



ปัญหาการประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเล

Problem of Social Security with Marine Fishery Workers

นิธิวัชร ศิริวรานภาพงศ์¹ และ ธาณี วรภัทร์²

¹ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, Tanongsak-bombay@hotmail.com

²ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต, thanee_vor@hotmail.co.th

บทคัดย่อ

การศึกษานี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเล เนื่องจากแรงงานประมงไม่ใช่แรงงานภาคบังคับที่ต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมเหมือนอาชีพอื่น ๆ แต่กลับเป็นความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้างที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคม ซึ่งอาจจะไม่ได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการ การประกันสังคมที่ดีเมื่อเทียบกับแรงงานประเภทอื่น และตัวลูกจ้างที่เป็นแรงงานประมงยังได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าทั่วไป และเมื่อเข้ามาแล้วกับถูกจำกัดสิทธิที่น้อยกว่าอาชีพอื่น ทั้งที่แรงงานประมงเป็นอาชีพที่สำคัญและมีความเสี่ยงสูงเมื่อเทียบกับแรงงานหลาย ๆ อาชีพ จากการศึกษาพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเลของประเทศไทย และมาเลเซีย มีความคล้ายคลึงกันในเรื่องของระบบการประกันสังคม การครอบคลุมในสาขาอาชีพ และการเข้าสู่ระบบ เนื่องจากยังมีความจำกัดเฉพาะกลุ่ม และขอบเขตความคุ้มครองยังมีน้อยอยู่ และสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้อย่างมีข้อกำหนด ทำให้ถูกจำกัดสิทธิในความคุ้มครองที่น้อยกว่าอาชีพอื่น สำหรับประเทศจีน และญี่ปุ่นมีความคล้ายคลึงกันในเรื่องของระบบการประกันสังคม การครอบคลุมในสาขาอาชีพ และการเข้าสู่ระบบ เนื่องจากมีระบบประกันสังคม ที่ครอบคลุมทุกอาชีพ และมีกฎหมายที่ชัดเจน สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ถึงแม้ว่าจะเป็นงานอาชีพอิสระ ได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน และทุกอาชีพสามารถได้รับสิทธิประโยชน์ประกันสังคม จากปัญหาที่ศึกษา ผู้ศึกษาขอเสนอแนะว่าควรมีการแก้ไขพัฒนากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยการเพิ่มสิทธิประโยชน์ของแรงงานประมงทางทะเลให้เท่าเทียมกันกับแรงงานประเภทอื่น ทั้งในกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ว่างาน ชราภาพ และเสียชีวิต

คำสำคัญ: การประกันสังคม, แรงงานประมงทางทะเล

ABSTRACT

The research was to study the problems of social security of marine fishery labor. This type of labor is not considered compulsory workers, who must enter the social security system like other occupations, but rather are voluntary by both employers and employees. Also, these workers are less protected, and despite the fact that fishing is an important occupation and has a high risk compared to other occupations, it comes to being restricted to fewer rights than many others. The results revealed that the social security laws on marine fishery labor of Thailand and Malaysia are similar in that of social security system regarding career coverage and entering system. This is because of a limited group, the small scope of coverage, and the ability to enter the social security system with



requirements. As a result, it is limited to the right to cover less than other occupations. China and Japan have the similarities in terms of the social security system with career coverage and entering system because their social security systems, which cover all occupations, have clearly made laws. Their workers can enter the social security system even if they considered self-employed. As a consequence, every individual can receive equal rights, and all people with different occupations can gain social security benefits. According to the current study, the aforementioned law is suggested to be amended and developed into a specific act by increasing the benefits of marine fishery labor to be equal to other types of workers, both in the event of illness or danger, in the case of childbirth, child support, disability, unemployment, old age, and death.

Keywords: Social Security, Marine Fisheries Workers

1. บทนำ

อาชีพการประมง เป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน ปัจจุบันประเทศไทยมีศักยภาพในการผลิตและแปรรูปสินค้าอาหารทะเลมากกว่า 3 ล้านตันต่อปี โดยมูลค่าการส่งออกของอุตสาหกรรมประมงของไทยสูงกว่า 1 แสนล้านบาท อุตสาหกรรมประมงจึงเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ ทั้งด้านการเป็นแหล่งอาหารสำหรับประชากรในประเทศ แหล่งการจ้างงาน สร้างรายได้และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ (กลุ่มเศรษฐกิจประมง, 2562) แม้ว่าอาชีพประมงจะเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก แต่กับพบว่าแรงงานประมงยังไม่ได้รับความคุ้มครองที่ดีพอ เมื่อเทียบกับอาชีพอื่น ๆ โดยเฉพาะสวัสดิการด้านการประกันสังคม

การประกันสังคม คือ การสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตในกลุ่มสมาชิกที่มีรายได้โดยจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อรับผิชอบในความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน เพื่อให้ได้รับการรักษาพยาบาลหรือทดแทนรายได้ การประกันสังคมเป็นสวัสดิการสังคมอย่างหนึ่งที่รัฐจัดให้มีขึ้น โดยเป็นการเสริมความคุ้มครองในส่วนที่กฎหมายแรงงานให้ความคุ้มครองไม่ทั่วถึง ในประเทศไทยกองทุนเงินทดแทน นับเป็นก้าวแรกของการประกันสังคมไทย ที่ให้หลักประกันแก่ลูกจ้างกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยด้วยโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน ทั้งนี้กองทุนเงินทดแทน เกิดขึ้นในประเทศไทยครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2515 ภายใต้การบริหารของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน กรมแรงงาน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งกองทุนดังกล่าวได้ริเริ่มเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน ในปี พ.ศ. 2517 โดยเริ่มในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เฉพาะสถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 20 ราย ต่อมาเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2545 ได้ขยายความคุ้มครองโดยขอความร่วมมือให้สถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 1 ราย ต้องเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน จวบจนกระทั่งได้มีการผลักดันพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นมาประเทศไทยจึงมีการประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบ โดยลูกจ้างจะได้รับความคุ้มครอง ทั้งในเรื่องการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยทุพพลภาพ และตาย ทั้งเนื่องและไม่เนื่องจากการทำงาน รวมไปถึงการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน เฉกเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ (สำนักงานประกันสังคม, 2560)

แม้ว่าการประกันสังคมจะมีการเพิ่มสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างมากขึ้น และมีการขยายความคุ้มครองไปยังแรงงานหลายอาชีพ รวมถึงแรงงานประมงแล้วก็ตาม แต่สิทธิด้านการประกันสังคมของแรงงานประมงยังไม่



ครอบคลุมและเหมาะสมเท่าที่ควร เมื่อเทียบกับการประกันสังคมในอาชีพอื่น ๆ ซึ่งดูได้จากประกาศกฎกระทรวง
แรงงาน เรื่องการจัดสิทธิประโยชน์และสวัสดิการแก่แรงงานประมง ซึ่งจากการศึกษากฎกระทรวงเรื่อง การจัดสิทธิ
ประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการแก่แรงงานประมงก็จะพบว่า แรงงานประมงอาจไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคมก็ได้
เพราะกฎหมายกำหนดให้นายจ้างเลือกได้ว่า จะซื้อประกันเอกชนหรือเข้าสู่ระบบประกันสังคม นั้นหมายความว่า
แรงงานประมงไม่ใช่แรงงานภาคบังคับที่ต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมเหมือนอาชีพอื่น ๆ แต่กลับเป็นความสมัครใจ
ของนายจ้างและลูกจ้างที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคม ซึ่งหมายความว่าแรงงานประมงเหล่านี้อาจไม่ได้รับการคุ้มครอง
ด้านสวัสดิการการประกันสังคมที่ดี เมื่อเทียบกับแรงงานประเภทอื่น และเมื่อเข้ามาแล้วกับถูกจำกัดสิทธิที่น้อยกว่า
อาชีพอื่น ทั้งที่แรงงานประมงเป็นอาชีพที่สำคัญและมีความเสี่ยงสูงเมื่อเทียบกับแรงงานหลาย ๆ อาชีพ (สำนักงาน
ประกันสังคม, 2562)

ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาปัญหาประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเล พร้อมทั้ง
ทำการเปรียบเทียบการประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเลของประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย ประเทศจีน
และประเทศญี่ปุ่น เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายเกี่ยวกับประกันสังคมของ
แรงงานประมงทางทะเลที่เหมาะสม

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาปัญหาการประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเลในประเทศไทย
- 2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายการประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเลของประเทศไทย
กับประเทศมาเลเซีย ประเทศจีน และประเทศญี่ปุ่น
- 2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเลที่
เหมาะสม

3. การดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยใช้เอกสาร โดยทำการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ
ตัวบทกฎหมาย บทความ และเอกสารต่าง ๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของแรงงาน
ประมงทางทะเล กับแรงงานประเภทอื่น ๆ ในระบบประกันสังคม และทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ
ประโยชน์ของแรงงานประมงทางทะเล กับแรงงานประเภทอื่น ๆ โดยมุ่งเน้นถึงการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงาน
ประมงทางทะเล โดยศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่า สิทธิที่จะพึงได้รับจากการ
เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของแรงงานประมงทางทะเลมีอยู่มาก
น้อยเพียงใด ตลอดจนค้นคว้าและศึกษามาตรการทางกฎหมายมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่
เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของแรงงานประมงทางทะเล เพื่อที่จะทำให้แรงงานประมงทางทะเลได้รับสิทธิประโยชน์
อย่างเต็มที่ เทียบเท่ากับสิทธิประโยชน์ของแรงงานประเภทอื่น และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงใน
สถานการณ์ปัจจุบัน อันนำมาซึ่งความเหมาะสม ชัดเจน และเป็นธรรมกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน
ประมงทางทะเล



4. ผลการวิจัย

อาชีพการประมงเป็นวิถีชีวิตดั้งเดิมที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน ปัจจุบันประเทศไทยมีศักยภาพในการผลิตและแปรรูปสินค้าอาหารทะเลมากกว่า 3 ล้านตันต่อปีโดยมูลค่าการส่งออกของอุตสาหกรรมการประมงของไทยสูงกว่า 1 แสนล้านบาท อุตสาหกรรมประมงจึงเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจทั้งด้านการเป็นแหล่งอาหารสำหรับประชากรในประเทศ แหล่งการจ้างงาน สร้างรายได้และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ แม้ว่าอาชีพประมงจะเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ให้กับประเทศอย่างมาก แต่กับพบว่าแรงงานประมงยังไม่ได้รับความคุ้มครองที่ดีพอ เมื่อเทียบกับอาชีพอื่น ๆ โดยเฉพาะสวัสดิการด้านการประกันสังคม

แม้ว่าการประกันสังคมจะมีการเพิ่มสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างมากขึ้นและมีการขยายความคุ้มครองไปยังแรงงานหลายอาชีพรวมถึงแรงงานประมงแล้วก็ตาม แต่สิทธิด้านการประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเลยังไม่ครอบคลุมและเหมาะสมเท่าที่ควรเมื่อเทียบกับการประกันสังคมในอาชีพอื่น ๆ ยังพบว่าการกำหนดสิทธิประโยชน์ประกันสังคมในแรงงานประมงทางทะเลกับแรงงานประเภทอื่นๆ ยังเกิดเป็นความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียม (สำนักงานประกันสังคม, 2562)

การประกันสังคมมีแนวคิดพื้นฐานอันเกิดจากความจำเป็นที่รัฐพึงต้องจัดสวัสดิการสังคมเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางสังคม โดยจัดดำเนินการให้กลุ่มบุคคลเป้าหมายได้เฉลี่ยความทุกข์ความสุขเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งนี้สมาชิกของกลุ่มบุคคลจะได้รับความช่วยเหลือได้ ก็จะต้องมีหน้าที่ปฏิบัติเสียก่อนซึ่งตามระบบประกันสังคมนั้นสมาชิกดังกล่าวก็คือ ผู้ประกันตน และจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการประกันสังคมก็จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองหรือช่วยเหลือผู้ประกันตนหรือลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานเป็นการเสริมกฎหมายแรงงานในส่วนที่กฎหมายแรงงานคุ้มครองไม่ถึง อันได้แก่ ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีขึ้นเนื่องจากการทำงาน นอกจากนั้นยังมีการขยายความคุ้มครองไปสู่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกจ้างด้วย เพื่อระงับหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการประสบเคราะห์ภัยหรือประสบปัญหาทางการเงินในการดำรงชีพตามปกติของบุคคลดังกล่าวและครอบครัว (สโรญาพิกุลหอม, 2562)

รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง กระทั่งวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ.2561 พลตำรวจเอกอดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้ให้สัตยาบันต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตามที่สถานδιบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบให้กระทรวงแรงงานลงนามในอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ.2550 ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศแรกในกลุ่มอาเซียนและประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการสร้างหลักประกันการทำงานบนเรือประมงให้มีคุณค่ามากที่สุด โดยได้กำหนดสิทธิต่าง ๆ แก่แรงงานภาคการประมงอย่างเหมาะสมตามหลักสากล เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำในการทำงานบนเรือ การดูแลทางการแพทย์ และการประกันสังคมแบบประกันตนเอง เพื่อยกระดับมาตรฐานการประมงไทยให้เท่าทันสากล โดยเมื่อวันที่ 8 มกราคม พ.ศ.2562 สหภาพยุโรปได้ประกาศปลดใบเหลืองแก่ภาคการประมงของไทยซึ่งทำให้ประเทศไทยได้สิทธิแสดงความรับผิดชอบและแสดงบทบาทในฐานะรัฐเจ้าของธง รัฐชายฝั่ง รัฐเจ้าของเจ้าท่า และรัฐตลาดในระดับมาตรฐานสากลได้อย่างชอบธรรม จากการทำประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดให้แรงงานประมงได้รับความคุ้มครองและมีสวัสดิการเช่นเดียวกับแรงงานอื่น ๆ โดยเฉพาะสวัสดิการด้านการประกันสังคม ซึ่งหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานทางทะเลตามอนุสัญญาแรงงานทาง



ทะเล ค.ศ. 2006 เรื่องการประกันสังคมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่า มีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้คนประจำเรือได้รับการคุ้มครองด้านประกันสังคมทัดเทียมกับการคุ้มครองแรงงานบนฝั่ง โดยตามมาตรฐานประเทศสมาชิกต้องให้ความคุ้มครองด้านประกันสังคมแก่คนประจำเรือตามรายการ (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2550) ดังต่อไปนี้

1. การรักษาพยาบาล
2. สิทธิประโยชน์กรณีเจ็บป่วย
3. สิทธิประโยชน์กรณีบาดเจ็บจากการจ้างงาน
4. สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ
5. สิทธิประโยชน์ว่างงาน
6. สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ
7. สิทธิประโยชน์ลาคลอดและเลี้ยงดูบุตร
8. สิทธิประโยชน์ของครอบครัว
9. สิทธิประโยชน์ของทายาท

ทั้งนี้ในเวลาที่มีการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ประเทศสมาชิกต้องให้ความคุ้มครองด้านประกันสังคมแก่คนประจำเรือตามรายการข้างต้นอย่างน้อย 3 รายการ จากทั้งหมด 9 รายการ และภายหลังจากนั้นประเทศสมาชิกจะต้องจัดให้มีการคุ้มครองที่ครบถ้วนสมบูรณ์ทั้ง 9 รายการต่อไป

การให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศภายหลังที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง องค์การแรงงานระหว่างประเทศเริ่มให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลมากขึ้น ด้วยการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สมัยพิเศษขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1920 และมีตราสารฉบับแรกเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเล ได้แก่ ข้อเสนอฉบับที่ 9 (National Seamen's Codes Recommendation, 1920) ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดให้ประเทศสมาชิกควรจัดให้มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการของคนประจำเรือตั้งแต่เริ่มจัดตั้งองค์การในปี ค.ศ. 1919 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ดำเนินการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องนอกจากการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีความพยายามรวบรวมตราสารต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกว่า 60 ฉบับและหลักการพื้นฐานตามตราสารนั้น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเล ให้อยู่ในรูปของอนุสัญญาฉบับเดียวกัน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2006 ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้ทำการรับรองอนุสัญญาฉบับใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานทางทะเลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความยุติธรรม ซึ่งอนุสัญญาฉบับนั้นก็คือ อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 (Maritime Labour Convention, 2006 : MLC 2006) และได้เปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา

จากการเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเลในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน มาเลเซีย และญี่ปุ่น สรุปได้ดังนี้

1. สาธารณรัฐประชาชนจีน การประกันสังคมกับแรงงานประมงในประเทศจีน ไม่ได้มีกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษหรือแตกต่างจากแรงงานอาชีพอื่น ซึ่งประเทศจีนได้มีการกำหนดกิจการที่จะต้องขึ้นทะเบียน



ประกันสังคมในประเทศจีนนั้นพบว่า จีนได้ระบุไว้เพียงว่าสถานประกอบการมีหน้าที่ไปขึ้นทะเบียนที่สำนักงานประกันสังคมภายใน 30 วัน นับแต่วันก่อตั้งกิจการ โดยนายจ้างมีหน้าที่แจ้งชื่อลูกจ้างเพื่อเข้าเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมภายใน 30 วัน นับแต่วันจ้างงาน โดยใช้เลขหมายประกันสังคมเป็นเลขหมายเดียวกับเลขหมายในบัตรประจำตัวประชาชน ผู้ประกอบอาชีพอิสระผู้ที่ไม่ได้ทำงานเต็มเวลา หรือผู้ที่มีการทำงานที่ยืดหยุ่น สามารถสมัครเข้าร่วมในระบบประกันสังคมได้ นั้นหมายความว่า การประกันสังคมในประเทศจีนครอบคลุมทุกอาชีพ โดยมีสิทธิประโยชน์ 5 กรณี ได้แก่ ฆราภาพ เจ็บป่วย ว่างาน คลอดบุตร และเสียชีวิต (Thaibizchina, 2562)

2. มาเลเซีย เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายประกันสังคมของประเทศมาเลเซียแล้ว พบว่าขอบเขตความคุ้มครองยังคงมีอยู่น้อย แต่ถ้าเทียบกับการครอบคลุมในเรื่องของอาชีพ พบว่าการประกันสังคมในประเทศมาเลเซียมีการจำกัดไว้เฉพาะกลุ่มบุคคลที่ว่าจ้างตนเองหรือผู้ที่ไม่มีนายจ้างเท่านั้น นั้นหมายความว่าแรงงานประมงหากมีนายจ้างก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมด้วย โดยมีสิทธิประโยชน์ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2558)

3. ญี่ปุ่น พบว่าขอบเขตความคุ้มครองของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะคล้ายประเทศไทย และมีการแบ่งกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท เหมือนกัน ซึ่งหากพิจารณาทีละกฎหมายจะพบว่ากฎหมายประกันสังคมของญี่ปุ่นครอบคลุมทุกอาชีพ ส่วนกองทุนเงินทดแทนมีการจำกัดไว้สำหรับอาชีพบางอาชีพเท่านั้นที่ได้รับการยกเว้น แต่เมื่อเข้ามาสู่ระบบประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนแล้วก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ที่เท่ากัน ต่างกันแค่เรื่องของอัตราเงินสมทบที่จะได้รับเท่านั้น สิทธิประโยชน์ประกันสังคมของญี่ปุ่นมี 4 ระบบ คือ การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน การประกันการจ้างงาน การประกันสุขภาพ และการประกันด้านบำนาญของผู้เกษียณอายุ ทั้งนี้การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน การประกันการจ้างงานจะเรียกรวมกันว่า การประกันแรงงาน (Labor Insurance) ขณะที่การประกันสุขภาพ และการประกันชราภาพของผู้เกษียณอายุจะเรียกรวมกันเป็นการประกันสังคม (Social Insurance) (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2562)

แม้ว่าแรงงานประมงจะได้รับความคุ้มครองด้านสวัสดิการประกันสังคมแล้วก็ตาม จากการศึกษาพบว่าสิทธิประโยชน์ของแรงงานประมงทางทะเลยังไม่ครอบคลุมเท่าแรงงานอาชีพอื่นยังคงมีปัญหาและการบังคับใช้หลายอย่างไม่ว่าจะเป็น การจำกัดสิทธิประโยชน์ของแรงงานประมงทางทะเล การจัดเก็บเงินสมทบ การบังคับให้นายจ้างหรือได้ กงปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ในการได้รับสวัสดิการประกันสังคมขั้นพื้นฐาน จึงก่อให้เกิด ความเหลื่อมล้ำทางสังคมขึ้น ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์ปัญหาการประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเล เนื่องจากการใช้แรงงานภาคประมงทะเลแตกต่างจากการใช้แรงงานในภาคธุรกิจอื่นทั่วไป ไม่อาจนำบทบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้เพื่อคุ้มครองแรงงานทั่วไปมาใช้ได้ ดังนั้น ปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 188 และ ข้อเสนอแนะ ฉบับที่ 199 ว่าด้วยการทำ งานในภาคประมงทะเลและมาตรฐานแรงงานประมง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ มั่นใจว่าแรงงานประมงมีสภาพการทำงานที่มีคุณค่า เพื่อเป็นมาตรฐานแรงงานสากลสำหรับการทำงานในภาคประมงทะเล โดยมีการสร้างข้อกำหนด หลักประกันขั้นต่ำ สำหรับการทำงานและสภาพการทำงานในเรือประมงทะเล ที่พักอาศัยและอาหาร การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน การดูแลทางการแพทย์และประกันสังคมที่ พอเพียง อนุสัญญาฉบับนี้บังคับใช้กับแรงงานที่ทำงานในเรือประมงทุกประเภทที่ทำประมง เชิงพาณิชย์ แต่การ



คุ้มครองตามสิทธิของประกันสังคมของแรงงานประมงทางทะเล ยังไม่ได้กล่าวถึงประโยชน์ทดแทนกรณีลูกจ้างประสบอันตราย อันเนื่องมาจากการทำงานแต่อย่างใด ประการสำคัญ ลูกจ้างในกิจการประมงทะเล ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม ซึ่งได้บัญญัติให้ลูกจ้าง หรือผู้ประกันตนได้รับการสงเคราะห์หรือได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตายอันมิใช่เนื่องมาจากการทำงาน คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพรวมทั้งการว่างงานและการคุ้มครองกรณีประสบอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานตามกฎหมายเงินทดแทน ดังเช่นลูกจ้างทั่วไป

สรุปได้ว่า กำหนดสิทธิประโยชน์ของแรงงานประมงทางทะเลเกิดขึ้นเพราะการบังคับใช้กฎหมายยังไม่เด็ดขาด การจ่ายเงินสมทบน้อยกว่าแรงงานอื่น ทำให้ได้รับสิทธิประโยชน์น้อยกว่าแรงงานอาชีพอื่น ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงประกาศกฎกระทรวง โดยกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของเรือขึ้นทะเบียนประกันสังคม และนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนเหมือนแรงงานอาชีพอื่น และให้ได้รับความคุ้มครองเหมือนแรงงานอื่น สำหรับแรงงาน ต่างคำก็ต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และหนังสือเดินทาง (Passport) จึงจะสามารถขึ้นทะเบียนประกันสังคมได้ ซึ่งการบังคับดังกล่าวจะเป็นการป้องกันการค้ามนุษย์ได้อีกในระดับหนึ่งด้วย และทำให้สามารถลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้

ข้อเสนอแนะ

1. ควรมีการแก้ไข ปรับปรุงประกาศกฎกระทรวง โดยกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของเรือขึ้นทะเบียนประกันสังคม และนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนเหมือนแรงงานอาชีพอื่น และให้ได้รับความคุ้มครองเหมือนแรงงานอื่น สำหรับแรงงาน ต่างคำก็ต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และหนังสือเดินทาง (Passport) จึงจะสามารถขึ้นทะเบียนประกันสังคมได้ ซึ่งการบังคับดังกล่าวจะเป็นการป้องกันการค้ามนุษย์ได้อีกในระดับหนึ่งด้วย

2. ควรมีการกำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของเรือมีหน้าที่ขึ้นทะเบียนนายจ้าง และแจ้งลูกจ้างที่เป็นแรงงานประมงทางทะเลภายใต้การกำกับดูแลของตนขึ้นเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เท่ากับแรงงานอาชีพอื่น โดยใช้วิธีการบังคับเช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่น เพื่อป้องกันนายจ้างหรือเจ้าของเรือไม่ปฏิบัติตาม

3. ควรมีการพัฒนากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยการเพิ่มสิทธิประโยชน์ของแรงงานประมงทางทะเลให้เท่าเทียมกันกับแรงงานประเภทอื่น ทั้งในกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย กรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพ ว่างงาน ชราภาพ และเสียชีวิต

เอกสารอ้างอิง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2558). รายงานฉบับสมบูรณ์จัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศ

สมาชิกประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2562). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของ

ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน



- กลุ่มเศรษฐกิจประมง. (2562). เศรษฐกิจการประมง. สืบค้นจาก <https://www.fisheries.go.th/strategy/fisheconomic/index.html>
- สโรจญา พิภูลหอม. (2562). อนาคตแรงงานประมงไทยภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550. กรุงเทพฯ: สำนักงานวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักงานประกันสังคม. (2562). การขึ้นทะเบียนนายจ้าง ลูกจ้างในกิจการประมง. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.
- สำนักงานประกันสังคม. (2562). ร่างกฎกระทรวงแรงงาน เรื่อง การจัดสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการแก่แรงงานประมง. กรุงเทพฯ: สำนักงานประกันสังคม.
- สำนักงานประกันสังคม. (2560). การประกันสังคมในประเทศไทย. สืบค้นจาก <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?cat=889>.
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2550). อนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007. สืบค้นจาก https://shiptoshorerights.org/Convention-C188-Work-in-Fishing-Convention-2007-No-188_TH.pdf.
- Maritime Labour Convention. (2006). *Fourth Meeting of the Special Tripartite Committee of the Maritime Labour Convention*. Retrieved from <https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/lang-en/index.htm>.
- National Seamen's Codes Recommendation. (1920). *R009 - National Seamen's Codes Recommendation, 1920 (No. 9)*. Retrieved from https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R009.
- Thaibizchina. (2562). ทำธุรกิจจีนควรรู้! ระบบประกันสังคมของจีน. Retrieved from <https://www.thaibizchina.com/ทำธุรกิจในจีนควรรู้! ระบบประกันสังคมของจีน>