

ช่องว่างของการคุ้มครองทางสังคม  
สำหรับผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์  
รับจ้างในกรุงเทพมหานคร  
Coverage Gaps in Social Protection  
for Motorcycle Taxi Drivers in  
Bangkok

กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์<sup>1</sup>

Kritsada Theerakosonphong

สมศักดิ์ อมรสิริพงษ์<sup>2</sup>

Somsak Amornsiriphong

---

<sup>1</sup> นักวิชาการอิสระ, E-mail. Kritsadathe@outlook.com

<sup>2</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

## บทคัดย่อ

ผู้ขี้อายในกรุงเทพมหานครรับจ้างเป็นหนึ่งในอาชีพที่จำแนกเป็นแรงงานไม่เป็นทางการ คนกลุ่มนี้ประสบกับช่องว่างของการคุ้มครองทางสังคมเนื่องจากไม่มีนโยบายและมาตรการใดที่จัดไว้เฉพาะกลุ่มอาชีพนี้ จึงใช้วิธีการสำรวจและวิเคราะห์ทางสถิติเชิงพรรณนา จัดทำตารางไขว้ความสัมพันธ์ของตัวแปร และทดสอบ chi-square เพื่ออธิบายสถานการณ์ทางอาชีพและรายการการคุ้มครองทางสังคมของผู้ขี้อายในกรุงเทพมหานคร พบว่า การจดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนผู้ขี้อาย และการจำแนกสถานะแรงงานทางการและไม่เป็นทางการมีผลต่อการเข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคม อีกทั้งมาตรการช่วยเหลือในภาวะฉับพลันโควิด-19 พบว่า เกณฑ์การคัดกรองใช้ฐานคิดของความยากจน ทำให้เกิดช่องว่างของการคุ้มครองทางสังคม ในแง่ของผู้ที่ได้รับรายการสิทธิประโยชน์ และเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น รายได้ เงินออม และสินทรัพย์ ส่วนท้ายของบทความจึงเสนอให้เห็นว่าภาครัฐควรทบทวนทิศทางการบริหารและนโยบายสังคม ทั้งวิธีคิด บทบาทของสถาบันต่าง ๆ และเครื่องมือของการคุ้มครองทางสังคม

**คำสำคัญ:** ผู้ขี้อายในกรุงเทพมหานคร, การคุ้มครองทางสังคม, สถิติการสังคม, แรงงานไม่เป็นทางการ

## Abstract

An example of an informal worker's occupation is a motorcycle taxi driver. This group faces various coverage gaps in social protection due to the lack of specific policies and regulations related to this occupation. This article uses a survey method and statistical analysis techniques like descriptive statistics, cross-tabulation analysis, and the chi-squared test to describe occupational situations and social protection programs for motorcycle taxi drivers in Bangkok. The results of social protection accession include motorcycle taxi driver registration or non-registration and formal/informal status classification. Furthermore, findings show that poverty-base selection criteria as a consequence of social protection disparities in characteristics of receivers, benefit schemes, and conditions such as income, savings, and assets. The conclusion of the article is that the public sector should reassess the direction of social policy and governance, including the outlook, role of institutions, and social protection instruments.

**Keywords:** Motorcycle taxi drivers; Social protection; Social welfare; Informal workers

## 1. บทนำ

การศึกษาของบทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง เดิมทีผู้ขับรถอาชีพนี้มีจำนวนมากถึง 100,000 คนก่อนปี 2015 แต่ช่วงปี 2558-2563 มีแนวโน้มของผู้ขับรถอาชีพนี้ลดลงถึง 4.33% ซึ่ง ณ สิ้นปี 2563 มีจำนวน 84,889 คน ในจำนวนนี้ยังไม่นับรวมผู้ขับรถที่เช่าเสื้อหรือไม่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย แล้วจำนวนยังมีแนวโน้มจะลดลงเรื่อย ๆ (กลุ่มสถิติ การขนส่ง กองแผนงาน, 2563) เพราะจำนวนผู้ใช้บริการลดลงและระยะเวลาบริการมักอยู่ในซอยหรือแหล่งที่พักอาศัยใกล้เคียงมากกว่ารับจ้างวิ่งระยะทางไกล ขณะที่รถไฟฟ้าเชื่อมต่อไปตามจุดต่าง ๆ ในแหล่งที่อยู่อาศัย สถานีขนส่งไม่ได้ตั้งอยู่เฉพาะเขตเมืองเหมือนเมื่อทศวรรษก่อน จากกรณีศึกษาในงานวิจัยพบผู้ขับรถที่แต่เดิมรับส่งผู้โดยสารย่านภาษีเจริญเคยใช้บริการส่งที่สถานี BTS บางหว้า แต่ปัจจุบันมี MRT มาถึงบริเวณนี้แล้ว ส่งผลให้ผู้โดยสารไม่ใช้บริการวิ่งระยะทางไกลเช่นเดิม จึงกระทบต่อรายได้และความมั่นคงทางอาชีพ ผู้ขับรถบางคนต้องหางานอื่นเสริม เช่น รับส่งพัสดุให้ร้านค้าที่รู้จักกันส่วนตัว หรือสมัครใช้แอปพลิเคชันเพื่อส่งอาหาร เป็นต้น

การทำให้เป็นเมืองและเชื่อมต่อด้วยระบบขนส่งมวลชนสาธารณะในรูปแบบใหม่เป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนว่า การขยายตัวของเมืองทำให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงพื้นที่ ถึงอย่างไรมีคนตัวเล็กตัวน้อยเช่นเดียวกับผู้ขับรถกลุ่มนี้ ต้องเผชิญผลกระทบทางอ้อม ทั้งยังสามารถดำรงชีวิตและทำงานในเมือง และบางคนปรับตัวไม่ได้เพราะขาดความรู้และความสามารถในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล แม้ว่ากรณีของการใช้แอปพลิเคชันเรียกรถ (ride-hailing applications) เหมือนเป็นทางเลือกที่มีลักษณะของใกล้เคียงกัน แต่ปัญหาของการทำงานนี้ยังมีความคลุมเครือหลายเรื่องที่ยิบย่อยเนื่องจากขาดการจำกัดความสถานะทางอาชีพและการจ้างงานที่ชัดเจน

สำหรับผู้ใช้ออปพลิเคชันเหล่านี้ แล้วอีกด้านเคยเกิดความขัดแย้งมากกว่า ครั้งทศวรรษที่บริษัทแพลตฟอร์มให้บริการเรียกรถผ่านแอปพลิเคชันเพื่อส่งผู้โดยสาร ซึ่งสร้างความขัดแย้งกับผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างหลายด้านคือ ด้านแรกกับกรมการขนส่งทางบกที่เรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ด้านสองกับผู้ขับขี่เรียกรถผ่านแอปพลิเคชันทะเลาะกันเพราะแย่งผู้โดยสาร และด้านสามกับบริษัทแพลตฟอร์มที่ให้บริการโดยไม่คำนึงถึงความเหมาะสมและถูกต้องทางกฎหมาย

สถานการณ์ข้างต้น เป็นผลกระทบที่มีความสลับซับซ้อนต่อสถานะทางอาชีพและรูปแบบของงานใหม่ ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างที่เป็นหนึ่งในอาชีพที่อยู่ในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการต้องปรับตัว แล้วข้อถกเถียงสำคัญคือระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับแรงงานไม่เป็นทางการเกิดช่องว่างและไม่ครอบคลุม จึงศึกษาที่ผู้ขับขี่รถอาชีพนี้นี้ เพราะเผชิญกับความท้าทายหลายด้าน ทั้งการขยายตัวของเมือง การปรากฏขึ้นของเทคโนโลยีดิจิทัล การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค และอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้น ภาครัฐโดยเฉพาะบทบาทของกระทรวงการคลังตกย้ำให้เห็นว่าระบบสวัสดิการถ้วนหน้าเป็นเรื่องที่ยากและเป็นไปได้ แม้แต่โควิดระบาดยังจัดทำมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ที่กำหนดเงื่อนไขไว้สลับซับซ้อน จึงมีผู้หลุดจากระบบไม่น้อย ดังนั้น บทความนี้เสนอทั้งช่องว่างและความครอบคลุมของระบบการคุ้มครองทางสังคมโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา และเลือกวิเคราะห์เฉพาะสถิติที่พบบนัยสำคัญโดย Chi-square test และ Crosstabs ในซอฟต์แวร์ SPSS เพื่อจำแนกข้อมูลเป็นตารางแจกแจงแบบหลายทาง ส่วนการสำรวจกลุ่มตัวอย่างของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง 400 คน ระหว่างเดือนมีนาคม 2564 ประกอบด้วยสามเขต (1) เขตอนุรักษศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยว (2) เขตศูนย์กลางธุรกิจและพาณิชยกรรม และ (3) เขตที่อยู่อาศัยชานเมืองครอบคลุม 50 เขตในกรุงเทพมหานคร แล้วใช้ข้อมูล 15 กรณีศึกษาที่สัมภาษณ์

เชิงลึกกับผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างมาอธิบายเพื่อขยายความบางประเด็นเพิ่มเติมในข้อมูลเชิงปริมาณ

## 2. สภาพปัญหาและสถานการณ์ของอาชีพจักรยานยนต์รับจ้าง

ผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างเป็นอีกหนึ่งอาชีพที่ถูกจำแนกเป็นแรงงานไม่เป็นทางการ เพราะไม่มีนายจ้างและไม่ถูกนับรวมอยู่ในการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน (Orleans Reed et al., 2017) และเป็นกลุ่มที่ได้รับ ความสำคัญ เพราะเป็นส่วนประกอบสำคัญของโครงสร้างพื้นฐานเหมือนเป็นเส้นเลือดฝอยของเมือง โดยเฉพาะการเชื่อมต่อผู้คนและสถานที่ต่าง ๆ ทั้งสถานีรถไฟฟ้ า ที่พักอาศัย สถานที่ทำงาน หรืออื่น ๆ (เปี่ยมสุข สนธิ และ อภิวัดน์ รัตนวราหะ, 2563) แต่น้อยนักที่เห็นผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างมีระดับความเปราะบางและความเสี่ยงสูงกว่าอาชีพอื่นของแรงงานไม่เป็นทางการ เพราะความไม่เป็นทางการภายในความเป็นทางการทำให้คนกลุ่มนี้เผชิญกับผู้มีอิทธิพล นักการเมือง นักธุรกิจท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่คุกคามด้วยวิธีการต่าง ๆ กลับกลายเป็นการผูกขาดบริการประเภทหนึ่งในการขนส่งมวลชนที่ไม่ใช่สาธารณะ (Kasemsukworarat, 1990; Oshima & Fukuda, 2007; Ratanawaraha & Chalermpong, 2015; Sengers, 2016; Phun, Kato & Chalermpong, 2019; Sopranzetti, 2021) จุดเริ่มต้นอาชีพนี้ในทศวรรษ 2520 เพราะปรากฏการณ์ของการทำให้เป็นเมือง (urbanization) ซึ่งทำให้การจราจรติดขัดและระบบขนส่งมวลชนสาธารณะไม่สามารถสนองความต้องการของการเดินทางในเวลาเร่งด่วน ทำให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างเป็นหนึ่งในประเภทหลักของการขนส่งมวลชนไม่เป็นทางการ (informal transportation) เพราะรถจักรยานสามล้อไม่เหมาะสมกับการขยายตัวของเมืองและพฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงของผู้โดยสาร แต่เมื่อประกอบอาชีพจักรยานยนต์รับจ้าง ส่วนมากเป็นคนจน

จึงต้องเช่ารถขับขี่ เพราะไม่มีเงินซื้อรถจักรยานยนต์ (Kasemsukworarat, 1990; Phongpaichit, 1988, p. 9; Sethuraman, 1995) เมื่อความต้องการของผู้โดยสารมีจำนวนมาก ทำให้อาชีพได้รับควาเมนิยมมาตลอดทศวรรษ 2530-2540 และเคยประมาณไว้ว่าผู้ขับรถบริการประเภทนี้มีจำนวนเที่ยววิ่งเฉลี่ย 5,000,000 ครั้งต่อวัน (Sopranzetti, 2014) ประมาณการโดยใช้จำนวนผู้ขับขี่ในกรุงเทพมหานคร 200,000 คน เฉลี่ยคนละ 25 เที่ยวต่อวัน การประมาณการเช่นนั้นไม่สามารถอธิบายได้แล้วในปัจจุบัน เนื่องจากผลกระทบระลอกแรกของอาชีพจักรยานยนต์รับจ้างคือ การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมของแอปพลิเคชันเรียกรถ (ride-hailing applications) ซึ่งผู้ขับรถเผชิญผลกระทบนี้มากกว่า 5 ปีแล้ว (Orleans Reed et al., 2017) โดยบริษัทแพลตฟอร์มรายต่าง ๆ คอยแสวงหาโอกาสและผลประโยชน์ทางธุรกิจ แต่ไม่ได้คำนึงถึงการจ้างงานที่เป็นธรรมและคุณภาพชีวิตของการทำงาน เพราะผู้ขับรถที่ใช้แอปพลิเคชันเรียกรถได้รับการจำแนกเป็นผู้รับจ้างอิสระและมีสถานะเป็นผู้ประกอบการ (entrepreneurs) หรือหุ้นส่วน (partners) (Unni, 2018) ส่วนกรณีของผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ใช้แอปพลิเคชันก็ได้รับผลกระทบเหมือนกัน แต่ผู้ขับรถกลุ่มนี้ได้รับผลกระทบด้านการงานและรายได้ ด้วยเหตุที่ลูกค้ายกลายเป็นผู้เล่นสำคัญของการตัดสินใจให้บริการระหว่างสองบริการนี้ แต่แนวโน้มของผู้โดยสารหันไปใช้แอปพลิเคชันมากขึ้น

ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างจึงรู้สึกว่ บริการเรียกรถผ่านแอปพลิเคชันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมสำหรับอาชีพนี้ เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือ ปฏิบัติไม่สอดคล้องกับกฎหมาย หรือ เอื้อประโยชน์ให้บริษัทแพลตฟอร์มแสวงหาผลประโยชน์ได้จากชีวิตของแรงงาน ในกรณีของผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างเคยถึงขั้นการฟ้องร้องคดีแดง หมายเลขที่ 1848/2563 ชั้นศาลปกครองกลาง มีข้อพิพาทกับกรม

การขนส่งทางบก กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แต่ท้ายสุดแล้ว ปัญหานี้ไม่ได้รับแก้ไขเชิงการทบทวนนโยบายและการบังคับกฎหมายอย่างเข้มงวดต่อบริษัทแพลตฟอร์ม เพราะหน่วยงานภาครัฐเสนอว่าเน้นการจับกุมผู้กระทำความผิดแล้ว และบางหน่วยงานให้การว่าไม่มีอำนาจหน้าที่ส่วนนี้ จึงแสดงถึงการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้ขับรถทั้งสองกลุ่มนี้เพราะการบังคับใช้กฎหมาย อีกส่วนไม่ทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีอยู่ จึงเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ขับรถอาชีพนี้ ผู้ขับที่เรียกรถผ่านแอปพลิเคชัน บริษัทแพลตฟอร์ม และหน่วยงานภาครัฐ (ศาลปกครองกลาง, 2563)

สาเหตุของความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และประกาศคณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดสถานที่ตั้งวินและหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการใช้จักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2563 โดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 6 แห่ง “กฎกระทรวงว่าด้วยคณะกรรมการประจำจังหวัดและเงื่อนไขของการขออนุญาตทะเบียนรถจักรยานยนต์สาธารณะ พ.ศ. 2556” ทำให้ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเส้นทางของการโดยสารและอัตราค่าบริการ ขนาดของรถจักรยานยนต์ และการมีหนังสือรับรองใช้รถจักรยานยนต์เพื่อรับจ้างโดยสาร ทางกลับกัน ผู้ขับรถส่งผู้โดยสารผ่านแอปพลิเคชันเรียกรถกลับไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเหล่านี้ ดังนั้น ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างจึงไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานภาครัฐ เหมือนกับผู้ให้สัมภาษณ์ในกรณีศึกษาอธิบายว่า กรมการขนส่งตั้งและยึดปัญหานี้มานานเกินกว่า 3 ปี แต่ไม่มีมาตรการบังคับใด ๆ ต่อบริษัทแพลตฟอร์มเหล่านั้น

ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างได้รับการจดทะเบียนทั้งการให้บริการรับส่งผู้โดยสารได้โดยมีสถานที่ตั้งวินประจำแล้ว แต่ละสถานที่ตั้งวินที่ใช้พื้นที่สาธารณะ กลับถูกให้จ่ายค่าปรับ 1,000-2,000 บาทตามมาตรา 56 ของพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ให้เก็บได้ไม่เกิน 5,000 บาท และการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้ปรับแล้วไว้หรือออกจากพื้นที่ แต่ให้ตั้งอยู่ได้เช่นเดิม กลายเป็นการรับรองโดยคณะอนุกรรมการประจำกรุงเทพมหานครในข้อ 3 ของประกาศฯ ประกอบด้วยผู้แทนสี่ฝ่าย แต่กลับขัดแย้งกับมาตรา 17(2) ของพระราชบัญญัติฯ เพราะไม่อนุญาตให้ผู้ขับรถและจอดกีดขวางบนพื้นที่ทางเท้าได้ จึงเป็นข้อสังเกตว่าคณะอนุกรรมการสี่ฝ่ายใช้อำนาจตัดสินใจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและไม่คำนึงถึงกฎหมายฉบับอื่นที่ลำดับศักดิ์สูงกว่า

แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนทั้งใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์รับจ้างสาธารณะแล้ว ยังต้องจดทะเบียนเป็นผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง แล้วกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ขับรถขอรับใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์รับจ้างสาธารณะและจดทะเบียนมีรายชื่อเป็นผู้ให้บริการที่สถานที่ตั้งวินได้ แต่กระบวนการหลายขั้นตอนและสลับซับซ้อน ส่งผลให้เกิดการซื้อขายและเช่าเสื่อวินสำหรับผู้สนใจอาชีพนี้ก่อนตัดสินใจซื้อเสื่อเพื่อเข้าสังกัดสถานที่ตั้งวินแห่งนั้น โดยถือเป็นเงื่อนไขที่อยู่นอกเหนือกฎหมายแล้วแต่ละสถานที่มีราคาไม่เท่ากัน เพราะขึ้นอยู่กับภูมิศาสตร์ทางกายภาพใกล้กับสถานที่สำคัญหรือเป็นชอยทะเลดูผ่านหรือไม่ เนื่องจากเป็นการแสวงหาประโยชน์ผูกขาดในแต่ละสถานที่ตั้งวิน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอิทธิพล นักการเมือง และนักธุรกิจท้องถิ่น (Ratanawaraha & Chalermpong, 2015; Sengers, 2016; Phun, Kato & Chalermpong, 2019; Sopranzetti, 2014; 2021) นำไปสู่ข้อครหาในสังคมถึงสถานะทางอาชีพที่

ถูกกฎหมาย แต่บางประเด็นยังหลบซ่อนความผิดกฎหมาย ทำให้เรื่องไม่ปกติ  
รับรู้กันเป็นเรื่องปกติ แต่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่แก้ไขปัญหาเรื่องนี้

ในทางกลับกัน พบข้อดีอีกด้านของผู้บริดจกรยานยนต์รับจ้าง  
แต่มักไม่ได้รับการกล่าวถึง คือ การทำหน้าที่สอดส่องและเฝ้าระวังปัญหา  
ภายในชุมชนหรือบริเวณใกล้เคียง อำนวยความสะดวกการจราจร และบริการ  
ส่งเด็กไปโรงเรียนและผู้สูงอายุไปสถานพยาบาล ที่พบในงานวิจัยของผู้เขียน  
สอดคล้องกับงานวิจัยของ Sereerat and Sirijintana (2020) ที่เสนอว่า  
ควรให้อาชีพนี้คอยเป็นหูเป็นตา เพราะสถานที่ตั้งวินส่วนมากอยู่ตามทางเท้า  
และตรอกซอย อีกทั้งมีความใกล้ชิดกับผู้คนในชุมชนหรือแหล่งที่พักอาศัย  
ทำให้อาชีพนี้มีลักษณะเด่นที่อาชีพขนส่งประเภทอื่นทั้งแท็กซี่และบริการ  
เรียกรถผ่านแอปพลิเคชันไม่มีสิ่งเหล่านี้ ที่สำคัญอาชีพนี้สามารถขยาย  
ความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะการพัฒนาระบบอาสา  
สมัครชุมชน แต่ต้องกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนกว่าที่เป็น  
อยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ Punnoi (2018) สํารวจแล้วพบว่า ปัญหาของอาชีพ  
ที่พบมากที่สุดคือ การขาดสวัสดิการสังคมถึง 27.6% แม้ว่าจะงานวิจัยนี้แสดง  
ให้เห็นว่าผู้บริดจกรยานยนต์รับจ้างปรับตัวใช้เทคโนโลยีการสื่อสารได้ถึง  
77.6% ทำให้เคยมีการพัฒนาแอปพลิเคชันเพื่อรายงานสถานการณ์ในชุมชน  
ให้เจ้าหน้าที่รัฐ ขณะที่ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาว่า มีความเป็นไปได้ที่ผู้บริด  
จกรยานยนต์รับจ้างสามารถเข้าถึงมาตรการของภาครัฐผ่านอุปกรณ์โทรศัพท์  
และแอปพลิเคชันต่าง ๆ ได้ แล้วเทคโนโลยีมีผลมากต่อการเข้าถึงสวัสดิการ  
และมาตรการช่วยเหลือในช่วงโคโรนาไวรัสระบาด เพราะแทบทุกมาตรการใช้  
National E-payment หรือ PromptPay เป็นช่องทางหลัก ทั้งโครงการคนละครึ่ง  
เราชนะ และเรารักกัน แต่มีการใช้เกณฑ์ของรายได้ และเงินออม ได้รับบัตร  
สวัสดิการแห่งรัฐ และเป็นผู้ประกันตนของประกันสังคม ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข

## แต่ละโครงการ

ส่วนการวิจัยเรื่องเกี่ยวกับผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างในประเด็นด้านการขนส่งและเมืองแล้ว มักพบเห็นการศึกษาประเด็นด้านสุขภาพ การวางแผนออมเงิน การส่งเสริมโอกาสการมีงานทำ และความมั่นคงทางสังคม (ขนิษฐา ตัมบุญเลิศชัย และคณะ, 2561; Nirathron et al., 2021) แต่ไม่ได้เน้นศึกษาความสัมพันธ์เชิงอำนาจและปฏิบัติการของผู้เล่นต่าง ๆ ในอาชีพนี้ ที่ไม่ได้เป็นการทำงานอิสระอย่างที่กำหนดไว้ในสถานะการจ้างงาน แต่อยู่ภายใต้การกำกับของกฎหมายและผู้ที่อยู่ นอกเหนืออำนาจกฎหมาย (Sopranzetti, 2014; 2021) ทั้งที่คนกลุ่มนี้ได้รับผลกระทบอย่างมากจากการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี แต่ขาดการศึกษาเพื่อพิจารณาทิศทางของอาชีพนี้ในระยะยาว ส่วนมากงานวิจัยศึกษาแรงงานแพลตฟอร์ม หรือ เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม หรือบริการเรียกรถผ่านแอปพลิเคชัน แล้วให้ความสำคัญต่อสามผู้เล่น คือ ผู้จัดเตรียมแพลตฟอร์มหรือบริษัทแพลตฟอร์ม ผู้ให้บริการขนส่ง และผู้โดยสารหรือลูกค้า (อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ และ เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิทขจร, 2561; ทศพล ทรรคนกุลพันธ์ และ คณะ, 2562; เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิทขจร และ วรดุลย์ ตูลารักษ์, 2563) แต่ขาดการพิจารณาความสำคัญของผู้ที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมจากแพลตฟอร์ม เช่น ชุมชน สหภาพแรงงาน อาชีพดั้งเดิมที่มีบริการเหมือนกัน (Bajwa et al., 2018)

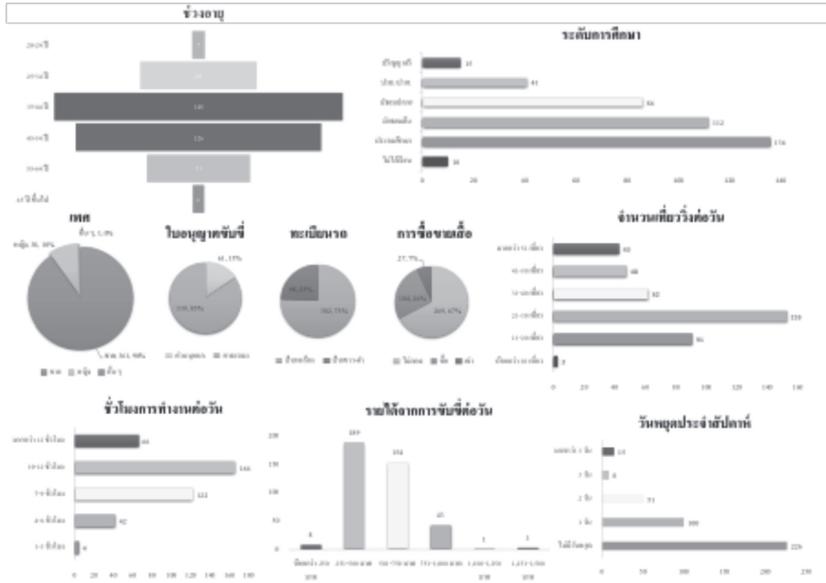
เหตุที่มาของการศึกษาประเด็นของแพลตฟอร์ม เพราะไม่สนใจสภาพแวดล้อมที่มีผู้คนรายล้อมอยู่รอบ ๆ เช่นเดียวกับกรณีของผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างถูกละเลยในความสัมพันธ์ข้างต้น แล้วเผชิญกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่เกิดขึ้นจากผู้เล่นต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐและบริษัทแพลตฟอร์ม และถูกกำกับโดยกฎหมายที่ขาดความเป็นธรรม โดยเฉพาะการนำไปปฏิบัติหรือการบังคับใช้กฎหมาย บทความนี้จึงเน้นหา

แนวทางเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหานี้อาชีพนี้และพิจารณาช่องว่างของการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่ครอบคลุมสำหรับผู้ขั้บรถจักรยานยนต์รับจ้างว่ามีเหตุปัจจัยใด

### 3. ผลกระทบของความไม่ครอบคลุมและช่องว่างของการคุ้มครองทางสังคม

ผู้ขั้บรถจักรยานยนต์รับจ้างในสถานะของอาชีพหนึ่งในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ แต่บทบาทของการขนส่งมวลชนประเภทนี้ไม่ได้แยกขาดจากเศรษฐกิจทางการ งานวิจัยก่อนหน้านี้เคยสำรวจคุณลักษณะทางอาชีพของคนกลุ่มนี้ พบว่าในปี 2561 อาชีพจักรยานยนต์รับจ้างยังเป็นอาชีพหลักเป็นส่วนมาก เพราะพบสัดส่วนของผู้ขั้บรถที่ทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงขึ้นไปมีมากถึง 89.9% แล้วกลุ่มคนเหล่านี้มีงานบางเวลาเป็นช่วงช้อมมากที่สุดถึง 41.1% รองมาเป็นงานส่งเอกสารหรือพัสดุ 33.6% และงานขาย 15.8% (Punnoi, 2018) เมื่อพิจารณาสถานะการจ้างงาน (employment status) ตามที่รายงานของ WIEGO สำรวจไว้เมื่อปี 2562 พบว่าผู้ขั้บรถในกรุงเทพฯ จำแนกให้เป็นผู้รับจ้างอิสระหรือประกอบกิจการส่วนตัว 57.7% และเป็นลูกจ้าง 42.3% (Poonsab, Vanek & Carre, 2019) เป็นข้อสังเกตสำคัญที่ทำให้เห็นชั่วโมงของการทำงานอาจไม่ใช่ตัวแปรที่แสดงให้เห็นว่า งานใดคืองานหลักหรืองานเสริม เพราะหลังจากการระบาดโคโรนาไวรัสอาจทำให้อาชีพจักรยานยนต์รับจ้างไม่ใช่งานหลักงานเดียวและทำงานเต็มเวลาอีกต่อไป

ภาพที่ 1 คุณลักษณะทั่วไปของผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพมหานคร



จากการสำรวจในภาพที่ 1 พบว่า ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพมหานคร เพศชาย 90.3% และหญิง 9.5% ส่วนช่วงอายุที่พบมากที่สุดคือ 45-54 ปี ถึง 31.5% สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาถึง 34% และมีมัธยมศึกษาตอนต้น 28% ส่วนมากมีครอบครัวทั้งที่จดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนสมรส 59.5% เมื่อทำความเข้าใจด้านอาชีพ ต้องจำแนกว่าแม้มีใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ แต่ไม่ได้หมายความว่า ผู้ขับรถคนนั้นสามารถให้บริการรับส่งผู้โดยสารได้ เพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องจดทะเบียนผู้ให้บริการโดยสังกัดสถานที่ตั้งวัน ดังนั้น ผู้ขับรถมีเงื่อนไขครบทั้งใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะและจดทะเบียนป้ายรถจักรยานยนต์สีเหลืองมีถึง 75.5% หมายความว่า ผู้ขับรถจำนวนนี้เป็นสัดส่วนที่จดทะเบียนถูกต้องตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และประกาศคณะกรรมการประจำ

กรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดสถานที่ตั้งวินและหลักเกณฑ์การออกหนังสือ  
 รับรองการใช้จักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2563 โดยภาพรวมแล้ว  
 ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างทำงานนั้นเป็นอาชีพหลัก เพราะพิจารณาจากชั่วโมง  
 การทำงานต่อวัน พบว่า มากกว่า 7 ชั่วโมง รวมแล้ว 88.5% แต่มีผู้ขับรถจำนวน  
 ไม่น้อยมีอาชีพอื่น 34.5% และทำงานโดยใช้แอปพลิเคชันเรียกรถ 8%

### 3.1 รายการของการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ขับรถ จักรยานยนต์รับจ้าง

จากงานวิจัยนั้นนอกจากสำรวจข้อมูลพื้นฐานด้านอาชีพและ  
 การทำงานแล้ว ยังสนใจถึงการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งนำเสนอไว้ในตารางที่  
 1 เป็นภาพรวมของผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพมหานคร  
 สามพื้นที่ ได้แก่ เขตอนุรักษศิลปวัฒนธรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยว  
 เขตศูนย์กลางธุรกิจและพาณิชย์กรรม และเขตที่อยู่อาศัยขานเมืองทั้งที่เป็น  
 และไม่เป็นเกษตรกรรม ครอบคลุม 50 เขตของกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 1 รายการของการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ขับรถจักรยานยนต์  
 รับจ้าง

รายการ	ความครอบคลุมของการคุ้มครองทางสังคม					
	มี		ไม่มี		ไม่ทราบ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
<b>มาตรการด้านแรงงาน</b>						
ประกันสังคม	110	27.5	290	72.5	-	-
ฝึกอบรมหน่วยงานภาครัฐ	15	3.8	361	90.3	24	6.0
รวมกลุ่มสมาคม สหกรณ์ ชมรมหรืออื่น ๆ	16	4	362	90.5	22	5.5

รายการ	ความครอบคลุมของการคุ้มครองทางสังคม					
	มี		ไม่มี		ไม่ทราบ	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
มีข้อตกลงหรือสัญญาของงานอื่น	19	4.8	374	93.5	7	1.8
เข้าถึงสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพ	43	10.8	337	84.3	20	5.0
<b>สวัสดิการและการช่วยเหลือทางสังคม</b>						
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า	262	65.5	133	33.3	5	1.3
บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	98	24.5	302	75.5	-	-
กองทุนการออมแห่งชาติ	4	1.0	347	86.8	49	12.3
เงินอุดหนุนบุตรแรกเกิดถึง 6 ปี	37	9.3	335	83.8	28	7.0
บำนาญผู้สูงอายุ	20	5.0	378	94.5	2	0.5
<b>มาตรการทางการเงินและธุรกิจ</b>						
ใช้แอปพลิเคชันส่งคนหรืออาหาร	32	8.0	368	92.0	-	-
ประกันสุขภาพกับบริษัทเอกชน	42	10.5	358	89.5	-	-
ใช้งานแอปพลิเคชันทางการเงิน	191	47.8	209	52.3	-	-
เข้าถึงสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย	14	3.5	376	94.0	10	2.5
จ่ายภาษีรายได้ประจำปี	42	10.5	338	84.5	20	5.0
<b>มาตรการช่วงโควิด-19 ระบาด</b>						
เราไม่ทิ้งกัน	320	80.0	80	20.0	-	-
ข้อปดมีคืน	1	0.3	393	98.3	6	1.5
คนละครึ่ง	209	52.3	189	47.3	2	0.5
เราชนะ	307	76.8	91	22.8	2	0.5
เรารักกัน	17	4.3	375	93.8	8	2.0

จากตารางที่ 1 การพิจารณารายการของการคุ้มครองทางสังคม แบ่งออกเป็นสี่ด้าน ด้านแรกของมาตรการด้านแรงงาน พบว่า ผู้ขี้อายุนยนต์รับจ้างส่วนมากเข้าไม่ถึงรายการต่าง ๆ เหล่านี้ มีเพียงการประกันสังคมที่มีสัดส่วนของการเข้าถึงความครอบคลุม 27.5% ในจำนวนนี้แบ่งออกเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 ที่ 7.3% มาตรา 39 ที่ 13.3% และมาตรา 40 ที่ 7% การจำแนกเช่นนี้ทำให้ความครอบคลุมไม่ถ้วนหน้า และสร้างเงื่อนไขให้การเข้าถึงรายการสวัสดิการนี้แตกต่างกันตามสถานะทางอาชีพและการจ้างงาน ด้านสองของสวัสดิการและการช่วยเหลือทางสังคม พบว่า ผู้ขี้อายุนยนต์รับจ้างเข้าถึงประกันสุขภาพถ้วนหน้า 65.5% และส่วนที่เข้าไม่ถึงมีทั้งได้รับสิทธิประกันสังคมและไม่ทราบสถานะของตนเองใช้สิทธิในสถานพยาบาลใด นอกจากนี้ ผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ 24.5% ถัดมากกองทุนการออมแห่งชาติถือเป็นการวางแผนทางการเงินและประกันความเสี่ยงในระยะยาว แต่ขาดการมีส่วนร่วม เพราะมีเพียง 1% ที่เข้าถึงด้านนี้ ด้านสามของมาตรการทางการเงินและธุรกิจ พบว่า ผู้ขี้อายุนยนต์รับจ้างที่ใช้แอปพลิเคชันเรียกรถมีเพียง 8% และมีจำนวนไม่น้อยที่ใช้แอปพลิเคชันธุรกรรมทางการเงินได้ถึง 47.8% ด้านสี่ของมาตรการช่วงโควิดระยะระบาด มีผู้ขี้อายุนยนต์รับจ้างได้รับสิทธิโครงการเราไม่ทิ้งกัน 3 เดือน เดือนละ 5,000 บาท ถึง 80% และได้รับโครงการคนละครึ่งถึง 52.3% ในจำนวนนี้จะใช้สิทธิโครงการช้อปดีคีนไม่ได้ ต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง และบางคนไม่ได้รับโครงการคนละครึ่งเพราะมีสิทธิในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้ว ทำยนี้ได้รับโครงการเราชนะ 76.8% ในจำนวนนี้จะไม่ได้รับโครงการเรารักกัน เพราะกำหนดเงื่อนไขไว้เฉพาะผู้ประกันตนมาตรา 33 ซึ่งจำนวน 4.3% ที่ได้รับสิทธิเรารักกัน หมายความว่า ผู้ขี้อายุนยนต์รับจ้างเหล่านั้นมีอาชีพเป็นลูกจ้าง

### 3.2 การคุ้มครองทางสังคมในสถานการณ์ปกติและภาวะวิกฤติ

การคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างเกิดข้อจำกัดเพราะเงื่อนไขของการเข้าถึงหรือได้รับจากภาครัฐ การนำเสนอในบทความนี้ไม่ให้ความสำคัญต่อผู้จัดสวัสดิการที่ไม่ใช่รัฐ (non-state welfare provision) เนื่องจากหน้าที่หลักนี้ต้องเป็นภาครัฐรับผิดชอบ จึงแบ่งพิจารณาออกเป็นสองส่วนคือ การคุ้มครองทางสังคมในสถานการณ์ปกติและภาวะวิกฤติ

**ตารางที่ 2** รายการการคุ้มครองทางสังคมของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในสถานการณ์ปกติ

รายการการคุ้มครองทางสังคม		ทะเบียนรถจักรยานยนต์ (N = 400)				X <sup>2</sup>	p-value
		ป้ายเหลือง (N = 302)		ป้ายขาว (N = 98)			
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
ประกันสังคม	มี	85	21.3	25	6.3	.765	.858
	ไม่มี	217	54.3	73	18.3		
บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ	มี	78	19.5	20	5.0	1.175	.278
	ไม่มี	224	56.0	78	19.5		
ประกันสุขภาพถ้วนหน้า	มี	204	51.0	58	14.5	2.632	.268
	ไม่มี	95	23.8	38	9.5		

จากตารางที่ 2 เป็น “การเปรียบเทียบระหว่างรายการของการคุ้มครองทางสังคมกับการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์รับจ้าง” โดยยกตัวอย่างสามรายการสิทธิประโยชน์ในสถานการณ์ปกติ ดังนี้

(1) การประกันสังคม<sup>3</sup> พบว่า การไม่จดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์รับจ้างทำให้มีภัยทะเบียนรถสีขาว แต่มีประกันสังคมถึง 6.3% หมายความว่า คนกลุ่มนี้มีบางส่วนที่มีอาชีพอื่นแล้วมีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ส่วนที่มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแล้วมีประกันสังคมถึง 21.3% ในจำนวนนี้มีทั้งที่มีนายจ้าง และไม่มีนายจ้าง จึงมีทั้งผู้ประกันตนทั้งแบบภาคบังคับและสมัครใจ เพราะผู้ขับรถบางส่วนที่จดทะเบียนจักรยานยนต์รับจ้าง แต่ก็มีงานอื่นที่มีการจ้างงานเต็มเวลา

<sup>3</sup> การประกันสังคม แบ่งผู้ประกันตนออกเป็นสามกลุ่ม คือ

- มาตรา 33 เป็นการประกันตนภาคบังคับในกรณีที่มีความสัมพันธ์การจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งคนกลุ่มนี้ต้องสมทบเงินในแต่ละเดือน นายจ้างสมทบ 5% ลูกจ้าง 5% และรัฐ 2.75% โดยกำหนดจากรายรายได้ไม่ต่ำกว่า 1,650 บาทต่อเดือน และสูงสุดไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ส่วนสิทธิประโยชน์ครอบคลุม 7 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน

- มาตรา 39 เป็นการประกันตนภาคสมัครใจ แต่มีเงื่อนไขต้องเป็นผู้ที่เคยประกันตนตามมาตรา 33 มาก่อนทำงานอาชีพอิสระ โดยออกจากประกันสังคมมาตรา 33 มาไม่เกิน 6 เดือน และต้องเคยสมทบเงินในมาตรา 33 มาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ส่วนอัตราการสมทบ 9% จากรายรายได้ 4,800 บาท จึงต้องจ่ายเงินสมทบในอัตราเดียวกันทุกคน 432 บาทต่อเดือน สิทธิประโยชน์ครอบคลุม 6 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต สงเคราะห์บุตร และชราภาพ ซึ่งสิทธิประโยชน์ต่อเนื่องจากการเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 เพียงแต่ไม่มีการชดเชยการว่างงาน

- มาตรา 40 เป็นการประกันตนภาคสมัครใจของแรงงานอิสระ แบ่งออกเป็นสามชุดรายการสิทธิประโยชน์ แต่ละชุดรายการมีอัตราสมทบไม่เท่ากัน ได้แก่ (1) จ่ายสมทบ 100 บาทต่อเดือน (จ่ายเอง 70 บาท และรัฐจ่าย 30 บาท) ครอบคลุม 3 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต (2) จ่ายสมทบ 150 บาทต่อเดือน (จ่ายเอง 100 บาท และรัฐจ่าย 50 บาท) ครอบคลุม 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต ชราภาพ (เงินบำเหน็จ) (3) จ่ายสมทบ 200 บาทต่อเดือน (จ่ายเอง 100 บาท รัฐสนับสนุน 100 บาท) ครอบคลุม 5 กรณี คือ กรณีประสบอันตราย/เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต ชราภาพ (เงินบำเหน็จ/บำนาญ)

(2) บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>4</sup> มีผู้เข้ารับที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายถึง 19.5% ที่ได้รับสิทธินี้ หมายความว่า จำนวนนี้เป็นผู้เข้ารับที่มีรายได้ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี และมีสินทรัพย์ไม่เกิน 100,000 บาท รวมถึงการถือครองอสังหาริมทรัพย์ตามเงื่อนไขที่กำหนด เป็นการคัดกรองกลุ่มเป้าหมายด้วยฐานของความยากจนรายได้และทรัพย์สิน หลังจากนั้นภาครัฐควรพิจารณารายได้จากการทำงานของผู้เข้ารับ การยื่นรับสิทธิเมื่อปี 2559 เป็นรายได้ที่แท้จริงหรือไม่ ส่วนการยื่นภาษีรายได้ถือว่ามีเพียง 10.5% แล้วในจำนวนนี้มีบางคนเป็นการจ่ายภาษีรายได้ภาคบังคับตามสถานะของเป็นลูกจ้าง

(3) การประกันสุขภาพถ้วนหน้า<sup>5</sup> จัดเป็นรูปแบบของการช่วยเหลือทางสังคม มีผู้เข้ารับจดทะเบียนจักรยานยนต์รับจ้าง 51% ส่วนผู้เข้ารับที่ไม่มีสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้าคือมีสิทธิในประกันสังคม แต่มีผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่เป็นภาคสมัครใจ ได้รับสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า เพราะประกันสังคมมาตรา 40 ไม่ครอบคลุมการรักษาพยาบาล จริงแล้ว การยกระดับระบบการคุ้มครองทางสังคมในเรื่องนี้ ควรให้ภาครัฐใช้ภาษีเป็นการจัดสวัสดิการไม่ควรให้ใช้การร่วมสมทบระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และไม่ควรให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างภาคทางการและไม่เป็นทางการ

<sup>4</sup> บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นการช่วยเหลือ/สงเคราะห์โดยกำหนดเกณฑ์ของความยากจนเป็นเงื่อนไขของการเข้าถึงสิทธิ คือ ว่างานหรือรายได้ไม่เกิน 100,000 ในปี 2559 และมีสินทรัพย์ทางการเงินรวมแล้วไม่เกิน 100,000 บาท และไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสิทธิประโยชน์ ได้แก่ การให้เงินรายเดือน การให้ส่วนลดค่ารักษาทางการแพทย์ การให้เงินค่าโดยสารรถประเภทต่าง ๆ แต่โครงการนี้ขาดการทบทวนสิทธิและขึ้นทะเบียนใหม่ ซึ่งการใช้เกณฑ์คัดกรองเช่นนี้ต้องมีระบบติดตามอย่างสม่ำเสมอ

<sup>5</sup> การประกันสุขภาพถ้วนหน้า เป็นการบริหารโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นโครงการสวัสดิการที่จัดให้ประชาชนถ้วนหน้า ยกเว้นผู้ที่มีประกันสังคมมาตรา 33 และ 39 รวมถึงผู้ที่มีสิทธิการรักษาพยาบาลของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งการขึ้นทะเบียนสิทธิจะยึดตามทะเบียนบ้านที่พิกอาศัย ส่วนการใช้บริการตามหน่วยบริการที่มีชื่ออยู่ หากไม่สามารถรักษาได้ สถานพยาบาลจะส่งต่อจากหน่วยบริการปฐมภูมิไปยังสถานพยาบาลที่มีขนาดหรือศักยภาพมากกว่า เว้นแต่กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินตามเงื่อนไขที่กำหนดจะใช้บริการนอกเหนือหน่วยบริการที่มีชื่ออยู่ในโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า

**ตารางที่ 3** รายการการคุ้มครองทางสังคมของผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง  
 ในวิกฤติการณ์โควิด-19

รายการการคุ้มครองทางสังคม		ทะเบียนรถจักรยานยนต์ (N = 400)				X <sup>2</sup>	p-value
		ป้ายเหลือง (N = 302)		ป้ายขาว (N = 98)			
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ		
เราไม่ทิ้งกัน	มี	251	62.8	69	17.3	7.464	.006*
	ไม่มี	51	12.8	29	7.3		
คนละครึ่ง	มี	153	38.3	56	14.0	2.103	.349
	ไม่มี	148	37.0	41	10.3		
เรารักกัน	มี	13	3.3	4	1.0	6.373	.041*
	ไม่มี	286	71.5	89	22.3		

จากตารางที่ 3 เป็น “การเปรียบเทียบระหว่างรายการของการคุ้มครองทางสังคมกับการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์รับจ้าง” ยกตัวอย่างสามรายการสิทธิประโยชน์ในวิกฤติการณ์โควิด-19 มีดังนี้

(1) โครงการเราไม่ทิ้งกัน<sup>6</sup> ช่วยเหลือเดือนละ 5,000 บาท จำนวน 3 เดือน รวมเป็นเงิน 15,000 บาท ระหว่างเดือนมีนาคม - พฤษภาคม 2563

<sup>6</sup> โครงการเราไม่ทิ้งกัน เป็นมาตรการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการปิดเมืองของรัฐบาลในช่วงที่โควิด-19 ระบาดครั้งแรก ระหว่างเดือน มีนาคม - มิถุนายน 2563 ให้เดือนละ 5,000 บาท เป็นจำนวน 3 เดือน รวมทั้งหมด 15,000 บาท โดยเงื่อนไขของการได้รับสิทธิ คือ เป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ ลูกจ้างชั่วคราว ผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40 หรือมาตรา 33 ที่สมทบไม่ครบ 6 เดือน และไม่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐและผู้รับบำนาญ อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ยังไม่ใช้เงื่อนไขของการใช้ PromptPay ในการรับเงินช่วยเหลือเท่านั้น แต่ยังเปิดโอกาสให้ใช้หมายเลขเงินฝากบัญชีธนาคารได้ แล้วยังประสบปัญหาของการคัดกรองที่ไม่ตรงกลุ่มเป้าหมาย มีผู้ตกหล่นจากโครงการ จนต้องทบทวนสิทธิซ้ำ จึงมีผู้เดือดร้อนไม่น้อยที่ได้รับเงินช่วยเหลือล่าช้า

เป็นการช่วยเหลือในรูปแบบของเงินโอนระยะสั้น เพื่อบรรเทาภาวะฉับพลันพบว่า ผู้ขับรถที่จดทะเบียนจักรยานยนต์รับจ้างถึง 62.8% และไม่จดทะเบียนอีก 17.3% แต่มีผู้ขับรถทั้งกลุ่มที่หลุดจากมาตรการช่วยเหลือนี้ถึง 20% เป็นไปได้ว่า ผู้ขับรถกลุ่มนี้มีอาชีพอื่นที่มีความสัมพันธ์การจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และอีกกลุ่มคือผู้ขับรถที่เข้าไม่ถึงเพราะขาดทักษะทางเทคโนโลยี นอกจากนี้พบค่านัยสำคัญทางสถิติ (p-value) ที่ .006 ของความสัมพันธ์ระหว่างทะเบียนรถจักรยานยนต์และโครงการเราไม่ทิ้งกัน ด้วยเหตุที่สถานะของการได้รับสิทธิมีเกณฑ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะสถานะทางอาชีพ (occupational status) ที่มีผลทางตรงให้ผู้ขับรถบางคนไม่ได้รับสิทธิของโครงการนี้

(2) โครงการคนละครึ่ง<sup>7</sup> ในระยะแรกระหว่างเดือน ธันวาคม 2563 - มีนาคม 2564 กำหนดเงื่อนไขให้เฉพาะผู้ที่ไม่ได้รับสิทธิบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และกำหนดจำนวนของผู้รับสิทธิ จึงเป็นมาตรการช่วยเหลือที่ไม่ใช้เกณฑ์ของรายได้เหมือนกับโครงการเราชนะและเรารักกัน กรณีของผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนได้รับสิทธินี้รวม 53.3% เมื่อหักลบกับผู้ที่ได้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐอีก 25.5% หมายความว่าอีก 21.2% เป็นกลุ่มที่ตกหล่นและเข้าไม่ถึงโครงการนี้ มีความเป็นไปได้ว่าทั้งการลงทะเบียนไม่ทันตามจำนวนที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ หรือขาดทักษะทางเทคโนโลยีและสมาร์ตโฟนจึงไม่ได้รับสิทธินี้ อีกด้านสะท้อนให้เห็นว่า

<sup>7</sup> โครงการคนละครึ่ง เป็นมาตรการบรรเทาค่าครองชีพของประชาชน โครงการดำเนินมาแล้วสามระยะ แต่ระหว่างเก็บข้อมูลวิจัยดำเนินอยู่ในระยะที่ 2 ต่อเนื่องมาจากระยะที่ 1 โดยใช้สิทธิได้ระหว่างวันที่ 23 ตุลาคม - 31 มีนาคม 2564 และปัจจุบันอยู่ในโครงการระยะที่ 3 ใช้สิทธิได้ระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม - 31 ธันวาคม 2564 ให้สิทธิประโยชน์เป็นวงเงินที่ภาครัฐอุดหนุนให้ เช่น ในระยะที่ 1-2 รวมแล้ว 3,500 บาท และระยะที่ 3 รวม 4,500 บาท ตลอดโครงการ เงื่อนไขของการใช้สิทธิ คือ รัฐจะให้อุดหนุนให้ครึ่งหนึ่งของสินค้าหรือบริการ วันละไม่เกิน 150 บาท ใช้เงินไม่ครบจำนวนจะสมทบต่อไปวันถัดไป แล้วกำหนดให้ต้องจ่ายผ่านแอปพลิเคชันเป๋าตังโดยผูกกับ PromptPay อีกทั้งในโครงการระยะที่ 3 ขยายให้ซื้ออาหารผ่านแอปพลิเคชันบริการส่งอาหารได้

ไม่ใช่ยังมีคนจำนวนไม่น้อยใช้เทคโนโลยีไม่ได้ แต่บางคนให้ความเห็นว่าการใช้สมาร์ตโฟน นอกจากต้องเสียค่าอุปกรณ์แล้ว ยังต้องจ่ายค่าบริการอินเทอร์เน็ต ซึ่งเรื่องนี้รัฐบาลและภาครัฐควรทบทวนแนวทางว่าการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตควรเป็นโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ที่มีราคาถูกลงหรือฟรีสำหรับประชาชน

(3) โครงการเรารักกัน<sup>๘</sup> ช่วยเหลือระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ – พฤษภาคม 2564 กำหนดเงื่อนไขให้เป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 ของประกันสังคม และไม่มีสิทธิในบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หมายความว่าถ้าเป็นลูกจ้างตามมาตราดังกล่าวแล้ว แต่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพราะรายได้ต่อปีไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดก็จะไม่ได้รับมาตรการช่วยเหลือนี้ หรือมีเงินออมในบัญชีเงินฝากไม่เกิน 500,000 บาท แต่จำนวนที่สำรวจพบในงานวิจัยมีผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนที่ได้รับการช่วยเหลือ 4.3% ในผู้ขับรถจำนวนนี้จึงชัดเจนว่ามีสถานะเป็นลูกจ้างแม้จำนวนไม่มากแต่พบค่านัยสำคัญทางสถิติ (p-value) ที่ .041 ของความสัมพันธ์ระหว่างทะเบียนรถจักรยานยนต์และโครงการเรารักกันด้วยเหตุที่ประกันสังคมมีมาตรา 33, 39 และ 40 ทำให้ถูกใช้เป็นเงื่อนไขของ

<sup>๘</sup> โครงการเรารักกัน เป็นมาตรการช่วยเหลือทางตรงโดยจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกันตนมาตรา 33 มีระยะเวลาโครงการ 21 กุมภาพันธ์ – 30 มิถุนายน 2564 แรกเริ่มกำหนดให้จ่ายรายสัปดาห์ สัปดาห์ละ 1,000 บาท รวม 4,000 บาท แล้วเพิ่มเติมให้อีก 2,000 บาทในเดือน พฤษภาคม 2564 แต่เงื่อนไขสำคัญของโครงการนี้ทำให้ผู้ประกันตนมาตรา 33 ที่มีเงินออมในบัญชีเงินฝากเกิน 500,000 บาทไม่ได้รับสิทธินี้ ซึ่งกระทรวงการคลังขาดการพิจารณาอย่างรอบด้าน เพราะบางคนอาจมีเงินออมมาก แต่ไม่มีสินทรัพย์ หรือบางคนมีเงินออมน้อย แต่มีสินทรัพย์มาก ซึ่งเกณฑ์การคัดกรองจริงแล้วต้องใช้เงินออมควบคู่กับการพิจารณาพร้อมกับสินทรัพย์และหนี้สิน

การได้รับสิทธินี้ ขณะที่โครงการเราชนะ<sup>9</sup> ใช้เกณฑ์ตรงข้ามกันคือ ผู้ที่ไม่อยู่ในมาตรา 33 ของประกันสังคม รวมถึงแรงงานไม่เป็นทางการ และผู้ที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐก็ได้รับวงเงินเพิ่ม 675 หรือ 700 บาทต่อสัปดาห์

### 3.3 ความไม่ครอบคลุมและช่องว่างของการคุ้มครองทางสังคม

ถัดมา การพิจารณา “ช่องว่างของการคุ้มครองทางสังคม” หมายความว่า ความไม่ครอบคลุมของรายการสิทธิประโยชน์ เนื่องจากประการแรก คือ บางรายการมีความซ้ำซ้อนกันระหว่างเครื่องมือของการช่วยเหลือทางสังคมและการประกันสังคม และประการที่สองคือ บางรายการถูกกำหนดด้วยเงื่อนไขของการได้รับสิทธิ ใช้การคัดกรองกลุ่มเป้าหมาย ส่งผลให้เกิดการไม่เข้าเกณฑ์และตกหล่น

---

<sup>9</sup> โครงการเราชนะ เป็นมาตรการช่วยเหลือทางตรงโดยจ่ายเงินให้แก่บุคคลที่ไม่ได้เป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 และเจ้าหน้าที่รัฐ มีระยะเวลาโครงการ 29 มกราคม – 30 มิถุนายน 2564 แรกเริ่มกำหนดให้จ่ายรายสัปดาห์ สัปดาห์ละ 1,000 บาท รวม 7,000 บาท แล้วเพิ่มเติมให้อีก 2,000 บาทในเดือนพฤษภาคม 2564 แต่เงื่อนไขสำคัญของโครงการนี้คือไม่เป็นผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน 300,000 บาท และเงินออมในบัญชีเงินฝากเกิน 500,000 บาท ซึ่งเกณฑ์เช่นนี้ใช้คำอธิบายเดียวกับโครงการเรารักกันตามที่กล่าวไปแล้ว ด้วยเหตุที่รัฐบาลและกระทรวงการคลังเห็นว่าสองโครงการนี้จัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือคนจนหรือผู้มีรายได้น้อย แต่ไม่ได้พิจารณาจากผลกระทบของโคโรนาไวรัสเป็นประเด็นสำคัญ

**ตารางที่ 4** ความสัมพันธ์ระหว่างบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและมาตรการช่วยเหลือในช่วงโควิดระบาด

รายการการคุ้มครองทางสังคม		ทะเบียนรถจักรยานยนต์ (N = 400)			
		ป้ายเหลือง (N = 302)		ป้ายขาว (N = 98)	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
<b>บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ</b>					
มี	ได้รับโครงการเราไม่ทิ้งกัน	64	16	19	4.8
	ไม่ได้รับโครงการเราไม่ทิ้งกัน	14	3.5	1	0.3
ไม่มี	ได้รับโครงการเราไม่ทิ้งกัน	187	46.8	50	12.5
	ไม่ได้รับโครงการเราไม่ทิ้งกัน	37	9.3	28	7
มี	ได้รับโครงการคนละครึ่ง	0	0	0	0
	ไม่ได้รับโครงการคนละครึ่ง	78	19.5	20	5
ไม่มี	ได้รับโครงการคนละครึ่ง	153	38.3	56	14
	ไม่ได้รับโครงการคนละครึ่ง	70	17.5	21	5.3
มี	ได้รับโครงการเรารักกัน	0	0	0	0
	ไม่ได้รับโครงการเรารักกัน	78	19.5	20	5
ไม่มี	ได้รับโครงการเรารักกัน	13	3.3	4	1
	ไม่ได้รับโครงการเรารักกัน	208	52	69	17.3

จากการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ของการได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและมาตรการช่วยเหลือต่าง ๆ ในช่วงโควิดระบาด โดยจำแนกตามการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์รับจ้างในตารางที่ 4 พบข้อสังเกตของผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ดังนี้

**ประการแรก** การได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐไม่มีผลต่อการได้รับสิทธิโครงการเราไม่ทิ้งกัน เนื่องจากไม่ได้กำหนดเงื่อนไขของการมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทำให้ผู้ขับรถไม่ว่าจะจดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนได้รับโครงการเราไม่ทิ้งกันถึง 80% แล้วจากการสัมภาษณ์ในกรณีศึกษาของผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างพบความสำคัญบางประการคือ ผู้ขับรถที่มีอาชีพอื่นเป็นงานหลักหรืองานเสริม แต่เป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 ของประกันสังคมก็จะไม่ได้รับสิทธิการช่วยเหลือในโครงการนี้ ซึ่งอนุมานได้ว่าใน 20% ที่เหลือเป็นไปได้ว่าจะมีอาชีพอื่น หรืออาจมีบางส่วนที่หลุดจากระบบเพราะเข้าไม่ถึงการใช้งานธุรกรรมทางการเงินดิจิทัล

**ประการสอง** การได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีผลต่อการได้รับโครงการคนละครึ่ง เพราะไม่มีใครที่ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้วได้รับสิทธิของโครงการคนละครึ่ง แต่พบว่า มีผู้ขับรถทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนแล้วไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ แต่ไม่ได้รับโครงการคนละครึ่งถึง 22.8% เป็นไปได้ว่า จำนวนนี้คือผู้ขับรถที่เข้าไม่ถึงมาตรการช่วยเหลือเพื่อบรรเทาค่าใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของโครงการคนละครึ่ง ซึ่งจากการสัมภาษณ์กรณีศึกษาพบผู้ขับรถไม่น้อย เข้าไม่ถึงเทคโนโลยีในช่วงที่โควิด-19 ระบาดระลอกแรก และการเรียนรู้แอปพลิเคชันต่าง ๆ ต้องให้คนใกล้ชิดสอนหรือแนะนำ เช่น สมาชิกในครอบครัวและภายในสถานที่ตั้งวิน ซึ่งแอปพลิเคชันที่เป็นคือการใช้สื่อสารในสังคมออนไลน์และธุรกรรมทางการเงินของธนาคาร

**ประการสาม** การได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐมีผลต่อการได้รับโครงการเรารักกัน เพราะเกณฑ์ขึ้นอยู่กับว่า ถ้าเป็นผู้ได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้วจะไม่ได้โครงการเรารักกัน นอกจากนี้ต้องไม่ได้รับสิทธิโครงการเราชนะ ขณะที่โครงการนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้การช่วยเหลือครอบคลุมถึงผู้ประกันตนมาตรา 33 ของประกันสังคม ส่งผลให้ผู้ได้รับโครงการเรารักกันมีเพียง 4.3%

ในจำนวนนี้มีความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และมีเงินออมในบัญชีเงินฝากธนาคารไม่เกิน 500,000 บาทตามเกณฑ์ที่โครงการกำหนดไว้

**ตารางที่ 5** ความสัมพันธ์ระหว่างการประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการประกันสังคม

รายการการคุ้มครองทางสังคม		ทะเบียนรถจักรยานยนต์ (N = 400)			
		ป้ายเหลือง (N = 302)		ป้ายขาว (N = 98)	
		จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
<b>การประกันสุขภาพถ้วนหน้า</b>					
มี	มีประกันสังคม มาตรา 40	13	3.3	5	1.3
	ไม่มีประกันสังคม	181	45.3	50	12.5
ไม่มี	มีประกันสังคม มาตรา 33	19	4.8	8	2
	มีประกันสังคม มาตรา 39	32	8	8	2
	ไม่มีประกันสังคม	35	8.8	21	5.3

จากการเปรียบเทียบความสัมพันธ์ของการได้รับประกันสุขภาพถ้วนหน้าและการประกันสังคมตามมาตรา 33, 39 และ 40 โดยจำแนกตามการจดทะเบียนจักรยานยนต์รับจ้างในตารางที่ 5 พบข้อสังเกตของผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างในความสัมพันธ์ข้างต้น ดังนี้

**ประการแรก** ผู้ขับขี่ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนที่มีสิทธิของการประกันสุขภาพถ้วนหน้าและประกันสังคมมาตรา 40 เนื่องจากรายการสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมไม่ครอบคลุมด้านการรักษาพยาบาล แต่กำหนดให้ผู้ขับขี่ต้องใช้สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า

จึงเกิดความแตกต่างจากมาตรา 33 และ 39 ที่ครอบคลุมเรื่องนี้ สะท้อนให้เห็นสองแง่จากการสัมภาษณ์กรณีศึกษา คือ (1) การขาดแรงจูงใจให้ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างสมัครเป็นผู้ประกันตนระบบสมัครใจ เพราะไม่เห็นผลประโยชน์เฉพาะหน้า แต่เป็นสิทธิประโยชน์สำหรับการจัดการความเสี่ยงที่ประเมินแล้วเกิดขึ้นยากหรือโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก ๆ เช่น ทูพพลภาพและเสียชีวิต (2) การประกันภัยของบริษัทเอกชนให้การคุ้มครองค่ารักษาพยาบาลและการชดเชยการขาดรายได้ให้ ซึ่งให้ผลประโยชน์ได้มากกว่าการประกันสังคมอย่างเห็นได้ชัด

**ประการสอง** ผู้ขับรถทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนที่ไม่มีสิทธิของการประกันสุขภาพ แต่มีสิทธิประกันสังคมมาตรา 33 ถึง 6.8% เป็นผู้ขับรถกลุ่มที่มีอาชีพอื่นเป็นลูกจ้างด้วยอีกงานหนึ่ง ขณะที่มาตรา 39 มี 10% หมายความว่า ผู้ขับรถกลุ่มนี้สมัครใจประกันตนแล้วได้รับสิทธิประโยชน์เหมือนกับผู้ประกันตนมาตรา 33 แต่ไม่ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ของการว่างงาน ส่วนผู้ขับรถที่ไม่มีทั้งประกันสุขภาพถ้วนหน้าและประกันสังคมมี 15.1% ซึ่งจากการสัมภาษณ์กรณีศึกษาพบว่า ผู้ขับรถบางคนไม่ทราบว่าตนเองมีสิทธิการประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือไม่ และไม่ทราบว่าถ้ามีแล้วตนเองใช้สิทธิได้ในสถานพยาบาลใด ยิ่งกว่านี้ผู้ขับรถบางคนมองเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยไม่สำคัญมากนัก ทั้งที่ลักษณะของงานมีความเสี่ยงสูงและทำงานบนท้องถนนซึ่งเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานได้ทุกเมื่อ

## 4. การทบทวนและพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ขั้บรตจักรยานยนต์รับจ้าง

จากการนำเสนอข้อค้นพบในช่องว่างการคุ้มครองทางสังคมของผู้ขั้บรตจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่งเป็นหนึ่งอาชีพในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการจริงแล้วไม่ใช่ประเด็นใหม่ท่ามกลางกระแสของเศรษฐกิจดิจิทัลและโคโรนาไวรัสระบาด เพราะทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาสังคมตระหนักถึงเรื่องนี้มาตั้งแต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจเอเชียในปี 2540 ทำให้สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้จัดสัมมนาและนำเสนอเรื่องนี้ขับเคลื่อนผ่านการแก้ปัญหาการว่างงานและความยากจน รวมถึงการคุ้มครองแรงงานและกำหนดระดับมาตรฐานขั้นต่ำของสวัสดิการสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2545) ในเวลาใกล้เคียง ILO และธนาคารโลก (World Bank) ก็ร่วมมือทางวิชาการกับกระทรวงแรงงาน ทั้งกลุ่มเป้าหมายของเด็ก คนพิการ และผู้สูงอายุ แต่ขาดกลุ่มคนช่่วงวัยแรงงาน (กุศล สุนทรธาดา และคณะ, 2545ก; 2545ข; 2545ค) แต่พบการยกระดับสิทธิประโยชน์ของการว่างงานให้ครอบคลุมในระบบประกันสังคม เนื่องจากประสบการณ์ของวิกฤติเศรษฐกิจทำให้หลายฝ่ายเริ่มให้ความสำคัญและผลักดันเรื่องนี้ (ธนาคารโลก และ กระทรวงแรงงาน, 2545)

ผ่านมาหลังจากนั้นกว่า 10 ปีที่ประเทศไทยสนใจเรื่องการคุ้มครองทางสังคม แต่กลับไม่มีหลักการเฉพาะในรูปแบบของยุทธศาสตร์และนโยบายการคุ้มครองทางสังคมเหมือนกับหลายประเทศ เช่น เมียนมา กัมพูชา และลาว แต่พบในนโยบายและแผนงานตามสวัสดิการสังคมหรือรายการสิทธิประโยชน์ของโครงการต่าง ๆ ซึ่งแสดงถึงความไม่ชัดเจนของบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คือ ไม่มีผู้เล่นหลักเรื่องนี้ และทั้งสองผู้เล่นนี้ก็ขาดบูรณาการความร่วมมือเรื่องนี้ ทั้งที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International La-

bour Organization: ILO) เคยให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ แล้วประเทศไทย รับรองจะนำแนวคิดของฐานการคุ้มครองทางสังคม (social protection floor: SPF) มาใช้ในหลักการของการประกันสังคม การบรรเทาความยากจน และ ลดช่องว่างของนโยบายที่ไม่ครอบคลุมสำหรับทุกคน (International Labor Office & United Nations Country Team in Thailand, 2013)

สถานะของการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยในเวลานี้ หากพิจารณาตามยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561-2580) พบคำว่า “การคุ้มครองทางสังคม” ในหน้า 1 ให้ความหมายว่า เป็นปัญหาคุณภาพของการให้บริการ ภาครัฐ และการลดความเหลื่อมล้ำและความยากจน และหน้า 47 กำหนด ให้การคุ้มครองทางสังคมเป็นสวัสดิการสังคมที่เน้นกลุ่มเป้าหมายเฉพาะที่มี รายได้น้อย คนจน และผู้ที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมเพราะถูกเลือกปฏิบัติ ส่วนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (2560-2564) ส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เชื่อมโยงกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ไม่ปรากฏคำว่า การคุ้มครองทางสังคม แต่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ข้อที่ 1 ว่าด้วยการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ และยุทธศาสตร์ข้อที่ 2 ว่า ด้วยการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เพราะเน้นลด ความยากจนให้คนเปราะบางมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเข้าถึงทรัพยากรด้าน การศึกษา สุขภาพ การมีงานทำ และการพัฒนาชุมชน

ภาพรวมของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับชาติ พบว่า การขับเคลื่อนการพัฒนาสังคมเน้นความสำคัญกลุ่มเปราะบางเป็นสำคัญ แต่ยังคงครอบคลุมกลุ่มคนทุกช่วงวัย ซึ่งเป็นการคุ้มครองทางสังคมทุกช่วงวัย ของวงจรชีวิต (life cycle) ถือเป็นเรื่องสำคัญตามที่ ILO และธนาคารโลก เสนอในเรื่องนี้ (ILO, 2010; World Bank, 2012)

ต่อมาการพิจารณาภารกิจของสองกระทรวงหลักที่เกี่ยวข้องกับภารกิจด้านนี้ คือ

(1) กระทรวงแรงงาน ไม่พบการบัญญัติคาน้ำในยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ (2560-2579) ส่วนในแผนแม่บทพัฒนาแรงงานไทยในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560-2564 ปรับปรุงปี 2562) ใช้คำว่าหลักประกันทางสังคม มีความหมายเดียวกับความมั่นคงทางสังคม (social security) โดยขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานทางการและไม่เป็นทางการ เป็นเพียงหนึ่งในองค์ประกอบของการคุ้มครองทางสังคม แต่ไม่เน้นเครื่องมือของการช่วยเหลือทางสังคมและแผนงานตลาดแรงงาน

(2) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดทำยุทธศาสตร์ 20 ปี ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2561-2580) นำกรอบแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม มาใช้เพื่อออกแบบสวัสดิการตามแนวทางการคุ้มครอง การป้องกัน การส่งเสริม และการเปลี่ยนรูป ซึ่งบทบาทของกระทรวงฯ เน้นที่การช่วยเหลือทางสังคม และการบริการสังคมสำหรับกลุ่มคนเปราะบางเพื่อลดความยากจนและความเหลื่อมล้ำ พร้อมส่งเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานราก แล้วการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมเริ่มชัดเจนขึ้นในแผนปฏิบัติการระยะสั้น 3 ปี (2563-2565) เพื่อวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาสังคมให้เกิดการขับเคลื่อนเชิงนโยบายและกลไกของการคุ้มครองทางสังคม เดิมเน้นการบริการสังคม การดูแล และการจัดการรายกรณี

จากภารกิจของสองกระทรวง มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ครอบคลุมการคุ้มครองทางสังคมตามแนวทางของธนาคารโลก และ ILO ทางปฏิบัติของกระทรวงฯ เน้นกลุ่มเป้าหมายเป็นคนเปราะบาง จึงขาดการขับเคลื่อนกับกลุ่มเป้าหมายช่วงวัยทำงาน แล้วขอบเขตเรื่องนี้กลายเป็นภารกิจของกระทรวงแรงงาน ทั้งที่เป็นช่วงวัยที่มีอายุยาวนานที่สุดของการดำรงชีวิต เว้นแต่จะส่งเสริมและคุ้มครองคนกลุ่มนี้ต่อเมื่อเผชิญความเสี่ยง เช่น ความพิการ ความสูงวัย เป็นต้น ส่วนกระทรวงแรงงานไม่ได้เชื่อมโยงกับบทบาทเรื่องนี้ ทั้งที่ข้อเสนอฐานการคุ้มครองทางสังคมเกิดขึ้นจาก ILO

### **ข้อพิจารณาของการพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ขั้บรถจักรยานยนต์รับจ้าง**

บทความนี้ จึงนำเสนอข้อค้นพบของการคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ขั้บรถจักรยานยนต์รับจ้าง โดยพิจารณาจากเครื่องมือของธนาคารโลก แบ่งออกได้สามอย่าง ประกอบด้วย การช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) การประกันสังคม (social insurance) และแผนงานตลาดแรงงาน (labour market programme) เป็นข้อเสนอของธนาคารโลกในกลางทศวรรษ 2550 ที่ให้ความสำคัญต่อการส่งเสริมโอกาสการมีงานทำภายใต้ระบบการคุ้มครองทางสังคม (World Bank, 2012) แตกต่างจาก ILO ที่เน้นเครื่องมือสองอย่างข้างต้น ไม่นับรวมแผนงานตลาดแรงงาน ยิ่งกว่านั้น ILO ยังให้ความสำคัญเฉพาะการประกันสังคม โดยใช้หลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำทางสังคม และข้อแนะฉบับที่ 202 ว่าด้วยฐานการคุ้มครองทางสังคม เป็นกรอบแนวทางให้คำนึงถึงความสำคัญของทุกช่วงวัยของชีวิต (ILO, 2010)

หากพิจารณาจากรายการของการคุ้มครองทางสังคมที่เน้นในบทความนี้ หมายถึง “การจัดเตรียมสวัสดิการโดยรัฐ” (state welfare provision) ซึ่งในบทความนี้เป็นารับมือกับการจ้างงานเสี่ยงและไม่เป็นทางการสำหรับงานในอนาคต การคุ้มครองทางสังคมเป็นนโยบายที่ลดความเปราะบางของผู้คนด้วยมาตรการช่วยเหลือทางสังคม เช่น การให้เงินโอน (Alfers, Lund & Moussie, 2018) แม้ว่าในประเทศโลกใต้มีขนาดของเศรษฐกิจไม่เป็นทางการเป็นสัดส่วนมากถึง 80% ส่งผลให้ประเทศเหล่านี้ส่วนมากใช้ระบบการคุ้มครองทางสังคมไม่เป็นทางการ (informal social protection) เช่น การนำทุนทางสังคมมาใช้เพื่อส่งเสริมการสร้างอาชีพเกษตรกรรมแล้วแปรรูปเพื่อจำหน่ายให้ตลาดค้าส่ง จริงแล้วยังเกิดการพัฒนาชุมชนและสังคมได้ในสถานการณ์ปกติ แต่ระบบนี้แสดงให้เห็นอีกด้านท่ามกลางวิกฤติว่าไม่เหมาะสมและไม่สามารถรับมือความเสี่ยงที่เกิดขึ้นฉับพลันได้ด้วยการคุ้มครองทางสังคมไม่เป็นทางการ ขณะที่บทบาทของภาครัฐเป็นผู้เล่นสำคัญของการจัดเตรียมการคุ้มครองทางสังคม นอกจากนี้ การระบาดโคโรนาไวรัสส่งผลให้แนวทางการคุ้มครองทางสังคมเชิงเปลี่ยนรูป (transformative social protection) ตามที่ Devereux (2021) เสนอไว้ ไม่อาจบรรเทาและรับมือกับความเสี่ยงได้ด้วยการจัดการไม่เป็นทางการของปัจเจกบุคคลและกลุ่ม เช่น ครอบครัว ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน

ทำนองเดียวกัน เครือข่ายนักวิชาการของ WIEGO ให้แนวทางสำหรับรัฐบาลและผู้กำหนดนโยบาย สำหรับแรงงานไม่เป็นทางการ ไม่ถูกระทำให้เป็นอาชญากรรมโดยใช้ความรุนแรง การขับไล่ และการยึดทรัพย์สินแล้วแนวทางการบรรเทาผลกระทบของโคโรนาไวรัสต้องสนับสนุนค่าชดเชยการว่างงานสำหรับแรงงานทุกประเภทไม่ใช่ภาคทางการ ต้องมีกระบวนการออกแบบและติดตามของการคุ้มครองทางสังคมสำหรับฟื้นฟูจากโคโรนาไวรัส (Chen et al., 2021) หากศึกษาแรงงานไม่เป็นทางการใน

ประเทศไทย พิจารณาจากรายงาน COVID-19 Crisis and the Informal Economy: Informal Workers in Bangkok, Thailand ที่สำรวจโดย WIEGO พบว่า ในช่วงโคโรนาไวรัสระบาด ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างมีความเสี่ยงกับโรคระบาด แต่ไม่ได้รับการช่วยเหลือหน้ากากและเจลแอลกอฮอล์ ต้องเผชิญกับจำนวนผู้โดยสารลดลง และเกิดการแข่งขันกับธุรกิจแพลตฟอร์ม ส่งผลให้เกิดความไม่มั่นคงทางรายได้ งาน และอาชีพ (Federation of Informal Workers of Thailand, HomeNet Thailand, and the Foundation for Labour and Employment Protection, 2021)

จากข้างต้น การคุ้มครองทางสังคมเป็นเรื่องจำเป็นสำหรับคนกลุ่มอาชีพนี้ ไม่ใช่เข้าไม่ถึงระบบการคุ้มครองทางสังคม แต่ปัญหาจริงแล้วคือ ความไม่ครอบคลุมของระบบการคุ้มครองทางสังคม ไม่เพียงแค่การขยายให้เข้าถึงระบบการคุ้มครองทางสังคม แต่ขาดกลไกและรายการสิทธิประโยชน์ที่ครอบคลุมสำหรับแรงงานไม่เป็นทางการ มีเพียงการประกันสังคมแบบสมัครใจตามมาตรา 40 เป็นเหตุให้ขาดแรงจูงใจและไม่ได้รับความสนใจจากแรงงาน อันที่จริงแล้ว ภาครัฐควรใช้เงินภาษี แทนที่การสมทบระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง เป็นการสร้างหลักประกันแบบถ้วนหน้าให้กับประชาชนทุกคน ไม่เลือกปฏิบัติเป็นแรงงานทางการหรือไม่เป็นทางการ จึงเป็นข้อเสนอที่สอดคล้องกับแนวทางของการเปลี่ยนรูป หมายความว่านอกจากการเปลี่ยนแปลงแบบแผนและค่านิยมแล้ว ต้องทำให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมสำหรับแรงงานทุกกลุ่มอย่างถ้วนหน้า (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004; Devereux, 2021)

นอกจากการประกันสังคม หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเกี่ยวกับอาชีพจักรยานยนต์รับจ้างต้องมีมาตรการช่วยเหลือทางสังคม (social assistance) เพราะแรงงานกลุ่มนี้ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และประกาศคณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดสถานที่

ตั้งวินและหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการใช้จักรยานยนต์รับจ้างใน กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2563 กำหนดให้อาชีพนี้ต้องจดทะเบียนทั้ง ใบอนุญาตขับขี่จักรยานยนต์สาธารณะและจดทะเบียนให้บริการ จักรยานยนต์รับจ้าง หมายความว่า ผู้ขับขี่ที่จดทะเบียนทั้งสองเงื่อนไขนี้ มีสถานะทางการ แต่จากการสำรวจในงานวิจัยพบ 25% หรือจำนวน 1 ใน 4 ไม่จดทะเบียนถูกต้องทั้งสองเงื่อนไข ส่งผลให้ผู้ขับขี่ทั้งที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนได้รับความครอบคลุมของการคุ้มครองทางสังคมที่แตกต่างกัน เป็นปัญหาที่สะท้อนถึงการจัดสวัสดิการและมาตรการด้วยหลักเกณฑ์ของการคัดกรอง ซึ่งทำให้เกิดการตกหล่นและไม่ครอบคลุมการคุ้มครองทางสังคม

## 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผู้ขับขี่จักรยานยนต์รับจ้างแทบไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม ใด ๆ เว้นแต่การได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าสำหรับประชาชนทุกคน เช่น การประกันสุขภาพถ้วนหน้า มีที่ได้รับ 65.5% นอกนั้นเป็นสวัสดิการ ถ้วนหน้าเฉพาะกลุ่มเป้าหมายคือ บำนาญผู้สูงอายุ มีได้รับ 5% และ เงินอุดหนุนบุตรแรกเกิด 9.3% เห็นได้ว่า เป็นสวัสดิการที่พิจารณาสิทธิและความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ขณะที่สวัสดิการคัดกรองกลุ่มเป้าหมาย เช่น บัตรสวัสดิการแห่งรัฐได้รับ 24.5% แล้วจำนวนนี้มี 19.5% เป็นผู้ขับขี่ ที่จดทะเบียนจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่งรัฐบาลไทยและกระทรวงการคลัง ไม่กำหนดหลักเกณฑ์โดยพิจารณาวงจรชีวิต และยังเห็นว่าสวัสดิการบน พื้นฐานความจำเป็นพื้นฐาน (needs-based approach) จนไม่สามารถก้าวข้าม วิธีคิดของการสงเคราะห์หรือช่วยเหลือคนจนบนเกณฑ์ของรายได้ สิทธิพลเมือง และเงินออม

จากการสำรวจผู้ขั้บรรณจักรยานยนต์รับจ้าง ข้อจำกัดสำคัญที่เป็นปัจจัยของการไม่ครอบคลุมและเข้าไม่ถึงระบบการคุ้มครองทางสังคมด้านแรกภาครัฐไม่ให้ความสำคัญต่อผู้ประกอบการอาชีพในเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ ด้านสอง ภาครัฐขาดนโยบายการทำให้เป็นทางการเพื่อขยายโอกาสการเข้าถึงสวัสดิการหรือมาตรการทางการเงินและธุรกิจได้มากขึ้น ด้านสาม ภาครัฐจัดสวัสดิการบนฐานความจำเป็นพื้นฐานด้วยวิธีการคัดกรองกลุ่มเป้าหมาย แต่ไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จัดขึ้นมาเฉพาะอาชีพขั้บรรณจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่งการสัมภาษณ์ในกรณีศึกษาบางคนต้องการให้จัดตั้งกองทุนสำหรับอาชีพนี้ เพื่อชดเชยการขาดรายได้หรือเหตุอื่น ๆ แต่ทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยากที่การกำหนดนโยบายสาธารณะจะให้เฉพาะใครกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าโอกาสที่เป็นไปได้คือครอบคลุมทุกกลุ่มของแรงงานไม่เป็นทางการ

ถัดมาเกณฑ์ของสวัสดิการหรือมาตรการช่วยเหลือเช่นนี้เพิกเฉยปัญหาความเหลื่อมล้ำ และเกณฑ์การคัดกรองคนจนทั้งรายได้และทรัพย์สินควรพิจารณาหนีสินอีกทางหนึ่ง ส่วนเกณฑ์สินทรัพย์ใช้วัดความยากจนได้ก็จริง แต่บางคนจนรายได้แต่ไม่จนทรัพย์สิน ภาครัฐต้องการให้จำหน่ายทรัพย์สินเพื่อเป็นรายได้หรือไม่ กรณีนี้อาจเป็นคนว่างงานในช่วงโควิดไวรัสหรือผู้สูงอายุที่ไม่สามารถทำงานได้ ยิ่งกว่านั้น เกณฑ์ของโครงการเราชนะและเรารักกันก็แสดงให้เห็นว่า การออมไม่ใช่เรื่องสำคัญในมุมมองของภาครัฐ แม้จะไม่มีรายได้เวลานั้น แต่มีเงินออมเกินที่กำหนดก็ไม่ได้รับการช่วยเหลือ ปัญหาเหล่านี้เหลื่อมซ้อนหลายเงื่อนไข จนทำให้การจัดการมาตรการช่วยเหลือในช่วงวิกฤติโควิดไวรัส ใช้ฐานข้อมูลพร้อมเพย์และบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อกำหนดเงื่อนไขการเข้าถึงสิทธิและเป็นไปได้ว่าผู้ขั้บรรณจักรยานยนต์รับจ้างเข้าไม่ถึงโครงการคนละครึ่งถึง 22.8%

ที่สำคัญภาครัฐไม่มีนโยบายสวัสดิการใด ๆ ที่รับรองเฉพาะกลุ่มอาชีพนี้ แต่มีการจัดการภาพรวมของนโยบายสังคม คือ การประกันสังคมแบบสมัครใจ การเข้าถึงหรือได้รับสิทธิ 27.5% ในจำนวนนี้ไม่ใช่การประกันสังคมแบบสมัครใจทั้งหมด เมื่อหักลบกับจำนวนผู้ประกันตนมาตราอีก 7.3% แล้ว หมายความว่า มีผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40 เหลือ 20.2% กลายเป็นปัญหาตามมาให้เห็นถึงการแบ่งแยกกลุ่มแรงงานในภาคทางการและไม่เป็นทางการ ยิ่งกว่านั้น ระบบที่ออกแบบมาทำให้เห็นว่าอาชีพจักรยานยนต์รับจ้างเป็นได้ทั้งงานหลักและงานเสริมรายได้ ส่งผลให้ผู้ขับรถหนึ่งคนมีสถานะทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ จึงเป็นข้อถกเถียงสำคัญว่าการแบ่งแยกแรงงานออกเป็นภาคทางการหรือไม่เป็นทางการนั้นอาจไม่สามารถใช้เป็นคำอธิบายที่เหมาะสมได้อีกต่อไปในแวดวงวิชาการและผู้กำหนดนโยบายแรงงาน

อีกทั้ง มาตรการช่วยเหลือในสถานการณ์โควิด-19 ภาครัฐก็ชัดเจนแล้วว่า มีแรงงานที่หลุดจากระบบและเข้าไม่ถึงการช่วยเหลือ ทั้งยังใช้เกณฑ์ของประกันสังคมมาจำแนกการเข้าถึงโครงการเราชนะและเรารักกัน รวมถึงการระบาดระหว่างเดือนสิงหาคม 2564 ถึงปัจจุบัน ยังใช้เกณฑ์ของประกันสังคมมาตรา 40 มาช่วยเหลือเงินเดือนละ 5,000 บาท จำนวน 2 เดือนในเขตพื้นที่สีแดงเข้ม ซึ่งเป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุด แต่ไม่เห็นแนวทางการรักษาให้ผู้ประกันตนเหล่านี้ส่งเงินสมทบต่อเนื่อง ซึ่งเป็นไปได้ว่าหลังจากเดือนพฤศจิกายน 2564 เป็นต้นไปจะเกิดการยุติการสมทบเงินของผู้ประกันตนมาตรา 40 ที่มารับเงินช่วยเหลือ 2 เดือน อันที่จริงแล้ว ภาครัฐควรกำหนดรายการของการคุ้มครองทางสังคมที่พิจารณาแรงงานโดยไม่จำแนกว่าในภาคทางการและไม่เป็นทางการ แล้วให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐสำหรับการยกระดับประกันสังคมแบบถ้วนหน้า เพื่อลดช่องว่างของการคุ้มครองทางสังคมตามที่เสนอไป

ข้อเสนอแนะของบทความนี้ จึงส่งเสริมให้ผู้ขับรถจักรยานยนต์รับจ้างได้รับความครอบคลุมของการคุ้มครองทางสังคม ดังนี้

**ประการแรก** การขยายความครอบคลุมระบบการคุ้มครองทางสังคม ไม่เพียงการเพิ่มหรือยกระดับรายการของการคุ้มครองทางสังคมที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ต้องปฏิรูปโครงสร้างและกลไกการบริหารของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งกระทรวงแรงงาน และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แล้วยังต้องให้กรมการขนส่งทางบก และกรุงเทพมหานคร มาร่วมรับผิดชอบเรื่องนี้ เพราะเกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะและผู้ให้บริการจักรยานยนต์รับจ้าง ในงานวิจัยพบว่า มีผู้ขับรถที่ไม่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายถึงจำนวน 1 ใน 4 ของทั้งหมด

**ประการสอง** การพิจารณารายการสิทธิประโยชน์ของการคุ้มครองทางสังคม พบว่า ทุกรายการมีเงื่อนไขหรือเกณฑ์กำหนดไว้ ด้านหนึ่งเป็นการคัดกรองคุณสมบัติของผู้ที่เหมาะสมและตรงกลุ่มเป้าหมายของนโยบาย เช่น การได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐต้องจนทั้งรายได้และทรัพย์สิน อีกด้านเป็นการกีดกันหรือเบียดขับคนบางกลุ่มให้หลุดออกจากการคุ้มครองทางสังคม ไม่เฉพาะการประกันสังคมที่จำแนกแรงงานออกเป็นหลายกลุ่มทั้งในภาคทางการและไม่เป็นทางการ แล้วยังจำกัดให้ผู้ประกันตนมาตรา 40 ใช้ประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทั้งที่การออกแบบระบบควรทำให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ

**ประการสาม** รายการของการคุ้มครองทางสังคมที่ไม่ได้รับความสำคัญจากหน่วยงานภาครัฐในฐานะผู้จัดเตรียมสวัสดิการ ได้แก่

แผนงานตลาดแรงงาน เนื่องจากไม่มีแนวทางการส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งอาชีพนี้ เกิดการแข่งขันกับเทคโนโลยีดิจิทัล แต่ไม่มีศักยภาพเพียงพอที่ด้านทานกระแสนี้ได้ แม้ว่าจากการสำรวจในงานวิจัยพบว่า

ผู้ขี้อายใช้แอปพลิเคชันสำหรับธุรกรรมทางการเงินถึง 47.8% ก็ตาม แต่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานควรเพิ่มทักษะด้านดิจิทัลให้ผู้ขี้อายเหล่านี้ในรูปแบบที่ใช้งานได้จริง อีกด้านกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต้องเข้าใจบทบาทของการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมและรูปแบบธุรกิจใหม่ที่ทำให้ผู้ขี้อายเหล่านี้ได้รับผลกระทบทางอ้อม แต่ไม่มีหน่วยงานภาครัฐใดให้ความสำคัญในเชิงมาตรการทางกฎหมายและนโยบาย

มาตรการช่วยเหลือในสถานการณ์ปกติ เนื่องจากไม่มีสวัสดิการหรือรายการของการคุ้มครองทางสังคมใด ๆ ที่ให้เฉพาะกลุ่มอาชีพที่มีความเสี่ยงสูงในภาคไม่เป็นทางการ ทั้งที่ผู้ขี้อายจำนวนมากเป็นกลุ่มอาชีพที่มีการจดทะเบียนกับกรมการขนส่ง จึงไม่ได้ยากที่จัดมาตรการเฉพาะกลุ่มอาชีพเพื่ออำนวยความสะดวก บรรเทาปัญหา และยกระดับอาชีพให้ดำรงอยู่ได้ภายในเมือง อาทิ คุปองส่วนลดค่าเชื้อเพลิง การเข้าถึงแหล่งเงินทุนสำหรับอาชีพนี้ แต่มาตรการช่วยเหลือทางสังคมทั้งหมดเป็นการกำหนดให้ตามมิติต่าง ๆ เช่น สุขภาพ การศึกษา การมีงานทำ ที่อยู่อาศัย แล้วอีกส่วนพิจารณาตามกลุ่มเป้าหมายตามช่วงวัย เช่น เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ แต่ไม่เน้นเฉพาะอาชีพใดอาชีพหนึ่งของวัยทำงาน เนื่องจากการจัดสวัสดิการเฉพาะกลุ่มอาชีพใดอาชีพหนึ่งในภาคไม่เป็นทางการย่อมมีผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์เช่นเดียวกัน

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในการระบาดโคโรนาไวรัสในเดือนสิงหาคม - กันยายน 2564 คือ การช่วยเหลือเงินโอนให้ผู้ประกันตนมาตรา 39 และ 40 ในจังหวัดที่กำหนดไว้ จำนวน 2 เดือน เดือนละ 5,000 บาท ขณะที่ผู้ประกันตนมาตรา 33 ในเก้าประเภทกิจการที่กำหนด จำนวน 2 เดือน เดือนละ 2,500 บาท ดังนั้น เกณฑ์การช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายโดยใช้ประกันสังคม เป็นวิธีคิดของการแบ่งระหว่างภาคทางการและไม่เป็นทางการ ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นธรรมสำหรับอีกกลุ่ม ยิ่งกว่านี้ การใช้เกณฑ์ของการเป็นผู้ประกันตนของประกันสังคม เมื่อหลังโครงการช่วยเหลือครบกำหนดระยะเวลาแล้ว มีความเป็นไปได้สูงมากที่แรงงานไม่เป็นทางการจะไม่สมทบเงินประกันสังคม ซึ่งเป็นปัญหาตามมาให้การบริหารของสำนักงานประกันสังคม

## กิตติกรรมประกาศ

บทความนี้เป็นการขยายผล และวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลการสำรวจ จากดัชนีนิพนธ์เรื่อง “Precarity and Informality in the Labour Platform: The Social Protection Recommendation for Motorcycle Taxi Drivers” ของหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ และการจัดการภาครัฐ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. (2545ก). รายงานการศึกษากลุ่มเป้าหมายเด็กและตัวชี้วัดการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. (2545ข). รายงานการศึกษากลุ่มเป้าหมายคนพิการและตัวชี้วัดการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กุศล สุนทรธาดา และคณะ. (2545ค). รายงานการศึกษากลุ่มเป้าหมายผู้สูงอายุและตัวชี้วัดการดำเนินงานด้านการคุ้มครองทางสังคมของกรมประชาสงเคราะห์. สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.
- กลุ่มสถิติการขนส่ง กองแผนงาน. (2563). สถิติจำนวนวินและจำนวนผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ณ 31 ธันวาคม 2563 สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2564 จาก <https://bit.ly/3lLixkn>
- เกรียงศักดิ์ ธีระโกวิทขจร และ วรดุลย์ ตูลารักษ์ (2563). รูปแบบงานใหม่ของคนขี่มอเตอร์ไซด์ส่งอาหารที่กำกับโดยแพลตฟอร์ม. มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (FES) และ สถาบันแรงงานและเศรษฐกิจที่เป็นธรรม.
- ชนิษฐา แต่มบุญเลิศชัย และคณะ. (2561). โครงการ ผลของการให้ความรู้ทางการเงินกับแรงจูงใจในการออม: กรณีจักรยานยนต์รับจ้าง. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
- ทศพล ทวรรณกุลพันธ์ และคณะ. (2562). การพัฒนาระบบกฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำกับกลุ่มแรงงานรับจ้างอิสระที่ได้รับผลกระทบจากความท้าทายในศตวรรษที่ 21. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

- ธนาคารโลก และ กระทรวงแรงงาน. (2545). รายงานผลการศึกษาของผู้เชี่ยวชาญโครงการความร่วมมือเพื่อพัฒนาการคุ้มครองทางสังคม พ.ศ. 2543-2545 ด้านประกันการว่างงาน. สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศ และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. พระราชบัญญัติรัตนันต์ พุทธศักราช 2522. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2564 จาก <https://bit.ly/3FgeTXR>
- ประกาศคณะกรรมการประจำกรุงเทพมหานคร เรื่อง กำหนดสถานที่ตั้งวินและหลักเกณฑ์การออกหนังสือรับรองการใช้จักรยานยนต์รับจ้างในกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2563. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2564 จาก <https://bit.ly/3DaYyxH>
- เปี่ยมสุข สนิท และ อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2563). คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย (คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย). สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.). สืบค้นเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2564 จาก <https://bit.ly/3a2H7H8>
- ยุทธศาสตร์กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580). สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2564 จาก <https://bit.ly/2Z1fmwN>
- ศาลปกครองกลาง. (2563). คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คดีหมายเลขดำที่ 1750/2561 และคดีหมายเลขแดงที่ 1848/2563). เอกสารอัดสำเนา. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2545). การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ : ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2564 จาก <https://bit.ly/3iXp5vc>
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2562). แผนแม่บทพัฒนาแรงงานไทยในระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2560 - 2564). สืบค้นเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2564 จาก <https://bit.ly/3vmlKpp>

อรรถณัฐ วันทนะสมบัติ และ เกรียงศักดิ์ ชีระโกวิทขจร. (2561). เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม และผลกระทบต่อแรงงานภาคบริการในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันแรงงานและเศรษฐกิจที่เป็นธรรม (JELI) และ มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท (FES).

### ภาษาอังกฤษ

- Alfers, L., Lund, F. & Moussie, R. (2018). Informal workers and the future of work: A defence of work-related social protection. WIEGO resource document No. 37. Retrieved from <https://bit.ly/2Z0jX1G>
- Bajwa, U., Knorr, L., Di Ruggiero, E., Gastaldo, D. & Zendel, A. (2018). Towards an understanding of workers' experiences in the global gig economy. Retrieved from <https://bit.ly/3irDsrl>
- Chen, M. et al. (2021). COVID-19 and informal work: Distinct pathways of impact and recovery in 11 cities around the world. Retrieved from <https://bit.ly/3FX81Py>
- Devereux, S., & Sabates-Wheeler, R. (2004). Transformative social protection. Retrieved from <https://bit.ly/3aLQAD9>
- Devereux, S., & Cuesta, J. (2021). Urban-sensitive social protection: How universalized social protection can reduce urban vulnerabilities Post COVID-19. Progress in Development Studies, DOI: 10.1177/14649934211020858
- Federation of Informal Workers of Thailand, HomeNet Thailand, and the Foundation for Labour and Employment Protection. (2021). COVID-19 crisis and the informal economy: Informal workers in Bangkok, Thailand. Retrieved from <https://bit.ly/3j60BQb>
- International Labor Office. (2010). Extending social protection to all. Retrieved from <https://bit.ly/3DUki5x>

- International Labor Office & United Nations Country Team in Thailand. (2013). Social protection assessment based national dialogue: Towards a nationally defined social protection floor in Thailand. Retrieved from <https://bit.ly/3AWHYop>
- Kasemsukworarat, N. (1990). The economic analysis of hired-motorcycle service in Bangkok (Master Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University). Retrieved from <https://bit.ly/3BbO5FR>
- Nirathron, N. et al. (2021). Population ageing in Thailand informal workers' preparedness for active ageing (Volume 3). Economic Research Institute for ASEAN and East Asia and Ageing Business & Care Development Centre. Retrieved from <https://bit.ly/37xeqAK>
- Orleans Reed, S., Ogando, A. C., Tulaphan, P. S., Samantrakul, C. & Towakulpanich, P. (2017). Informal workers in Bangkok, Thailand: Scan of four occupational sectors. Retrieved from <https://bit.ly/3hOH6LX>
- Oshima, R., Fukuda, A., Fukuda, T., & Satiennam, T. (2007). Study on regulation of motorcycle taxi service in Bangkok. *Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies*, 7, 1828-1843.
- Phun, V. K., Kato, H., & Chalermpong, S. (2019). Paratransit as a connective mode for mass transit systems in Asian developing cities: Case of Bangkok in the era of ride-hailing services. *Transport Policy*, 75, 27-35.
- Poonsab, W. Vanek, J. & Carre, F. (2019). Informal workers in urban Thailand: A statistical snapshot. Retrieved from <https://bit.ly/3xFsHWR>
- Punnoi, N. (2018). The motorcycle taxi driver as a community reporter: Guidelines for the promotion of a marginalized group's participation in the improvement of public space by using information and communication technology. *Nakhara: Journal of Environmental Design and Planning*, 14, 145-160.

- Ratanawaraha, A., & Chalermpong, S. (2015). Monopoly rents in motorcycle taxi services in Bangkok, Thailand. *Transportation Research Record*, 2512(1), 66-72.
- Sengers, F. (2016). *Transforming transport in Thailand: experimenting for transitions in sustainable urban mobility*. Eindhoven: Frans Sengers. Retrieved from <https://bit.ly/3iH7He7>
- Sereerat, S., & Sirijintana, W. (2020). Bangkok motorcycle taxis as eyes on the street?. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 7, 100220.
- Sopranzetti, C. (2014). Owners of the map: Mobility and mobilization among motorcycle taxi drivers in Bangkok. *City & Society*, 26(1), 120-143.
- Sopranzetti, C. (2021.). *Shifting informalities: Motorcycle taxis, Ride-hailing apps, and Urban Mobility in Bangkok*. Geoforum. Retrieved from <https://bit.ly/2TgsSJJ>
- Unni, J. (2018). Formalization of the informal economy: Perspectives of capital and labor. *The Indian Journal of Labor Economics*, 61(1), 87-103.
- World Bank. (2012). *Resilience, equity, and opportunity: The World Bank's social protection and labor strategy 2012-2022*. Retrieved from <https://bit.ly/2YZiau4>