเศษกระดาษและโลหะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่รับค่าจ้างจากครัวเรือน ผู้รับงานไปทำที่บ้านและคนงานในโรงงานที่

ไม่ขึ้นทะเบียนซึ่งเป็นลูกจ้างแอบแฝงในเครือข่ายการผลิตและผู้ประกอบอาชีพอิสระในสถานประกอบการขนาดจิ๋ว ซึ่งทำงานด้วยตนเองหรือมีสมาชิกในครอบครัวหรือผู้ฝึกงานหรือลูกจ้างช่วย (กมลวรรณ บุญยืน, 2547)

Forge นักวิชาการของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ ได้ให้คำนิยามแรงงานนอกระบบว่าหมายถึง คนงานที่ทำงานหนักแต่ไม่ได้รับสิทธิและความคุ้มครอง ทางกฎหมาย ไม่ได้รับการบันทึกอยู่ในฐานข้อมูลแรงงานและไม่สามารถจำแนกแยกแยะได้อย่างชัดเจน ไม่มีการทำสัญญาจ้างงาน ไม่มีโอกาสที่จะเรียกร้องสิทธิใดๆ ได้ (รววิศ ศิริพาณิชย์ อ่างใน สมชัย ฤชุพันธุ์และสุรัสวดี หุ่นพยนต์, 2548) Hart (1971 และ 1983) กล่าวว่า แรงงานนอกระบบนั้นเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มแรงงานในเขตเมืองที่อยู่นอกระบบหรือตลาดแรงงานที่มีการจัดระเบียบโดยเชื่อว่าแรงงานนอกระบบเปรียบเสมือนการจ้างงานตนเอง โดยแรงงานเป็นผู้ออกค่าแรงเพื่อเป็นรายได้ให้กับตนเอง (อ่างใน อานิล บี. ดีโกลาลิการ์, 2548) นอกจากนี้แล้วได้มีการตั้งกฎเกณฑ์หลายประการ เพื่อจำแนกแรงงานนอกระบบออกจากแรงงานในระบบ (อานิล บี. ดีโกลาลิการ์, 2548) ตัวอย่างเช่น

1. *สถานะทางกฎหมายและกฎระเบียบ* แรงงานนอกระบบนั้นอยู่นอกเหนือจากการดูแลของภาครัฐ ในอีกแง่หนึ่งอาจหมายถึงแรงงานนอกระบบนั้นไม่ได้ถูกบังคับว่าต้องปฏิบัติตามกฎและระเบียบที่จัดขึ้นเพื่อการดำเนินไปของกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น การลงทะเบียนทางเศรษฐกิจและการเสียภาษี

2. *สถานประกอบการขนาดเล็ก* แรงงานนอกระบบนั้นแตกต่างจากแรงงานในระบบในแง่ของขนาดของการประกอบธุรกิจ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว การประกอบธุรกิจในระบบนั้นอาจรวมไปถึงบริษัทและหน่วยงาน (ทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ) ที่มีการจ้างงาน แรงงานอย่างน้อย 10 คน สถานะของแรงงาน เนื่องจากการทำงานนอกระบบนั้นไม่ได้มีการจัดระบบระเบียบ สถานภาพของแรงงานในภาคดังกล่าวจึงมีความแตกต่างในเชิงคุณภาพอย่างมากจากแรงงานในระบบ ในอีกแง่หนึ่งก็คือ แรงงานนอกระบบเหล่านี้อาจไม่ได้รับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมหรือผลประโยชน์ที่ควรได้รับเมื่อถูกเลิกจ้าง ดังนั้น แรงงานนอกระบบจึงมีความไม่แน่นอนในด้านการถูกว่าจ้างและค่าจ้างแรงงานที่ได้รับ

3. *ลักษณะของอาชีพ* งานนอกระบบส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการประกอบอาชีพในครัวเรือนหรือเป็นการจ้างงานตนเอง เช่น แรงงานที่มีกิจการเป็นของตนเองหรือเป็นแรงงานในบ้านที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนต่างก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานนอกระบบในขณะที่แรงงานระบบได้รับผลตอบแทนเป็นค่าจ้างเงินเดือนที่แน่นอน

4. ค่าใช้จ่ายจากการเข้าทำงานและการเลิกจ้าง ข้อแตกต่างอีกข้อระหว่างการทำงานทั้งสองระบบก็คือการทำงานนอกระบบนั้นมียกจ่ายในการว่าจ้างหรือเลิกจ้างต่ำกว่าการทำงานในระบบ

สำหรับประเทศไทยได้มีความพยายามให้คำจำกัดความคำว่า “แรงงานนอกระบบ” โดยหน่วยงานหลายแห่งและมีการนิยามตามมุมมองของแต่ละองค์กรและบุคคล พบว่าเริ่มมีการนิยามคำจำกัดความคำว่าแรงงานนอกระบบตั้งแต่ปี 2532 โดย Sethuraman (Amin, 1989: 45-49 อ้างใน โสภอ อ่อนโอภาส และนุชนาถ ยูอั้นเงาะ, 2544) โดยแบ่งประเภทงานนอกระบบออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. ผู้ลงทุนรายย่อย (entrepreneurs) เป็นกลุ่มที่มีระดับการศึกษาดี มีรูปแบบธุรกิจขนาดเล็ก และพบว่าเจ้าของกิจการเป็นหัวหน้าคนงานด้วยเสมอ คนงานบางส่วนจะมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับเจ้าของ โดยใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นปัญหาที่พบคือขาดเงินทุน ไม่ได้รับการยอมรับในเรื่องสินเชื่อ สินค้ามีจำกัด ขาดความรู้ในการบริหารจัดการ และมีการใช้เทคโนโลยีต้นทุนต่ำและล้าสมัย
2. คนงานประจำ (Establishment workers) แรงงานกลุ่มนี้จะเป็นผู้ที่ถูกจ้างงานจากผู้ลงทุนรายย่อย ได้แก่ ลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างประจำ แรงงานในครอบครัวซึ่งเป็นเด็กฝึกงาน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง โดยทั่วไปแล้วจะเป็นงานประจำ ทำงานเต็มเวลา มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานพอสมควร เช่น การขายสินค้า งานที่เกี่ยวกับการซ่อมแซม โรงงาน เหมือง เซลล์แมน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องมีการเรียนรู้ทางทักษะ โดยผ่านการฝึกงาน หรือการเรียนรู้จากการทำงาน
3. ผู้ที่ทำงานอิสระ (Independent workers) เป็นกลุ่มที่พบเป็นจำนวนมากที่สุด ซึ่งอาจจะเป็นการทำงานเพื่อค่าจ้าง แต่โดยพื้นฐานแล้วจะเป็นงานประเภทอิสระ (self-employed) ได้แก่ คนลากรถ หาบแร่แผงลอย ซ่อมจักรยาน นาฬิกา รองเท้า ฯลฯ ส่วนใหญ่แล้วจะทำงานตามริมท้องถนนและตามตรอก ซอย ในหมู่บ้านและบริเวณชุมชนที่มีคนพลุกพล่าน แรงงานกลุ่มนี้จะประกอบกิจการในรูปแบบง่ายๆ แต่เป็นการบริการที่จำเป็น และประกอบกิจการได้อย่างอิสระ
4. คนงานชั่วคราว (Casual workers) เป็นกลุ่มของแรงงานที่เสียเปรียบที่สุด ส่วนใหญ่เป็นงานค่อนข้างหนัก โดยเป็นงานที่ต้องทำด้วยมือ ได้ค่าจ้างต่ำ คนงานชั่วคราวกลุ่มนี้ได้แก่ คนทำสวน คนทำความสะอาด คนงานก่อสร้าง ยาม ฯลฯ เป็นกลุ่มที่มีระดับการศึกษาต่ำที่สุด ความรู้ความสามารถได้มาจากการเรียนรู้จากงาน

ในขณะที่คำจำกัดความของแรงงานนอกระบบของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังนั้นหมายถึงแรงงานที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองจากประกันสังคมและไม่มีความหมายด้านแรงงานรองรับ

รวมทั้งเป็นแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และยังได้อธิบายลักษณะของแรงงานนอกระบบว่ามีลักษณะดังนี้คือ ไม่มีตัวตน ไม่มีการขึ้นทะเบียน มีสถานที่จ้างงานไม่ชัดเจน สถานประกอบการขนาดเล็ก ไม่มีสภาพการจ้างงานที่ปลอดภัย/ถูกสุขอนามัย เป็นงานที่ใช้ทักษะต่ำ ผลผลิต สร้างรายได้ได้น้อย ไม่สม่ำเสมอ แต่ชั่วโมงการทำงานยาวนาน ขาดการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร การตลาด การเงิน การฝึกอบรมเทคโนโลยี ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีความด้อยโอกาส ในระดับต่างๆ กัน ไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม หรือสิทธิประโยชน์จากนายจ้าง ไม่สามารถเข้าถึงทุนและเครดิตได้ หรือ ยาก ประสบกับความเสี่ยงในรูปแบบต่างๆ ที่คุกคามต่อสวัสดิการของชีวิตแรงงาน แรงงานและสถานประกอบการไม่อยู่ในระบบภาษี ส่วนสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบว่า เป็นแรงงานนอกระบบเป็นผู้ที่มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหลักประกันทางสังคมและไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

โสภกา อ่อนโอภาส และนุชนาฏ ยูธันเงาะ (2544) ได้สรุปว่า “แรงงานนอกระบบ” คือกลุ่มคนที่ไม่ได้อยู่ในระบบการจ้างงานปกติ ไม่มีโครงสร้างการทำงานที่ชัดเจน ไม่ได้รับสิทธิ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ขาดสวัสดิการและหลักประกัน ไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการสังคม

สำนักงานประกันสังคม (2546) (อ้างใน อารี วิบูลย์พงศ์ และคณะ, 2549) ให้ความหมายแรงงานนอกระบบไว้ว่าคือ ผู้ใช้แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคมเป็นบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการและไม่มีเงินเดือนประจำ (สมชัย ฤชุพันธุ์ และสุรัสวดี หุ่นพยนต์, 2548) ได้แก่ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว งานจร หรือเป็นฤดูกาล ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ผู้ประกอบอาชีพอิสระทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร เป็นบุคคลที่ไม่ได้รับราชการ และไม่มี เงินเดือนประจำ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และผู้รับจ้างทำของ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2547) (อ้างใน อารี วิบูลย์พงศ์ และคณะ, 2549) ได้ให้ความหมายของแรงงานนอกระบบ คือ แรงงานนอกระบบ เป็นผู้ทำงานในสาขาเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือสาขานอกระบบ ซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่มีระเบียบแบบแผนและไม่มีการรวมตัวกัน เพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรแรงงานนอกระบบ ในขณะที่ความหมายจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศคือ แรงงานนอกระบบ เป็นแรงงานที่อยู่ในการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการซึ่งมีลักษณะเป็นกิจการขนาดเล็ก ตั้งได้ง่ายมีลักษณะเป็นธุรกิจชั่วคราว เรื้อน มักใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เน้นการใช้แรงงานเป็นหลัก มีการดัดแปลงเทคโนโลยีง่ายๆ มาใช้ ความเชี่ยวชาญ

เกิดจากประสบการณ์หรือการเรียนรู้นอกระบบโรงเรียน เป็นตลาดที่มีการแข่งขัน และไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐบาล

สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้ด้อยโอกาส สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชนผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุได้ให้คำนิยามของแรงงานนอกระบบว่าหมายถึงแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการ ไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจน ขาดสวัสดิการหลักประกันสังคมไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและไม่สามารถเข้าถึงบริการบางอย่างของรัฐ (สมชัย ฤชุพันธุ์ และสุรัสวดี หุ่นพยนต์, 2548) ในปี 2548 วรพล พรหมิกบุตร (หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ, 2548) ก็ได้ให้นิยามคำจำกัดความอย่างสั้นของแรงงานนอกระบบว่า เป็นแรงงานที่ทำงานอิสระ หรือเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองในระบบการประกันสังคมอื่นได้แก่ คนทำงานไม่เต็มเวลา คนงานที่รับงานไปทำที่บ้าน คนงานที่ทำงานแบบเหมาช่วง และ คนงานที่ทำงานระยะสั้น

อย่างไรก็ตาม สุวัทนา ศรีภิรมย์ (2548) ได้สรุปความหมายของแรงงานนอกระบบที่ได้มีผู้ให้คำนิยามที่ต่างกันตามมุมมองของแต่ละหน่วยงานและบุคคล โดยสรุปความหมายในภาพรวมไว้ว่าแรงงานนอกระบบหมายถึง แรงงานของภาคเกษตรกรรมและแรงงานของเศรษฐกิจนอกระบบที่ขาดความคุ้มครองทางกฎหมาย ขาดความมั่นคงของรายได้ ขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองและขาดสวัสดิการแรงงานด้านต่างๆ รวมทั้งสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ปลอดภัย สมชัย ฤชุพันธุ์และสุรัสวดี หุ่นพยนต์ (2548) ได้สรุปลักษณะพิเศษของแรงงานนอกระบบว่ามีลักษณะพิเศษดังนี้

1. ไม่มีนายจ้างหรือมีการจ้างงานไม่แน่นอน จากสภาพการทำงานที่ไม่แน่นอน เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานสูงในภาคนอกระบบ ประกอบกับแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ จึงทำให้แรงงานกลุ่มนี้ไม่มีนายจ้าง เช่น กลุ่มแรงงานในระบบตลอดจนทำให้ไม่มีการจ้างงานที่แน่นอน

2. ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน จากผลการศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ความยากจน ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) โดยพิจารณาจากเส้นความยากจน (poverty line) พบว่าในปี 2539 มีคนจนจำนวน 6.8 ล้านคน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.4 ของประชากรทั้งประเทศ แต่หลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 นั้น พบว่าสัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นเป็น 9.9 ล้านคนหรือร้อยละ 15.9 ของประชากรทั้งประเทศในปี 2542 โดยในพื้นที่ชนบท มีสัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14.9 ของประชากรในชนบทในปี 2539 เป็นร้อยละ 20.0 ในปี 2543 คราวเรือนที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุดได้แก่ ครอบครัวที่มีหัวหน้าครอบครัวประกอบอาชีพ

เกษตร ครอบครัวเกษตรกรที่ถือครองที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ และครอบครัวที่มีสมาชิกในครัวเรือนเป็นเด็กจำนวนมาก ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของคนยากจนออกออกเป็น 2 กลุ่มดังนี้

2.1 คนจนในเมือง หมายถึง บุคคลผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในชุมชนแออัด และชุมชน ผู้มีรายได้น้อยอื่นๆ ในเมือง ซึ่งลักษณะการประกอบอาชีพของคนจนในเมืองเป็นแบบนอกระบบเช่น อาชีพรับจ้าง ก่อสร้าง ร้านอาหาร พนักงานเสิร์ฟ ตลอดจนอาชีพอิสระอื่นๆ

2.2 คนจนในชนบท จากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ในปี 2543 มีคนยากจนในชนบท จำนวนรวมทั้งสิ้น 8.67 ล้านคน โดยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 5.41 ล้านคน รองลงมาได้แก่ ภาคเหนือ 1.73 ล้านคน ภาคใต้ 0.94 ล้านคน และภาคกลาง 0.59 ล้านคน ตามลำดับ ซึ่งภาวะความยากจนในชนบทมีความรุนแรงมากขึ้น โดยพิจารณาจากภาระหนี้สินของครัวเรือนนั้นพบว่า โดยเฉลี่ยครัวเรือนเป็นหนี้เพิ่มขึ้นจาก 31,387 บาท ในปี พ.ศ.2537 เป็น 65,690 บาท ในปี พ.ศ. 2543 คนจนในชนบทส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ (1) เกษตรกรผู้ถือครองที่ดินทำการเกษตรทั้งที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือเช่าที่ดินจากผู้อื่น (2) แรงงานรับจ้างภาคเกษตร และ (3) แรงงานรับจ้างนอกภาคเกษตร ทั้งนี้สภาพปัญหาที่ส่งผลให้แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นคนยากจน คือ

1. การขาดแคลนที่ดินทำกินและทรัพย์สิน
2. การมีรายได้น้อยจำกัดและไม่สม่ำเสมอ ซึ่งเป็นผลมาจากคนยากจนส่วนใหญ่มีอาชีพที่ไม่มั่นคงและไม่มั่นคงและไม่มีหลักแหล่งงานที่แน่นอน อีกทั้งเป็นอาชีพที่มีรายได้น้อยจึงทำให้เกิดสภาพความขาดแคลนในปัจจุบันนี้เนื่องจากรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ
3. การขาดโอกาสด้านการศึกษา ซึ่งคนยากจนจำนวนมากที่ไม่ได้รับการศึกษาและมีการศึกษาน้อย ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในโรงเรียนหรือสถานศึกษาอื่นๆ ที่สร้างให้เกิดการเรียนรู้และการคิดค้นหาวิธีที่จะทำให้วิถีการดำเนินชีวิตของตนเองและครอบครัวดีขึ้น
4. การขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของรัฐเช่น การรักษาพยาบาล
5. การขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการด้านการผลิตและการลงทุนฉะนั้นแรงงานนอกระบบกลุ่มนี้จึงมีขีดความสามารถที่จำกัดในการจ่ายเงินออม/สะสมเพื่อเป็นหลักประกันการมีรายได้ที่เพียงพอหลังการเกษียณอายุ

3. มีลักษณะที่กระจุกกระจายอยู่ทั่วประเทศ จากสัดส่วนของกำลังแรงงานนอกระบบที่มีสัดส่วนกว่าร้อยละ 70 ของกำลังแรงงานทั้งหมดภายในประเทศ ทำให้แรงงานในกลุ่มนี้

การจัดกระจายอยู่ทุกภูมิภาคทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นแรงงานในภาคการเกษตรหรือกำลังแรงงานนอกภาคการเกษตร

4. **ไม่มีการจดทะเบียนหลักฐานของทางราชการอย่างเป็นระบบ** จากคำนิยามของเศรษฐกิจนอกระบบที่กำหนดโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คือ ผลการผลิตที่ไม่เป็นที่สังเกตหรือไม่ถูกบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมจากทางการได้ทั้งหมด ทั้งนี้การที่รัฐไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบอย่างเป็นทางการ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมการผลิตหรือให้บริการโดยไม่มีการจดทะเบียนไว้กับภาครัฐหรือองค์กรกำกับดูแลรัฐไม่ได้มีการปรับปรุงข้อมูลการจดทะเบียนให้ทันสมัยอยู่เสมอ กิจกรรมและครัวเรือนได้รับแบบสอบถามข้อมูล แต่ไม่มีการส่งแบบสอบถามกลับคืน ผู้ตอบแบบสำรวจให้ข้อมูลไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนเช่น การรายงานข้อมูลรายได้ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น จากเหตุผลข้างต้นทำให้รัฐบาลไม่สามารถทราบข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบที่แท้จริงได้

5. **ไม่อยู่ในระบบภาษี** เนื่องจากการจัดตั้งสถานประกอบการของแรงงานนอกระบบไม่ เป็นหลักแหล่งที่แน่นอนและไม่มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย จึงทำให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปได้ยาก

2.1.2 วิวัฒนาการของแรงงานนอกระบบ

ในยุคสมัยที่ทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทยมีการแข่งขันในด้านเศรษฐกิจ รูปแบบการค้าเป็นแบบเสรีมากขึ้นและมีรุนแรงเพิ่มขึ้น รวมทั้งการพัฒนาในด้านเทคโนโลยีการสื่อสารซึ่งทำให้การติดต่อกันทั่วโลกสามารถทำได้โดยง่าย ทำให้ผู้ผลิตพยายามลดต้นทุนการผลิตเพื่อสามารถแข่งขันกันในตลาดโลกได้ พบว่ามีผู้ผลิตจำนวนมากได้หันมาใช้แรงงานนอกระบบมากขึ้นเพื่อลดต้นทุนการผลิต ประกอบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เป็นผลให้มีการปลดพนักงานจำนวนมากออก แรงงานเหล่านั้นบางส่วนได้หันมาทำงานในระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการหรือเศรษฐกิจนอกระบบ ซึ่งเป็นเศรษฐกิจระบบหนึ่งในยุค โลกาภิวัตน์ที่เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วทั่วโลกพร้อมๆ กับการพัฒนาเศรษฐกิจและเทคโนโลยีด้านต่างๆ จึงทำให้จำนวนแรงงานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบเพิ่มจำนวนมากขึ้น (กมลวรรณ บุญยยืน, 2547) ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ซึ่งมีกำลังแรงงานขนาดใหญ่และเติบโตอย่างรวดเร็วเห็นว่า เศรษฐกิจนอกระบบเป็นแหล่งรองรับจำนวนแรงงานและสามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคที่ยากจนได้ ประชาชนส่วนใหญ่เข้ามาอยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบอย่างไม่ตั้งใจแต่ด้วยเหตุผลเพื่อความอยู่รอดในสถานการณ์ที่มีการว่างงานสูง อัตราการจ้างงานในระดับต่ำและความยากจน (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2546)

นอกจากนี้แล้วยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกที่ทำให้แรงงานนอกระบบเพิ่มจำนวนขึ้น ได้แก่ รูปแบบการจ้างงานที่มีความซับซ้อนและมีความยืดหยุ่นมากขึ้นในกระบวนการจ้างงานเช่น การจ่ายค่าจ้างรายวัน รายเหมา เวลาการทำงานและสถานที่ทำงานที่ทำให้ยากต่อการกำหนดสภาพ ลูกจ้าง นายจ้าง เป็นเหตุให้แรงงานหรือคนทำงานอยู่ในระบบการจ้างงานลักษณะไม่ได้รับการคุ้มครองในฐานะลูกจ้างตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ระบบรับเหมาช่วงผลิต (Sub-contracting system) เป็นระบบที่ถูกนำมาใช้เพื่อลดต้นทุนการผลิตของผู้ผลิต โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดค่าจ้างและสวัสดิการ เพื่อลดต้นทุนการผลิตและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน ซึ่งรูปแบบการจ้างงานนี้ มีการใช้มากในงานประเภทใช้แรงงานคนเป็นหลัก (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2545) สำหรับปริมาณของแรงงานที่เป็นรับเหมาช่วง (sub-contract) กับ โรงงานและรับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทยไม่มีสถิติที่ชัดเจน แต่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2538) ได้ประเมินว่าในปี พ.ศ.2538 มีจำนวนแรงงานที่เป็นรับเหมาช่วง กับ โรงงาน และรับงานไปทำที่บ้านประมาณ 11.2 ล้านคน จากปริมาณแรงงานทั้งหมด 43.2 ล้านคน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 32.7 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด ประเภทของอุตสาหกรรมที่มีการจ้างแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านจะแตกต่างกันไปในแต่ละภูมิภาค ซึ่งประเภทของอุตสาหกรรมที่มีการจ้างมากที่สุดคือ อุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์จาก ไม้ ในกรุงเทพมหานคร อุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานแบบรับงานไปทำที่บ้านสูงที่สุดได้แก่ อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป ในขณะที่ในภาคเหนือเป็นอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์จากไม้ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารเป็นที่นิยมในภาคใต้และอุตสาหกรรมสิ่งทอก็เป็นที่นิยมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Chaiwat and Nitaya, 1994 อ้างใน อารี วิบูลย์พงศ์ และคณะ, 2549)

สำหรับประเทศไทยนั้นการจ้างงานนอกระบบโดยผู้รับจ้างเองงานไปทำที่บ้านกำลังขยายตัวอย่างรวดเร็วและสามารถดึงแรงงานหญิงเข้าสู่การจ้างงานนอกระบบแบบนี้จำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เช่น การตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องหนัง แหวน อุปกรณ์ไฟฟ้าและการทำดอกไม้ประดิษฐ์ เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องการจ้างงานนอกระบบไม่ได้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน จึงเป็นช่องทางที่ผู้ประกอบการใช้เป็นกลยุทธ์ในการลดต้นทุนการผลิตและการแข่งขันเชิงธุรกิจ (สำนักงานควบคุมโรคที่ 6, 2549)

เศรษฐกิจนอกระบบจึงเป็นเสมือนเครือข่ายของเศรษฐกิจในระบบ ที่ช่วยลดต้นทุนของกิจการในระบบลง เป็นการสนับสนุนให้กิจกรรมในระบบได้กำไรมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ช่วยลดอัตราการว่างงาน โดยเพิ่มทางเลือกให้กับผู้ว่างงานจากเศรษฐกิจการจ้างงานในระบบ เนื่องจากกิจการนอกระบบอาศัยการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น ไม่ต้องใช้ทักษะฝีมือมาก ไม่ต้องใช้เงินทุนสูง จึงสามารถดูดซับแรงงานได้มาก โดยเฉพาะผู้หญิงและคนชนบท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงาน

ไร้ทักษะหรือมีคุณสมบัติไม่เพียงพอที่จะเข้าทำงานในกิจการในระบบได้ นอกจากนี้ในภาวะเศรษฐกิจถดถอย การจ้างงานนอกระบบเป็นเสมือนฟองน้ำที่ช่วยดูดซับแรงงานส่วนเกินจากการจ้างงานในระบบที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ (สุสันหา อิ่มแ่ม และคณะ, 2543 อ้างในอีชาลาญ, 2548) และเป็นเสมือนลิ้นนิรภัย (Safety Valve) ที่ช่วยดูดซับแรงงานไร้ฝีมือและแรงงานส่วนเกินได้ โดยเฉพาะผู้มีความรู้ ทักษะน้อยและผู้ย้ายถิ่นเข้าเมือง อีกทั้งยังช่วยชะลอและลดความกดดันต่อรัฐบาลในการสร้างงานมารองรับตลอดจนการให้หลักประกันทางสังคมและสวัสดิการต่างๆ แก่แรงงานกลุ่มนี้ (ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, 2545)

จากสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นผลทำให้จำนวนแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น ประเทศไทยเริ่มตระหนักและให้ความสำคัญกับแรงงานนอกระบบเพิ่มมากขึ้น โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม โดยมีเป้าหมายในการปรับระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพและขยายขอบเขต รวมทั้งประเภทการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานทั้งในและนอกระบบ นอกจากนี้นโยบายรัฐบาลได้กำหนดแนวทางการพัฒนาและยกระดับแรงงานด้วยการส่งเสริม มาตรการด้านการประกันสังคม ขยายขอบข่ายการให้สวัสดิการแรงงาน เพื่อให้มีการคุ้มครองสุขภาพความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี (กมลวรรณ บุญอิน, 2547) ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรไทยไตรมาสที่ 4 ปี 2545 (ปฐมพงศ์ สัจจะธีระกุล, 2545) แสดงว่าประเทศไทยมีจำนวนประชากรรวม 63.7 ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานจำนวน 34.4 ล้านคน โดยมีงานทำจำนวน 33.8 ล้านคน ส่วนที่เหลือว่างงาน มีการจ้างงานภาคเกษตรสูงที่สุดคือร้อยละ 43.5 ของกำลังแรงงานทั้งหมด รองลงมาได้แก่ภาคบริการร้อยละ 35.7 จำนวนแรงงานที่อยู่ในสองภาคการผลิตนี้คิดเป็นกว่าร้อยละ 80 ซึ่งมีโอกาสที่จะเป็นแรงงานนอกระบบสูง ส่วนที่เหลือร้อยละ 20 เป็นแรงงานที่ทำงานภาคอุตสาหกรรม การค้าและการธนาคาร ที่มีความมั่นคงในการทำงานสูงกว่า อย่างไรก็ตามในส่วนที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมนั้นพบว่าส่วนใหญ่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กและไม่ได้จดทะเบียน

ตารางที่ 2.2 แสดงสถิติจำนวนแรงงาน

ปี	จำนวนแรงงาน		แหล่งข้อมูล
	ในระบบ	นอกระบบ	
2546 ไตรมาส 1	13.4 ล้านคน	19.5 ล้านคน	TDRI/สนง. สถิติแห่งชาติ
2546	ไม่มีข้อมูล	23 ล้านคน	กระทรวงแรงงาน
2547 ไตรมาส 3	ไม่มีข้อมูล	32.1 ล้านคน (ประมาณร้อยละ 77 ของแรงงานทั้งหมด)	สนง. สถิติแห่งชาติ
2548 ไตรมาส 4*	13.8 ล้านคน	22.5 ล้านคน	สนง. สถิติแห่งชาติ

ที่มา: จากรายงานการวิจัยโครงการ การศึกษาทบทวนองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานเกษตรพันธะสัญญาและรับจ้าง (2549)

หมายเหตุ: * ปี 2548 มีคนในวัยทำงาน (ประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไปจำนวน 50.0 ล้านคน) เป็นผู้มีงานทำ 36.3 ล้านคน

จากตาราง 2.2 สถิติข้อมูลแรงงาน โดยข้อมูลของทีดีอาร์ไอ ที่แสดงสถิติจำนวนแรงงานในไตรมาสแรกปี 2546 ซึ่งให้เห็นว่าในปี 2546 แรงงานในระบบของประเทศไทยมีจำนวน 13.4 ล้านคน ส่วนแรงงานนอกระบบมีจำนวน 19.5 ล้านคนส่วนใหญ่เป็นแรงงานชาย นอกจากนี้ยังมีสถิติจำนวนผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือน โดยไม่ได้ค่าตอบแทนอีกจำนวน 6.3 ล้านคน ซึ่งประกอบด้วยแรงงานหญิงมากกว่าชายเกือบเท่าตัว และจากรายงานการสำรวจของสำนักสถิติแห่งชาติเมื่อ วันที่ 10 เมษายน 2546 พบว่า มีจำนวนแรงงานที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปรวมเกือบ 6 แสนคน แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านเกือบทั้งหมดเป็นสตรีประมาณ 4.6 แสนคน เป็นชาย 1.3 แสนคน ที่เหลือเป็นหญิง ในขณะที่ข้อมูลสถิติแรงงานกระทรวงแรงงานในปีเดียวกันได้แสดงให้เห็นว่ามีแรงงานที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบจำนวนประมาณ 23 ล้านคน ประกอบด้วยกลุ่มเกษตรกรร้อยละ 58.7 กลุ่มสหกรณ์เครดิตยูเนียนร้อยละ 36.5 และอื่นๆ อีกร้อยละ 4.8 ซึ่งในสัดส่วนนี้เป็นผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวที่ไม่มีลูกจ้างประมาณร้อยละ 31.5 ของผู้มีงานทำ จากข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานนอกระบบซึ่งให้เห็นว่าแรงงานนอกระบบเป็นกลุ่มประชากรที่มีสัดส่วนที่สูงมีกระจายอยู่ทั่วประเทศและมีการดำรงชีวิตที่หลากหลายและไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม นอกจากนี้ยังพบว่า ข้อมูลแรงงานนอกระบบในประเทศไทยยังมีค่อนข้างน้อย รายละเอียดของแรงงานนอกระบบในแต่ละกลุ่มเป็นดังนี้

1. ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (Homeworkers) ได้มีการคาดการณ์ว่ามีจำนวนอยู่ประมาณ 6 แสนคนประมาณร้อยละ 98 เป็นผู้หญิง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนิยามคำว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านว่าเป็นผู้ซึ่งมีรายได้จากนายจ้าง ประมาณว่ามีลูกจ้างขึ้นทะเบียนจำนวน 10,400 คน และนายจ้างจำนวน 629 คน HomeNet เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนจัดตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์ในนามของผู้รับงานไปทำที่บ้านในประเทศไทย ปัจจุบันมีสมาชิก 4,000 คน แยกเป็น 100 กลุ่มทั่วประเทศ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อประเมินความเป็นไปได้และลำดับความสำคัญของการประกันสังคมของคนกลุ่มนี้ และวิเคราะห์การดำเนินการโครงการประกันสังคมขนาดเล็กบางโครงการที่มีอยู่ โดยได้รับการสนับสนุนทุนจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ เป็นส่วนใหญ่ และการศึกษาพบว่าในขณะที่ ค่าครองชีพสูงขึ้น แต่อัตราการจ่ายเงินเป็นรายชิ้นแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านลดลง ประมาณการว่ารายได้เฉลี่ยของผู้รับงานไปทำที่บ้านต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมักเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะด้อยโอกาส นอกจากนี้ผลการสำรวจยังแสดงให้เห็นว่า ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีความต้องการการบริการด้านประกันสังคมสูงมาก และบางกลุ่มได้เริ่มโครงการประกันขนาดเล็กที่ให้สิทธิประโยชน์เป็นบริการทางการแพทย์ โดยหลายกลุ่มต้องการความช่วยเหลือเป็นอย่างยิ่งในการเจรจากับสถานพยาบาล

2. ผู้ที่ขับรถรับจ้าง (สามล้อเครื่อง /บรรทุก/ จักรยานยนต์/แท็กซี่/สี่ล้อเล็ก/อื่นๆ) จากข้อมูลพบว่า มีคนขับรถแท็กซี่ส่วนบุคคลจำนวน 37,033 คน แท็กซี่นิติบุคคล 22,045 คน สหกรณ์แท็กซี่ 18 กลุ่มจำนวน 15,523 คน สหกรณ์รถสามล้อเครื่อง 4 กลุ่มจำนวน 7,492 คน คนขับรถตู้และ ขสมก. จำนวน 5,420 คน คนขับรถมินิบัสและ ขสมก. จำนวน 1,364 คน คนขับแท็กซี่ /สามล้อเครื่อง/รถขับในซอยจำนวน 3,018 คน และรถรับจ้างไม่ประจำทาง 13,588 คน ประเทศไทยมีสมาคมและสหกรณ์ของคนขับรถแท็กซี่และรถตุ๊กตุ๊กประมาณ 20 สมาคม เจื่อนใจในการ เป็นสมาชิกของแต่ละสมาคมขึ้นอยู่กับว่าคนขับเป็นเจ้าของรถที่ขับหรือเช่ารถมาขับหรือเป็นเจ้าของรถหลายคันแล้วให้สมาคมจัดการให้ผู้อื่นเช่ารถของตน ซึ่งจะจ่ายเงินค่าสมาชิก เป็นรายเดือน และทุกสมาคมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน สวัสดิการสังคมของสมาคม ซึ่งจะจ่ายเงินให้สมาชิกเมื่อบาดเจ็บ ร้ายแรงหรือตาย คนขับรถแท็กซี่และรถตุ๊กตุ๊กเป็นกลุ่มที่เห็นได้ชัดเจนกว่ากลุ่มอื่นในภาคนอกระบบโดยมีจำนวน 1.5-2 ล้านคน

3. เกษตรกร ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา สหพันธ์สมาคมเกษตรกร (a Federation of Farmers Association) ได้ก่อตั้งขึ้นในประเทศเนเธอร์แลนด์ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการดำเนินงานและให้ความช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรของไทย จากสถิติจำนวนครัวเรือนเกษตรกรในประเทศไทยจำนวน 5.6 ล้านครอบครัวคิดเป็นจำนวนเกษตรกรกว่า 30 ล้านคน ที่เกษตรกรทุกคนต้องขึ้นทะเบียนกับ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น สำนักงานสถิติแห่งชาติและสหพันธ์สมาคมเกษตรกร ระบุว่ามีการเกษตรที่ยากจนถึง 10 ล้านคน

4. **ผู้ขายบริการทางเพศ (Sex workers)** ผู้ขายบริการทางเพศในประเทศไทยได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อให้ได้รับการรับรองจากทางการ ภายใต้พระราชบัญญัติสถานบันเทิงมาระยะหนึ่งแล้ว แม้ว่ากฎหมายต่อต้านการค้าประเวณีจะมีความเข้มงวดแต่ก็มีช่องโหว่ที่ทำให้ผู้ค้าบริการทางเพศดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ผู้ขายบริการทางเพศส่วนใหญ่ในประเทศไทยถูกว่าจ้างโดยเจ้าของกิจการบ้าง แต่ไม่มีสิทธิลงทะเบียนภายใต้โครงการประกันสังคม ประมาณการว่ามีจำนวนของผู้ให้บริการดังกล่าวประมาณ 40,000 คน จากการสำรวจของมูลนิธิเอ็มพาวเวอร์ (EMPOWER) ซึ่งเป็นตัวแทนผู้ค้าบริการทางเพศในประเทศไทยพบว่า ผู้ขายบริการทางเพศประมาณครึ่งหนึ่งไม่ได้รับการศึกษา ที่เหลือส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาสูงสุดระดับประถมศึกษาปีที่ 4 วัตถุประสงค์หลักของผู้ขายบริการทางเพศคือ การได้รับการยอมรับจากทางการว่าเป็นลูกจ้าง ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ได้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความช่วยเหลือและการคุ้มครองทางสังคมเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านอาชีพ การบริการทางการแพทย์และบำนาญ อีกทั้งยังต้องการประกันสังคมและการคุ้มครองในโครงการของภาคนอกระบบ

5. **แรงงานต่างด้าว** ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ให้ข้อมูลซึ่งสะท้อนให้เห็นว่านายจ้างมีความต้องการแรงงานต่างด้าวมากขึ้นและยังแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้ขึ้นทะเบียนกลุ่มต่างๆ เช่น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่นฐาน (International Organization Migration (IOM) ได้แสดงความกังวลอย่างมากเกี่ยวกับการขาดมาตรฐานความปลอดภัยขั้นต่ำสำหรับแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ และขาดการบังคับใช้ กฎระเบียบขั้นต่ำด้านความปลอดภัยทำให้แรงงานต่างด้าวจำนวนมากต้องอยู่ในสถานะที่เป็นอันตราย ซึ่งประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวประมาณ 1 ล้านคน ส่วนใหญ่อพยพมาพร้อมครอบครัวจากประเทศลาว กัมพูชาและพม่า แรงงานที่ขึ้นทะเบียนจะได้รับความคุ้มครองจากโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ผู้ที่อยู่ในอุปการะหรือบุคคลในครอบครัวจะไม่ได้รับการคุ้มครองประมาณการว่ามีผู้อยู่ในอุปการะในครอบครัวแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ประมาณ 200,000 คน สถิติของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (MOLSW) แสดงว่ามีแรงงานต่างด้าวขึ้นทะเบียนจำนวน 562,527 คน (จากประเทศลาว 58,411 คน พม่า 448,988 คน และกัมพูชา 55,128 คน) และยังพบว่านายจ้างเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อความเป็นไปได้ในการพัฒนาโครงการประกันสังคมให้คุ้มครองแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นไปได้ว่านายจ้างไม่ได้เตรียมการที่จะจ่ายเงินสมทบเข้าโครงการ

หลังจากที่สำนักงานสถิติแห่งชาติเริ่มดำเนินการสำรวจข้อมูลแรงงานนอกระบบเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์และนำมาใช้ในการวางแผนบริหารจัดการเศรษฐกิจ

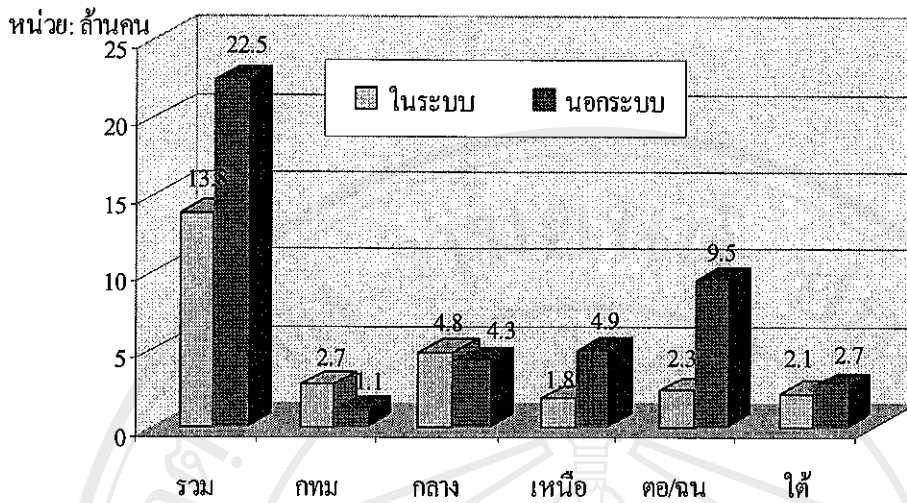
นอกระบบ โดยเฉพาะในด้านการขยายความคุ้มครองประกันสังคมให้ครอบคลุมภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้ผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบได้เข้าถึงระบบประกันสังคมที่เหมาะสม ตลอดจนได้รับความเป็นธรรม มีความมั่นคงและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า แรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้นมีจำนวนมาก โดยเฉพาะเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับการจ้างงานและจำนวนสถานประกอบการทั้งหมดในประเทศไทย ข้อมูลจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรในไตรมาสที่ 3 ปี 2547 พบว่าปี 2547 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจของไทยมีการเจริญเติบโตอย่างมาก เนื่องจากผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติมีการขยายตัวมากกว่าร้อยละ 8 สัดส่วน สัดส่วนของการใช้แรงงานนอกระบบในการผลิตคิดเป็นประมาณ 2 ใน 3 ส่วน (หรือประมาณร้อยละ 77) ของแรงงานทั้งหมดคิดเป็นจำนวนแรงงานนอกระบบประมาณ 32.1 ล้านคนและประมาณร้อยละ 97 ของแรงงานในภาคเกษตรเป็นแรงงานนอกระบบ

ข้อมูลสถิติในปี 2548 แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยมีประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป อยู่ 50.0 ล้านคน เป็นผู้มีงานทำ 36.3 ล้านคน ซึ่งเป็นแรงงานในระบบจำนวน 13.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 37.9 และเป็นแรงงานนอกระบบจำนวน 22.5 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 62.1 ของผู้มีงานทำ (แผนภูมิที่ 2.1) กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของแรงงานในระบบต่อแรงงานทั้งหมดที่มีงานทำสูงสุด กล่าวคือมีผู้มีงานทำจำนวน 3.8 ล้านคน แบ่งเป็นแรงงานในระบบจำนวน 2.7 ล้านคนหรือร้อยละ 70.8 ที่เหลือประมาณ 1.1 ล้านคน หรือร้อยละ 29.2 เป็นแรงงานนอกระบบ รองลงมา ได้แก่ ภาคกลางมีผู้มีงานทำ 9.1 ล้านคน เป็นแรงงานในระบบจำนวน 4.8 ล้านคน หรือร้อยละ 53.1 แรงงานที่มีงานทำในภาคกลาง และเป็นแรงงานนอกระบบ 4.3 ล้านคน หรือร้อยละ 46.9 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนแรงงานในระบบต่อแรงงานทั้งหมดที่มีงานทำน้อยที่สุดคือมีแรงงานในระบบจำนวน 2.3 ล้านคน หรือร้อยละ 19.5 ในขณะที่มีแรงงานนอกระบบ 9.5 ล้านคน หรือร้อยละ 80.5 ของแรงงานทั้งหมดที่มีงานทำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright © by Chiang Mai University

All rights reserved



แผนภูมิที่ 2.1 จำนวนผู้อยู่ในแรงงานในระบบและนอกระบบปี 2548

การสำรวจยังได้จำแนกสถิติแรงงานในระบบและนอกระบบตามอุตสาหกรรมดังตาราง 2.3 พบว่าผู้ที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นแรงงานนอกระบบกล่าวคือมีจำนวน 14.1 ล้านคน รองลงมาได้แก่ผู้ที่ทำงานในอุตสาหกรรมขายส่งและขายปลีกจำนวน 3.5 ล้านคน และด้านอุตสาหกรรมโรงแรมและภัตตาคารจำนวน 1.7 ล้านคน สำหรับแรงงานในระบบ อุตสาหกรรมที่พบมากที่สุด คืออุตสาหกรรมการผลิตมีจำนวนถึง 4.2 ล้านคน และการขายส่งขายปลีก 1.7 ล้านคน (สารสถิติ ปีที่ 17 ฉบับที่ 4 (เมษายน), 2549)

ตารางที่ 2.3 แสดงจำนวนผู้อยู่ในแรงงานในระบบและนอกระบบจำแนกตามอุตสาหกรรมปี 2548

อุตสาหกรรม	ผู้มีงานทำ		
	รวม	ในระบบ	นอกระบบ
	หน่วย : พันคน		
เกษตรกรรม	15,448.6	1,311.8	14,136.8
การผลิต	5,350.1	4,217.4	1,132.7
ขายส่ง ขายปลีกฯ	5,297.0	1,784.6	3,512.4
โรงแรมและภัตตาคาร	2,300.1	597.2	1,702.9
การก่อสร้าง	1,853.0	1,055.7	797.3
ขนส่ง	1,075.9	486.5	589.4
อื่นๆ	4,977.7	4,312.7	665.0
รวม	36,302.4	13,765.9	22,536.5

ที่มา: สารสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปีที่ 17 ฉบับที่ 4; เมษายน 2549, หน้า 2

จากตาราง 2.3 จะเห็นได้ว่าแรงงานนอกระบบมีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบเกือบสองเท่าตัว นอกจากนี้เมื่อพิจารณาตามรายภาคแล้วพบว่า สัดส่วนของแรงงานนอกระบบในส่วนภูมิภาคสูงกว่าที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของแรงงานนอกระบบต่อจำนวนผู้มีงานทำสูงที่สุดคือร้อยละ 80 ในขณะที่สัดส่วนแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานครต่ำสุดร้อยละ 29 จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติจำแนกตามระดับการศึกษาพบว่า แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือต่ำกว่า กล่าวคือ ผู้ที่ไม่มีการศึกษาและมีการศึกษต่ำกว่าระดับประถมศึกษาเป็นแรงงานนอกระบบจำนวน 11.4 ล้านคน และแรงงานในระบบจำนวน 2.7 ล้านคน ส่วนผู้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นแรงงานนอกระบบจำนวน 5.4 ล้านคนและแรงงานในระบบ 2.6 ล้านคน จะเห็นได้ว่าจำนวนแรงงานในระบบจะเพิ่มขึ้นเมื่อผู้มีงานทำมีการศึกษาในระดับสูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากกลุ่มที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายมีจำนวนแรงงานในระบบ 2.3 ล้านคน และแรงงานนอกระบบจำนวน 1.9 ล้านคน ระดับอุดมศึกษามีแรงงานในระบบเพิ่มขึ้นเป็น 3.7 ล้านคน ขณะที่แรงงานนอกระบบ ลดลงเหลือ 1.1 ล้านคน ข้อมูลแรงงานนอกระบบของสำนักงานสถิติแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับข้อมูลการวิจัยของอานิล บี. ดีโอลาลิการ์ (2548) แสดงให้เห็นว่าประเทศไทย มีตลาดแรงงานสองระบบ ตลาดแรกคือตลาดในระบบซึ่งแรงงานในตลาดนี้คือลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดใหญ่ (หรือสถานประกอบการที่จดทะเบียน) ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานและประกันสังคม ตลาดที่สองคือตลาดแรงงานนอกระบบ ซึ่งแรงงานในตลาดนี้อาจทำธุรกิจส่วนตัว (Own-account) หรือทำงานโดยไม่มีค่าตอบแทนให้กับครอบครัวหรือเป็นลูกจ้างของสถานประกอบการขนาดเล็กที่ไม่ได้จดทะเบียนและขาดการกำกับดูแลจากภาครัฐ และยังพบว่าลักษณะของแรงงานนอกระบบของประเทศโดยรวม พิจารณาตามกลุ่มอุตสาหกรรม ภาคการเกษตรมีสัดส่วนของแรงงานนอกระบบมากที่สุด (ร้อยละ 91) รองลงมาคือ ภาคการพาณิชย์ (ร้อยละ 81) ภาคก่อสร้าง (ร้อยละ 60) ภาคบริการ (ร้อยละ 46) และภาคการผลิต (ร้อยละ 35) เมื่อพิจารณาตามภูมิภาคพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบสูงสุดคือร้อยละ 64 ในขณะที่กรุงเทพมหานคร มีสัดส่วนต่ำสุดคือร้อยละ 46 นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบ ยังมีแนวโน้มที่จะมีอายุสูงกว่าแรงงานในระบบ (อายุเฉลี่ย 40 ต่อ 35 ปี) และแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่มีการศึกษต่ำกว่าแรงงานในระบบ กล่าวคือมีแรงงานนอกระบบเพียงร้อยละ 8 เท่านั้นที่มีระดับการศึกษาสูงกว่าระดับมหาวิทยาลัย ในขณะที่สัดส่วนดังกล่าวสำหรับแรงงานในระบบสูงถึงร้อยละ 28 อย่างไรก็ตามแม้ว่าคนส่วนใหญ่จะเชื่อว่าแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงแต่จากข้อเท็จจริงแล้วพบว่า แรงงานนอกระบบมีสัดส่วนของผู้หญิงและผู้ชายเท่าเทียมกัน (ประมาณร้อยละ 55) นอกจากนี้สถิติจากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่แสดงถึงการได้รับอุบัติเหตุและได้รับบาดเจ็บของแรงงาน

นอกระบบนั้นพบว่า จากแรงงานนอกระบบจำนวน 22.5 ล้านคน มีผู้ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจำนวน 2.9 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 12.9 และผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุนี้ส่วนใหญ่ถูกของมีคมบาดมากที่สุดรองลงมาได้แก่ การพลัดตก หกล้มและอุบัติเหตุจากยานพาหนะ ส่วนสารเคมีนั้นมีผู้ได้รับบาดเจ็บ 70,000 คน

จากสถิติจำนวนแรงงานในระบบและนอกระบบ ในปีต่างๆ และสถิติการได้รับอุบัติเหตุและได้รับบาดเจ็บของแรงงานนอกระบบข้างต้นอาจกล่าวได้ว่าข้อมูลจากทุกแหล่งยืนยันตรงกันว่าเศรษฐกิจนอกระบบของประเทศไทยมีขนาดใหญ่มากเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาทั่วไป กล่าวคือ กำลังแรงงานของประเทศไทยโดยรวมมีจำนวน 35 ล้านคน ในจำนวนนี้ประมาณ 23 ล้านคน อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบ นอกจากนี้ยังพบว่าสัดส่วนของแรงงานนอกระบบในภาคเกษตรสูงที่สุดคือประมาณร้อยละ 91 ของแรงงานในภาคเกษตรทั้งหมด ในการทำการเกษตรนั้น ปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อการผลิตโดยตรงได้แก่ แรงงาน ไม่ว่าจะเป็นเกษตรกรที่เป็นเจ้าของที่ดินเองหรือแรงงานที่รับจ้างในการเกษตรแต่ในสถานะสังคมปัจจุบัน แรงงานในภาคการผลิตและการบริการอื่นๆ เช่น แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม พนักงานของบริษัทห้างร้านต่างๆ ข้าราชการ พนักงานของรัฐต่างได้รับสวัสดิการและความคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาล การศึกษา การเลี้ยงดูบุตร เงินทดแทนต่างๆ จากหน่วยงานของตนเอง และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง แรงงานที่ได้รับสวัสดิการและความคุ้มครองเหล่านี้จึงถูกเรียกว่า แรงงานในระบบ ซึ่งบางแห่งให้คำจำกัดความของแรงงานในระบบนี้ว่า เป็นแรงงานที่ทำงานในระบบการจ้างงานที่มีรายได้ประจำ มีเงินเดือนที่แน่นอน ได้รับการคุ้มครองสวัสดิการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นยังมีโอกาสที่จะก้าวหน้าในชีวิตการทำงานและได้รับสิทธิคุ้มครองจากการประกันสังคม การประกันสุขภาพและประกันสุขภาพ (วรพล พรหมิกบุตร, 2548) ในขณะที่แรงงานในภาคเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้รับความคุ้มครองใดๆ เช่นเดียวกับกลุ่มคนทำงานรับจ้าง หรือคนทำงานอิสระอื่นๆ กลุ่มแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศตามสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติเหล่านี้ ได้รับการบริการสาธารณสุขพื้นฐานบางประการเท่านั้น แต่เมื่อกลุ่มคนเหล่านี้มีอายุมากขึ้นและเข้าสู่วัยชราภาพ พวกเขาจะขาดหลักประกันในการดำเนินชีวิต (วรพล พรหมิกบุตร, 2548)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าแรงงานในเศรษฐกิจนอกระบบแต่ละกลุ่ม มีลักษณะเฉพาะของการดำเนินกิจกรรม เพื่อดำรงชีพแตกต่างกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำรงชีพของแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกันทำให้ลักษณะปัญหาและความเสี่ยงภัยต่างๆ ของแรงงานเหล่านั้นแตกต่างกันด้วย ดังนั้นแรงงานเหล่านี้จึงมีความต้องการ ความคุ้มครองดูแลจากสังคมแตกต่างกันไป เช่น กลุ่มผู้ขับรถรับจ้าง แท็กซี่ สามล้อหรือมอเตอร์ไซด์ อาจสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่ม และจัดสวัสดิการเพื่อดูแลกลุ่มของตนได้ง่ายกว่ากลุ่มหาบเร่แผงลอย เป็นต้น อย่างไรก็ตามลักษณะ

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับบุคคลกลุ่มนี้ที่เหมือนกัน ส่วนหนึ่งคือ ขาดความคุ้มครองทางกฎหมาย ขาดความมั่นคงของรายได้ ขาดโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองและขาดสวัสดิการแรงงานด้านต่างๆ รวมทั้งสภาพแวดล้อมการทำงานไม่ปลอดภัย (กมลวรรณ บุญยี่น, 2547) ILO ได้แสดงความคิดเห็นที่สอดคล้องกัน โดยเชื่อว่าสังคมโดยรวมควรรับผิดชอบในการสนับสนุนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในเศรษฐกิจนอกระบบและกลุ่มเศรษฐกิจนอกระบบ สิ่งที่สำคัญที่สุดขณะนี้คือ ขาดการคุ้มครองด้านประกันสังคมแก่ เกษตรกร ชาวประมง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนขับรถแท็กซี่ คนงานก่อสร้าง ชั่วคราว คนงานในธุรกิจบันเทิง คนงานตามบ้าน หาบเร่แผงลอยและคนงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ บางประเภท (สมชัย ฤชุพันธุ์ และสุรัสวดี หุ่นพยนต์, 2548)

อาจกล่าวได้ว่าแม้ว่าเศรษฐกิจนอกระบบจะช่วยบรรเทาค่าใช้จ่ายทางสังคมได้อย่างมีศักยภาพแต่แรงงานของเศรษฐกิจนอกระบบยังขาดโอกาสที่จะได้รับเงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรมและการคุ้มครองทางสังคมและกฎหมาย ชีวิตของแรงงานนอกระบบจึงค่อนข้างลำบากไร้หลักประกันมักถูกเอารัดเอาเปรียบ

อย่างไรก็ตามพบว่าได้มีการเคลื่อนไหวเพื่อคุ้มครองแรงงานนอกระบบ ซึ่งการเคลื่อนไหวที่สำคัญได้แก่ การร่วมมือกันระหว่างคณะกรรมการแรงงานสภาผู้แทนราษฎรและมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ ที่ได้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ 5 ครั้งระหว่างเดือนสิงหาคมถึงกันยายน ในปี 2546 เน้นการคุ้มครองแรงงานนอกระบบสำหรับผู้รับงานไปทำที่บ้านและแรงงานภาคเกษตร โดยให้รัฐบาลเร่งประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทบทวนร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตของเกษตรกร ให้มีการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองค่าจ้างที่เป็นธรรมด้วย ซึ่งอาจต้องออกเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเกษตรขึ้น ให้จัดตั้งหน่วยงานระดับกรมในกระทรวงแรงงานเพื่อดูแลแรงงานนอกระบบทุกประเภท เร่งขยายการประกันสังคมไปสู่แรงงานนอกระบบ ให้มีการศึกษาปัญหาสภาพความเป็นจริงของแรงงานภาคเกษตรประเทศต่างๆ และท้ายสุดให้กลุ่มตัวแทนแรงงานนอกระบบมีส่วนร่วมเป็นตัวแทนในการกำหนดนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ไทยโพสต์ วันที่ 2 ตุลาคม 2546) อ้างใน โครงการข่าวสารทิศทางประเทศไทย, 2546) และในปี 2547 ได้มีการประกาศกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

จากการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบ ซึ่งมีคุณภาพชีวิตแตกต่างกันไปตามลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการดำรงชีวิตและเป็นกลุ่มคนที่ไม่มียุทธศาสตร์ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสำคัญและให้การช่วยเหลือ ซึ่งข้อมูลที่ได้จากการศึกษาจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการวางแผนงานช่วยเหลือแรงงานนอกระบบให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นต่อไป