



จัดทำโดย

ดร. เรืองรอง สุวรรณการ

ประจำเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2569

Key Summary:

- **วิกฤตเชิงโครงสร้างเบื้องหลังสถิติการว่างงาน**
อัตราการว่างงานที่ต่ำของไทย ณ ระดับร้อยละ 0.94 ในไตรมาสที่ 1 ปี 2569 ไม่ได้บ่งบอกถึงความแข็งแกร่งของตลาดแรงงาน แต่กลับซ่อนความเปราะบางที่ฝังรากลึก โดยในปี 2568 มีแรงงานนอกระบบสูงถึงร้อยละ 52.4 (20.88 ล้านคน) ซึ่งมากกว่าแรงงานในระบบอย่างต่อเนื่อง ตัวเลขนี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) และกับดักผลิตภาพแรงงานต่ำ
- **ความเปราะบางทางกฎหมายและวิกฤตเชิงโครงสร้างด้านประชากร**
ระบบกฎหมายและสวัสดิการของไทยที่ผูกติดกับสถานะ “ลูกจ้าง” ส่งผลให้แรงงานอิสระและแรงงานแพลตฟอร์มจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคม หากภาครัฐปล่อยให้กำลังแรงงานกลุ่มนี้เผชิญความเสี่ยงโดยลำพัง ความเปราะบางนี้จะแปรสภาพเป็นความท้าทายทางการคลังชั้นวิกฤต ทันทีที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society)
- **การเปลี่ยนผ่านเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Transformation)**
กระทรวงแรงงานจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากเดิมที่เป็นเพียงผู้บังคับใช้กฎหมายแรงงานไปสู่การเป็นหน่วยงานบริหารจัดการทุนมนุษย์และหลักประกันแห่งชาติ ผ่านการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ 3 เสาหลัก ได้แก่ (1) การเป็นผู้บริหารจัดการข้อมูลและโอกาสทางเศรษฐกิจ (2) การเป็นผู้ออกแบบระบบความคุ้มครองตามระดับความเสี่ยง (Risk-based Protection) และ (3) การเป็นผู้ประสานกลไกความมั่นคงทางสังคมตลอดช่วงชีวิตของคนทำงาน
- **ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Roadmap)**
 - **ระยะเร่งด่วน (Quick Wins):** เร่งสร้างฐานข้อมูลแรงงานนอกระบบที่ใช้งานได้จริง ผ่านกลไกจูงใจด้วยสิทธิประโยชน์ (Incentive-driven) เช่น การเข้าถึงประกันอุบัติเหตุเบี้ยต่ำหรือกองทุนพัฒนาทักษะควบคู่กับการปฏิรูปประกันสังคม มาตรา 40 สู่ระบบสมทบแบบยืดหยุ่น (Micro-Contributions) ที่รัฐร่วมจ่ายสมทบ (Matching Fund)

- **ระยะกลาง (1-3 ปี):** ผลักดันระบบสวัสดิการที่แรงงานสามารถโอนย้ายสิทธิติดตัวไปได้ (Portable Welfare) เมื่อเปลี่ยนผ่านสถานะการจ้างงาน และออกกฎหมายกำกับดูแลแรงงานแพลตฟอร์ม โดยเฉพาะ เพื่อยกระดับมาตรฐานความคุ้มครองขั้นต่ำโดยไม่สูญเสียความยืดหยุ่นของรูปแบบงาน
- **ระยะยาว (3-5 ปี):** ยกกระดับหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor) แบบถ้วนหน้า เพื่อให้แรงงานทุกสถานะได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมและยั่งยืน

ระบบวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ด้านแรงงาน

1. บทนำ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ตลาดแรงงานไทยมักถูกมองว่ามีความแข็งแกร่งและมีภูมิคุ้มกันต่อวิกฤตเศรษฐกิจ สะท้อนจากอัตราการว่างงานที่อยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 1 มาอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม ภายใต้ตัวเลขที่ดูมีเสถียรภาพนี้ กลับซ่อนความเปราะบางที่ฝังรากลึก นั่นคือ ปรากฏการณ์ที่แรงงานนอกระบบมีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบ ซึ่งไม่ใช่เพียงผลกระทบชั่วคราวจากวัฏจักรเศรษฐกิจหรือวิกฤตโรคระบาด แต่เป็นความเปราะบางถาวรเชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจไทย

ในขณะที่โลกกำลังก้าวเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) และการเติบโตของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Platform Economy) รูปแบบการทำงานได้เปลี่ยนผ่านจากการจ้างงานแบบดั้งเดิมไปสู่การจ้างงานแบบยืดหยุ่น และไร้ขอบเขต ประเด็นสำคัญของการวิเคราะห์นี้จึงไม่ใช่การระบุว่าแรงงานนอกระบบเป็นปัญหาเชิงลบเสียทั้งหมด เพราะในความเป็นจริง คนทำงานจำนวนไม่น้อยเลือกประกอบอาชีพอิสระโดยสมัครใจ เนื่องจากเห็นคุณค่าของความยืดหยุ่น (Flexibility) และความเป็นอิสระ (Independence) มากกว่างานประจำ

ดังที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)¹ ได้ระบุชัดเจนว่า แรงงานแพลตฟอร์ม (Platform Workers) ในไทยเผชิญกับสถานการณ์การทำงานที่มีการแบ่งแยก กล่าวคือ กลุ่มงานทักษะสูงสามารถใช้แพลตฟอร์มสร้างรายได้และความก้าวหน้าได้เป็นอย่างดี ในขณะที่กลุ่มงานทักษะต่ำกลับต้องเผชิญความไม่มั่นคงจากสถานะงานที่ไม่ชัดเจน และมีข้อจำกัดด้านความปลอดภัยอย่างมาก ปัญหาที่แท้จริงจึงไม่ได้อยู่ที่รูปแบบการทำงานที่เปลี่ยนไป แต่อยู่ที่ระบบกฎหมายและสวัสดิการของไทยยังคงยึดติดอยู่กับกระบวนทัศน์ในยุคอุตสาหกรรม ที่ผูกติดสิทธิขั้นพื้นฐานไว้กับสถานะ “ลูกจ้าง” เพียงอย่างเดียว

ดังนั้น บทวิเคราะห์แรงงานฉบับนี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อสะท้อนภาพความจริงของตลาดแรงงานไทย ชี้ให้เห็นถึงความท้าทายระดับมหภาคที่เกิดจากกับดักผลิตภาพต่ำ ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ และข้อจำกัดทางกฎหมาย พร้อมทั้งนำเสนอการเปลี่ยนผ่านเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Transformation) ของกระทรวงแรงงาน เพื่อยกระดับจากหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายแรงงาน ไปสู่การเป็นหน่วยงานบริหารจัดการทุนมนุษย์และหลักประกันแห่งชาติ เพื่อให้แรงงานไทยทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในสถานะใด ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรมและพร้อมขับเคลื่อนเศรษฐกิจในอนาคต โดยมีโครงสร้างการนำเสนอใน 6 หัวข้อหลัก ได้แก่ (1) สถานการณ์แรงงานนอกระบบของประเทศไทย: ความเปราะบางเบื้องหลังสถิติการว่างงาน (2) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย: จากกับดักผลิตภาพสู่วิกฤตเชิงโครงสร้างด้านประชากร (3) ผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทย: โครงสร้างที่มีการแบ่งแยกและข้อจำกัดทางกฎหมาย (4) บทบาทใหม่ของกระทรวงแรงงาน: จากผู้บังคับใช้กฎหมายสู่ผู้บริหารจัดการทุนมนุษย์และหลักประกันแห่งชาติ (5) ข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Roadmap) และการนำไปปฏิบัติ และ (6) บทสรุป โดยมีรายละเอียดดังนี้

¹ บทวิเคราะห์เรื่อง “How to Improve Working Conditions for Gig Workers in Thailand” โดย Prapan Leenoi, กระทรวงแรงงาน เผยแพร่ผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

2. สถานการณ์แรงงานนอกระบบของประเทศไทย: ความเปราะบางเบื้องหลังสถิติการว่างงาน

2.1 ภาพรวมและข้อเท็จจริงโครงสร้างการจ้างงาน

ข้อมูลล่าสุดจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ² พ.ศ. 2568 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ระบุว่าประเทศไทยมีผู้มีงานทำทั้งสิ้น 39.85 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานในระบบ³ 18.97 ล้านคน และเป็นแรงงานนอกระบบสูงถึง 20.88 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 52.4 ของผู้มีงานทำทั้งหมด (ดังแสดงในรูปภาพที่ 1 และ 2 และตารางที่ 4) เมื่อพิจารณาแนวโน้มย้อนหลังตั้งแต่ปี 2561 จนถึงปี 2568 พบว่าแม้สัดส่วนแรงงานนอกระบบจะเคยลดลงมาแต่ระดับร้อยละ 51.0 ในปี 2565 แต่กลับปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงการฟื้นตัวหลังวิกฤตการแพร่ระบาดของโควิด-19 โดยขยับขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ 52.7 ในปี 2567 และทรงตัวอยู่ในระดับสูงที่ร้อยละ 52.4 ในปี 2568 (ดังแสดงในรูปภาพที่ 1 และ 2)

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนนัยทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญว่า การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจไม่ได้นำไปสู่การจ้างงานที่มีคุณภาพเสมอไป และการที่ประเทศไทยมีอัตราการว่างงานที่ต่ำมาก โดยต่ำกว่าร้อยละ 1 มาตลอด 5 ไตรมาสตั้งแต่ไตรมาสที่ 1 ปี 2568 โดยไตรมาสที่ 1 ปี 2569 อยู่ที่ร้อยละ 0.94 (ดังแสดงในรูปภาพที่ 3) แท้จริงแล้วถูกซ่อนด้วยปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ⁴ (Underemployment) ตลาดแรงงานไทยยังคงไม่สามารถเปลี่ยนผ่านกำลังแรงงานจำนวนมากเข้าสู่ระบบการจ้างงานแบบมีหลักประกันได้อย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นความเปราะบางเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึก

2.2 กับดักผลิตภาพต่ำและความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

เมื่อวิเคราะห์ลึกลงไปถึงโครงสร้างการผลิต พบว่าแรงงานนอกระบบกระจุกตัวอยู่อย่างหนาแน่นในภาคเศรษฐกิจที่มีมูลค่าเพิ่ม (Value-added) ต่ำ โดยในปี 2568 (ดังแสดงในตารางที่ 4) แรงงานนอกระบบร้อยละ 53.3 อยู่ในภาคเกษตรกรรม ป่าไม้ และการประมง รองลงมาคือการขนส่ง การขายปลีก และการซ่อมยานยนต์ (ร้อยละ 16.5) และที่พักแรมและบริการด้านอาหาร (ร้อยละ 9.5) โครงสร้างเช่นนี้อธิบายได้ชัดเจนว่าแม้แรงงานนอกระบบจะเป็นกลไกหลักของเศรษฐกิจฐานรากแต่กลับเผชิญข้อจำกัดอย่างหนักด้านผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity)

ความเหลื่อมล้ำนี้สะท้อนผ่านช่องว่างทางรายได้ที่ห่างกันเกินร้อยละ 50 โดยในปี 2568 ค่าจ้างเฉลี่ยแรงงานในระบบอยู่ที่ 26,436 บาทต่อเดือน ขณะที่แรงงานนอกระบบมีรายได้เฉลี่ยเพียง 17,549 บาทต่อเดือน (ดังแสดงในตารางที่ 3) นอกจากนี้ แรงงานนอกระบบยังเผชิญความไม่มั่นคงของชั่วโมงการทำงาน (ดังแสดง

² แรงงานนอกระบบ (Informal Employment) หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง หรือไม่มีหลักประกันทางสังคมจากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ (อ้างอิง: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.), รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568)

³ แรงงานในระบบ (Formal Employment) หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน โดยครอบคลุมกลุ่มบุคคล 6 ประเภท ได้แก่ (1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น (2) ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ (3) บุคลากรในโรงเรียนเอกชนที่อยู่ภายใต้ระบบกองทุนสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 ได้แก่ ผู้อำนวยการ ครู และบุคลากรทางการศึกษา (4) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ (5) ลูกจ้างที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน และ (6) ผู้มีงานทำที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 33, 39 และ 40 (อ้างอิง: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.), รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568)

⁴ การทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) หมายถึง ภาวะที่กำลังแรงงานไม่ได้ทำงานอย่างเต็มประสิทธิภาพ แบ่งเป็น (1) มิติด้านเวลา (Time-related Underemployment) ซึ่งสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และตัวชี้วัดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) (KILM 12) นิยามว่าคือผู้ที่ทำงานน้อยกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์และต้องการทำงานเพิ่ม และ (2) มิติด้านทักษะ (Skill-related Underemployment) คือ การทำงานต่ำกว่าคุณวุฒิหรือได้รายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (อ้างอิง: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.), ตัวชี้วัดแรงงาน พ.ศ. 2568; และ กองเศรษฐกิจการแรงงาน, รายงานสถานการณ์ด้านแรงงานไตรมาส 1-2569)

ในตารางที่ 2) โดยมีสัดส่วนของผู้ที่ทำงานต่ำกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ขาดแคลนงาน) อยู่ที่ร้อยละ 27.3 และผู้ที่ทำงานมากกว่า 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ทำงานหนักเกินขีดจำกัด) อยู่ที่ร้อยละ 19.7 เมื่อรวมทั้งสองกลุ่ม จะคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 47 ของแรงงานนอกระบบทั้งหมด ซึ่งถือว่าสูงกว่าแรงงานในระบบ (ที่มีเพียงร้อยละ 17.3) อย่างมีนัยสำคัญ

เมื่อพิจารณาในเชิงพื้นที่ ปัญหานี้ไม่อาจแก้ไขได้ด้วยนโยบายแบบมาตรฐานเดียว (One-Size-Fits-All) จากส่วนกลาง เนื่องจากในปี 2568 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ มีสัดส่วนแรงงานนอกระบบ สูงกว่าแรงงานในระบบอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะการกระจุกตัวอยู่นอกเขตเทศบาลและในพื้นที่ชายแดนใต้ แตกต่างจากกรุงเทพมหานครและภาคตะวันออกที่มีฐานอุตสาหกรรมรองรับ การจ้างงานในระบบ (ดังแสดง ในรูปภาพที่ 5 และ 6 ตามลำดับ)

2.3 วิฤตเชิงโครงสร้างด้านประชากร: ข้อจำกัดด้านทุนมนุษย์และแรงงานสูงวัย

ในเชิงประชากรศาสตร์ โครงสร้างแรงงานนอกระบบกำลังเผชิญกับวิกฤตความสูงวัยอย่างรุนแรง (ดังแสดงในตารางที่ 1) กลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไปคิดเป็นร้อยละ 22.1 ของแรงงานนอกระบบ (เทียบกับเพียงร้อยละ 3.7 ในแรงงานในระบบ) ขณะที่กลุ่มอายุ 40-59 ปี มีสัดส่วนถึงร้อยละ 47.5 ตัวเลขนี้คือสัญญาณเตือนภัย ว่าภาคเศรษฐกิจนอกระบบกำลังกลายเป็นเบาะรองรับของผู้สูงอายุและคนวัยกลางคนที่ไม่มีสวัสดิการยามเกษียณ

นอกจากนี้ ข้อจำกัดด้านทุนมนุษย์ยังเป็นอุปสรรคต่อการยกระดับทักษะและการเรียนรู้ทักษะใหม่ (Reskill/Upskill) (ดังแสดงในรูปภาพที่ 4) โดยแรงงานนอกระบบที่สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษามีเพียงร้อยละ 12.4 (เทียบกับร้อยละ 36.3 ของแรงงานในระบบ) การขาดแคลนทักษะที่สอดคล้องกับความต้องการของเศรษฐกิจดิจิทัล (Digital Economy) จึงเป็นโจทย์ท้าทายสำคัญของกระทรวงแรงงาน

2.4 ข้อจำกัดของข้อมูล: แรงงานแพลตฟอร์มและความลักลั่นของนิยาม

แม้รูปแบบการทำงานจะเปลี่ยนผ่านไปสู่เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม⁵ (Platform Economy) และระบบเศรษฐกิจแบบเกิก⁶ (Gig Economy) แต่สถิติทางการของไทยยังคงมีช่องโหว่ในการจำแนกแรงงานกลุ่มนี้ อย่างเป็นระบบ คนทำงานอิสระ เช่น ไรเดอร์และฟรีแลนซ์ดิจิทัล มักถูกเหมารวมอยู่ในหมวดบริการขนส่ง

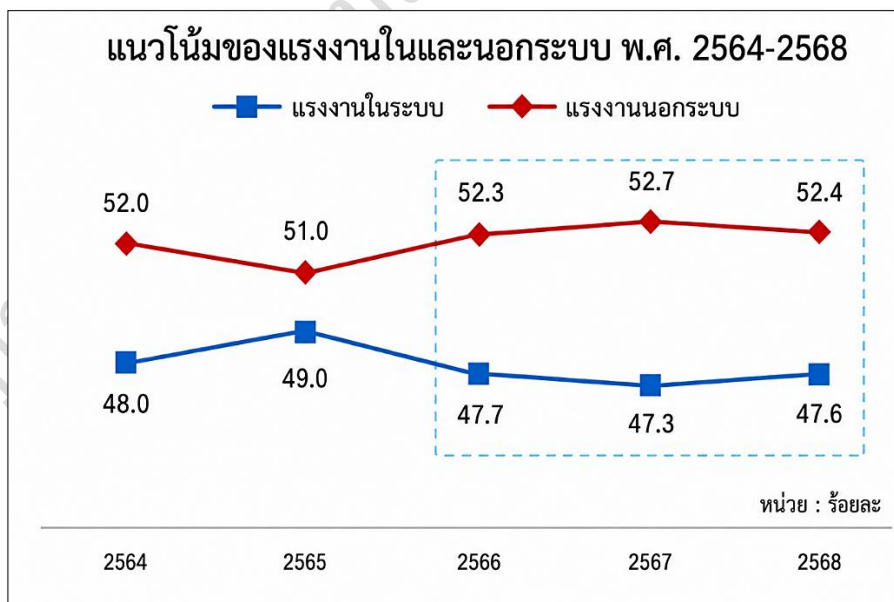
⁵ เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Platform Economy) หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจและการจ้างงานผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล ซึ่งทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง (Intermediary) หรือพื้นที่เปิดในการเชื่อมโยงและจับคู่ (Matching) ความต้องการระหว่างผู้บริโภคกับผู้ขาย หรือนายจ้างกับแรงงานเข้าหากัน ระบบนี้ขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี อัลกอริทึม และข้อมูลขนาดใหญ่ ในการจัดสรรทรัพยากร ประเมินผล และกำหนดราคาแบบยืดหยุ่น (Dynamic Pricing) แม้เศรษฐกิจแพลตฟอร์มจะมีความซับซ้อนและเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญที่ทำให้เกิดรูปแบบงานแบบเกิก (Gig Work) แต่เศรษฐกิจแพลตฟอร์มมีนัยยะที่มุ่งเน้นไปที่ตัวรูปแบบธุรกิจ (Business Model) ที่แพลตฟอร์มมีอำนาจเหนือตลาดและสามารถกำหนดเงื่อนไขที่ส่งผลกระทบต่อสถานะและอำนาจต่อรองของแรงงานอย่างมีนัยสำคัญ (อ้างอิง: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม: นัยของการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีกับความเหลื่อมล้ำ บทเรียนจากเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม*, 2562; และ แพรวพรรณ ศิริเลิศ (2567), *เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม ภายใต้โครงสร้างกฎหมายที่ไม่เอื้อ: แรงงาน 'ไรเดอร์' ในระบบที่บีบคั้นความอยู่รอด*, SDG MOVE และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

⁶ ระบบเศรษฐกิจแบบเกิก หรือ เศรษฐกิจชั่วคราว (Gig Economy) หมายถึง ระบบเศรษฐกิจที่เกิดจากการจ้างงานแบบครั้งคราว หรืองานที่รับจ้างแล้วจบเป็นชิ้น ๆ (Task-based) โดยไม่มีสัญญาจ้างงานระยะยาว มักครอบคลุมถึงแรงงานพาร์ทไทม์ ฟรีแลนซ์ และผู้รับจ้างอิสระ รูปแบบการทำงานนี้เติบโตอย่างก้าวกระโดดจากการใช้เทคโนโลยีและแพลตฟอร์มดิจิทัลเป็นสื่อกลางในการจับคู่ความต้องการระหว่างผู้บริโภคกับผู้ให้บริการ (เช่น ไรเดอร์ส่งอาหาร หรือคนขับรับจ้างผ่านแอปพลิเคชัน) ซึ่งแม้จะให้ความยืดหยุ่นและอิสระในการเลือกรับงาน แต่ก็ส่งผลให้กำลังแรงงานนอกระบบแบบใหม่ (Gig Workers) นี้ต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางรายได้และหลุดออกจากโครงข่ายการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานดั้งเดิม (อ้างอิง: นวพล สุขเกษม (2565), *ปัญหากฎหมายการจ้างงานบนแอปพลิเคชัน (แพลตฟอร์ม)*, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; และ แพรวพรรณ ศิริเลิศ (2567), *เศรษฐกิจแพลตฟอร์ม ภายใต้โครงสร้างกฎหมายที่ไม่เอื้อ: แรงงาน 'ไรเดอร์' ในระบบที่บีบคั้นความอยู่รอด*, SDG MOVE และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

หรือการค้าปลีก อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ JustJobs Network⁷ ชี้ให้เห็นว่าไทยมีเศรษฐกิจแพลตฟอร์มขนาดใหญ่ โดยแพลตฟอร์มฟรีแลนซ์สัญชาติไทยรายหนึ่งมีสมาชิกกว่า 150,000 คน และข้อมูลเชิงประจักษ์บ่งชี้ว่าคนไทยราว 3 ใน 10 คน มีส่วนร่วมกับงานแบบกิ๊ก (Gig Work) บางรูปแบบ อาทิ (1) งานบริการที่อิงกับสถานที่ (Location-based Platform Work) เช่น การรับส่งอาหารและผู้โดยสาร พนักงานทำความสะอาด และพนักงานนวดนอกระบบ (2) งานฟรีแลนซ์บนแพลตฟอร์มดิจิทัล (Web-based/Cloud Work) ซึ่งมักเป็นงานที่ใช้ทักษะเฉพาะด้าน เช่น การออกแบบกราฟิก การแปลภาษา และการพัฒนาเว็บไซต์ (3) งานรับจ้างย่อย (Micro-tasks/Crowdwork) ซึ่งเป็นงานที่ถูกแยกส่วนย่อยให้ทำผ่านระบบออนไลน์ เช่น การป้อนและคัดแยกข้อมูล (Data Entry) การคัดกรองเนื้อหา หรือการตรวจสอบการจัดวางสินค้าตามร้านค้า และ (4) งานค้าขายรายย่อยผ่านแพลตฟอร์มอีคอมเมิร์ซ (E-Commerce) ซึ่งเป็นการขายของหรือให้บริการผ่านโซเชียลมีเดีย และแพลตฟอร์มร้านค้าออนไลน์

ข้อจำกัดที่ใหญ่ที่สุดในระดับนโยบายคือความลักลั่นของนิยาม ปัจจุบันกระทรวงแรงงานนิยามแรงงานนอกระบบโดยอิงจากสถานะทางกฎหมาย (คือผู้ที่ไม่เป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน หรือไม่ใช้อยู่ประกันตนมาตรา 33) ทำให้ตัวเลขอยู่ที่ร้อยละ 52.4 ในปี 2568 แต่หากอิงตามกรอบความหมายสากล (Informal Employment) เช่นที่องค์การ WIEGO⁸ ใช้พิจารณา จะพบว่าสัดส่วนคนทำงานที่ไร้หลักประกันของไทยอาจพุ่งสูงถึงร้อยละ 55.8 ความแตกต่างนี้ไม่ใช่เรื่องของข้อมูลที่ผิดพลาด แต่ตอกย้ำให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐต้องดำเนินการบูรณาการฐานข้อมูล (Data Harmonization) ระหว่างหน่วยงานให้เป็นเอกภาพ เนื่องจากการใช้นิยามที่คลาดเคลื่อน ย่อมนำไปสู่การประเมินขนาดของปัญหาและเป้าหมายเชิงนโยบายที่ผิดพลาดในท้ายที่สุด

รูปภาพที่ 1 แสดงแนวโน้มของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี พ.ศ. 2564-2568



หมายเหตุ: 1. ดัดแปลงรูปภาพจากรายงานเรื่อง “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

2. “แรงงานในระบบ” หมายถึง ผู้มีงานทำที่ได้รับความคุ้มครองหรือมีหลักประกันทางสังคมจากการทำงาน อาทิ ข้าราชการ ลูกจ้างเอกชน ผู้ประกันตนมาตรา 33, 39 และ 40 ในขณะที่ “แรงงานนอกระบบ” หมายถึง ผู้มีงานทำที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคม

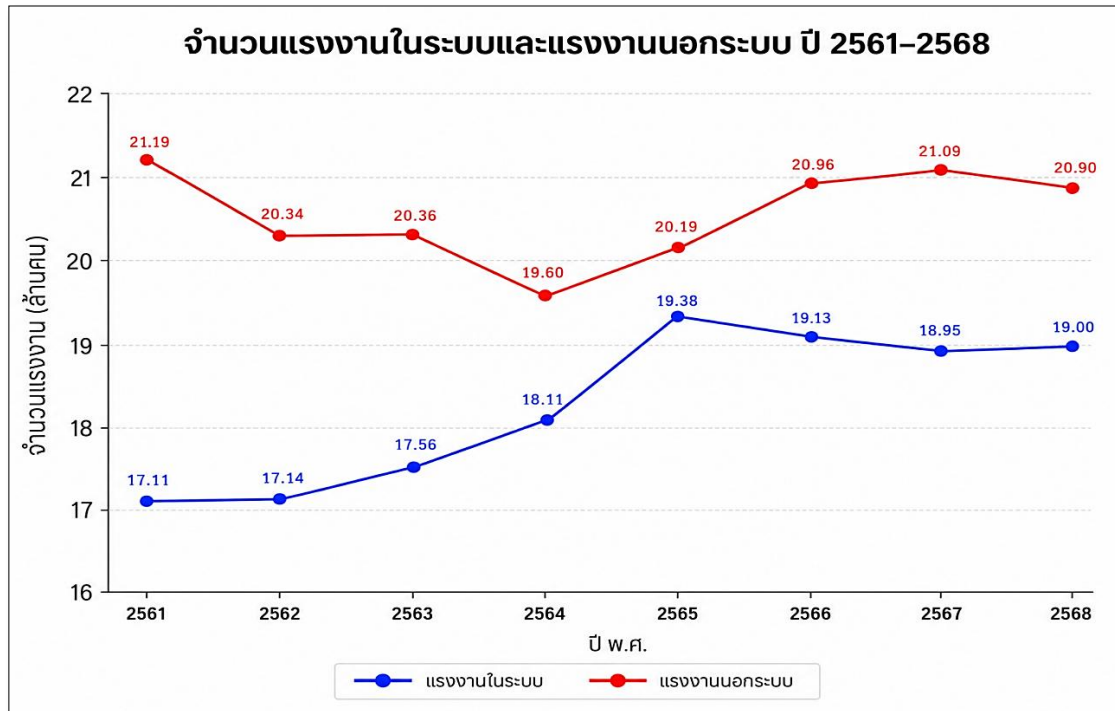
⁷ บทวิเคราะห์เรื่อง “Narrowing the Gender Divide: Thailand’s Platform Economy and Digital Work” โดย JustJobs Network

⁸ บทวิเคราะห์เรื่อง “Informal Workers in Urban Thailand: A Statistical Snapshot, WIEGO Statistical Brief No. 20” โดย Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)

จากการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ (ดูนิยามฉบับเต็มได้ที่หน้า 4 หรือเชิงอรรถที่ 2 และ 3) (อ้างอิง: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.), รายงานการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568)

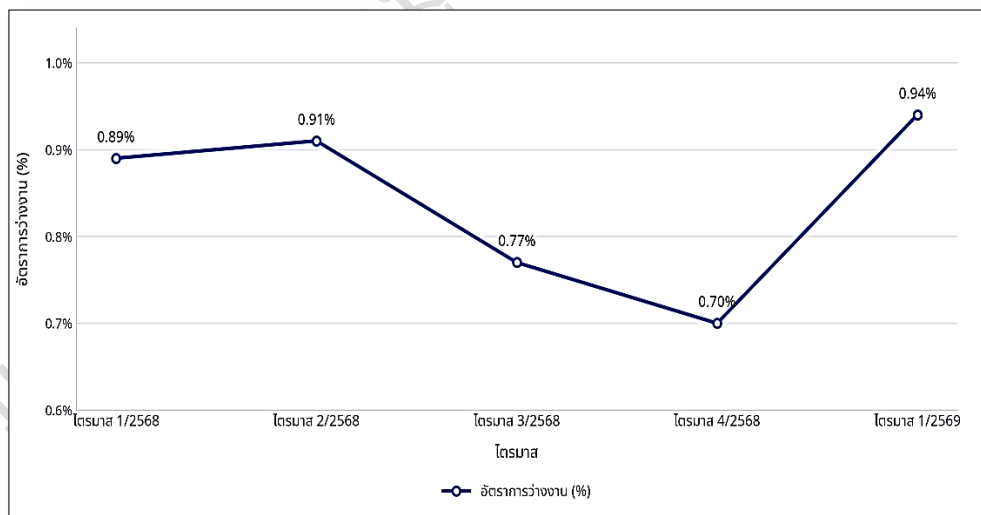
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

รูปภาพที่ 2 แสดงแนวโน้มจำนวนของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2561-2568



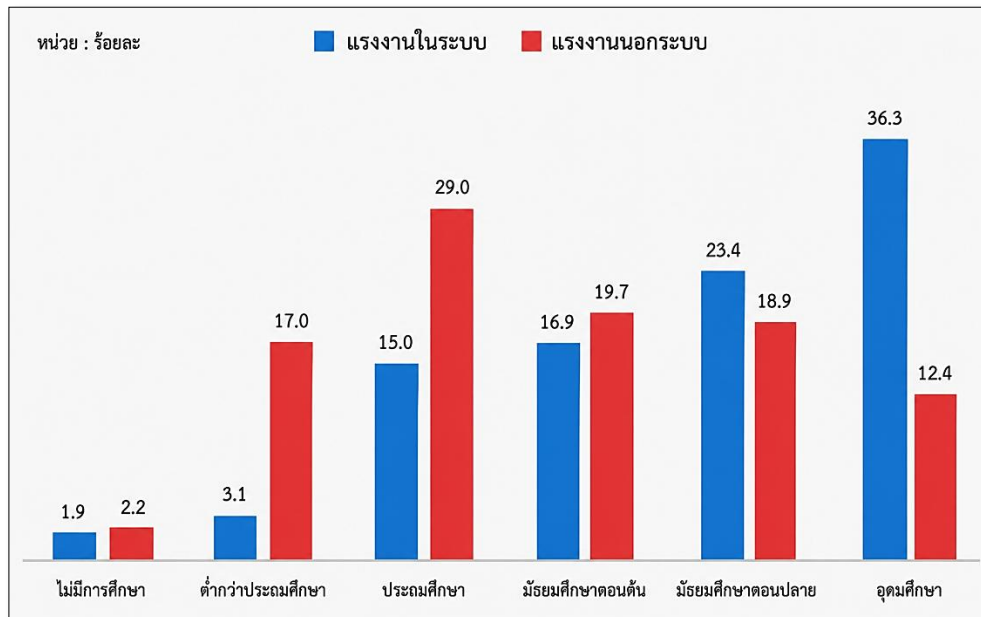
ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) และ กองเศรษฐกิจการแรงงาน กระทรวงแรงงาน

รูปภาพที่ 3 แสดงแนวโน้มอัตราการว่างงาน (Unemployment Rate) ของประเทศไทย ไตรมาสที่ 1 ปี 2568 – ไตรมาสที่ 1 ปี 2569



ที่มา: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

รูปภาพที่ 4 แสดงร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2568 จำแนกตามการศึกษา

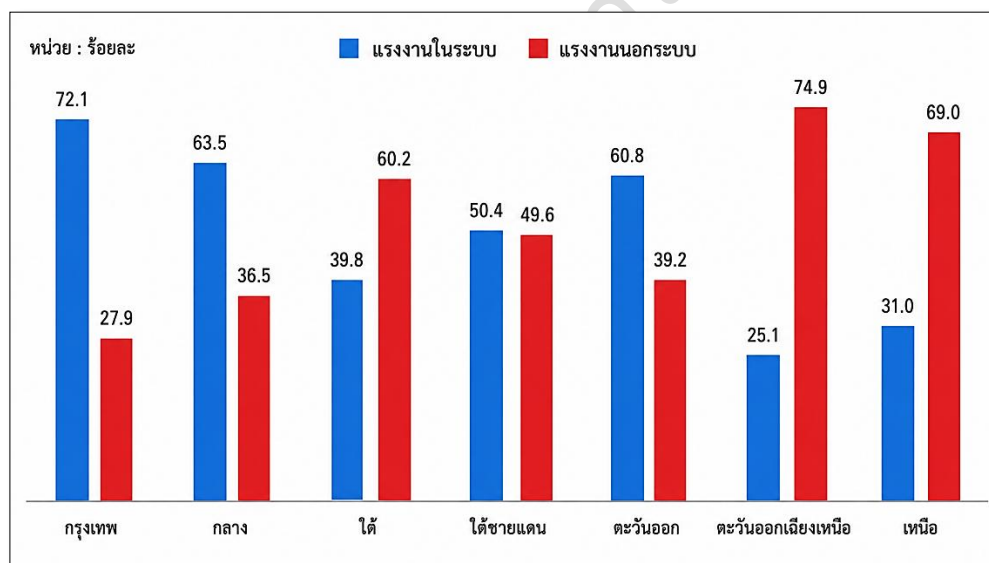


หมายเหตุ: 1. ดัดแปลงรูปภาพจากรายงานเรื่อง “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

2. ไม่รวม “การศึกษาอื่น ๆ และไม่ทราบ”

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

รูปภาพที่ 5 แสดงร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2568 จำแนกตามภาค

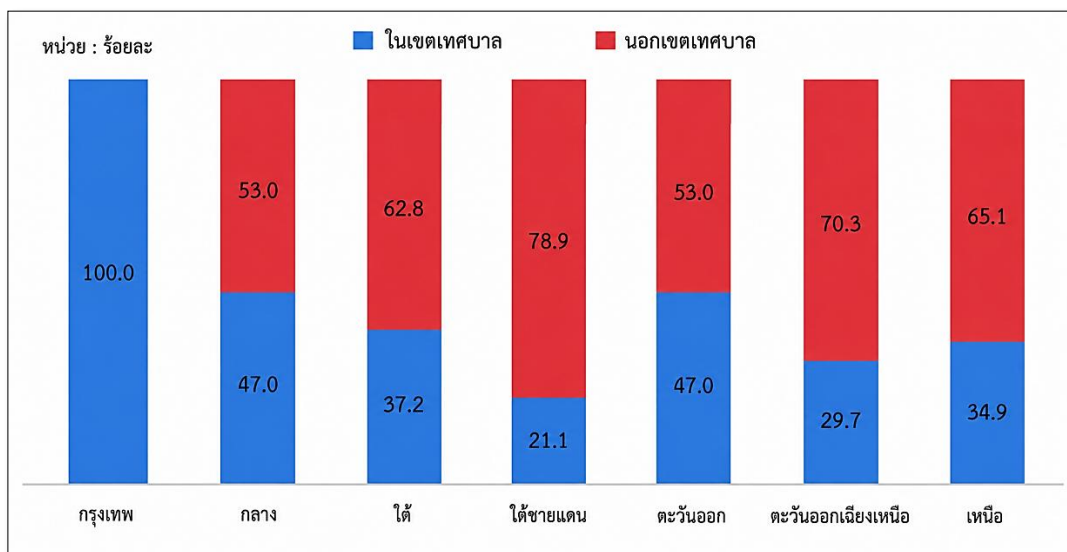


หมายเหตุ: 1. ดัดแปลงรูปภาพจากรายงานเรื่อง “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

2. การจำแนกตามภาคของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2568 อิงตามมาตรฐานวิธีการจำแนกของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) ในรายงานเรื่อง “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568” ภาพที่ 3.1 หน้า 13

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

รูปภาพที่ 6 แสดงร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2568 จำแนกตามเขตการปกครองและภาค



หมายเหตุ: 1. ดัดแปลงรูปภาพจากรายงานเรื่อง “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568” ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

2. กรุงเทพมหานคร ไม่มีเขตการปกครอง “นอกเขตเทศบาล”

3. การจำแนกตามเขตการปกครองและภาคของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2568 อิงตามมาตรฐานวิธีการจำแนกของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) ในรายงานเรื่อง “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568” ภาพที่ 3.2 หน้า 13

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

ตารางที่ 1 แสดงร้อยละของแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2568 จำแนกกลุ่มตามอายุ

กลุ่มอายุ	ยอดรวม (ร้อยละ)	แรงงานในระบบ (ร้อยละ)	แรงงานนอกระบบ (ร้อยละ)
ยอดรวม	100.0	100.0	100.0
15 – 24 ปี	8.3	10.1	6.7
25 – 39 ปี	33.4	44.6	23.2
40 – 59 ปี	44.7	41.5	47.5
60 ปี ขึ้นไป	13.6	3.7	22.1

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

ตารางที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์ระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบ ปี 2568

ชั่วโมงทำงาน*	ยอดรวม (ร้อยละ)	แรงงานในระบบ (ร้อยละ)	แรงงานนอกระบบ (ร้อยละ)
ยอดรวม	100.0	100.0	100.0
น้อยกว่า 15 ชั่วโมง	1.5	0.3	2.5
15-34 ชั่วโมง	14.4	3.0	24.8
35-48 ชั่วโมง	67.1	82.7	53.0
49 ชั่วโมงขึ้นไป	17.0	14.0	19.7
ชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยต่อสัปดาห์	43	46	41

หมายเหตุ: 1. ดัดแปลงข้อมูลจากรายงานเรื่อง “การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2568” ตารางที่ 3.8 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

2. *ชั่วโมงการทำงาน หมายถึง จำนวนชั่วโมงทำงานจริงต่อสัปดาห์ในระหว่าง 7 วันก่อนวันสัมภาษณ์ โดยนับตามมาตรฐาน “เวลาอ้างอิง” (Reference Period) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) ซึ่งหมายถึง ระยะเวลา 7 วัน นับจากวันก่อนวันสัมภาษณ์ เช่น พนักงานจัดเก็บข้อมูลทำการสัมภาษณ์ในวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2568 ช่วงเวลาอ้างอิงของการนับชั่วโมงทำงาน “ระหว่าง 7 วันก่อนวันสัมภาษณ์” คือ ระหว่างวันที่ 2 ถึงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2568

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

ตารางที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบค่าจ้างหรือเงินเดือนเฉลี่ยระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบจำแนกตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ปี 2568

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ	แรงงานในระบบ (บาท)	แรงงานนอกระบบ (บาท)
ยอดรวมเฉลี่ยทุกสาขาอาชีพ	26,436	17,549
การบริการและการค้า	26,695	27,514
การผลิต	27,530	14,727
เกษตรกรรม	11,211	9,735

หมายเหตุ: ไม่รวมแรงงานหรือลูกจ้างที่ไม่ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือน

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

ตารางที่ 4 แสดงจำนวนและร้อยละของแรงงานในและนอกระบบ ปี 2568 จำแนกตามอุตสาหกรรม (หน่วย: คน)

อุตสาหกรรม	ยอดรวม [ร้อยละ]	แรงงานในระบบ [ร้อยละ]	แรงงานนอกระบบ [ร้อยละ]
ยอดรวม	39,852,121 [100.0]	18,968,035 [47.6]	20,884,086 [52.4]
เกษตรกรรม การป่าไม้ และการประมง	11,862,157 [29.8]	725,693 [3.8]	11,136,464 [53.3]
การขายส่ง การขายปลีก การซ่อมยานยนต์	6,812,305 [17.1]	3,370,277 [17.8]	3,442,028 [16.5]
ที่พักแรมและบริการด้านอาหาร	3,349,198 [8.4]	1,355,936 [7.1]	1,993,262 [9.5]
การผลิต	6,345,497 [15.9]	5,275,659 [27.8]	1,069,838 [5.1]
กิจกรรมบริการด้านอื่น ๆ	1,191,817 [3.0]	281,924 [1.5]	909,893 [4.4]
การก่อสร้าง	2,040,317 [5.1]	1,152,935 [6.1]	887,382 [4.2]
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า	1,717,321 [4.3]	1,009,801 [5.3]	707,520 [3.4]
อื่น ๆ	6,533,509 [16.4]	5,795,810 [30.6]	737,699 [3.6]

หมายเหตุ: รวบรวมโดยผู้จัดทำบทวิเคราะห์

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

3. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทย: จากกับดักผลิตภาพสู่วิกฤตเชิงโครงสร้างด้านประชากร

โครงสร้างตลาดแรงงานที่มีสัดส่วนแรงงานนอกระบบสูงกว่าร้อยละ 50 อย่างต่อเนื่อง ไม่ได้ส่งผลกระทบเพียงแค่ระดับปัจเจกบุคคล แต่กำลังสร้างความเปราะบางเชิงโครงสร้างต่อเศรษฐกิจมหภาคของไทยใน 4 มิติหลัก ดังนี้

3.1 วิกฤตผลิตภาพแรงงานและปัญหาคอขวดสู่เศรษฐกิจมูลค่าสูง (Productivity and Skills Crisis)

ข้อมูลจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)⁹ ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity) ของไทยอยู่ในภาวะชะลอตัวตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมา จากร้อยละ 4.8 ในช่วงปี 2553-2558 ลดลงเหลือร้อยละ 2.1 ในช่วงปี 2558-2566 (ดังแสดงในรูปภาพที่ 7) ความอ่อนแอเชิงโครงสร้างนี้เป็นผลโดยตรงจากการที่กำลังแรงงานกว่าครึ่งประเทศกระจุกตัว

⁹ บทวิเคราะห์เรื่อง “OECD Economic Surveys: Thailand 2025, December 2025, Volume 2025/23” โดย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

อยู่ในภาคเกษตรกรรมและบริการทักษะต่ำ ทำให้การยกระดับผลิตภาพระดับชาติทำได้ยากกว่าประเทศที่มีฐานอุตสาหกรรมหรือบริการสมัยใหม่

ยิ่งไปกว่านั้น การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจมูลค่าสูง (High-value Economy) กำลังเผชิญปัญหาคอขวดด้านทุนมนุษย์ เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีสัดส่วนผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาเพียงร้อยละ 12.4 และขาดโอกาสในการเข้าถึงการฝึกอบรมทักษะในสถานประกอบการอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับรายงานของธนาคารโลก (World Bank)¹⁰ ที่ชี้ว่าแรงงานไทยที่มีการศึกษาระดับประถมหรือต่ำกว่าประมาณร้อยละ 70 อยู่ในการจ้างงานนอกระบบ และแรงงานการศึกษาต่ำยังคงกระจุกตัวในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นภาคที่มีผลิตภาพต่ำกว่าภาคบริการและอุตสาหกรรมอย่างมาก ขณะเดียวกัน การเพิ่มระดับการศึกษาเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอหากไม่สามารถพัฒนาทักษะให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน ดังนั้น หากภาครัฐไม่ออกแบบกลไกการยกระดับทักษะ (Upskilling/Reskilling) ที่ยึดโยงกับฐานการทำงานจริง (Skills-first Approach) การเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตจะตกหล่นอยู่กับคนเพียงกลุ่มน้อยในระบบเท่านั้น

3.2 ภาวะการทำงานต่ำกว่าระดับและผลกระทบเชิงลบต่อค่าจ้าง (Underemployment and Wage Penalty)

แม้ประเทศไทยจะมีอัตราการว่างงานที่ต่ำมาก แต่นั่นไม่ได้สะท้อนความแข็งแกร่งที่แท้จริง ทว่ากลับซ่อนความเปราะบางของกำลังซื้อครัวเรือนเอาไว้ ข้อมูลจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)¹¹ ระบุว่า ประมาณร้อยละ 25 ของแรงงานนอกระบบต้องเผชิญภาวะการทำงานต่ำกว่าระดับ (ทำงานต่ำกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) เทียบกับแรงงานในระบบที่มีเพียงร้อยละ 4 ซึ่งสอดคล้องกับตารางที่ 2 ที่ระบุว่า มีแรงงานนอกระบบถึงร้อยละ 27.3 ที่ทำงานต่ำกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เทียบกับแรงงานในระบบที่มีเพียงร้อยละ 3.3 สะท้อนให้เห็นว่าสถานการณ์ดังกล่าวยังคงเป็นปัญหาต่อเนื่องจนถึงปี 2568

สอดคล้องกับงานวิจัยของสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (PIER)¹² ที่พบว่า ช่องว่างค่าจ้างระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบ ฝังรากลึกในทุกระดับของการกระจายรายได้ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบในส่วนล่างสุดของการกระจายรายได้ (Bottom Tail) ที่ต้องเผชิญกับผลกระทบเชิงลบต่อค่าจ้าง¹³ (Wage Penalty) อย่างรุนแรงที่สุด ความผันผวนของชั่วโมงทำงานและรายได้ที่ต่ำกว่ามาตรฐานนี้ คือคำอธิบายว่าเหตุใดครัวเรือนไทยจำนวนมากจึงมีกำลังซื้อที่เปราะบางและติดหล่มหนี้ครัวเรือน แม้ตัวเลขการว่างงานในภาพรวมจะอยู่ในระดับต่ำก็ตาม

¹⁰ รายงานเรื่อง “Bridging the Gap: Inequality and Jobs in Thailand” โดยธนาคารโลก (World Bank)

¹¹ บทวิเคราะห์เรื่อง “OECD Economic Surveys: Thailand 2025, December 2025, Volume 2025/23” โดย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

¹² งานวิจัยเรื่อง “Determinants, Wage Inequality, and Occupational Risk Exposure of Informal Workers: A Comprehensive Analysis with the Case Study of Thailand, PIER Discussion Paper No. 160” โดยสถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์ (PIER)

¹³ ผลกระทบเชิงลบต่อค่าจ้าง (Wage Penalty) ในบริบทของเศรษฐศาสตร์แรงงาน หมายถึง ภาวะที่แรงงานกลุ่มหนึ่ง (เช่น แรงงานนอกระบบ) ได้รับค่าตอบแทนต่ำกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง (แรงงานในระบบ) อย่างมีนัยสำคัญ แม้จะมีลักษณะทางประชากรศาสตร์ ทักษะ หรือระดับการศึกษาที่ใกล้เคียงกัน โดยงานวิจัยพบว่าความเหลื่อมล้ำหรือผลกระทบเชิงลบต่อค่าจ้างนี้ เกิดขึ้นรุนแรงเป็นพิเศษในกลุ่มแรงงานนอกระบบที่อยู่ในส่วนล่างสุดของการกระจายรายได้ (Bottom Tail) (อ้างอิง: Upalat Korwatanasakul (2021), *Determinants, Wage Inequality, and Occupational Risk Exposure of Informal Workers: A Comprehensive Analysis with the Case Study of Thailand, PIER Discussion Paper No. 160*, สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์)

3.3 ความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างและช่องโหว่ของระบบสวัสดิการ (Structural Inequality and Fragmented Protection)

ตลาดแรงงานไทยกำลังถูกแบ่งแยกออกเป็นสองกลุ่ม (Dual Labour Market) ระหว่างกลุ่มที่เข้าถึงสิทธิสวัสดิการแบบร่วมสมทบ กับกลุ่มที่ต้องพึ่งพารายได้รายวันและแบกรับความเสี่ยงด้วยตนเอง ความเหลื่อมล้ำนี้ไม่ได้จำกัดอยู่แค่มิติของคนรวยกับคนจน แต่เป็นความเหลื่อมล้ำที่ถูกกำหนดโดย “สถานะการจ้างงาน”

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)¹⁴ ได้ประเมินระบบบำนาญของไทยและเตือนว่า การแยกกองทุนและสิทธิประโยชน์ตามสถานะแรงงาน เป็นการออกแบบที่ไม่สะท้อนพลวัตความเป็นจริงของตลาดแรงงานไทยที่กำลังแรงงานมักเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างการเป็นลูกจ้างและคนทำงานอิสระ ช่องโหว่นี้จะบั่นทอนทั้งประสิทธิภาพและความยั่งยืนของระบบคุ้มครองทางสังคมในระยะยาว

3.4 ความเสี่ยงทางการคลังและวิกฤตโครงสร้างด้านประชากร (Fiscal Time Bomb and Demographic Crisis)

ฐานการจัดเก็บรายได้และเงินสมทบของไทยมีความคับแคบอย่างน่ากังวล ข้อมูลจากองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)¹⁵ ในปี 2566 ระบุว่า รายได้จากเงินสมทบประกันสังคมของไทยคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.9 ของ GDP ซึ่งต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ที่ร้อยละ 8.7 และค่าเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ที่ร้อยละ 1.8 อย่างมาก (ดังแสดงในรูปภาพที่ 8) การที่ผู้ประกันตนมาตรา 33 มีจำนวน 12.01 ล้านคน ขณะที่มาตรา 39 และมาตรา 40 ที่มีการส่งเงินสมทบจริงมีสัดส่วนน้อยมากเมื่อเทียบกับขนาดของแรงงานนอกระบบทั้งหมด สะท้อนให้เห็นถึงระบบที่ขาดความครอบคลุม

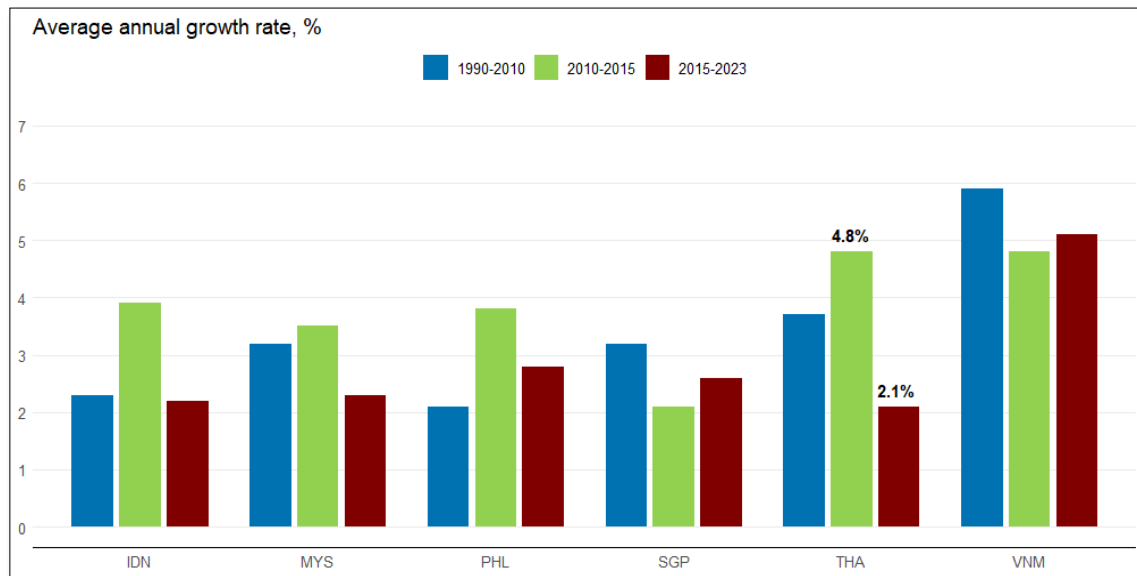
เมื่อผนวกเข้ากับข้อมูลจากธนาคารโลก (World Bank)¹⁶ ที่คาดการณ์ว่าประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปของไทยจะพุ่งจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 31 ในปี 2060 ซึ่งจะส่งผลให้กำลังแรงงานหดตัวลงถึง 14.4 ล้านคน และอาจฉุดรั้งการเติบโตของ GDP ต่อหัวลง 0.86 จุดร้อยละในช่วงทศวรรษนี้ จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าการที่แรงงานนอกระบบซึ่งมีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงมาก ไม่ได้อยู่ในระบบบำนาญที่มีการสมทบอย่างสม่ำเสมอ จึงไม่ใช่เพียงปัญหาด้านสวัสดิการเฉพาะกลุ่มอีกต่อไป แต่คือความเสี่ยงระดับมหภาคที่จะกลายเป็นภาระทางการคลังระยะยาวของประเทศไทยในอนาคตอันใกล้ หากไม่มีการปฏิรูปเชิงโครงสร้างอย่างเร่งด่วน

¹⁴ รายงานเรื่อง “Thailand Social Protection Diagnostic Review: Review of the Pension System in Thailand” โดย องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

¹⁵ รายงานเรื่อง “Financing Social Protection Through General Tax Revenues, Social Security Contributions and Formalisation in Thailand” โดย องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

¹⁶ รายงานเรื่อง “Aging and the Labor Market in Thailand: Labor Markets and Social Policy in a Rapidly Transforming and Aging Thailand” โดย ธนาคารโลก (World Bank)

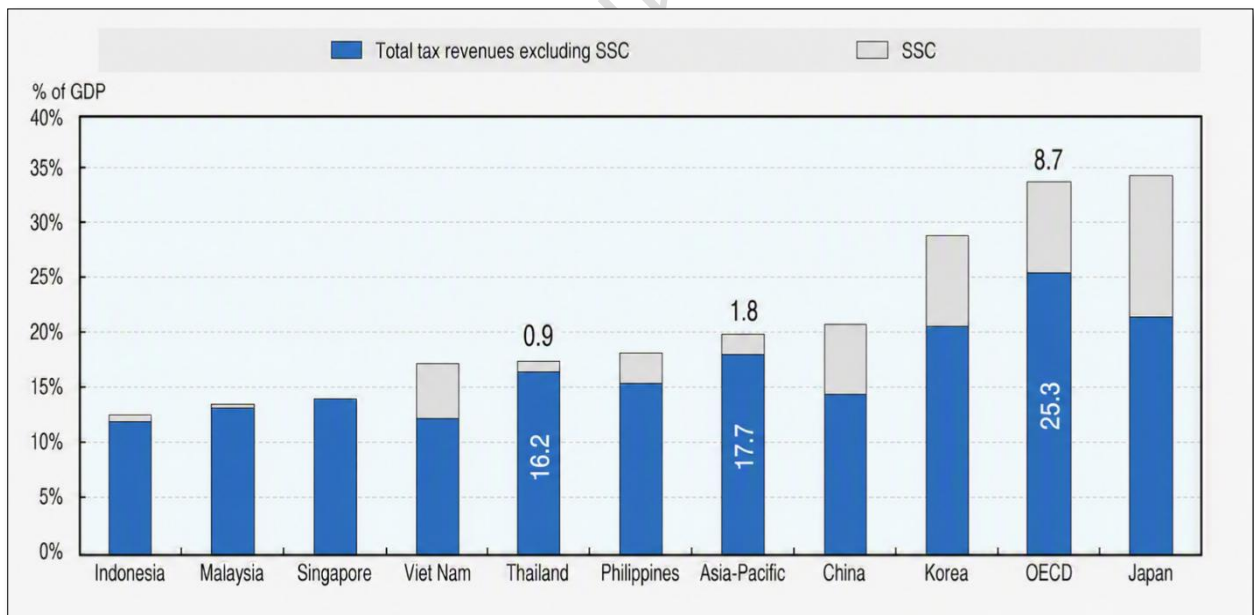
รูปภาพที่ 7 แสดงการเปรียบเทียบอัตราการเติบโตเฉลี่ยรายปีของผลิตภาพแรงงานต่อชั่วโมง (Hourly Labour Productivity Growth) ของประเทศไทยและประเทศในภูมิภาค ระหว่างปี ค.ศ. 1990-2010, 2010-2015 และ 2015-2023



หมายเหตุ: ดัดแปลงรูปภาพจากทวีเคราะห์เรื่อง “OECD Economic Surveys: Thailand 2025, December 2025, Volume 2025/23” ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

ที่มา: องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

รูปภาพที่ 8 แสดงอัตราส่วนภาษีต่อ GDP (Tax-to-GDP Ratios) และอัตราส่วนเงินสมทบประกันสังคมเทียบกับ GDP ในประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น



หมายเหตุ: 1. ดัดแปลงรูปภาพจากรายงานเรื่อง “Financing Social Protection Through General Tax Revenues, Social Security Contributions and Formalisation in Thailand” ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

2. SSC (Social Security Contribution) คือ เงินสมทบประกันสังคม ซึ่งหมายถึง เงินที่ถูกหักจากรายได้ของลูกจ้างหรือผู้ประกันตนทุกเดือน นำส่งสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม (โดยมีนายจ้างและรัฐบาลร่วมจ่ายด้วย) เพื่อเป็นหลักประกันและสวัสดิการดูแลคุณภาพชีวิตเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉิน
3. ตัวเลข 16.2, 17.7 และ 25.3 ในแผนภูมิ หมายถึง สัดส่วนรายได้จากภาษีทั้งหมดที่ไม่นับรวมเงินสมทบประกันสังคม (Total Tax Revenues Excluding SSC) ต่อ GDP ของประเทศไทย ค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก และค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD ตามลำดับ ขณะที่ ตัวเลขด้านบนแท่งกราฟ คือ สัดส่วนเงินสมทบประกันสังคม หรือ SSC ต่อ GDP

ที่มา: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)

4. ผลกระทบต่อตลาดแรงงานไทย: โครงสร้างที่มีการแบ่งแยกและข้อจำกัดทางกฎหมาย

รูปแบบการจ้างงานของไทยในปัจจุบันกำลังก่อตัวเป็นตลาดแรงงานที่มีการแบ่งแยก¹⁷ (Dual Labour Market) อย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลกระทบอย่างลึกซึ้งต่อสิทธิ ความมั่นคง และอำนาจต่อรองของคนทำงาน โดยสามารถแบ่งเป็นมิติผลกระทบได้ดังนี้

4.1 ภาวะจ่ายมทำงานและอำนาจต่อรองที่สูญหาย (The Illusion of Low Unemployment)

ภาพลักษณ์ของตลาดแรงงานไทยที่มีอัตราการว่างงานต่ำ แท้จริงแล้วได้ซ่อนความอ่อนแอเชิงโครงสร้างเอาไว้ ข้อมูลจากธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (BIS)¹⁸ อธิบายว่า ค่าจ้างของไทยเติบโตช้ามาจาก 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) อุปสงค์แรงงานที่กระจุกตัวในกลุ่มทักษะต่ำ (2) ความยืดหยุ่นของอุปทานแรงงานที่อยู่ในระดับสูง (3) สัดส่วนของผู้รับค่าจ้าง (Wage Earners) มีน้อย และ (4) อำนาจต่อรองของแรงงานที่ถดถอย

โครงสร้างนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในระบบเศรษฐกิจที่มีแรงงานนอกระบบมากกว่าครึ่งประเทศ การที่ตัวเลขผู้ว่างงานต่ำไม่ได้หมายความว่าตลาดแรงงานเข้มแข็ง แต่หมายถึงแรงงานไม่มีทางเลือก และไม่อาจปล่อยให้ตนเองว่างงานได้ จึงต้องจ่ายมทำงานใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นงานรับจ้างรายวันหรืองานอิสระ เพื่อประคองรายได้ของตนเองและครอบครัวให้อยู่รอด

4.2 ช่องว่างทางกฎหมาย: เมื่อสิทธิขั้นพื้นฐานถูกผูกขาดด้วยคำว่า “ลูกจ้าง”

ความแตกต่างระหว่างแรงงานชั้นที่ 1 (ในระบบ) และชั้นที่ 2 (นอกระบบ) มีนัยลึกซึ้งกว่าแค่การมีหรือไม่มีประกันสังคม ปัญหาหลักคือ “นิยามทางกฎหมาย” สิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิ ค่าจ้างขั้นต่ำ วันลาพักผ่อน และความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนเมื่อบาดเจ็บจากการทำงาน ล้วนถูกผูกติดอยู่กับสถานะ “ลูกจ้าง” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติเงินทดแทน และการเป็นผู้ประกันตนมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม

แม้แรงงานนอกระบบจำนวนมากถูกจัดให้อยู่ในสถานะผู้รับจ้างทำของ หรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระ แต่สถานะดังกล่าวทำให้พวกเขาหลุดออกจากโครงข่ายความคุ้มครองโดยปริยาย การศึกษาด้านอาชีวอนามัย¹⁹ ยืนยันว่า แรงงานกลุ่มนี้ต้องแบกรับความเสี่ยงด้านอุบัติเหตุและสุขภาพด้วยตนเองทั้งหมด สอดคล้องกับตารางที่ 5 ที่อธิบายถึงลักษณะปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานที่แรงงานนอกระบบต้องเผชิญ ซึ่งส่วนใหญ่ (ร้อยละ 78.5) เกี่ยวข้องกับสารเคมี เครื่องจักรเครื่องมือที่เป็นอันตราย และได้รับอันตรายต่อระบบหูหรือระบบตา ดังนั้น ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในปัจจุบันจึงไม่ใช่แค่เรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่หละหลวม แต่เป็นปัญหาจากข้อจำกัดที่กฎหมายไม่สามารถครอบคลุมหรือมองเห็นคนทำงานกลุ่มนี้ได้อย่างแท้จริง

¹⁷ ตลาดแรงงานที่มีการแบ่งแยก (Dual Labour Market หรือ Segmented Labour Market) หมายถึง โครงสร้างตลาดแรงงานที่ถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วนอย่างชัดเจน ได้แก่ ตลาดแรงงานปฐมภูมิ (Primary Sector) ซึ่งเป็นงานในระบบที่มีความมั่นคง ค่าจ้างสูง และได้รับสวัสดิการคุ้มครอง และตลาดแรงงานทุติยภูมิ (Secondary Sector) ซึ่งเป็นงานนอกระบบที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำและขาดความคุ้มครอง โดยการเคลื่อนย้ายแรงงานจากตลาดทุติยภูมิขึ้นสู่ตลาดปฐมภูมิก็มีข้อจำกัดและอุปสรรคเชิงโครงสร้าง (อ้างอิง: ชีรธร ยุงทอง, แรงงานนอกระบบในประเทศไทย: ประเด็นงานวิจัยที่ยังขาดหาย, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล)

¹⁸ รายงานเรื่อง “Labor Market Structure and Wage Dynamics in Thailand” โดย ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (BIS)

¹⁹ งานวิจัยเรื่อง “Informal Workers in Thailand: Occupational Health and Social Security Disparities” โดย Pornpimol Kongtip และคณะ

4.3 ภาพลวงตาของความยืดหยุ่น: การปลุกภาวะความเสี่ยงในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Platform Economy)

สำหรับแรงงานแพลตฟอร์ม (Platform Workers) ความท้าทายนี้ยิ่งซับซ้อนทวีคูณ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)²⁰ ระบุว่า ข้อดีของแรงงานกลุ่มนี้คือมีความยืดหยุ่นในการทำงานสูง แต่ต้องแลกมาด้วยความไม่มั่นคงในงานอย่างรุนแรง แม้บางแพลตฟอร์มจะอ้างว่ามีสวัสดิการอย่างประกันอุบัติเหตุรองรับ แต่ในทางปฏิบัติกลับซ่อนเงื่อนไขกีดกัน (Conditionality) เช่น ต้องมีสถานะวีซ่ากับแพลตฟอร์มไม่น้อยกว่า 6 เดือน หรือต้องทำงานเสมือนพนักงานประจำเต็มเวลา (Full-time) ไม่ต่ำกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน

เงื่อนไขเหล่านี้ทำให้แรงงานแพลตฟอร์มส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงความคุ้มครองได้จริง ภาพสะท้อนที่ชัดเจนคือ ความยืดหยุ่นที่ปราศจากมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมาย กลายเป็นการที่แพลตฟอร์มผลักดันและความเสี่ยงทั้งหมดไปให้ตัวแรงงานแพลตฟอร์มแบกรับแต่เพียงผู้เดียว

4.4 ตลาดแรงงานที่มีการแบ่งแยกสองชั้นซ้อน (Double Dual-Market) ในงานแพลตฟอร์ม

นอกเหนือจากการแบ่งแยกในภาพใหญ่แล้ว การศึกษาของ JustJobs Network²¹ ยังชี้ให้เห็นปรากฏการณ์ตลาดแรงงานที่มีการแบ่งแยกสองชั้นซ้อน (Double Dual-Market) ภายในระบบเศรษฐกิจแพลตฟอร์มเอง กล่าวคือ

- **กลุ่มทักษะสูง (High-skill Gig Workers)** เช่น โปรแกรมเมอร์ นักออกแบบ ที่ปรึกษา หรือนักแปล กลุ่มนี้สามารถใช้แพลตฟอร์มเพื่อขยายโอกาส สร้างการเติบโตทางรายได้ และมีอำนาจต่อรองในการกำหนดค่าจ้างของตนเอง
- **กลุ่มทักษะต่ำ (Low-skill Gig Workers)** เช่น คนขับรถส่งอาหาร (Rider) พนักงานทำความสะอาด พนักงานนวด หรือแรงงานรับงานย่อย (Micro-task) กลุ่มนี้กลับติดกับดัก ไม่สามารถไต่ระดับรายได้ ขาดโอกาสในการพัฒนาทักษะ (Upskilling) และต้องเผชิญความเสี่ยงด้านความปลอดภัยรายวัน

ดังนั้น การออกแบบนโยบายหรือกฎหมายเพื่อกำกับดูแลแรงงานแพลตฟอร์ม เช่น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานอิสระ จึงไม่อาจใช้แนวทางเดียวครอบคลุมทุกกลุ่มได้ (One-Size-Fits-All) แต่รัฐต้องแยกแยะกลไกการคุ้มครองตามระดับความเสี่ยงและอำนาจต่อรองของลักษณะงานที่แตกต่างกันอย่างละเอียด

²⁰ บทวิเคราะห์เรื่อง “How to Improve Working Conditions for Gig Workers in Thailand” โดย Prapan Leenoi, กระทรวงแรงงาน เผยแพร่ผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

²¹ บทวิเคราะห์เรื่อง “Narrowing the Gender Divide: Thailand’s Platform Economy and Digital Work” โดย JustJobs Network

ตารางที่ 5 แสดงจำนวนและร้อยละของแรงงานนอกระบบ ปี 2568

จำแนกตามลักษณะปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงานและเพศ (หน่วย: พันคน)

ลักษณะปัญหาความไม่ปลอดภัย ในการทำงาน	แรงงานนอกระบบ		
	ยอดรวม [ร้อยละ]	เพศ	
		ชาย [ร้อยละ]	หญิง [ร้อยละ]
ยอดรวม	1,524.6 [100.0]	1,100.6 [100.0]	424.0 [100.0]
สารเคมี	830.0 [54.4]	601.1 [54.6]	228.9 [54.0]
เครื่องจักรเครื่องมือที่เป็นอันตราย	274.5 [18.0]	202.1 [18.4]	72.3 [17.1]
ได้รับอันตรายต่อระบบหู / ระบบตา	92.3 [6.1]	67.1 [6.1]	25.2 [5.9]
ทำงานบนที่สูง / ใต้น้ำ / ใต้ดิน	58.4 [3.8]	46.0 [4.2]	12.4 [2.9]
ความไม่สงบ / ก่อการร้าย	53.1 [3.5]	30.4 [2.8]	22.7 [5.3]
อื่น ๆ	48.8 [3.2]	37.9 [3.4]	11.0 [2.6]
ไม่ทราบ	167.5 [11.0]	116.0 [10.5]	51.6 [12.2]

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.)

5. บทบาทใหม่ของกระทรวงแรงงาน: จากผู้บังคับใช้กฎหมายสู่ผู้บริหารจัดการทุนมนุษย์และหลักประกันแห่งชาติ

ในบริบทที่ตลาดแรงงานเปลี่ยนผ่านสู่ความไม่เป็นทางการ กระทรวงแรงงานจำเป็นต้องดำเนินการปฏิรูประบบและโครงสร้างองค์กรครั้งใหญ่ (Transformation) โดยต้องปรับเปลี่ยนกรอบแนวคิดพื้นฐาน (Paradigm Shift) จากกระทรวงที่ดูแลเฉพาะ “ลูกจ้าง” ตามกฎหมาย ไปสู่การเป็นกระทรวงที่ทำหน้าที่ดูแลคนทำงานทุกคน (All Workers) เนื่องจากรูปแบบการทำงานของคนไทยในปัจจุบันมีความหลากหลายและมีการเคลื่อนย้ายข้ามสถานะตลอดเวลา (Non-standard and Self-Employment) หากภาครัฐยังจัดองค์กรภายใต้สมมติฐานเดิม นโยบายและการดำเนินงานย่อมล้าหลังกว่าบริบทความเป็นจริงของโลกการทำงาน

บทบาทใหม่ของกระทรวงแรงงานจึงควรตั้งอยู่บน 3 เสาหลักเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Pillars) ดังต่อไปนี้

■ เสาหลักที่ 1: การเป็นผู้บริหารจัดการข้อมูลและโอกาสทางเศรษฐกิจ (Data and Opportunity Manager)

กระทรวงแรงงานต้องเปลี่ยนบทบาทภารกิจจากงานธุรการเชิงรับ ไปสู่การเป็นผู้บริหารจัดการฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ของแรงงานทั้งระบบ เพื่อให้ทราบข้อมูลเชิงลึกกว่าประชากรทำงานประเภทใดมีระดับรายได้เท่าใด เผชิญความเสี่ยงในมิติใด และกระจุกตัวอยู่ในพื้นที่ใด ควบคู่กับการยกระดับบทบาทของกรมการจัดหางาน (กกจ.) จากเดิมที่เน้นการจัดหางานประจำในภาคทางการ ไปสู่การเป็นแพลตฟอร์มกลางในการจับคู่ (Matching) โอกาสทางเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ในทุกรูปแบบ ครอบคลุมทั้งงานชั่วคราว งานดิจิทัล และการจ้างงานผู้สูงอายุ

■ **เสาหลักที่ 2: การเป็นผู้ออกแบบระบบความคุ้มครองตามระดับความเสี่ยง (Risk-based Protection Designer)**

โดยเปลี่ยนแนวคิดจากการให้ความคุ้มครองตามสถานะนิติสัมพันธ์ทางกฎหมาย (ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง) มาเป็นการคุ้มครองตามมิติและระดับความเสี่ยงของลักษณะงานจริง ภาครัฐควรทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standards) สำหรับการทำงานในระบบเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม อาทิ ความโปร่งใสของระบบอัลกอริทึม มาตรฐานหลักเกณฑ์การระงับบัญชีคนทำงาน และการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน โดยมุ่งรักษาสมดุลเพื่อไม่ให้เป็นการทำลายความยืดหยุ่นอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของรูปแบบงานดังกล่าว

■ **เสาหลักที่ 3: การเป็นผู้ลงทุนด้านทักษะและประสานกลไกความมั่นคงทางสังคม (Skill Investor and Social Protection Coordinator)**

กระทรวงแรงงานต้องทำหน้าที่เป็นผู้นำในการลงทุนเพื่อพัฒนาและยกระดับทักษะ (Upskill/Reskill) ของกำลังแรงงานในทุกสถานอย่างเท่าเทียม พร้อมทั้งยกระดับบทบาทขององค์กรไปสู่การเป็นผู้กำหนดยุทธศาสตร์ความมั่นคงตลอดช่วงชีวิตคนทำงาน (Working-life Security) ผ่านการบูรณาการข้อมูลและกลไกการทำงานร่วมกับกระทรวงอื่น ๆ และภาคีเครือข่าย อาทิ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เพื่อร่วมกันสร้างหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐาน²² (Social Protection Floor) ของประเทศให้เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

6. ข้อเสนอเชิงนโยบาย (Policy Roadmap) และการนำไปปฏิบัติ

เพื่อให้การเปลี่ยนผ่านเชิงยุทธศาสตร์เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม บทวิเคราะห์แรงงานฉบับนี้จึงขอเสนอแผนปฏิบัติการเชิงนโยบาย (Policy Roadmap) โดยแบ่งตามระยะเวลาดำเนินการ ดังนี้

6.1 ระยะสั้น (Quick Wins: ภายใน 6-12 เดือน): การสร้างฐานข้อมูลและอุดช่องโหว่ความเสี่ยง

■ **การสร้างทะเบียนแรงงานนอกระบบที่ใช้งานได้จริง**

ดำเนินการบูรณาการข้อมูลข้ามหน่วยงาน ระหว่างกรมการจัดหางาน (กกจ.) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน (กพร.) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.) และสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ตลอดจนข้อมูลจากแพลตฟอร์มที่ยินยอมเปิดเผยข้อมูล โดยอาศัยกลไกจูงใจด้านสิทธิประโยชน์ (Incentive-driven) เช่น สิทธิการเข้าถึงประกันอุบัติเหตุเบี๊ยะต่ำ คุ้มครองพัฒนาทักษะ หรือสิทธิในการขอสินเชื่ออาชีพ เพื่อป้องกันปัญหาการมีชื่อในระบบแต่ไร้ความคุ้มครอง

²² หลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor: SPF) หมายถึง ชุดการรับประกันความมั่นคงทางสังคมขั้นพื้นฐานที่กำหนดขึ้นในระดับชาติ เพื่อป้องกันและบรรเทาความยากจน ความเปราะบาง และการถูกกีดกันทางสังคม โดยมุ่งหลักประกันให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นและความมั่นคงทางรายได้ขั้นพื้นฐานตลอดช่วงชีวิต (Life Cycle) ตั้งแต่วัยเด็ก วัยแรงงาน (เมื่อเจ็บป่วย ว่างาน หรือทุพพลภาพ) ไปจนถึงวัยชรา ตามข้อเสนอแนะฉบับที่ 202 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Recommendation No. 202) ซึ่งในบริบทของแรงงานนอกระบบ หลักประกันนี้เปรียบเสมือนขั้นฐานราก (Tier 0) ที่มีจะอยู่ในรูปแบบสวัสดิการที่รัฐจัดสรรให้โดยไม่ต้องร่วมจ่ายสมทบ (Non-contributory) เช่น ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เงินอุดหนุนเด็กเล็ก และเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (อ้างอิง: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO), *Social Protection Floors Recommendation*, 2012 (No. 202); และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), *การพัฒนาชุดสวัสดิการสำหรับแรงงานนอกระบบเมื่อเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ*, 2566)

- **ปฏิรูปประกันสังคม มาตรา 40 สู่ระบบสมทบแบบยืดหยุ่น (Micro-Contributions)**
ปรับปรุงแบบการจ่ายเงินสมทบให้สอดคล้องกับรายได้ที่ไม่สม่ำเสมอ เช่น การหักเงินสมทบรายวันหรือรายเที่ยว ผ่านแอปพลิเคชันของรัฐหรือแพลตฟอร์ม พร้อมนำโมเดลของรัฐที่ร่วมจ่ายสมทบ (Matching Fund) แบบประเทศมาเลเซีย²³มาประยุกต์ใช้ โดยรัฐช่วยสมทบเพิ่มตามความสม่ำเสมอของการออม
- **การจัดตั้งกองทุนคุ้มครองอุบัติเหตุฉุกเฉินสำหรับแรงงานนอกระบบแบบใหม่ (Gig Workers)**
ออกมาตรการคุ้มครองอุบัติเหตุทันทีสำหรับไรเดอร์และแรงงานแพลตฟอร์ม โดยรัฐร่วมอุดหนุนและกำหนดให้แพลตฟอร์มที่มีการใช้อัลกอริทึมจัดสรรงานต้องร่วมจ่ายสมทบเข้ากองทุนนี้
- **ยกระดับสำนักงานแรงงานประจำจังหวัดเป็นศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ (One-Stop Service)**
ปรับโฉมเป็นศูนย์บริการสำหรับคนทำงานทุกสถานะ ครอบคลุมการขึ้นทะเบียน การให้คำปรึกษาด้านสวัสดิการ การส่งต่อการฝึกทักษะ และเป็นศูนย์รับเรื่องร้องเรียนสำหรับแรงงานอิสระ ซึ่งถือเป็นการส่งสัญญาณเชิงสัญลักษณ์ที่สำคัญของการปรับบทบาทกระทรวงแรงงาน

6.2 ระยะกลาง (Structural Reform: ภายใน 1-3 ปี): สวัสดิการที่โอนย้ายได้และมาตรฐานแพลตฟอร์ม

- **การผลักดันระบบสวัสดิการที่แรงงานสามารถโอนย้ายสิทธิติดตัวไปได้²⁴ (Portable Welfare)**
ปฏิรูประบบประกันสังคมให้สิทธิประโยชน์ยึดติดกับตัวบุคคลไม่ใช่นายจ้าง เพื่อให้แรงงานสามารถสะสมสิทธิได้ต่อเนื่องแม้จะเปลี่ยนผ่านสถานะการจ้างงานจากลูกจ้างประจำไปเป็นแรงงานอิสระก็ตาม
- **การพัฒนาทักษะเฉพาะกลุ่ม (Targeted Upskilling)**
ยกเลิกการใช้หลักสูตรแบบเดียวที่ครอบคลุมทุกกลุ่มแรงงาน (One-Size-Fits-All) และออกแบบทักษะให้ตรงกับลักษณะงาน เช่น ทักษะการตลาดดิจิทัลและมาตรฐานสินค้าสำหรับเกษตรกร ทักษะความปลอดภัยและต่อ ยอดธุรกิจสำหรับไรเดอร์ และทักษะด้านลิขสิทธิ์หรือภาษาต่างประเทศสำหรับฟรีแลนซ์ดิจิทัล

²³ โครงการต้นแบบของประเทศมาเลเซีย คือ โครงการ i-Saraan ภายใต้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งชาติมาเลเซีย (Employees Provident Fund: EPF/KWSP) ซึ่งเป็นระบบการออมภาคสมัครใจสำหรับแรงงานอิสระ ผู้ไม่มีรายได้ประจำ และแรงงานในเศรษฐกิจแบบกิ๊ก โดยรัฐบาลมาเลเซียจ่ายเงินจูงใจสมทบ (Matching Contribution) เพิ่มในอัตราร้อยละ 20 ของเงินสมทบโดยสมัครใจ สูงสุดไม่เกิน 500 ริงกิตต่อปี และมีเพดานตลอดชีพ 5,000 ริงกิต หรือจนถึงอายุ 60 ปี แล้วแต่อย่างใดถึงก่อน เพื่อสร้างแรงจูงใจให้แรงงานนอกระบบเข้าสู่ระบบการออมเพื่อวัยเกษียณ นอกจากนี้ EPF ยังมีความร่วมมือกับแพลตฟอร์มดิจิทัล เช่น GoGet Malaysia เพื่อพัฒนาฟีเจอร์การออมผ่านแอปพลิเคชัน โดยให้รายได้สุทธิที่แรงงานได้รับผ่านแพลตฟอร์ม รวมถึงโบนัสที่เข้าเงื่อนไข สามารถนำมาใช้เป็นฐานสำหรับการส่งเงินสมทบเข้ากองทุนได้ สะท้อนแนวทางการออกแบบระบบสมทบที่ยืดหยุ่นและสอดคล้องกับลักษณะรายได้ของแรงงานแพลตฟอร์ม (อ้างอิง: Employees Provident Fund Malaysia, *i-Saraan: Voluntary Contributions for the Self-Employed*; Digital News Asia, *GoGet Launches Integrated Savings with EPF*; คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, *โครงการพัฒนานโยบายเพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตและคุ้มครองแรงงานนอกระบบ*; และ ธนาคารโลก (World Bank), *Informal Employment in Malaysia: Trends, Challenges and Opportunities for Reform*)

²⁴ สวัสดิการที่แรงงานสามารถโอนย้ายสิทธิติดตัวไปได้ (Portable Welfare) หมายถึง ระบบสิทธิประโยชน์และหลักประกันทางสังคมที่ถูกออกแบบมาให้ผูกติดอยู่กับตัวบุคคล (Individual-based) แทนที่จะผูกติดกับ “สถานะการจ้างงาน” หรือ “นายจ้าง” ระบบนี้ช่วยให้แรงงานสามารถโอนย้ายหรือรักษาสหสิทธิประโยชน์สะสมของตนเองไว้ได้อย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนงาน เปลี่ยนนายจ้าง หรือเคลื่อนย้ายสถานะสลับไปมาระหว่างการเป็นแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบก็ตาม ซึ่งเป็นกลไกที่สอดคล้องกับรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่นในอนาคตและเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (อ้างอิง: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO), *การทบทวนการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย: การทบทวนระบบบำนาญในประเทศไทย*; และ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI), *โครงการการออกแบบระบบประกันสังคมที่รองรับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการทำงานในอนาคต*)

- การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแลแรงงานแพลตฟอร์ม (Platform Work Regulation)

ออกกฎหมายแยกจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานเดิม โดยศึกษาเทียบเคียงกับแนวทางของสิงคโปร์²⁵ และญี่ปุ่น²⁶ โดยกำหนดมาตรฐานความคุ้มครองขั้นต่ำโดยไม่สูญเสียความยืดหยุ่นของรูปแบบงาน เช่น การเปิดเผยวิธีคำนวณค่าตอบแทนต่อรอบ สิทธิในการอุทธรณ์เมื่อถูกระงับบัญชี (Ban) และสิทธิในการรวมกลุ่มเจรจาต่อรอง

6.3 ระยะยาว (Systematic Integration: ภายใน 3-5 ปี): สืบทอดพื้นฐานถ้วนหน้าและการปรับโครงสร้างองค์กร

- การยกเลิกสิทธิขั้นพื้นฐานออกจากสถานะ “ลูกจ้าง”

เดินหน้าสู่การยกระดับหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor) แบบถ้วนหน้า ตามมาตรฐานข้อเสนอแนะฉบับที่ 202 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Recommendation No. 202) ที่รับรองว่าคนทำงานทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด ต้องได้รับความคุ้มครองพื้นฐาน ด้านสุขภาพ อุบัติเหตุ และรายได้ยามชราภาพ

- การบูรณาการข้อมูลระดับชาติ (Single National ID Database)

เชื่อมโยงข้อมูลแรงงาน ภาษี ประกันสังคม และสวัสดิการ เข้าด้วยกันผ่านเลขประจำตัวประชาชน เพื่อติดตาม (Track) เส้นทางชีวิตการทำงาน และสามารถจัดสรรสวัสดิการแบบมุ่งเป้า (Targeted) ได้อย่างแม่นยำและยั่งยืน

- การปรับโครงสร้างกระทรวงแรงงาน (Organizational Restructuring)

พิจารณาจัดตั้งกรมหรือสำนักงานบริหารแรงงานอิสระและเศรษฐกิจแพลตฟอร์มเป็นการเฉพาะ พร้อมทั้งยุบรวมภารกิจที่ซ้ำซ้อน เพื่อให้โครงสร้างกระทรวงแรงงานสามารถตอบสนองต่อโลกการทำงานที่ลูกจ้างในระบบไม่ใช่คนส่วนใหญ่ของประเทศอีกต่อไป

²⁵ ประเทศสิงคโปร์ได้ตราพระราชบัญญัติแรงงานแพลตฟอร์ม (Platform Workers Act 2024) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 2568 โดยกำหนดหมวดหมู่สถานะทางกฎหมายแบบใหม่ เพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองขั้นต่ำ 3 ด้าน ได้แก่ การชดเชยเมื่อบาดเจ็บจากการทำงาน (Work Injury Compensation Act: WICA) การสมทบเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund: CPF) และสิทธิในการมีตัวแทนผ่านสมาคมแรงงานแพลตฟอร์ม (Platform Work Associations) เพื่อเจรจาต่อรอง โดยไม่ต้องสูญเสียความยืดหยุ่นของรูปแบบงาน (อ้างอิง: Ministry of Manpower Singapore, Platform Workers Act 2024)

²⁶ ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองฟรีแลนซ์หรือผู้รับงานอิสระในธุรกรรมแบบรับมอบงาน (Act on Ensuring Proper Transactions Involving Specified Entrusted Business Operators หรือ Freelance Act) เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2567 โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงาน เช่น บังคับให้ผู้ว่าจ้างต้องแสดงรายละเอียดงาน ค่าตอบแทน และวันจ่ายค่าตอบแทนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์ จ่ายค่าตอบแทนภายใน 60 วัน ห้ามลดค่าตอบแทนอย่างไม่เป็นธรรม และต้องจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการรักษาสสมดุลชีวิตและการทำงาน (Work-life Balance) (อ้างอิง: DLA Piper (2025), *New Gig Economy Worker Protections Have Been Introduced*; และ Japan Labor Issues, *Labor Law Policy on Freelance Work*)

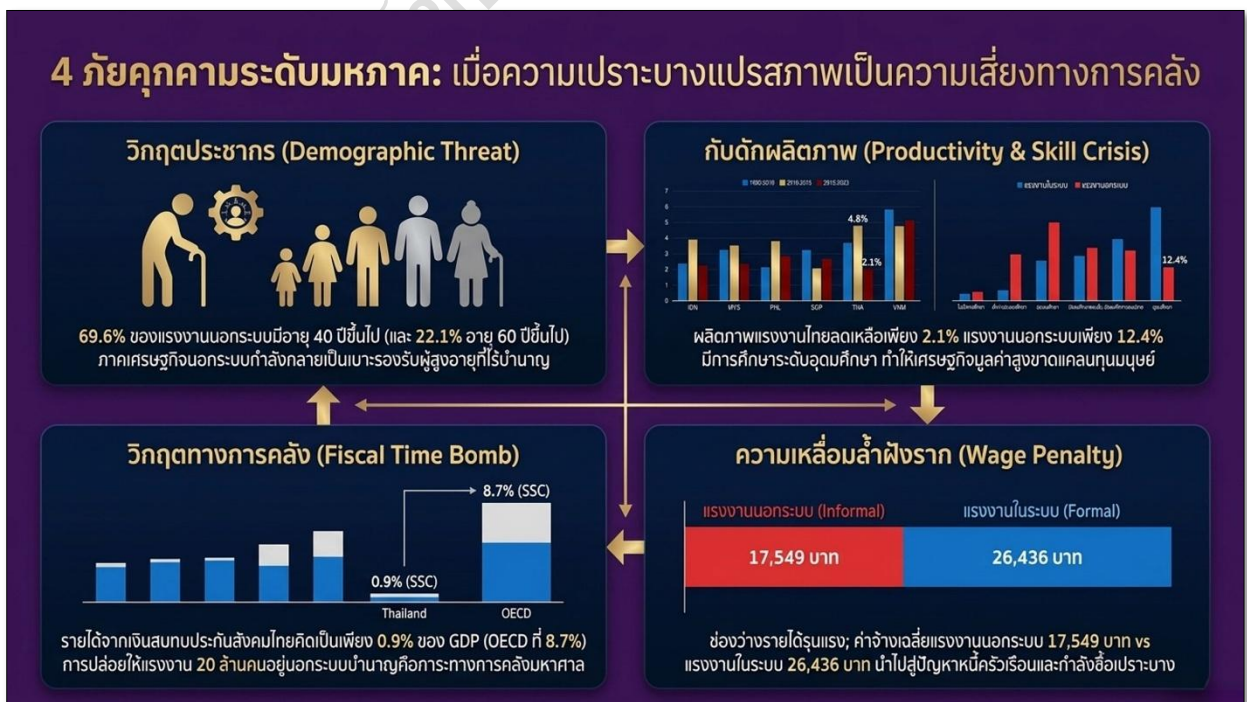
7. บทสรุป

สถานการณ์แรงงานนอกระบบที่มีสัดส่วนสูงเกินครึ่งหนึ่งของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ไม่ใช่เพียงปัญหาด้านสวัสดิการเฉพาะกลุ่ม แต่คือความเสี่ยงระดับชาติ (National Risk) ที่เกี่ยวพันโดยตรงกับขีดความสามารถในการแข่งขัน การจัดเก็บรายได้ของรัฐ และความมั่นคงทางสังคมของประเทศไทย

หากภาครัฐยังคงรักษาสถานะเดิม (Status Quo) และปล่อยให้ประชากรวัยแรงงานกว่า 20 ล้านคนต้องแบกรับความเสี่ยงด้านอุบัติเหตุ สุขภาพ และรายได้ยามชราภาพด้วยตนเอง ภายใต้ระบบสวัสดิการที่ขาดความเชื่อมโยง ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับวิกฤตทางการคลังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทันที้ที่ประเทศก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super-Aged Society) ในทศวรรษหน้า

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย (Policy Roadmap) ในบทวิเคราะห์ฉบับนี้ ถือเป็นแนวทางในการก้าวออกจากกับดักเชิงโครงสร้าง กระทรวงแรงงานจำเป็นต้องเร่งบูรณาการข้อมูล (Data Integration) ผลักดันระบบสวัสดิการที่โอนย้ายสิทธิติดตัวไปได้ (Portable Welfare) และตรากฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับดูแลแรงงานแพลตฟอร์มที่ตั้งอยู่บนมาตรฐานความเสี่ยง โดยก้าวข้ามข้อจำกัดของสถานะความเป็น “ลูกจ้าง”

เวลาในการปรับตัวของประเทศไทยมีจำกัด การปฏิรูปโครงสร้างและบทบาทของกระทรวงแรงงานตามข้อเสนอนี้ จึงไม่ใช่เพียงทางเลือก แต่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเปลี่ยนความเปราะบางของแรงงานอิสระให้กลายเป็นพลังขับเคลื่อนใหม่ (New Engine of Growth) พร้อมทั้งยกระดับหลักประกันทางสังคมขั้นพื้นฐาน (Social Protection Floor) เพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะไม่มีคนทำงานคนใดในประเทศไทยถูกทิ้งไว้ข้างหลัง



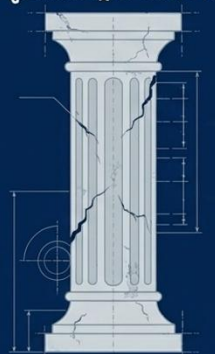
โครงสร้างที่มีการแบ่งแยก (Double Dual-Market): จุดบอดของกฎหมายและการปลักภาระในยุคดิจิทัล

สถานะแรงงาน (Worker Profile)	อำนาจต่อรอง & ความยืดหยุ่น (Power & Flexibility)	ความเสี่ยง & การคุ้มครอง (Risk & Protection)
แรงงานชั้นที่ 1 (ในระบบ / ลูกจ้าง)	สูง (มีสัญญาจ้างและสภาพ)	ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเต็มรูปแบบ (ประกันสังคม ม.33, กองทุนเงินทดแทน)
แรงงานชั้นที่ 2 (นอกระบบ - High-Skill Gig) (เช่น โปรแกรมเมอร์, ทักษะวิชาชีพ)	สูงมาก (กำหนดค่าจ้างเอง, ใช้แพลตฟอร์มขยายโอกาส)	ต่ำ (รับความเสี่ยงเอง แต่มีรายได้ชัดเจนเพียงพอ)
แรงงานชั้นที่ 2 (นอกระบบ - Low-Skill Gig) (เช่น ไสเดอร์, รับงานย่อย)	ต่ำมาก (ถูกควบคุมโดยเงื่อนไขอัลกอริทึม, ขาดอำนาจต่อรองค่าจ้าง)	วิกฤต (แบกรับความเสี่ยง 100%, อุบัติเหตุ, เผชิญสารเคมี 78.5 % เข้าไม่ถึงสวัสดิการ แพลตฟอร์มเนื่องจากเงื่อนไขข้อเงื่อนไข)

สิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกผูกขาดด้วยคำว่า “ลูกจ้าง” ทำให้เกิดช่องโหว่
นโยบายแบบมาตรฐานเดียว (One-Size-Fits-All) ไม่สามารถใช้กำกับดูแลเศรษฐกิจแพลตฟอร์มที่มีความเหลื่อมล้ำซ้อนทับได้

การเปลี่ยนผ่านเชิงยุทธศาสตร์: นิยามใหม่ของ ‘กระทรวงแรงงาน’

ผู้บังคับใช้กฎหมายแรงงาน



(คุ้มครองเฉพาะ ‘ลูกจ้าง’)



โครงสร้างองค์กรต้องก้าวข้ามขอบเขตของกฎหมายแรงงานแบบดั้งเดิม
เพื่อสอดคล้องกับพลวัตของตลาดแรงงานไร้พรมแดน

แผนปฏิบัติการเชิงนโยบาย (Policy Roadmap): สู่หลักประกันทางสังคมที่ยั่งยืน

