

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

แนวทางการควบคุมและกำกับดูแลการใช้รถจักรยานยนต์ขนส่งคนโดยสาร
และรถจักรยานยนต์ขนส่งสินค้าผ่านแอปพลิเคชัน

กันยายน 2565



สถาบันขนส่ง
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ความเป็นมา

รถจักรยานยนต์รับจ้างเป็นพาหนะสำคัญที่ขนส่งคนโดยสารและสินค้าในประเทศไทยมาแล้วหลายสิบปี แต่ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา การพัฒนาด้านเทคโนโลยีดิจิทัลโดยเฉพาะแพลตฟอร์มออนไลน์ได้ปรับเปลี่ยนและพลิกผันรูปแบบการให้บริการและการดำเนินธุรกิจรถจักรยานยนต์รับจ้าง จนการบริการขนส่งผ่านแอปพลิเคชันได้รับความนิยมอย่างมากจากผู้บริโภค อันเป็นผลมาจากความสะดวกสบายและความรวดเร็วในการบริการที่สามารถเรียกรถได้ง่าย ประหยัดเวลารอรับบริการ และสามารถตรวจสอบตำแหน่งรถได้ อีกทั้งการแข่งขันด้านราคาระหว่างผู้ให้บริการแอปพลิเคชันยังทำให้ผู้บริโภคมีทางเลือกมากกว่าเดิม โดยเฉพาะในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่มีการนำมาตรการป้องกันการแพร่กระจายมาใช้และห้ามไม่ให้รับประทานอาหารในร้าน ยิ่งทำให้บริการขนส่งสินค้าและอาหารผ่านแอปพลิเคชันได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นมาก โดยมีการขยายตัวขึ้นราว 150%

แต่ความสะดวกสบายและนิมิตดังกล่าวก็มาพร้อมกับปัญหาในหลายด้านด้วยกัน ประเด็นสำคัญคือเรื่องความปลอดภัยของการให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้าง เนื่องจากการใช้รถจักรยานยนต์มีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุสูงมาก จึงมีข้อกังวลต่ออุบัติเหตุของคนขับ คนโดยสารและผู้อื่น รวมถึงการคุ้มครองและความรับผิดชอบต่อความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินเมื่อเกิดอุบัติเหตุ อีกประเด็นสำคัญเป็นเรื่องความเป็นธรรมและความขัดแย้งระหว่างผู้ให้บริการ โดยคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้างในรูปแบบเดิมมักเสียเปรียบคนขับรถจักรยานยนต์ผ่านแอปพลิเคชัน เนื่องจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายหลายประการ จึงทำให้มีต้นทุนสูงกว่าและขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินการ นอกจากนี้ยังมีประเด็นสำคัญเรื่องการคุ้มครองสวัสดิภาพและสวัสดิการแรงงานของคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้าง ซึ่งยังมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของผู้บริโภคและสังคมโดยรวมอีกด้วย ดังนั้นการกำกับดูแลผู้ให้บริการแอปพลิเคชันและคนขับรถจักรยานยนต์รับจ้างผ่านแอปพลิเคชันจึงมีความจำเป็นเพื่อให้บริการนี้มีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพในการให้บริการตรงตามความต้องการของผู้บริโภค แต่เนื่องจากการให้บริการรถจักรยานยนต์ขนส่งคนโดยสารและขนส่งสินค้าและอาหารผ่านแอปพลิเคชันเป็นการให้บริการรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยี จึงยังไม่มีกฎหมายควบคุมในปัจจุบัน จึงต้องมีการศึกษาทบทวน เพื่อวางแนวทางการกำกับดูแลให้มีความเหมาะสมมากที่สุด

แนวทางและผลการศึกษา

ในการศึกษาความปลอดภัยในการใช้รถจักรยานยนต์ขนส่งคนโดยสารและสินค้าผ่านแอปพลิเคชัน เพื่อหาแนวทางการกำกับดูแลที่เหมาะสมนั้น ได้ศึกษาทบทวนทั้งกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการควบคุมกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ จากนั้นจึงได้วิเคราะห์การเกิดอุบัติเหตุของรถจักรยานยนต์กลุ่มต่าง ๆ จากฐานข้อมูลและแบบสอบถามแบบรายงานตนเอง พร้อมกันนี้ยังได้ศึกษาพื้นที่เชิงลึกเพื่อหาแนวทางในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ รวมทั้งยังได้รับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แล้วนำผลวิเคราะห์มาพัฒนาแนวทางการกำกับดูแลและแนวทางการจัดทำกฎหมาย รวมถึงการตรวจสอบความจำเป็น วิเคราะห์ผลกระทบและรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำร่างกฎหมาย

ผลการศึกษาทบทวนการกำกับดูแลในต่างประเทศ พบว่าหลายประเทศมีการกำกับดูแลการให้บริการรถจักรยานยนต์ผ่านแอปพลิเคชัน อาทิ ประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมีการกำกับดูแลที่ค่อนข้างครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ทั้งการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับใบอนุญาตขับรถที่ต้องเป็นใบอนุญาตขับรถสาธารณะ การตรวจประวัติอาชญากรรมของคนขับ ประเภทของการจดทะเบียนรถจักรยานยนต์ กำหนดมาตรฐานวิศวกรรม การควบคุมค่าโดยสาร มีการขึ้นทะเบียนผู้ให้บริการแอปพลิเคชัน รวมถึงการกำกับดูแลที่เกี่ยวกับการให้บริการ เช่น การกำหนดจำนวนรถ พื้นที่ให้บริการ โดยให้หน่วยงานท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนด ประเทศอินโดนีเซียก็มีการกำหนดว่าคนขับต้องมีใบอนุญาตขับรถแต่เป็นใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์ส่วนบุคคล ไม่ได้กำหนดประเภทใบอนุญาตเฉพาะ รวมถึงมีการกำหนดมาตรฐานรถ และกำหนดอัตราค่าโดยสารโดยวิธีการคำนวณค่าโดยสารซึ่งขึ้นกับต้นทุน ซึ่งผู้ให้บริการต้องแจกแจงรายละเอียดต้นทุน และคิดค่าโดยสารตามสูตรการคำนวณที่รัฐมนตรีกำหนด และต้องปรึกษาหารือกับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเพดานค่าโดยสาร แต่ไม่มีการกำหนดค่าโดยสารขั้นต่ำ ประเทศเวียดนามก็มีการกำหนดคุณสมบัติของคนขับ เช่น อายุ มีการกำหนดมาตรฐานตัวรถ และควบคุมไปถึงการรับส่งสินค้าโดยรถจักรยานยนต์ เช่น การควบคุมขนาดและน้ำหนักสัมภาระ ประเทศในทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศสก็มีการกำกับดูแลการให้บริการจักรยานยนต์รับจ้างผ่านแอปพลิเคชันเช่นกัน โดยมีการกำหนดว่าคนขับรถต้องมีใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์แบบอาชีพ กำหนดมาตรฐานตัวรถ แต่ในการเรียกรถต้องเป็นการจองล่วงหน้าผ่านระบบออนไลน์เท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลส่วนใหญ่เน้นในเรื่องความปลอดภัยของผู้โดยสาร และการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ในบางประเทศ ได้แก่ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เป็นการกำกับดูแลที่เน้นความเป็นธรรมด้านแรงงานและสุขอนามัยเป็นหลัก โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการแอปพลิเคชันต้องแจ้งข้อมูลเส้นทางบริการและค่าตอบแทนให้คนขับตั้งแต่อ่อนรับงาน มีการกำหนดอัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำสำหรับคนขับ และยังมีมีการกำกับดูแลเรื่องของกล่องบรรจุอาหารที่ใช้ในการขนส่ง โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการแอปพลิเคชันต้องเปลี่ยนกล่องบรรจุอาหารให้กับคนขับเป็นประจำ

ข้อค้นพบที่สำคัญจากงานศึกษา คือ ถึงแม้ว่ากลุ่มคนที่มีอัตราการเกิดอุบัติเหตุต่อชั่วโมงการขับขี่สูงสุดคือ กลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์ทั่วไป แต่คนขับรถจักรยานยนต์สาธารณะและคนขับรถจักรยานยนต์ที่ให้บริการผ่านแอปพลิเคชันกลับมีความเสี่ยงสูงกว่าคนขับรถจักรยานยนต์ทั่วไป เนื่องด้วยมีชั่วโมงการขับขี่เฉลี่ยต่อปีมากกว่าถึง 22 เท่า ประกอบกับคนขับรถจักรยานยนต์ผ่านแอปพลิเคชันมีการแสดงพฤติกรรมเสี่ยงที่มากกว่ากลุ่มคนขับประเภทอื่น ๆ และพฤติกรรมเสี่ยงดังกล่าวมีสัมพันธ์ต่อการเกิดอุบัติเหตุโดยตรง ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากนโยบายและรูปแบบในการทำงาน ทั้งการใช้โทรศัพท์มือถือระหว่างการขับขี่เพื่อพูดคุย/ส่งข้อความติดต่อกับลูกค้าและดูเส้นทางเพื่อไปยังจุดหมายปลายทาง อีกทั้งนโยบายการให้ค่าตอบแทนแก่คนขับมีผลทำให้ต้องเร่งทำการจัดส่ง จึงทำคนขับมีพฤติกรรมที่เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ ทั้งการขับโดยใช้ความเร็ว การขับบนทางเท้า หรือการขับสวนเลน ในขณะที่ต้องบรรทุกคนโดยสาร สินค้า/อาหาร/พัสดุ

นอกจากนี้ ยังพบว่าคนขับรถจักรยานยนต์ผ่านแอปพลิเคชันมีอายุและประสบการณ์ในการขับขี่โดยเฉลี่ยน้อยกว่ากลุ่มคนขับประเภทอื่น ๆ อีกทั้งผู้ที่ประสบอุบัติเหตุในกลุ่มของคนขับรถจักรยานยนต์ผ่านแอปพลิเคชันมีสัดส่วนของคนขับที่ถือครองใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์ส่วนบุคคลชนิดชั่วคราวค่อนข้างสูง โดยข้อมูลจากฐานข้อมูลอุบัติเหตุของผู้ให้บริการแอปพลิเคชันโดยเฉลี่ยมีสัดส่วนสูงเกินกว่า 60% จากผลการศึกษาชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเข้าไปกำกับดูแลเพื่อให้การให้บริการมีความปลอดภัยแก่ทั้งคนขับและคนโดยสาร

ในด้านปัญหาความเป็นธรรมและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ให้บริการนั้น สาเหตุสำคัญคือการควบคุมและกำกับดูแลที่ลักลั่นกันระหว่างกลุ่มคนขับรถจักรยานยนต์สาธารณะแบบดั้งเดิมกับคนขับรถจักรยานยนต์ผ่านแอปพลิเคชัน ทั้งในด้านมีใบอนุญาตขับรถ การจดทะเบียนและป้ายทะเบียนรถ เงื่อนไขเกี่ยวกับรถจักรยานยนต์ การประกันภัย รวมไปถึงการกำกับดูแลผู้ให้บริการแอปพลิเคชัน ในการนี้ การกำกับดูแลการให้บริการรถจักรยานยนต์เพื่อขนส่งจึงควรแบ่งออกเป็นการกำกับดูแลเชิงคุณภาพในส่วนของคนขับยานพาหนะ และการประกอบการเพื่อให้บริการมีคุณภาพเป็นไปตามมาตรฐานที่ยอมรับได้ และในส่วนของ การกำกับดูแลเชิงปริมาณเป็นการควบคุมจำนวนรถจักรยานยนต์ที่ให้บริการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

สำหรับความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียนั้น โดยรวมเห็นด้วยว่าภาครัฐควรกำกับดูแลผู้ให้บริการกลุ่มต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมซึ่งกันและกัน แต่ก็มีความเห็นที่แตกต่างกันในแนวทางการกำกับดูแลทั้งในด้านใบอนุญาตขับรถ ด้านการจดทะเบียนและป้ายทะเบียนรถ เงื่อนไขของจักรยานยนต์ การประกันภัย การกำหนดอัตราค่าบริการ และการกำหนดความเร็วรถ รวมไปถึงการกำกับดูแลผู้ให้บริการแอปพลิเคชัน

ข้อเสนอในแนวทางการควบคุมและกำกับดูแล

ผลที่ได้จากการศึกษาพบทวนต่าง ๆ ได้นำไปสู่การวิเคราะห์ทางเลือกในการกำกับดูแล และได้ข้อสรุปเป็นข้อเสนอแนวทางการกำกับดูแล 5 มิติดังนี้

การจดทะเบียนรถ สำหรับรถจักรยานยนต์รับส่งคนโดยสาร ไม่ว่าจะเป็นการรับส่งที่รูปแบบดั้งเดิม หรือการรับส่งคนโดยสารผ่านแอปพลิเคชัน เสนอให้จดทะเบียนเป็นรถจักรยานยนต์สาธารณะเช่นเดิม เนื่องจากบริการรับส่งคนโดยสารจำเป็นต้องมีการควบคุมความปลอดภัยอย่างใกล้ชิด สำหรับรถจักรยานยนต์รับส่งสินค้าและอาหาร เสนอให้ไม่มีการจดทะเบียนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีความยืดหยุ่นและไม่เป็นการเพิ่มภาระให้กับทั้งกรมการขนส่งทางบกซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและคนขับรถจักรยานยนต์ผ่านแอปพลิเคชัน

ใบอนุญาตขับรถ สำหรับรถจักรยานยนต์รับส่งคนโดยสาร เสนอให้กำหนดว่าต้องมีใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยเป็นหลัก ซึ่งทำได้โดยใช้กลไกเดิมในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะขอใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ เช่น อายุ ประสบการณ์ในการขับขี่ การตรวจประวัติอาชญากรรม ส่วนรถจักรยานยนต์รับส่งสินค้าและอาหาร เสนอให้กำหนดให้ต้องมีใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์ส่วนบุคคลหรือใบอนุญาตขับรถจักรยานยนต์สาธารณะ แต่ควรยกเว้นใบอนุญาตขับรถส่วนบุคคลชนิดชั่วคราว

การกำหนดพื้นที่ให้บริการ เพื่อความเป็นธรรมในการกำกับดูแล แต่ยังเพิ่มทางเลือกให้กับทั้งผู้บริโภคและคนขับรถจักรยานยนต์ และช่วยเติมเต็มให้ระบบการขนส่งมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับรถจักรยานยนต์รับส่งคนโดยสารนั้น เนื่องจากการรับส่งคนโดยสารโดยรถจักรยานยนต์สาธารณะแบบดั้งเดิมนั้นมีข้อกำหนดในการรับผู้โดยสารที่ต้องรับผู้โดยสารจากวินที่คนขับสังกัด การรับส่งผู้โดยสารจึงเหมาะกับการเดินทางในระยะใกล้ เนื่องจากไม่สามารถรับคนโดยสารจากกลับได้ วินจึงมักตั้งอยู่ในจุดที่มีคนอาศัยอยู่หนาแน่นหรือมีการเดินทางมาก แต่ด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งความต้องการของผู้บริโภค สภาพอากาศ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในอนาคตที่ไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัย การที่คนโดยสารต้องเดินไปขึ้นรถที่วินอาจไม่สะดวกเช่นเดิม โดยเฉพาะในจุดที่ไม่มีวินให้บริการหรือในช่วงเวลาเร่งด่วนที่มีผู้ใช้บริการมาก การให้บริการผ่านแอปพลิเคชันจึงเป็นสิ่งที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการให้บริการรถจักรยานยนต์สาธารณะได้ จึงเสนอให้กำหนดพื้นที่บริการรถจักรยานยนต์รับส่งคนโดยสารผ่านแอปพลิเคชัน โดยคำนึงถึงจำนวนคนขับรถจักรยานยนต์ผ่านแอปพลิเคชันและความต้องการใช้งาน เพื่อให้อยู่ร่วมกันกับวินเดิมได้ และไม่ให้ทับซ้อนกับพื้นที่บริการของวินเดิม ส่วนรถจักรยานยนต์รับส่งสินค้าและอาหาร เสนอให้ไม่ต้องควบคุมพื้นที่ให้บริการ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถปรับตัวได้อย่างยืดหยุ่น ใช้ทรัพยากรได้คุ้มค่า และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีได้อย่างเหมาะสม

การกำหนดค่าโดยสาร สำหรับรถจักรยานยนต์รับส่งคนโดยสาร ควรกำหนดค่าโดยสารรถจักรยานยนต์รับส่งคนโดยสารผ่านแอปพลิเคชันในระดับพื้นฐานเท่ากับค่าโดยสารรถจักรยานยนต์สาธารณะแบบดั้งเดิม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน แต่อนุญาตให้ผู้ให้บริการแอปพลิเคชันสามารถคิดค่าบริการอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นได้ เช่น ค่าบริการเรียกรถผ่านแอปพลิเคชัน แต่ควรมีการควบคุมเพดานราคาสูงสุด เพื่อไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค อย่างไรก็ตาม การกำหนดอัตราค่าโดยสารพื้นฐานสำหรับรถจักรยานยนต์สาธารณะเดิมนั้นเป็นอัตราที่กำหนดมาตั้งแต่ พ.ศ. 2559 ซึ่งไม่สะท้อนต้นทุนการให้บริการในปัจจุบัน ควรต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ส่วนรถจักรยานยนต์รับส่งสินค้าและอาหาร เสนอให้เป็นไปตามกลไกของตลาด โดยไม่ต้องควบคุมอัตราค่าบริการ

การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการแอปพลิเคชัน เพื่อให้ภาครัฐสามารถควบคุม กำกับดูแลผู้ให้บริการรถจักรยานยนต์รับจ้างขนส่งคนโดยสาร ขนส่งสินค้าและอาหาร รวมถึงผู้ให้บริการแอปพลิเคชันอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในปัจจุบัน จึงควรมีการขึ้นทะเบียนผู้ให้บริการแอปพลิเคชัน ซึ่งจะเป็นกลไกที่ทำให้ภาครัฐสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ในการให้บริการได้ ทั้งนี้ เนื่องจากในแอปพลิเคชันเดียวกันสามารถให้บริการทั้งการรับส่งคนโดยสารหรือสินค้าและอาหารได้ เพื่อลดความซ้ำซ้อนและภาระที่อาจเกิดขึ้นทั้งกับหน่วยงานกำกับดูแลและผู้ให้บริการ ในการขึ้นทะเบียนจึงไม่จำเป็นต้องแยกจดทะเบียนการให้บริการทั้งสองรูปแบบ แต่อาจกำหนดเงื่อนไขการจดทะเบียนเป็นการเฉพาะสำหรับแต่ละบริการเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาทบทวนกฎหมาย และกฎระเบียบในปัจจุบัน พบว่ายังไม่สามารถนำไปใช้ควบคุมประเด็นการกำกับดูแลต่าง ๆ ได้โดยเฉพะเรื่องการขึ้นทะเบียนของผู้ให้บริการแอปพลิเคชัน ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญ หากไม่มีการกำกับดูแลผู้ให้บริการแอปพลิเคชัน ก็จะทำให้ไม่สามารถกำกับดูแลเรื่องอื่น ๆ ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงข้อกฎหมายให้รองรับกับแนวทางการกำกับดูแลต่าง ๆ ตามที่เสนอ