

พัฒนาการการคุ้มครองลูกจ้างเหมาค่าแรงสู่แรงงานแพลตฟอร์ม: บทวิเคราะห์เชิงกฎหมาย  
และนโยบายภายใต้มาตรา 11/1 และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอิสระของไทย  
Evolution of Labour Protection from Subcontracted Employees to Platform  
Workers: A Legal and Policy Examination of Section 11/1 and Thailand's Draft  
Independent Workers Protection Act

สมทรง รักษาพล<sup>1</sup> และ รุ่งรัตนา เจริญจิตต์<sup>2</sup>

Somsong Raksapol<sup>1</sup>, and Roongrattana Jaroenjitt<sup>2</sup>

Receive November 21, 2025; Retrieved December 15, 2025; Accepted January 21, 2026

### บทคัดย่อ

บทความนี้วิเคราะห์พัฒนาการการคุ้มครองแรงงานไทยจาก “ลูกจ้างเหมาค่าแรง” สู่ “แรงงานแพลตฟอร์ม” ภายใต้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดแรงงานในช่วงกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา แม้มาตรา 11/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะถูกออกแบบให้ผู้ประกอบกิจการต้องรับผิดชอบสิทธิของลูกจ้างเหมาค่าแรงในฐานะนายจ้างโดยนิตินัย แต่ข้อจำกัดด้านถ้อยคำและการตีความทางกฎหมายยังส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้เข้าไม่ถึงสิทธิและสวัสดิการอย่างแท้จริง ขณะเดียวกัน การเติบโตของเศรษฐกิจแพลตฟอร์มได้ก่อให้เกิดแรงงานรูปแบบใหม่ที่มักถูกจัดเป็นผู้รับงานอิสระ ทั้งที่อยู่ภายใต้การควบคุมเชิงอัลกอริทึมและขาดหลักประกันทางสังคม

บทความนี้ตั้งคำถามว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานไทยสามารถพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อรองรับแรงงานที่อยู่ในความสัมพันธ์การจ้างงานรูปแบบใหม่ได้อย่างไร โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบการวิจัยเอกสารทางกฎหมาย (doctrinal legal research) ร่วมกับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและเชิงนโยบาย (comparative and policy analysis) บนกรอบแนวคิดความสัมพันธ์แรงงานแบบสามเหลี่ยม แนวคิดงานที่มีคุณค่า และข้อถกเถียงว่าด้วยข้อจำกัดของกฎหมายแรงงานในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม

บทความเสนอองค์ความรู้ใหม่สามประการ ได้แก่ (1) การตีความมาตรา 11/1 เป็นต้นแบบของแนวคิด “นายจ้างเชิงหน้าที่ (functional employer)” (2) การออกแบบโมเดลคุ้มครองแบบบูรณาการสำหรับทั้งลูกจ้างเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์ม และ (3) การทำความเข้าใจพัฒนาการกฎหมายแรงงานผ่านกรอบ “policy-law feedback loop” เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการปรับปรุงกฎหมายเดิมและการพัฒนากฎหมายใหม่ อันมุ่งยกระดับสิทธิแรงงานให้เข้าใกล้มาตรฐานงานที่มีคุณค่าในบริบทเศรษฐกิจดิจิทัล

**คำสำคัญ:** จ้างเหมาค่าแรง, แรงงานแพลตฟอร์ม, มาตรา 11/1, งานที่มีคุณค่า, นโยบายแรงงานไทย

<sup>1,2</sup>สาขาวิชากฎหมายกับการบริหาร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

<sup>1,2</sup>Department of Law and Administration, Faculty of Law, Krirk University

Email: roongrattana09@gmail.com<sup>1</sup>



## Abstract

This article examines the evolution of labour protection in Thailand from subcontracted employees to platform workers in the context of long-term structural changes in the labour market. While Section 11/1 of the Labour Protection Act B.E. 2541 was intended to impose legal responsibility on business operators as employers for subcontracted workers, ambiguities in statutory language and judicial interpretation have limited its effectiveness. At the same time, the rapid expansion of the platform economy has produced a growing group of workers who are formally classified as independent contractors, despite being subject to algorithmic control and excluded from social protection.

The article addresses the question of how Thai labour law can be adapted to protect workers engaged in emerging forms of employment. It employs doctrinal legal research combined with comparative and policy analysis, drawing on the theoretical frameworks of triangular employment relationships, the concept of Decent Work, and debates on the regulatory limits of labour law in the platform economy.

The article offers three main contributions: (1) reconceptualising Section 11/1 as an early manifestation of the “functional employer” doctrine; (2) proposing an integrated labour protection model applicable to both subcontracted and platform workers; and (3) analysing the evolution of labour legislation through a “policy–law feedback loop” framework. Based on these insights, the article advances policy recommendations for reforming existing labour laws and developing new regulatory instruments to promote Decent Work standards in the digital economy.

**Keywords:** Subcontracted Labour, Platform Workers, Section 11/1, Decent Work, Thai Labour Policy

## บทนำ

ตลอดกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา โครงสร้างตลาดแรงงานไทยได้เปลี่ยนแปลงจากระบบการจ้างงานแบบลูกจ้างประจำไปสู่รูปแบบการจ้างงานที่ยืดหยุ่นมากขึ้น โดยเฉพาะการจ้างเหมาค่าแรงและการทำงานผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล แม้รูปแบบการจ้างงานดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและลดต้นทุนในการดำเนินธุรกิจ แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างด้านความเหลื่อมล้ำทางสิทธิและสวัสดิการ แรงงานจำนวนมากทำงานภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของผู้ประกอบกิจการหรือแพลตฟอร์มโดยตรง แต่ไม่สามารถเข้าถึงความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในระดับเดียวกับลูกจ้างประจำ ส่งผลให้ความมั่นคงในการทำงานและคุณภาพชีวิตของแรงงานกลุ่มนี้อยู่ในภาวะเปราะบางอย่างต่อเนื่อง



แม้มาตรา 11/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะถูกตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของนายจ้างในระบบเหมาค่าแรง โดยกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องรับผิดชอบสิทธิของลูกจ้างเหมาค่าแรงในฐานะนายจ้าง (Department of Labour Protection and Welfare, 2020) แต่ข้อจำกัดด้านถ้อยคำของกฎหมายและการตีความที่ไม่สอดคล้องกันในทางปฏิบัติยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญ ขณะเดียวกัน การเกิดขึ้นของแรงงานแพลตฟอร์มได้ท้าทายกรอบคิดดั้งเดิมของกฎหมายแรงงานอย่างรุนแรง เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้มักถูกจัดให้อยู่ในสถานะผู้รับงานอิสระ ทั้งที่มีลักษณะการทำงานที่สะท้อนความสัมพันธ์เชิงอำนาจและการควบคุมรูปแบบใหม่ งานวิชาการที่มีอยู่ส่วนใหญ่มุ่งศึกษาแรงงานเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์มแยกออกจากกัน ส่งผลให้ขาดกรอบการวิเคราะห์ที่สามารถอธิบายปัญหาเชิงโครงสร้างร่วมของแรงงานทั้งสองกลุ่มได้อย่างเป็นระบบ

จากบริบทดังกล่าว บทความนี้ตั้งคำถามหลักว่า **กฎหมายคุ้มครองแรงงานไทยสามารถพัฒนาและปรับใช้เครื่องมือทางกฎหมายอย่างไร เพื่อรองรับแรงงานที่อยู่ในความสัมพันธ์การจ้างงานรูปแบบใหม่ซึ่งมีลักษณะซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์พัฒนาการของการคุ้มครองลูกจ้างเหมาค่าแรงภายใต้มาตรา 11/1 และ (2) ศึกษาความท้าทายของการคุ้มครองแรงงานแพลตฟอร์มภายใต้กรอบกฎหมายแรงงานเดิมและร่างกฎหมายแรงงานอิสระ การศึกษานี้ดำเนินการในลักษณะของ **การวิเคราะห์เชิงกฎหมายและนโยบาย (legal-policy analysis)** โดยใช้การวิจัยเอกสารทางกฎหมาย (doctrinal legal research) ควบคู่กับการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและเชิงนโยบาย

บทความนี้แบ่งออกเป็นห้าส่วน ส่วนแรกนำเสนอกรอบแนวคิดและการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์แรงงานแบบสามเหลี่ยม แนวคิดงานที่มีคุณค่า และข้อจำกัดของกฎหมายแรงงานในบริบทเศรษฐกิจดิจิทัล ส่วนที่สองวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาการคุ้มครองลูกจ้างเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์มในประเทศไทย ส่วนที่สามนำเสนอองค์ความรู้ใหม่เกี่ยวกับการตีความมาตรา 11/1 ในฐานะต้นแบบแนวคิดนายจ้างเชิงหน้าที่และการออกแบบระบบคุ้มครองแบบบูรณาการ ส่วนที่สี่เสนอข้อเสนอเชิงนโยบายและกฎหมาย และส่วนสุดท้ายสรุปผลการศึกษาและชี้ให้เห็นทิศทางการพัฒนากฎหมายแรงงานในอนาคต

## สถานการณ์ปัจจุบัน

### 1. สถานการณ์ลูกจ้างเหมาค่าแรงในประเทศไทย

ตลอดกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ระบบจ้างเหมาค่าแรงได้กลายเป็นกลไกสำคัญในตลาดแรงงานไทย โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรม การผลิต และบริการ ข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ชี้ว่า แรงงานนอกระบบและแรงงานที่ไม่มีความมั่นคงในการจ้างงานคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของกำลังแรงงานทั้งหมด สะท้อนแนวโน้มการลดบทบาทของการจ้างงานแบบลูกจ้างประจำอย่างต่อเนื่อง (National Statistical Office, 2022) ขณะที่การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ระบุว่า ระบบเหมาค่าแรงถูกใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการลดต้นทุนแรงงานและเพิ่มความยืดหยุ่นขององค์กร แต่แลกมากับความแตกต่างด้านค่าจ้าง สวัสดิการ และความมั่นคงในการทำงานระหว่างลูกจ้างประจำกับลูกจ้างเหมาค่าแรงอย่างมีนัยสำคัญ (Thailand Development Research Institute (TDRI), 2013)



แม้มาตรา 11/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการต้องรับผิดชอบต่อสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างเหมาค่าแรงโดยไม่เลือกปฏิบัติ (Department of Labour Protection and Welfare, 2020) แต่ผลการบังคับใช้ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัด การตีความคำว่า “งานส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิต” และ “สิทธิประโยชน์ที่เป็นธรรม” ที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้แรงงานจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น ค่าจ้างที่เป็นธรรม วันลา และสวัสดิการด้านความมั่นคงทางสังคมได้อย่างแท้จริง สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนปัญหาความสัมพันธ์แรงงานแบบสามเหลี่ยม (triangular employment relationship) ที่ความรับผิดชอบต่อด้านสิทธิแรงงานถูกแยกออกจากอำนาจควบคุมการทำงาน และทำให้หลักการ “งานที่มีคุณค่า (Decent Work)” ในมิติความมั่นคงและความเป็นธรรมไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างครบถ้วน

## 2. สถานการณ์แรงงานแพลตฟอร์มในเศรษฐกิจดิจิทัล

การขยายตัวของเศรษฐกิจแพลตฟอร์มในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา เช่น บริการเรียกรถและจัดส่งอาหาร ได้ก่อให้เกิดแรงงานรูปแบบใหม่จำนวนมาก โดยรายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization (ILO), 2023) ระบุว่า แร้งงานแพลตฟอร์มจำนวนมากถูกจัดให้อยู่ในสถานะผู้รับงานอิสระ แม้ในทางปฏิบัติจะอยู่ภายใต้การควบคุมผ่านอัลกอริทึม ระบบการให้คะแนน และเงื่อนไขของแพลตฟอร์ม ข้อมูลเชิงประจักษ์ชี้ว่าแรงงานกลุ่มนี้เผชิญความเสี่ยงด้านรายได้ผันผวน ชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่นแต่ไม่แน่นอน และการขาดหลักประกันด้านความปลอดภัยและการประกันสังคม

ในประเทศไทย งานศึกษาล่าสุดพบว่าแรงงานแพลตฟอร์มจำนวนมาก มีรายได้ไม่สม่ำเสมอและต้องแบกรับต้นทุนการทำงานด้วยตนเอง ขณะที่ยังไม่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายแรงงานฉบับเดิม สถานการณ์ดังกล่าวนำไปสู่ความพยายามของภาครัฐในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอิสระเพื่อกำหนดหลักประกันขั้นต่ำ เช่น ความปลอดภัย รายได้ขั้นต่ำ และการเข้าถึงระบบประกันสังคม อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบเชิงประจักษ์ยังสะท้อนว่ากรอบกฎหมายที่เสนออยู่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์แรงงานแบบสามเหลี่ยมในระบบแพลตฟอร์มได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะในมิติของอำนาจควบคุม ความรับผิดชอบ และการกระจายความเสี่ยง (Buengkrai, W. & Kritlakwong, S., 2013; Wantanasombut, A. et al., 2021; Trisadikoon, K., 2024)

เมื่อพิจารณาภายใต้กรอบแนวคิดงานที่มีคุณค่า จะเห็นว่าแรงงานแพลตฟอร์มยังขาดองค์ประกอบสำคัญทั้งในด้านความมั่นคงในการทำงาน การคุ้มครองทางสังคม และสิทธิในการมีเสียงต่อรอง สถานการณ์ดังกล่าวจึงสะท้อนความจำเป็นในการพัฒนากรอบกฎหมายและนโยบายที่สามารถเชื่อมโยงการคุ้มครองลูกจ้างเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์มเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ เพื่อรองรับรูปแบบการจ้างงานที่ซับซ้อนในเศรษฐกิจดิจิทัล ร่วมสมัย

## การทบทวนวรรณกรรม

### 1. ทฤษฎีความสัมพันธ์แรงงานแบบสามเหลี่ยม (Triangular Employment Relationship)

ทฤษฎีความสัมพันธ์แรงงานแบบสามเหลี่ยมอธิบายว่า ความสัมพันธ์แรงงานร่วมสมัยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงโครงสร้างสองฝ่ายระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง แต่มี “ตัวกลาง” เช่น ผู้รับเหมา บริษัทจัดหางาน หรือแพลตฟอร์มดิจิทัล เข้ามามีบทบาทในการควบคุมและจัดการงาน ส่งผลให้เกิดโครงสร้างสามฝ่าย ได้แก่



ผู้ประกอบการ ตัวกลาง และผู้ปฏิบัติงาน แนวคิดนี้ถูกพัฒนาโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เพื่ออธิบายสถานการณ์ที่แรงงานอยู่ในสภาพพึ่งพิงทางเศรษฐกิจและการจัดการงาน แต่กลับไม่ถูกจัดให้อยู่ในสถานะลูกจ้างตามกฎหมาย โดย ILO เสนอหลัก “ความเป็นจริงเหนือรูปแบบทางกฎหมาย” ให้พิจารณาจากการควบคุม การบูรณาการเข้ากับองค์กร และลักษณะค่าตอบแทน มากกว่าชื่อเรียกของสัญญา (ILO, 2003; Bartkiw, T., 2013)

ในประเทศไทย ความสัมพันธ์แรงงานแบบสามเหลี่ยมปรากฏชัดในระบบจ้างเหมาค่าแรง โดยเฉพาะภายใต้มาตรา 11/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งพยายามกำหนดให้ผู้ประกอบการเป็นผู้รับผิดชอบสิทธิแรงงานในฐานะนายจ้าง อย่างไรก็ตาม งานวิจัยชี้ว่าถ้อยคำของกฎหมาย เช่น “งานส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิต” และ “สิทธิประโยชน์ที่เป็นธรรม” ยังคงมีความกำกวม ทำให้การตีความของศาลและหน่วยงานรัฐไม่สอดคล้องกัน และแรงงานบางส่วนยังถูกเลือกปฏิบัติด้านค่าจ้างและสวัสดิการ (Buengkrai, W. & Kritlakwong, S, 2013)

บทความนี้ใช้ทฤษฎีความสัมพันธ์แรงงานแบบสามเหลี่ยมเป็นกรอบวิเคราะห์เชิงโครงสร้าง เพื่ออธิบายว่าปัญหาการคุ้มครองแรงงานไม่ได้เกิดจากการขาดกฎหมาย หากแต่เกิดจากการตีความที่ความรับผิดชอบตามกฎหมายไม่สอดคล้องกับอำนาจควบคุมการทำงานจริง กรอบแนวคิดนี้จึงเป็นฐานสำคัญในการตีความมาตรา 11/1 ใหม่ในฐานะต้นแบบของแนวคิด “นายจ้างเชิงหน้าที่ (functional employer)” และใช้ขยายไปสู่บริบทแรงงานแพลตฟอร์มในลำดับถัดไป

## 2. แนวคิด “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work)

แนวคิด “งานที่มีคุณค่า” (Decent Work) ของ International Labour Organization (ILO) ถูกเสนอเป็นกรอบสากลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1999 (ILO, 1999) โดยเน้นว่าการทำงานที่มีคุณค่าต้องประกอบด้วยสี่เสาหลัก ได้แก่ การมีงานทำอย่างมีศักดิ์ศรี การคุ้มครองทางสังคม สิทธิในที่ทำงาน และการมีเสียงของแรงงาน แนวคิดนี้ชี้ว่า งานที่มีรายได้เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ หากขาดความมั่นคง ความปลอดภัย และสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน

ในบริบทไทย แรงงานเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์มจำนวนมากยังไม่สามารถเข้าถึงองค์ประกอบหลักของ Decent Work โดยเฉพาะด้านความมั่นคงในการทำงาน การคุ้มครองทางสังคม และสิทธิในการรวมตัว แม้มาตรา 11/1 จะมีเจตนาลดความเหลื่อมล้ำ แต่ข้อจำกัดด้านการตีความและการบังคับใช้ทำให้แรงงานยังเข้าไม่ถึงมาตรฐานดังกล่าวอย่างแท้จริง ขณะที่แรงงานแพลตฟอร์มถูกจัดเป็นผู้รับงานอิสระและตกหล่นจากระบบประกันสังคม (ILO, 2021; Trisadikoon, K. 2024)

บทความนี้ใช้กรอบ Decent Work เป็นเกณฑ์เชิงนโยบายในการประเมินว่ากฎหมายแรงงานไทย ทั้งมาตรา 11/1 และร่างกฎหมายแรงงานอิสระ สามารถยกระดับคุณภาพงานของแรงงานรูปแบบใหม่ได้มากน้อยเพียงใด และใช้เป็นฐานในการออกแบบโมเดลคุ้มครองแบบบูรณาการที่ไม่ทำให้แรงงานแพลตฟอร์มกลายเป็น “แรงงานชั้นรอง”

## 3. ข้อจำกัดของการคุ้มครองแรงงานในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม

วรรณกรรมร่วมสมัยชี้ว่า เศรษฐกิจแพลตฟอร์มสร้างรูปแบบการควบคุมแรงงานผ่านอัลกอริทึม (algorithmic management) ซึ่งแตกต่างจากการสั่งงานโดยตรงแบบดั้งเดิม ทำให้สถานะของแรงงานถูกจัดเป็นผู้รับงานอิสระ แม้จะอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มข้น (Trisadikoon, K., 2024)



กฎหมายแรงงานไทยยังยึดนิยามลูกจ้างจากการมีคำสั่งโดยตรงและโครงสร้างสองฝ่าย ส่งผลให้แรงงานแพลตฟอร์มไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ประกันสังคม และสิทธิรวมตัว อีกทั้งยังขาดกลไกอุทธรณ์ที่เป็นธรรมเมื่อถูกตัดสิทธิจากแพลตฟอร์ม (Trisadikoon, K., 2024)

บทความนี้นำข้อจำกัดดังกล่าวมาใช้เป็นฐานในการวิพากษ์กรอบกฎหมายแรงงานเดิม และเชื่อมโยงกับแนวคิด “functional employer” เพื่อเสนอว่าการควบคุมผ่านอัลกอริทึมควรถูกพิจารณาเป็นอำนาจนายจ้างในเชิงหน้าที่

#### 4.4 แนวคิดเชิงกฎหมายและนโยบายเปรียบเทียบ

งานวิจัยและเอกสารนโยบายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะของ ILO, OECD และสหภาพยุโรป ชี้ว่าหลายประเทศได้พัฒนากฎหมายใหม่เพื่อรองรับงานแพลตฟอร์ม เช่น การสันนิษฐานสถานะลูกจ้าง การกำกับอัลกอริทึม และการคุ้มครองสิทธิรวมกลุ่ม (Berg, J. et al., 2018; OECD, International Labour Organization, & European Union, 2023)

เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กฎหมายไทยยังตั้งอยู่บนสมมติฐานความสัมพันธ์แรงงานแบบสองฝ่าย และขาดกลไกเฉพาะในการกำกับแพลตฟอร์มในฐานะนายจ้างดิจิทัล

บทความนี้ใช้กฎหมายเปรียบเทียบเป็นฐานในการเสนอแนวทางเชิงนโยบายสำหรับไทย โดยไม่ถ่ายแบบโดยตรง แต่ปรับให้สอดคล้องกับบริบทกฎหมายแรงงานและระบบสวัสดิการไทย

ตารางที่ 1 ตารางสังเคราะห์ข้อค้นพบจากแนวคิดเชิงทฤษฎีและนัยเชิงกฎหมาย

แนวคิด	แกนสำคัญ	ช่องว่างที่พบ	นัยเชิงกฎหมาย/นโยบาย
Triangular Employment	ความสัมพันธ์แรงงานหลายฝ่าย	ความรับผิดชอบไม่สอดคล้องอำนาจควบคุม	ต้องยึดสภาพการทำงานจริง
Decent Work	งานต้องมีสิทธิและความมั่นคง	แรงงานใหม่เข้าไม่ถึงสวัสดิการ	ใช้เป็นเกณฑ์ออกแบบกฎหมาย
Platform Economy Limits	การควบคุมด้วยอัลกอริทึม	นิยามลูกจ้างไม่ทันสมัย	ต้องปรับสถานะแรงงาน
Comparative Law	กฎหมายใหม่ต่างประเทศ	ไทยยังยึดกรอบเดิม	ปรับเชิงบริบท ไม่ลอกแบบ

#### การส่งเสริมการคุ้มครองลูกจ้างเหมาค่าแรงสู่แรงงานแพลตฟอร์ม

บทความนี้เสนอองค์ความรู้ใหม่ 3 ประการเพื่อทำความเข้าใจความสัมพันธ์แรงงานสมัยใหม่ และเพื่อออกแบบกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจดิจิทัลและการจ้างงานหลายรูปแบบ ได้แก่ (1) การตีความมาตรา 11/1 ในฐานะต้นแบบแนวคิด “functional employer” (2) การพัฒนาโมเดลคุ้มครองแบบบูรณาการสำหรับแรงงานเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์ม และ (3) การอธิบายพัฒนาการกฎหมายผ่านกรอบ “policy-law feedback loop” ซึ่งสะท้อนวัฏจักรการแก้ปัญหาที่ผลิตปัญหาใหม่อย่างต่อเนื่อง

##### 1) มาตรา 11/1 ในฐานะต้นแบบ “functional employer”

มาตรา 11/1 สามารถตีความเป็นฐานคิดแบบ functional employer ที่ยึด “ผู้ควบคุมงานจริง” เป็นศูนย์กลางของความรับผิดชอบ ไม่ว่าจะมีการจัดทำสัญญาอย่างไร หากผู้ประกอบการเป็นผู้กำหนดมาตรฐาน



งาน ควบคุมกระบวนการผลิต และได้รับประโยชน์จากแรงงาน ก็สมควรถูกผูกให้รับผิดชอบต่อสิทธิแรงงานที่ทำงานลักษณะเดียวกับลูกจ้างประจำ แนวคิดนี้ช่วยลดช่องโหว่ของการผลัดความเสี่ยงไปยังผู้รับเหมาช่วง อย่างไรก็ตาม Buengkrai, W. & Kritlakwong, S. (2013) ชี้ว่ามาตรา 11/1 ยังมีความกำกวม เช่น นิยาม “งานส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิต” และ “สวัสดิการที่เป็นธรรม” ทำให้แรงงานบางส่วนยังไม่ได้รับสิทธิเท่าที่ควร ขณะเดียวกัน งานของ Trisadikoon, K. (2024) สะท้อนว่าแรงงานแพลตฟอร์มถูกควบคุมด้วยอัลกอริทึมในระดับสูง แต่กลับถูกจัดเป็นผู้รับงานอิสระ จึงตกหล่นจากการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเดิม

ในต่างประเทศ แนวคิดที่ใกล้เคียงกับ functional employer ถูกพัฒนาเพื่อรับมือกับ “ความสัมพันธ์หลายชั้น” และการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบของผู้ควบคุมงานจริง โดยในสหรัฐอเมริกาใช้แนวคิด “joint employer” ในการพิจารณาว่าฝ่ายที่มีอำนาจควบคุมเงื่อนไขการทำงาน (เช่น การกำหนดเวลา การกำกับคุณภาพงาน หรือการเลิกจ้าง) อาจต้องรับผิดชอบแม้ไม่ใช่ นายจ้างโดยสัญญา ขณะที่สหราชอาณาจักรใช้กรอบสถานะแรงงานที่ยืดหยุ่นกว่า “employee” เช่น “worker” เพื่อให้ผู้ทำงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมบางระดับได้รับสิทธิขั้นต่ำบางประการ และในสหภาพยุโรป แนวโน้มล่าสุดสะท้อนการใช้ “บทสันนิษฐานสถานะลูกจ้าง” และการกำกับการจัดการด้วยอัลกอริทึม โดยถือว่าหากแพลตฟอร์มมีลักษณะควบคุมงานอย่างมีนัยสำคัญ ก็อาจผูกความรับผิดชอบในเชิงหน้าที่ ทั้งหมดนี้ชี้ร่วมกันว่า “ผู้ควบคุมงานจริง” คือแกนของความรับผิดชอบในโลกแรงงานสมัยใหม่ และเป็นเหตุผลว่าทำไมการตีความมาตรา 11/1 แบบ functional employer จึงสามารถเชื่อมจากระบบเหมาค่าแรงไปสู่แพลตฟอร์มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## 2) โมเดล “การคุ้มครองแบบบูรณาการ” สำหรับแรงงานเหมาค่าแรง-แพลตฟอร์ม

องค์ความรู้ประการที่สองคือ โมเดลคุ้มครองแบบบูรณาการ (integrated / hybrid protection model) ที่ไม่ผูกสิทธิกับ “สถานะลูกจ้าง” เพียงอย่างเดียว แต่กำหนด สิทธิขั้นต่ำตามความเสี่ยงและระดับการควบคุม เพื่อให้แรงงานทุกรูปแบบเข้าถึงหลักประกันพื้นฐาน โดยสามารถออกแบบเป็น “แพ็คเกจ” ที่มีองค์ประกอบชัดเจน ดังนี้ (ก) กลุ่มเป้าหมาย (Target groups) ได้แก่ ลูกจ้างเหมาค่าแรงที่ทำงานในกระบวนการผลิต/ธุรกิจหลักของผู้ประกอบกิจการ แรงงานแพลตฟอร์มที่ถูกกำกับผ่านระบบจัดคิว คะแนนประเมิน หรือการตัดสินใจอัตโนมัติ และกลุ่มกึ่งลูกจ้าง-กึ่งอิสระ (dependent contractors) ที่พึ่งพิงรายได้จากแพลตฟอร์มหรือผู้ว่าจ้างรายเดียวในสัดส่วนสูง (Wantanasombut, A. et al., 2021) (ข) สิทธิขั้นต่ำ (Minimum rights package) ได้แก่ ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและโปร่งใส (รวมต้นทุนการทำงานที่ถูกผลักให้แรงงานแบกรับ) เวลาทำงานและการพักที่ปลอดภัย (รวมมาตรการลดความเสี่ยงจากแรงกดดันของระบบจัดงาน) ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (รวมอุบัติเหตุระหว่างปฏิบัติงาน) หลักประกันทางสังคมขั้นต่ำ (ประกันสังคม/กองทุนเสี่ยง/ประกันอุบัติเหตุ) และกลไกร้องเรียนและอุทธรณ์ที่มีประสิทธิภาพ (โดยเฉพาะกรณีลือภัย/ตัดสิทธิ) (ค) กลไกสมทบ/การเงิน (Contribution & financing) ได้แก่ หลัก “แบ่งความเสี่ยงตามอำนาจควบคุมและผลประโยชน์” (ผู้ประกอบการ/แพลตฟอร์มสมทบมากขึ้นเมื่อมีการควบคุมสูง) ทางเลือกการสมทบร่วม: แพลตฟอร์ม + แรงงาน + รัฐ (ในลักษณะ matched contribution) และกองทุนเฉพาะกิจสำหรับความเสี่ยงงานแพลตฟอร์ม (อุบัติเหตุ รายได้ผันผวน หรือการถูกตัดสิทธิ) และ (ง) กลไกกำกับและบังคับใช้ (Enforcement & governance) ได้แก่ ระบบตรวจสอบการปฏิบัติตามสิทธิขั้นต่ำ (inspection / audit) ความโปร่งใสของอัลกอริทึมในฐานะ “นายจ้างดิจิทัล” (อธิบายเกณฑ์จัดงาน/ลงโทษ/



ตัดสินสิทธิ) สิทธิให้มนุษย์ทบทวนการตัดสินใจอัตโนมัติ (human review) และมาตรการลงโทษและการเยียวยาที่มีผลจริง (เช่น คีร์สถานะบัญญัติ ชดเชยรายได้ระหว่างถูกตัดสิน)

โมเดลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อค้นพบของ ILO ที่ชี้ว่าแรงงานแพลตฟอร์มทั่วโลกแม้ถูกจัดเป็นอิสระแต่มีระดับการควบคุมสูงและเข้าไม่ถึงหลักประกัน ขณะทำงานศึกษาภายในไทยสะท้อนว่าไรเดอร์ “หลุดจากทั้งระบบแรงงานและระบบแพ่ง” ทำให้ขาดสิทธิพื้นฐาน บทความนี้จึงเสนอว่าการกำหนด “แพ็คเกจสิทธิขั้นต่ำ” ตามโครงสร้างความเสี่ยง เป็นทางออกเชิงระบบที่ไม่ปล่อยให้ความคุ้มครองผูกกับการตีความสถานะเพียงอย่างเดียว

### 3) วัฏจักรย้อนกลับระหว่างข้อจำกัดของ ม.11/1 และการออกแบบกฎหมายใหม่ (policy-law feedback loop)

องค์ความรู้ประการที่สามคือการทำความเข้าใจพัฒนาการกฎหมายแรงงานไทยผ่านกรอบ **policy-law feedback loop** ซึ่งชี้ว่า เมื่อกฎหมายเดิมมีข้อจำกัดในการจัดการความสัมพันธ์แรงงานรูปแบบใหม่ รัฐจะพยายามออกแบบกฎหมายใหม่เพื่อแก้ปัญหา แต่การออกแบบใหม่นั้นมักผลิต “คำถามชุดใหม่” เกี่ยวกับสถานะ สิทธิ และกลไกบังคับใช้ หากไม่วางระบบให้ครบถ้วน ย่อมเสี่ยงสร้างแรงงาน “ชายขอบถาวร” ในระยะยาว

เมื่อมองเชิงลำดับเวลา จะเห็นวงจรดังกล่าวอย่างชัดเจน (1) ช่วงหลังวิกฤตเศรษฐกิจและการปรับโครงสร้างการผลิต ทำให้ระบบเหมาค่าแรงขยายตัวและก่อปัญหาการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ (2) รัฐตอบสนองด้วยการเพิ่มมาตรา 11/1 เพื่อดึงผู้ประกอบการให้รับผิดชอบสิทธิแรงงาน (3) ในทางปฏิบัติกลับเกิดข้อถกเถียงเรื่องเกณฑ์ “งานส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิต” และ “สิทธิประโยชน์ที่เป็นธรรม” จนนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการบังคับใช้ (4) ต่อมาเศรษฐกิจแพลตฟอร์มขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้แรงงานจำนวนมากตกหล่นจากกรอบเดิมเพราะถูกจัดเป็นผู้รับงานอิสระ (5) ภาครัฐจึงผลักดันร่างกฎหมายใหม่ (เช่น ร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานอิสระ) เพื่อกำหนดหลักประกันขั้นต่ำ (6) แต่กฎหมายใหม่ยังสร้างโจทย์ใหม่เรื่องสถานะ “กึ่งลูกจ้าง-กึ่งอิสระ” กลไกสมทบ และการกำกับอัลกอริทึม หากไม่ยกระดับสิทธิให้ใกล้มาตรฐาน Decent Work ในระยะยาว แรงงานกลุ่มนี้อาจกลายเป็นแรงงานชั้นรองอย่างถาวร วัฏจักรดังกล่าวจึงชี้ว่า “การออกกฎหมายใหม่” ต้องเรียนรู้จากช่องโหว่เดิมของมาตรา 11/1 และออกแบบระบบบังคับใช้และความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับอำนาจควบคุมงานจริงตั้งแต่ต้น

## แนวทางในการส่งเสริมการคุ้มครองลูกจ้างเหมาค่าแรงสู่แรงงานแพลตฟอร์มภายใต้มาตรา 11/1 และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอิสระของไทย

### 1. การแก้ไขและปรับปรุงมาตรา 11/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้มีความชัดเจนเชิงบรรทัดฐาน

มาตรา 11/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีบทบาทสำคัญในการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบต่อสิทธิแรงงานที่ทำงานผ่านระบบเหมาค่าแรงในฐานะ “นายจ้างโดยนิตินัย” (Department of Labour Protection and Welfare, 2020) อย่างไรก็ตาม ปัญหาเชิงโครงสร้างของบทบัญญัตินี้อยู่ที่ความไม่ชัดเจนของถ้อยคำสำคัญ ได้แก่ “งานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตหรือ



ธุรกิจ” และการกำหนดเพียงให้จัด “สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรม” โดยไม่ระบุเกณฑ์ขั้นต่ำ ส่งผลให้การบังคับใช้ต้องพึ่งพาคดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และการตีความของศาลเป็นรายกรณี ซึ่งปรากฏความไม่สม่ำเสมอในแนวคำพิพากษาเกี่ยวกับความหมายของงานลักษณะเดียวกันและระดับสิทธิที่แรงงานพึงได้รับ แนวทางแก้ไขเชิงกฎหมายที่เสนอคือ (1) แก้ไขมาตรา 11/1 ให้มี **หลักเกณฑ์ตีความเชิงหน้าที่ (functional criteria)** เช่น ระดับการควบคุมงาน การบูรณาการแรงงานเข้ากับกระบวนการผลิตหลัก และการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่างานใดเป็น “ส่วนหนึ่งของกระบวนการผลิตหรือธุรกิจ” และ (2) กำหนด **กรอบสิทธิขั้นต่ำ** ที่ต้องไม่ต่ำกว่าลูกจ้างประจำในงานลักษณะเดียวกัน เช่น ค่าจ้าง สวัสดิการพื้นฐาน และความคุ้มครองด้านความปลอดภัยในการทำงาน

ข้อเสนอนี้สอดคล้องกับแนวคิด **functional employer** ที่ยึด “ผู้ควบคุมงานจริง” เป็นศูนย์กลางของความรับผิดชอบ มากกว่ารูปแบบสัญญา และสามารถลดการใช้โครงสร้างเหมาค่าแรงเป็นเครื่องมือหลีกเลี่ยงกฎหมายแรงงานได้ โดยหน่วยงานเจ้าภาพหลักในการผลักดันและบังคับใช้ ได้แก่ **กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (กสร.)** ร่วมกับศาลแรงงานในการพัฒนาแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกัน

## 2. การออกแบบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอิสระให้ยึดหลัก “งานที่มีคุณค่า (Decent Work)” เป็นฐาน

แรงงานแพลตฟอร์มในประเทศไทยจำนวนมากถูกจัดให้อยู่ในสถานะผู้รับงานอิสระตามกฎหมายแพ่ง แม้ในทางปฏิบัติจะถูกควบคุมการทำงานผ่านระบบจัดสรรงาน อัลกอริทึม และการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้แรงงานกลุ่มนี้อยู่นอกขอบเขตกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอิสระจึงเป็นกลไกสำคัญในการอุดช่องว่างดังกล่าว ข้อเสนอเชิงนโยบายคือ ร่างกฎหมายดังกล่าวควรกำหนด **“สิทธิขั้นต่ำตามหลัก Decent Work”** โดยไม่ผูกกับสถานะลูกจ้างในทางนิรนัย เช่น (1) รายได้ขั้นต่ำหรือหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมตามเวลาทำงานจริง (2) การเข้าถึงหลักประกันสังคมและการคุ้มครองกรณีอุบัติเหตุจากงาน (3) มาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานและการบริหารความเสี่ยง และ (4) กลไกร้องเรียน โกล่เกลี่ย และอุทธรณ์กรณีถูกระงับการทำงานหรือถูกตัดสิทธิผ่านระบบดิจิทัล

ในเชิงโครงสร้าง กฎหมายควรถูกออกแบบให้เป็น **“สะพานเชื่อมสิทธิ”** ที่สามารถยกระดับความคุ้มครองของแรงงานอิสระให้เข้าใกล้มาตรฐานลูกจ้างในระบบ ไม่ใช่เป็นกลไกถาวรที่แยกแรงงานกลุ่มนี้ออกจากระบบแรงงานหลัก หน่วยงานเจ้าภาพหลัก ได้แก่ **กระทรวงแรงงาน, สำนักงานประกันสังคม (สปส.)** และ **กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน** ในการกำหนดสิทธิและกลไกสมทบร่วม

## 3. การพัฒนาแนวปฏิบัติ (Guidelines / Soft Law) สำหรับสัญญาเหมาค่าแรงและสัญญาแพลตฟอร์ม

นอกเหนือจากการแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแล้ว ควรพัฒนา **แนวปฏิบัติหรือ soft law** เพื่อกำกับรูปแบบสัญญาเหมาค่าแรงและสัญญาแพลตฟอร์มให้สอดคล้องกับมาตรา 11/1 และหลักการคุ้มครองแรงงานสมัยใหม่ โดยเฉพาะในช่วงเปลี่ยนผ่านที่กฎหมายใหม่ยังไม่สมบูรณ์ แนวปฏิบัติดังกล่าวควรครอบคลุม เช่น (1) แบบโครงสร้างสัญญาที่ระบุความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการต่อแรงงานตามมาตรา 11/1 (2) เงื่อนไขสัญญาแพลตฟอร์มที่ต้องไม่ตัดสิทธิขั้นต่ำ เช่น การลงโทษอัตโนมัติ การปิดบัญชีโดยไม่มีเหตุผลและกระบวนการอุทธรณ์ และ (3) ตัวอย่าง “เงื่อนไขไม่เป็นธรรม” (unfair terms) ที่ห้ามใช้



หน่วยงานเจ้าภาพหลักคือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ร่วมกับ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และหน่วยงานกำกับดิจิทัล เพื่อสร้างมาตรฐานที่ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

#### 4. การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและการตรวจสอบแรงงานเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์ม

ข้อจำกัดสำคัญของการคุ้มครองแรงงานในปัจจุบันคือการขาดข้อมูลเชิงระบบเกี่ยวกับแรงงานเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์ม ทำให้การตรวจสอบเชิงรุกทำได้ยาก แนวทางที่เสนอคือการจัดตั้ง ฐานข้อมูลกลาง ที่เชื่อมโยงข้อมูลของผู้ประกอบกิจการ ผู้รับเหมาค่าแรง แพลตฟอร์ม และจำนวนแรงงานในแต่ละพื้นที่ รวมถึงข้อมูลค่าตอบแทน ชั่วโมงทำงาน และอุบัติเหตุจากงาน

หน่วยงานเจ้าภาพหลักควรประกอบด้วย สำนักงานสถิติแห่งชาติ (สสช.) ในการจัดเก็บข้อมูลแรงงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในการตรวจสอบและจัดระดับความเสี่ยง และ สำนักงานประกันสังคม ในการเชื่อมโยงข้อมูลด้านหลักประกันทางสังคม ทั้งนี้สอดคล้องกับข้อเสนอของ ILO เรื่องการทำให้แรงงานแพลตฟอร์ม “มองเห็นได้ในเชิงข้อมูล” เพื่อรองรับการกำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ

#### 5. การเสริมพลังแรงงานและการรวมกลุ่มในรูปแบบที่สอดคล้องกับโครงสร้างแรงงานใหม่

ความยั่งยืนของระบบคุ้มครองแรงงานไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจาก “เสียงของแรงงาน” แนวทางที่เสนอคือการส่งเสริมสิทธิในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองของลูกจ้างเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์ม แม้จะอยู่นอกกรอบกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แบบดั้งเดิม โดยอาจใช้รูปแบบสมาคมวิชาชีพ เครือข่ายแรงงานข้ามแพลตฟอร์ม หรือกลไกปรึกษาหารือหลายฝ่าย

ภาครัฐควรสนับสนุนการจัดตั้ง เวทีปรึกษาหารือสามฝ่ายหรือหลายฝ่าย ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ/แพลตฟอร์ม และตัวแทนแรงงาน เพื่อร่วมกำหนดมาตรฐานการทำงานและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานเจ้าภาพ ได้แก่ กระทรวงแรงงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และองค์กรแรงงานที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเสริมสร้างความรู้ด้านสิทธิแรงงานและช่องทางร้องเรียนอย่างเป็นระบบ

แนวทางทั้งห้าประการนี้สะท้อนว่า การคุ้มครองแรงงานเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์มจำเป็นต้องอาศัยการผสมผสานระหว่างการแก้ไขกฎหมายเดิม การออกแบบกฎหมายใหม่ การใช้ soft law การพัฒนาฐานข้อมูล และการเสริมพลังแรงงาน เพื่อให้ระบบแรงงานไทยสามารถรองรับการจ้างงานหลายรูปแบบได้อย่างเป็นธรรมและยั่งยืนในเศรษฐกิจดิจิทัล

### บทสรุป

บทความนี้ตอบคำถามการศึกษาว่า กฎหมายแรงงานไทยควรปรับตัวอย่างไรเพื่อรองรับการจ้างงานแบบเหมาค่าแรงและแรงงานแพลตฟอร์มที่มีโครงสร้างความสัมพันธ์หลายชั้นและการควบคุมด้วยเทคโนโลยี โดยข้อค้นพบหลักชี้ว่า ช่องว่างการคุ้มครองไม่ได้เกิดจากการขาดกฎหมาย หากแต่เกิดจากกรอบกฎหมายที่ยังยึดความสัมพันธ์นายจ้าง-ลูกจ้างแบบสองฝ่ายและไม่สามารถจัดการอำนาจควบคุมงานจริงที่กระจายผ่านผู้รับเหมาหรือแพลตฟอร์มดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงมาตรา 11/1 ให้ยึดผู้ควบคุมงานจริงเป็นศูนย์กลาง และการออกแบบกฎหมายคุ้มครองแรงงานอิสระที่กำหนดสิทธิขั้นต่ำตามหลัก “งานที่มีคุณค่า” จึงเป็นกลไกสำคัญในการลดแรงงานที่ตกหล่นจากการคุ้มครองในระบบแรงงานไทย

บทความนี้มีคุณูปการที่สำคัญในสามประการ ประการแรก คือการตีความมาตรา 11/1 ในฐานะต้นแบบของแนวคิด functional employer ซึ่งเชื่อมกฎหมายแรงงานไทยเข้ากับกรอบการวิเคราะห์ร่วม



สมัยในกฎหมายเปรียบเทียบ โดยเน้นอำนาจควบคุมงานจริงมากกว่ารูปแบบสัญญา ประการที่สอง คือการเสนอ โมเดลคุ้มครองแบบบูรณาการ ที่แยกสิทธิออกจากสถานะลูกจ้างในเชิงนิตินัย และออกแบบแพ็คเกจสิทธิขั้นต่ำตามระดับความเสี่ยงและการควบคุม ซึ่งสามารถใช้เป็นกรอบเชิงนโยบายสำหรับแรงงานเหมาค่าแรง และแรงงานแพลตฟอร์มร่วมกัน ประการที่สาม คือการใช้กรอบ **policy-law feedback loop** เพื่ออธิบายพัฒนาการของกฎหมายแรงงานไทยว่าเป็นกระบวนการตอบสนองเชิงวงจรต่อข้อจำกัดของกฎหมายเดิม ซึ่งช่วยให้เข้าใจว่าการออกกฎหมายใหม่จำเป็นต้องเรียนรู้จากช่องโหว่ที่ผ่านมา มิฉะนั้นจะผลิตแรงงานชายขอบรูปแบบใหม่ซ้ำอีก

แม้บทความนี้เสนอกรอบเชิงแนวคิดและนโยบายที่เป็นระบบ แต่ยังมีโจทย์การศึกษาสำคัญที่ควรศึกษาเพิ่มเติม ได้แก่ (1) การวิเคราะห์เชิงประจักษ์ว่าการใช้เกณฑ์ **functional employer** ส่งผลต่อพฤติกรรมของผู้ประกอบกิจการและแพลตฟอร์มอย่างไรในทางปฏิบัติ (2) การออกแบบกลไกสมทบและการบังคับใช้สิทธิขั้นต่ำสำหรับแรงงานกึ่งลูกจ้าง-กึ่งอิสระ โดยไม่สร้างแรงจูงใจให้ลดสถานะลูกจ้างในระบบ และ (3) การศึกษาบทบาทขององค์กรแรงงานและรูปแบบการรวมกลุ่มใหม่ในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม ว่าสามารถเสริมสร้างอำนาจต่อรองและความยั่งยืนของระบบคุ้มครองแรงงานได้เพียงใด การวิจัยในประเด็นเหล่านี้จะช่วยต่อยอดข้อเสนอเชิงนโยบายของบทความ และสนับสนุนการพัฒนากฎหมายแรงงานไทยให้สอดคล้องกับโครงสร้างตลาดแรงงานในศตวรรษที่ 21 อย่างแท้จริง

### เอกสารอ้างอิง

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2563). *มาตรา 11/1 สิทธิประโยชน์สำหรับลูกจ้างเหมาค่าแรง*. กระทรวงแรงงาน.
- เขมภัทร ทฤษฎีคุณ. (2567). ข้อจำกัดในการคุ้มครองแรงงานในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม: กรณีศึกษาแรงงานแพลตฟอร์มส่งอาหาร. *วารสารกฎหมายนิติพัฒน์* นิตยสาร, 13(1), 32-56. สืบค้นจาก [https://khemmapat.org/wp-content/uploads/2024/07/limits-on-labour-protection\\_food-delivery-workers.pdf](https://khemmapat.org/wp-content/uploads/2024/07/limits-on-labour-protection_food-delivery-workers.pdf)
- วีระพงษ์ บึงไกร และ สุชิน กฤตลักษณ์วงศ์. (2556). ปัญหาการจ้างเหมาแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. *วารสารกระบวนการยุติธรรม*, 6(1), 45-69. สืบค้นจาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/JTJS/article/view/246050>
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2556). *TDRi เผยผลวิจัยลูกจ้างเหมาค่าแรง กม.ขยายคุ้มครองแต่เหลื่อมล้ำทางปฏิบัติ*. สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2013/05/prachatai20130522/>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). *การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2565*. สืบค้นจาก [https://catalogapi.nso.go.th/api/doc/department/D10/SD10\\_04/SD10\\_04\\_187\\_1.pdf](https://catalogapi.nso.go.th/api/doc/department/D10/SD10_04/SD10_04_187_1.pdf)
- อรรรคนัฐ วันทนะสมบัติ และคณะ. (2564). *ไรเดอร์-อีโร-โซ่ตรวน: สภาพการทำงานและหลักประกันทางสังคมของแรงงานส่งอาหารบนเศรษฐกิจแพลตฟอร์มในสถานการณ์แพร่ระบาดโควิด-19*. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ ศูนย์ประสานงานเพื่อการวิจัยแรงงานแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- Bartkiw, T. (2013). *Labour law and the growth of triangular employment relationships*. In *Paper for presentation at the inaugural Labour Law Research Network Conference*, (pp. 1-41). Pompeu Fabra University, Barcelona, Spain.
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U., & Silberman, S. (2018). *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*. International Labour Office.
- International Labour Organization (ILO). (1999). *Decent work: Report of the Director-General to the 87th Session of the International Labour Conference*. ILO.
- International Labour Organization (ILO). (2003). *The scope of the employment relationship (Report V)*. International Labour Conference, 91st Session. ILO.
- International Labour Organization (ILO). (2021). *World employment and social outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*. ILO.
- International Labour Organization (ILO). (2023). *Realizing decent work in the platform economy*. ILO.
- OECD, International Labour Organization, & European Union. (2023). *Handbook on measuring digital platform employment and work*. OECD.

### Translated Thai References

- Buengkrai, W., & Kritlakwong, S. (2013). Problem of application and interpretation of hired for wages employment under Labour Protection Act. *Journal of Thai Justice System*, 6(1), 45–69. Retrieved from <https://so04.tci-haijo.org/index.php/JTJS/article/view/246050> (In Thai)
- Department of Labour Protection and Welfare. (2020). *Guidelines on Section 11/1 of the Labour Protection Act B.E. 2541*. Ministry of Labour. (In Thai)
- National Statistical Office. (2022). *The Informal Employment Survey 2022*. Retrieved from [https://catalogapi.nso.go.th/api/doc/departement/D10/SD10\\_04/SD10\\_04\\_187\\_1.pdf](https://catalogapi.nso.go.th/api/doc/departement/D10/SD10_04/SD10_04_187_1.pdf) (In Thai)
- Thailand Development Research Institute (TDRI). (2013). TDRI reveals research findings on contract workers: Laws expand protection but there are inequalities in practice. Retrieved from <https://tdri.or.th/2013/05/prachatai20130522/> (In Thai)
- Trisadikoon, K. (2024). Limits on labour protection in the platform economy: a case study of food delivery workers. *Nitipat NIDA Law Journal*, 13(1), 32–56. Retrieved from [https://khemmpat.org/wp-content/uploads/2024/07/limits-on-labour-protection\\_food-delivery-workers.pdf](https://khemmpat.org/wp-content/uploads/2024/07/limits-on-labour-protection_food-delivery-workers.pdf) (In Thai)



Wantanasombut, A. et al. (2021). *Rider-Hero-Chains: Working Conditions and Social Security of Food Delivery Workers in the Platform Economy during the COVID-19 Pandemic*. Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University and Chulalongkorn University Labour Research Coordination Center. (In Thai)

