

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความสำคัญของปัญหา

ก่อนมีการใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ในปี พ.ศ. 2516 อัตราค่าจ้างของลูกจ้างมีอัตราต่ำมาก และอัตราค่าจ้างเมื่อแรกเข้าทำงานของลูกจ้างไม่มีฝีมือไม่เพิ่มขึ้นในช่วงเวลา 15 ปี โดยส่วนมากได้รับวันละ 5 - 7 บาท ส่วนลูกจ้างรายเดือนได้รับค่าจ้างเดือนละ 200 - 300 บาท ในขณะที่ค่าครองชีพได้เพิ่มขึ้น ประมาณร้อยละ 2 ต่อปี ทุกปี การที่ลูกจ้างไม่สามารถจะต่อรองกับนายจ้างได้ก็ เนื่องจากอุปทานของแรงงานไม่มีฝีมือมีมากกว่าอุปสงค์ของแรงงาน ประกอบกับค่าครองชีพในขณะนั้นไม่ทำให้ลูกจ้างและครอบครัวได้รับความเดือดร้อนจนเกินไปนัก อีกทั้งกฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อการเจรจาต่อรองสภาพการจ้างกับนายจ้างได้ ดังนั้นลูกจ้างจึงจำเป็นต้องทำงานมากขึ้นเพื่อเพิ่มรายได้ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้

รัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่าลูกจ้างควรได้รับการคุ้มครองในด้านสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน เพื่อให้ฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และมีมาตรฐานการทำงานที่สูงขึ้นตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยที่รัฐบาลเล็งเห็นถึงความจำเป็นที่ต้องให้หลักประกันเบื้องต้นแก่ลูกจ้างไม่มีฝีมือที่เข้าทำงานเป็นครั้งแรกให้ได้รับค่าจ้างอย่างเหมาะสม เพียงพอต่อการดำรงชีพตามอัตภาพ โดยคำนึงถึงต้นทุนการผลิต ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง และความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น รัฐบาลจึงได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 เพื่อคุ้มครองลูกจ้าง และได้กำหนดไว้ในข้อ 2 (4) ให้มีคณะกรรมการขึ้น เพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>1</sup>

คณะกรรมการค่าจ้างคณะแรกเป็นคณะบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2536 มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและสวัสดิการสังคม จากกระทรวงมหาดไทย จึงมีการโอนอำนาจ พิจารณาวินิจฉัย กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไปขึ้นกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

คณะกรรมการค่าจ้าง ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่นซึ่งมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าเก้าคนและไม่เกินสิบห้าคน การแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้าง ต้องแต่งตั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละสามคน กรรมการค่าจ้างอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี ปัจจุบันคณะกรรมการค่าจ้างประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน ผู้ทรงคุณวุฒิจากฝ่ายรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน และผู้แทนฝ่าย

<sup>1</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, รวมกฎหมายแรงงาน

ลูกจ้าง 5 คน รวมเป็น 15 คน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างที่กำหนดไว้ คือ พิจารณาวินิจฉัย กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เสนอให้รัฐมนตรี ประกาศใช้เป็นกฎหมาย พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐบาล ในการกำหนดนโยบายค่าจ้างของประเทศ สรรวเกี่ยวกับค่าจ้าง แบบของการใช้จ่าย ค่าใช้จ่าย รายได้ ข้อเท็จจริงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ และพิจารณาประกอบในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ วางข้อกำหนดในการศึกษาพิจารณาข้อมูลที่จะใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรฐานเกี่ยวกับอาหารเครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และปัจจัยอื่นที่จำเป็นในการครองชีพ และเสนอรายงานเกี่ยวกับภาวะค่าจ้าง แนวโน้มของค่าจ้าง และมาตรการที่ควรดำเนินการต่อรัฐมนตรี<sup>1</sup>

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้งที่ผ่านมา คณะกรรมการค่าจ้างได้พิจารณา วินิจฉัยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยได้คำนึงถึงดัชนีราคาผู้บริโภค เงินเฟ้อ ค่าครองชีพ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของลูกจ้าง ผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเป็นสำคัญ อาทิ การลด-เพิ่มราคาน้ำมัน การลดค่าเงินบาท ฯลฯ ซึ่งปัจจัยดังกล่าวมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตและการลงทุนของสถานประกอบการต่าง ๆ ตลอดจน การเปรียบเทียบค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ และความสามารถในการจ่ายได้ของนายจ้าง

อย่างไรก็ตาม ความผันผวนทางเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้สถาน-ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ ปรับตัวไม่ทันกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เมื่อมีการปรับเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่อเนื่องกันทุกปี และบางปีมีการปรับมากกว่า 1 ครั้ง เช่นในปี 2516 มีการปรับ 2 ครั้ง คือ ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 1 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2516 และฉบับที่ 2 เดือนพฤศจิกายน 2516 ในปี 2517 มีการปรับ 2 ครั้ง คือประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 4 เดือนสิงหาคม 2517 และ ฉบับที่ 5 เดือนตุลาคม 2517 สำหรับในปี 2537 และ 2538 มีการปรับรวม 3 ครั้ง ในช่วงเวลาไม่ถึง 2 ปี คือ ตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ 2 เดือนมีนาคม 2537 ฉบับที่ 3 ในเดือนกันยายน 2537 และฉบับที่ 4 ในเดือนพฤษภาคม 2538 อันเป็นเหตุที่ให้สถานประกอบการส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำได้ทั้งในและนอกกรุงเทพมหานคร

ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานตรวจตราสอบถามข้อเท็จจริงจากสถานประกอบการเพื่อให้ปฏิบัติตามประกาศฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานได้ตรวจเยี่ยมสถานประกอบการ เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และจากข้อมูลสถิติการตรวจแรงงานของกรมแรงงาน และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตั้งแต่ปี 2530 - 2538 พบว่า สถานประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานได้ครบถ้วนทุกเรื่อง ได้แก่ การใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าทดแทน สวัสดิการขั้นพื้นฐาน การควบคุมข้อ

<sup>1</sup> เฟ็งฮ้าง , หน้า 246 - 248

บังคับในการทำงาน ซึ่งในการตรวจแรงงานในแต่ละปี ตั้งแต่ปี 2530 จนถึงปี 2538 ไม่ว่าจะมีการตรวจแรงงานได้มากหรือน้อยก็ตาม กล่าวคือ ในปี 2531 การตรวจแรงงานสถานประกอบการทั่วประเทศในทุกเรื่องได้น้อยที่สุดเพียง 23,362 แห่ง และตรวจทั่วประเทศในทุกเรื่องสูงสุด ในปี 2538 ได้ 49,623 แห่ง แต่เมื่อคิดเป็นร้อยละของสถานประกอบการที่ผ่านการตรวจแต่ปฏิบัติไม่ถูกต้องไม่ว่าในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือหลายเรื่องก็ตาม ปรากฏมีจำนวนคิดเป็นร้อยละที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องอยู่ในระหว่าง 67.6 ถึง 70.5 ซึ่งนับเป็นอัตราที่สูงมาก และหากมีการพิจารณาในส่วนของพื้นที่ ที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในเขตของกรุงเทพมหานครในทุกเรื่อง สถานประกอบการปฏิบัติไม่ถูกต้อง อยู่ระหว่างร้อยละ 55.13 ถึง 73.73 ซึ่งเป็นสัดส่วนสูงเช่นกัน จากการที่สถานประกอบการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในหลายเรื่องดังกล่าวนี้ ค่าจ้างขั้นต่ำในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นเรื่องที่สถานประกอบการมักจะปฏิบัติไม่ถูกต้องอยู่เป็นจำนวนมากและจัดเป็นอันดับแรกของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมาสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อเทียบกับการปฏิบัติไม่ถูกต้องในด้านอื่นยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยทั่วประเทศ คิดเป็นร้อยละ 24-35 ของจำนวนสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง<sup>3</sup>

เนื่องจากนโยบายการบริหารแรงงาน ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในปี 2539 ในข้อ 4 นั้นให้มีการเร่งรัดการตรวจแรงงาน การปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานของกฎหมายโดยเฉพาะการจ่ายค่าตอบแทนอย่างน้อย ตามค่าจ้างขั้นต่ำ สภาพการจ้าง รวมทั้งขยายการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานไปถึงภาคเกษตรกรรมและภาคธุรกิจไม่มีระบบ (Informal sector) ซึ่งมีเป้าหมายให้สถานประกอบการที่ถูกต้องปฏิบัติตามกฎหมายของจริง<sup>4</sup> จากสถิติที่กล่าวข้างต้นนี้บ่งชี้ว่าสถานประกอบการปฏิบัติไม่ถูกต้องตาม

ราย 434 ครั้ง พิพาทแรงงาน 155 ราย 219 ครั้ง ลูกจ้างเกี่ยวข้องกับกรพิพาท 53,956 คน ซึ่งมีสาเหตุมาจากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาจ้างโดยเฉพาะเรื่องค่าจ้าง ซึ่งเป็นผลให้ ลูกจ้างไม่ได้รับสิทธิและประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตของลูกจ้าง'

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาปัญหาและอุปสรรคของนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสุดของสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายที่กระทบต่อแรงงานสัมพันธ์ โดยจะศึกษาสาเหตุการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง ว่ามีข้อจำกัดประการใดจึง ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องนี้และผลกระทบด้านแรงงานสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น

### วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์
2. เพื่อศึกษาสาเหตุสภาพปัญหาและปัจจัยที่เป็นอุปสรรคทำให้นายจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในด้านค่าจ้างขั้นต่ำ
3. เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาด้านค่าจ้างขั้นต่ำ ที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์

### ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

- (1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยการจ้างแรงงาน ลงวันที่ 1 มกราคม 2471
- (2) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
- (3) พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534
- (4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522
- (5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

' กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เอกสารประกอบบรรยายสรุปการบริหารงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เสนอ นายฉัตรชัย เอียสกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดทำโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน บรรยายเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2539 (เอกสารอัคราณา)

นอกจากนั้นมีการศึกษาสภาพปัญหา และอุปสรรคการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้าง ซึ่งทำการศึกษาวិเคราะห์ข้อมูล เฉพาะนายจ้างสถานประกอบการ หรือผู้ที่ทำหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทนของนายจ้าง ในช่วงปี 2534 - 2539 โดยยึดกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำที่ศึกษา คือ

1. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ข้อ 2 (4) ให้กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจคุ้มครองแรงงานในเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
2. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515
3. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำฉบับที่ 20 ลงวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2535
4. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำฉบับที่ 21 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดทำโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน บรรยายเมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2539 (เอกสารอัดสำเนา) หน้า 8
5. ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำฉบับที่ 22 ลงวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2536
6. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536
7. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2537
8. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2537
9. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2538

#### สมมุติฐานการวิจัย

1. การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำส่งผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์ของสถานประกอบการ
2. ปัญหาและอุปสรรคของนายจ้าง ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในด้านค่าจ้างขั้นต่ำมีสาเหตุมาจากนายจ้างไม่ทราบเรื่องกฎหมายแรงงานและค่าจ้างขั้นต่ำ
3. นายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ เพราะค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นมีอัตราที่สูงเกินไปทำให้ต้นทุนการผลิตสูง จนไม่สามารถแข่งขันกับผู้อื่นได้

## วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเก็บรวบรวมข้อมูลจาก

1. รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Survey) โดยศึกษาเอกสารทางวิชาการ สถิติข้อมูล การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้านค่าจ้างขั้นต่ำ เอกสารทางวิชาการ เอกสารทางวิจัยที่เกี่ยวข้องและการเรียกร้องในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ในกรณีตัวอย่างจากผู้ให้แรงงานในการเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำ

2. รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามของ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ได้ดำเนินการศึกษาปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง ระหว่างปีพ.ศ.2538-พ.ศ.2539

## นิยามศัพท์เฉพาะ

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลหมายความว่าผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และหมายความรวมถึง ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้าง เพื่อรับค่าจ้างไม่ว่าจะเป็นผู้รับค่าจ้างด้วยตนเองหรือไม่ก็ตาม แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงิน หรือเงินและสิ่งของ ที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และหมายความรวมถึงเงิน หรือเงินและสิ่งของที่จ่ายให้ในวันหยุด ซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงาน และในวันลาด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายเป็นการตอบแทนในวิธีอย่างไร และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

“ค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาวินิจฉัยกำหนด และเสนอให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ

“วันทำงาน” หมายความว่า วันที่กำหนดให้ลูกจ้างทำงานปกติ

## ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

ได้ทราบถึงผลกระทบต่อการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์ และสภาพปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้นายจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำได้ เหตุผลของการที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเกิดจากนายจ้าง ลูกจ้าง หน่วยงานของรัฐ กลไกของรัฐหรือเครื่องมือในการบริหารของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานสัมพันธ์ เพื่อจะได้ค้นหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และป้องกันปัญหาไม่ให้เกิด มีปัญหาลักษณะเดียวกันซ้ำอีกในอนาคตทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารการแรงงานของรัฐต่อไป

## บทที่ 2

## แนวคิดทฤษฎีและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

## แนวคิดเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ

## 1. ความหมาย

“ค่าจ้างขั้นต่ำ” (minimum wage) ตามความหมายสากลที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศยอมรับ นั้น หมายถึง ค่าจ้างที่พอจะช่วยให้คนงานไร้ฝีมือพอยังชีพอยู่ได้ตามอัตราค่าจ้างกับภรรยาและบุตรอีก 2 คน<sup>1</sup>

สำหรับความหมายตามกฎหมายไทยปัจจุบัน “ค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายถึง อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดและเสนอให้รัฐมนตรีประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการจ่ายค่าจ้างของนายจ้างแก่ลูกจ้าง นายจ้างจะจ่ายต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดนี้ไม่ได้ โดยคณะกรรมการค่าจ้างมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายค่าจ้างของประเทศ และมีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้

แม้ว่าความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายไทยจะไม่เด่นชัด แต่ก็พอจะเข้าใจได้ว่าเป็นการให้ความคุ้มครองแรงงานไร้ฝีมือเมื่อแรกเข้าทำงานให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมขณะนั้น มิใช่หมายความว่า จะให้แรงงานมีฝีมือกับแรงงานไร้ฝีมือได้รับค่าจ้างในอัตราเดียวกัน เพราะแรงงานมีฝีมือได้เสียค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม ฝึกฝนยกระดับฝีมือและพัฒนาประสิทธิภาพของคนให้สูงขึ้น ดังนั้น แรงงานมีฝีมือจึงควรได้รับค่าแรงอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ใช่เกณฑ์นอกเหนือไปจากค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งจะมากหรือน้อยตามคุณภาพของงาน และระดับฝีมือของแรงงาน

## 2 ทฤษฎีค่าจ้าง

ปัจจุบันมีทฤษฎีที่สำคัญคือ<sup>2</sup>

## (1) ทฤษฎีค่าจ้างยุติธรรม (Just Wage Theory)

เป็นทฤษฎีเก่าแก่ซึ่งมีอิทธิพลมาจากศาสนาและศีลธรรม (Thomas Aquinas) ซึ่งเป็นนักบวช ต้องการให้ค่าจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรม (Just Price) เพราะค่าจ้างและราคาสินค้ามีลักษณะคล้ายกันอยู่บ้าง

<sup>1</sup> อัญชลี ก้องคงคา ตลาดแรงงานในเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และแรงงานสัมพันธ์, หน่วยที่ 1-8, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528) หน้า 181

<sup>2</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: บริษัททบทวนการพิมพ์ จำกัด, 2538) หน้า 246, 183

<sup>3</sup> ธงชัย สันติวงศ์ การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด, 2532) หน้า 12-15

ค่าจ้างยุติธรรมควรเป็นค่าจ้างที่ทั้งคนงานได้รับ และนายจ้างยินยอมให้เป็นจำนวนพอที่จะทำให้เขาดำรงอยู่ได้ตามฐานะในชุมชนตามมาตรฐานที่เป็นอยู่และความเคยชิน ฉะนั้น การกำหนดค่าจ้างขึ้นโดยรับ ประเพณีนิยม หรือตามที่ผู้เกี่ยวข้องเห็นสมควรก็นับว่ายุติธรรม

#### (2) ทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ (Subsistence Wage Theory)

ค่าจ้างของแรงงานในสังคมอุตสาหกรรมจะมีแนวโน้มที่อยู่ในระดับพอประทังชีพเสมอ นักเศรษฐศาสตร์ที่ริเริ่มแนวคิดนี้เชื่อว่าแรงงานมีแนวโน้มจะได้รับค่าจ้างเพียงจำนวนเท่าที่จำเป็นจะเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัว ถ้าค่าจ้างสูงขึ้นเกินกว่าระดับพอประทังชีพ แรงงานจะเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น ทำให้การเสนอขายแรงงานที่มากขึ้นค่อย ๆ คืบเอาค่าจ้างลงมาสู่ระดับพอประทังชีพเช่นเดิม ในทำนองเดียวกัน หากค่าจ้างต่ำกว่าระดับพอประทังชีพ ปริมาณการเสนอขายแรงงานจะลดลงด้วยปัญหาโรคภัยไข้เจ็บ การขาดอาหารและอัตราการเกิดต่ำ ในที่สุดอัตราค่าจ้างจะค่อย ๆ สูงขึ้นมาถึงระดับพอประทังชีพอีก

#### (3) ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง (Wage Fund Theory)

ทฤษฎีนี้กล่าวถึงค่าจ้างในลักษณะราคาตลาด (Market wage) ของแรงงานเท่านั้นโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับราคาธรรมชาติ (natural wage) ของแรงงานเหมือนทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ ค่าจ้างตลาดนี้ขึ้นกับการเสนอซื้อและเสนอขายแรงงาน โดยการเสนอขายขึ้นกับจำนวนประชากรที่เป็นชนชั้นแรงงาน ส่วนการเสนอซื้อแรงงานขึ้นกับขนาดกองทุนค่าจ้าง

กองทุนค่าจ้างนั้นมีค่าคงที่และถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนหมุนเวียน (circulating capital) ซึ่งผู้ประกอบการถือไว้เป็นทุนสำหรับค่าเครื่องจักร และค่าใช้จ่ายในการผลิตอื่น ๆ เงินทุนสำหรับค่าจ้างจึงต้องถูกแบ่งปันกันในบรรดาคงงาน ดังนั้น หากคนงานกลุ่มใดได้รับค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้นกว่าอัตราเฉลี่ย ไม่ว่าจะโดยการต่อรองหรือโดยสภาพการณ์เศรษฐกิจดีขึ้นก็ตาม อัตราที่เพิ่มขึ้นย่อมต้องมาจากค่าจ้างของคนงานกลุ่มอื่น ทำให้คนงานกลุ่มนี้ได้ส่วนแบ่งตนน้อยลง

#### (4) ทฤษฎีผลิตภาพเพิ่ม (Marginal Productivity Theory)

ทฤษฎีนี้มุ่งอธิบายถึงปัจจัยกำหนดจำนวนการจ้างคนงานของฝ่ายนายจ้างเป็นสำคัญ กล่าวคือนายจ้างยังคงจ้างคนงานเพิ่มขึ้นตราบใดที่ผลผลิตเพิ่ม (marginal product) จากการใช้คนงานยังคงเพิ่มขึ้น แต่ถ้าคนงานถูกเพิ่มขึ้นอีกเรื่อย ๆ จนในที่สุดถึงจุดที่ผลผลิตเพิ่มนั้นล้นน้อยลง (พูดอีกนัยหนึ่งค่าจ้างที่คนงานได้รับเท่ากับค่าของผลผลิตที่เขาผลิตได้) เมื่อถึงจุดนี้ นายจ้างจะไม่จ้างคนงานเพิ่มอีก เพราะจะทำให้ค่าจ้างสูงกว่าคุณค่าของผลิตภัณฑ์นั้น และเมื่อค่าจ้างสูงขึ้นจะทำให้นายจ้างลดจำนวนคนงานลงหรืออาจนำเครื่องจักรมาใช้แทนคนงาน

#### (5) ทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจซื้อของค่าจ้าง (Purchasing Power Theory of Wages)

ทฤษฎีนี้ชี้ให้เห็นว่าค่าจ้างมิใช่เป็นเพียงต้นทุนการผลิตสินค้าเท่านั้น แต่เป็นส่วนประกอบที่สำคัญของอุปสงค์ของสินค้าและบริการอีกด้วย ผลผลิตส่วนใหญ่ของอุตสาหกรรมนั้นคนงานเป็นผู้บริโภค ถ้าค่าจ้างสูง



คนงานย่อมต้องมีอำนาจซื้อสินค้ามาก แต่ถ้าค่าจ้างหรืออำนาจซื้อของคนงานต่ำ สินค้าก็จะขายไม่หมด นายจ้างต้องลดการผลิตลงเป็นผลให้เกิดภาวะการว่างงานตามมา ทฤษฎีนี้แพร่หลายออกไปมากกลายเป็นส่วนช่วยสนับสนุนให้ค่าจ้างไม่สามารถลดลงมาได้ในเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำ

#### (6) ทฤษฎีการต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wages)

เป็นทฤษฎีที่อธิบายถึงการกำหนดค่าจ้างโดยกระบวนการต่อรองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในตลาดแรงงาน โดย ถ้าทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีการแข่งขันโดยเสรีแล้ว อัตราค่าจ้างจะถูกกำหนดได้แน่นอนที่จุดใดจุดหนึ่ง กล่าวคือ ถ้าลูกจ้างคนใดเรียกร้องมากกว่าอัตราค่าจ้างที่กำหนดคนนั้น นายจ้างก็จะไม่จ้างและรับคนอื่นมาทำงานแทน และถ้านายจ้างคนใดจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าอัตราที่กำหนดคนดังกล่าว ลูกจ้างก็จะไม่ทำงานด้วยและไปหานายจ้างอื่นแทน

จากทฤษฎีที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ไม่มีทฤษฎีใดที่จะสามารถอธิบายได้ว่าควรกำหนดค่าจ้างอย่างไร และเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดค่าจ้างควรเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร เพราะมีปัจจัยที่กระทบต่อค่าจ้างนั้นมีมากมายและซับซ้อน ปัญหาเรื่องค่าจ้างมีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ รวมทั้งเกี่ยวข้องกับสังคม ทฤษฎีที่เหมาะสมกับชุมชนหนึ่งหรือประเทศหนึ่ง อาจใช้ไม่ได้กับอีกชุมชนหนึ่งหรืออีกประเทศหนึ่งก็เป็นได้

#### การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ : มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ได้กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรฐานแรงงานประการหนึ่งเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีดังนี้

1. อนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยการจัดตั้งกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wage Fixing Machinery Convention No.26)

ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างที่ทำงานในอาชีพบางประเภท หรือบางส่วนของอาชีพดังกล่าว

2. อนุสัญญาฉบับที่ 99 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในกิจการภาคเกษตร (The Minimum Wage Fixing Machinery (agriculture) Convention No.99)

ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ขอมอบที่จะจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งกลไกที่พอเพียงในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานที่รับจ้างในกิจการภาคเกษตรและอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละประเทศสมาชิกย่อมมีเสรีที่จะกำหนดใช้และกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำภายหลังการปรึกษาหารือกับองค์การตัวแทนนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบุคคลอื่นซึ่งมีอาชีพหรือหน้าที่ที่มีคุณสมบัติโดยเฉพาะ และเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเห็นว่าสมควรปรึกษา

3. อนุสัญญาฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Fixing Convention No.131)

ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ จะต้องจัดตั้งระบบค่าจ้างขั้นต่ำบังคับใช้สำหรับ ผู้รับจ้างกลุ่มต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร โดยมีปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาคือ

ระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการประกันสังคม มาตรฐาน การครองชีพของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม องค์ประกอบทางเศรษฐกิจ โดยกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จะ ต้องกำหนดมาตรการเพื่อให้บุคคลต่อไปนี้ เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการดำเนินงาน ตัวแทนองค์การของ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างหรือผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างในกรณีไม่มีองค์การดังกล่าวอย่างมีความเสมอภาค บุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ และ จัดให้มีกลไกในการ ตรวจสอบอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำอย่างได้ผล ตลอดจนมีมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ ที่จำเป็น

#### การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นสากล<sup>4</sup>

ประเทศที่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นต่างก็มีวัตถุประสงค์ในการที่จะสร้างความเป็นธรรมใน สังคม หลักสากลที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่วไปมีดังนี้

##### 1. ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของลูกจ้างและครอบครัว

ตามหลักเกณฑ์นี้ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดโดยการพิจารณาจากความต้องการพื้นฐานที่ระดับการบริโภค ขั้นต่ำสุดซึ่งจะทำให้คนยังชีพอยู่ได้ในเรื่อง อาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข เป็นต้น และค่าจ้าง ขั้นต่ำจะต้องได้รับการพิจารณาปรับปรุงตามค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น

##### 2. ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามหลักเกณฑ์นี้ มีสาเหตุมาจากการที่ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของระบบ เศรษฐกิจ ต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของอุตสาหกรรมซึ่งแตกต่างกัน การพิจารณาจะต้องนำระดับกำไรของ อุตสาหกรรมมาพิจารณา และจะต้องนำปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย คือ

- ระดับค่าจ้าง โดยทั่วไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น
- ระดับกำไรโดยส่วนรวม
- ระดับกำไรของสถานประกอบการขนาดเล็ก
- ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อการลงทุน

<sup>4</sup>สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง การกำหนดค่าจ้าง เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงประชาพิจารณ์เรื่องทิศ ทางค่าจ้างของประเทศ โดยสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง (กรุงเทพมหานคร:กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม ,2538) หน้า 1-9

### 3. มาตรฐานความเป็นอยู่ในส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจ

ประเทศซึ่งมีปัญหาความแตกต่างของรายได้ระหว่างเขตเมืองและเขตชนบท หรือระหว่างภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม จนทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่เขตเมืองมากขึ้นมักจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามหลักเกณฑ์นี้ กล่าวคือ ค่าจ้างขั้นต่ำจะมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานความเป็นอยู่ของกลุ่มคนที่มีแนวโน้มจะอพยพ ได้แก่ ชาวไร่ ชาวนา คนงานเกษตร ทั้งนี้เพราะรัฐบาลประสงค์จะให้เกิดการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเห็นว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำจางไกลจากรายได้ของเกษตรกรจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้น แต่โดยข้อเท็จจริงเป็นที่ทราบกันดีว่า การกำหนดค่าจ้างโดยผูกพันกับรายได้ของคนในภาคเกษตรมักทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำต่ำมากเกินไป ไม่ยุติธรรมต่อคนงานในเมือง ถ้าใช้หลักเกณฑ์นี้ก็ควรพิจารณาว่า ควรแตกต่างกันเท่าไรจึง เหมาะสม

ในประเทศที่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้น แต่ละประเทศอาจนำหลักเกณฑ์เพียงอย่างเดียวหรือมากกว่ามาใช้ และกำหนดระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับความต้องการของคนขึ้นใช้ ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สากลใช้กันอยู่โดยทั่วไป มี 2 ระบบ คือ<sup>5</sup>

#### (1) ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่วไปอัตราเดียว

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามระบบนี้ไม่ได้นำมาเอาความแตกต่างในด้านระดับฝีมือและผลิตผลต่อคนที่แตกต่างกันระหว่างสาขาเศรษฐกิจมาพิจารณา แต่ค่าจ้างขั้นต่ำอาจมีความแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์ เนื่องจากความแตกต่างในเรื่องค่าครองชีพ ภาวะตลาดแรงงาน ภาวะความเป็นอยู่โดยทั่วไป และปัจจัยอื่น ๆ ประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ ไทย เป็นต้น

#### (2) ระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตรา

ในระบบนี้จะมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันในแต่ละสาขาเศรษฐกิจหรือการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันตามระดับฝีมือประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ มาเลเซีย อินเดีย ศรีลังกา เป็นต้นอย่างไรก็ตามในแต่ละประเทศก็มีระบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่สลับซับซ้อนแตกต่างกันออกไปในบางประเทศ เช่น ญี่ปุ่น มีทั้งกำหนดตามประเภทอุตสาหกรรม ประเภทอาชีพและท้องถิ่น และในการกำหนดนั้นมีทั้งที่กระทำโดยเฉพาะกรรมการค่าจ้าง และโดยข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นต้น

#### หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ในส่วนนี้จะนำเสนอแนวคิดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของนักวิชาการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

<sup>5</sup> วิภาวี ศรีเพียร การสร้างปัจจัยเพื่อใช้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยนิพนธ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539) หน้า 28

1. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้างว่า จะพิจารณาตัวแปรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในลักษณะภาพรวม โดยไม่มีรูปแบบที่แน่นอน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการนำตัวแปรทางเศรษฐกิจ การเมือง และตลาดแรงงานมาร่วมพิจารณา ซึ่งตัวแปรสำคัญคือ<sup>6</sup>

- (1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต
- (2) คำนีราคาผู้บริโภคเป็นตัวแปรที่สำคัญ ซึ่งแสดงถึงภาวะค่าครองชีพ การเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภค จะส่งผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้นและรายได้ที่แท้จริงลดลง
- (3) สถานการณ์และความกดดันทางด้านแรงงาน ตลอดจนอิทธิพลทางการเมือง และกลยุทธ์การเรียกร้อง
- (4) ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง ซึ่งจะเชื่อมโยงมาจากรายได้และกำไรของฝ่ายนายจ้างที่จะสามารถจัดสรรแบ่งปันให้ได้มากน้อยเพียงใด ตลอดจนการพิจารณาต้นทุนการผลิตที่เพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากต้นทุนด้านแรงงานสูงขึ้น
- (5) ระบบโครงสร้างค่าจ้างรายได้ของผู้ใช้แรงงาน
- (6) ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ

## 2. วิธีการคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>7</sup>

- (1) วิธีเส้นเกณฑ์ความยากจน (Poverty Datum Line) เป็นวิธีวัดค่าครองชีพต่ำสุดที่จะไม่ใ้คนงานต้องอดอยาก โดยคำนวณจากสินค้าที่จำเป็นแก่การยังชีพ อันเป็นความต้องการรากฐาน (basic needs) เท่านั้น
- (2) วิธีใช้รายได้ประชาชาติรายหัวคำนวณอัตราเพิ่ม โดยอัตราเพิ่มค่าครองชีพ = อัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติรายหัวต่อ 1 ชั่วโมง วิธีนี้ไม่แพร่หลายเพราะเหมาะสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว
- (3) วิธีใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumer Price Index) โดยใช้อัตราการเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภคร่วมกับอัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำ

<sup>6</sup> สังคีต พิริยรังสรรค์ และภิกคิ ลิมสกุล การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2535 กรณีศึกษาอุตสาหกรรมทอผ้าและสิ่งทอ เหล็กและโลหะไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ เคมี และปิโตรเคมีในกรุงเทพฯ รายงานการวิจัย(กรุงเทพฯ: เอกสารอัครสาเนา, 2534) หน้า 11

<sup>7</sup> หาญณรงค์ นำทรัพย์ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพมหานคร: วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537) หน้า 7

3. หลักเกณฑ์เพื่อเป็นทางเลือก ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำว่า จะต้องคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการ คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ได้แก่การขยายตัวทางเศรษฐกิจ คำนีราคาผู้บริโภค คำนีราคาผู้ผลิตสินค้าอุตสาหกรรม และผลิตภาพแรงงานเคลื่อนนอกภาคเกษตร และปัจจัยทางสังคมและการเมือง<sup>8</sup>

4. บรรทัดฐานในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำว่าควรยึดถือหลักเกณฑ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นพื้นฐาน<sup>9</sup> กล่าวคือ

(1) ความจำเป็นของลูกจ้าง โดยพิจารณาจากองค์ประกอบของค่าใช้จ่ายที่ถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับลูกจ้าง

(2) ค่าจ้างและรายได้โดยเปรียบเทียบกับลูกจ้างกลุ่มอื่น

(3) ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

(4) เหตุผลในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจไทยโดยรวม

5. แนวทางการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>10</sup> คือ

(1) การยึดหลักความจำเป็นขั้นพื้นฐาน

(2) การปรับอัตราค่าจ้างตามดัชนีราคาผู้บริโภค

(3) การยึดหลักแบบแผนการบริโภคที่เป็นจริงของครัวเรือนที่มีรายได้เท่ากับรายจ่ายพอดี

(4) การปรับอัตราค่าจ้างและราคาข้าวพร้อม ๆ กันโดยยึดหลักการกระจายรายได้เป็นเกณฑ์

(5) การยึดหลักความสามารถของนายจ้างในการจ่ายค่าจ้าง

### ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้าง

ไม่ว่าจะใช้ทฤษฎีใดในการกำหนดค่าจ้างหรือในบางกิจการบางงานอาจใช้วิธีการที่ไม่มีหลักเกณฑ์คือทำตามใจชอบ บางกิจการกำหนดค่าจ้างจากของผลการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่าย สหภาพแรงงานและฝ่ายจัดการแต่อย่างไรก็ตามยังมีปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างหลายประการ พอสรุปได้ดังนี้

<sup>8</sup> จีระ หงส์ถาวรภักดิ์ “แนวโน้มราคาสินค้าและราคาจ้างแรงงาน” เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจไทยปี 2534 ( กรุงเทพมหานคร: สมาคมเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) หน้า 18-21

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง , หน้า 13-18

<sup>10</sup> สุนันทา เสียงไทย การเปลี่ยนแปลงระดับค่าจ้าง และรายได้ในประเทศไทยใน 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ( กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยสถานการณบริหารศาสตร์, 2531 ) หน้า 55

### 1. ความสามารถที่จะจ้างของกิจการสัมพันธ์กับระดับราคาตลาด

ประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมธุรกิจต่าง ๆ ก็ย่อมมุ่งหวังและแข่งขันกันหากำไร กำไรเป็นส่วนแตกต่างระหว่างรายได้กับต้นทุน ซึ่งค่าจ้างก็เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนอันเกิดจากการจ่ายผลตอบแทนการจ้างแรงงาน ฉะนั้น ธุรกิจก็ย่อมที่จะพยายามให้ต้นทุนของตนต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ จึงพยายามให้มีการจ้างแรงงานในอัตราที่ต่ำหรือควบคุมให้ใกล้เคียงกับธุรกิจอื่นที่มีขนาดและอยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน เพื่อที่จะให้ได้กำไรและสามารถแข่งขันกับกิจการอื่นได้ แต่กิจการก็จำเป็นต้องรักษาอัตราค่าจ้างให้อยู่ในระดับเดียวกับกิจการคู่แข่ง เพราะว่ากำหนดค่าจ้างในระดับที่ต่ำกว่ากิจการคู่แข่งจะทำให้สูญเสียคนงานที่ดีแก่กิจการอื่น ในขณะที่เดียวกัน ก็ต้องควบคุมอัตราค่าจ้างไว้ไม่สูงกว่ากิจการอื่น เพื่อมิให้ต้นทุนการผลิตสูงโดยไม่จำเป็น กิจการคู่แข่งต่าง ๆ จะพิจารณาปรับปรุงอัตราค่าจ้างให้สอดคล้องกันอยู่ตลอดเวลา ดังนั้นถ้าหากมีกิจการใดเพิ่มอัตราค่าจ้างสูงขึ้น กิจการอื่นมักจะปฏิบัติตาม

### 2. ผลผลิตของลูกจ้าง

ในการจ้างแรงงานของนายจ้างย่อมมุ่งหวังให้ลูกจ้างได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้ผลผลิตสูง เครื่องมือที่นำมาใช้ในการจูงใจลูกจ้างเพื่อให้ทำงานได้อย่างเต็มความสามารถและเต็มใจในการทำงาน ก็คือ ค่าตอบแทนการทำงานโดยการจัดตั้งระดับมาตรฐานในการผลิตที่ลูกจ้างควรจะผลิตได้ และในกรณีที่ลูกจ้างสามารถผลิตได้สูงกว่าระดับนี้ นายจ้างจะจ่ายผลตอบแทนสูงขึ้น ฉะนั้นในการกำหนดค่าจ้าง จำเป็นจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของผลผลิตและการจูงใจนี้ด้วย

### 3. อำนาจต่อรอง

ในบางครั้งลูกจ้างก็อาจได้รับความไม่เป็นธรรมค่านค่าจ้างจากนายจ้าง ถ้าลูกจ้างมีการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน เมื่อได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าระดับที่สมควรจะได้ จะสามารถเจรจาต่อรองโดยผ่านสหภาพด้วยเหตุนี้จึงทำให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการกำหนดค่าจ้าง

### 4. ลักษณะของงาน

งานแต่ละงานย่อมมีลักษณะแตกต่างกันไปตามความยากง่าย จึงต้องการความรู้ความสามารถ ทักษะ และความรับผิดชอบในการทำงานไม่เหมือนกัน และงานบางอย่างก็เสี่ยงอันตรายสูง ฉะนั้นในการกำหนดค่าจ้างย่อมต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ กล่าวคือ งานใดที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถ ความรับผิดชอบ และมีการเสี่ยงอันตรายสูงก็ควรได้รับค่าจ้างสูงด้วย

### 5. กฎหมาย

ในการกำหนดค่าจ้าง รัฐบาลเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อสร้างความเป็นธรรมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง กฎหมายที่เป็นแม่บทสำคัญในเรื่องนี้ ก็คือ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การประกันสวัสดิภาพแรงงาน การจ่ายเงินค่าตอบแทน

### 6. ค่าครองชีพ ต้องมีการปรับการจ่ายค่าจ้างให้พอเหมาะกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง

ค่าครองชีพในทางเศรษฐศาสตร์กำหนดเป็นค่าความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของประชาชนกับราคาสินค้าและบริการ ในความหมายที่ว่าในขณะที่สินค้าและบริการต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้น หรืออยู่ในภาวะ

ที่เรียกว่าเงินเฟ้อ (Inflation) ประชาชนมีรายได้น้อยลงไม่เพียงพอที่จะซื้อสินค้าและบริการได้ตามปกติ หรือสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในขณะนั้นกำลังตกอยู่ภาวะที่ค่าครองชีพมีอัตราสูง ย่อมต้องมีการปรับอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมกับค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป

ค่าครองชีพมีผลต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้าง การปรับค่าจ้างให้เหมาะสมกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นเป็นสิ่งจำเป็น แต่การปรับค่าจ้างตามค่าครองชีพเป็นการพิจารณาค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเท่านั้น (Money wages) แต่ค่าจ้างที่แท้จริง (Real wages) อาจจะไม่เพิ่มขึ้นเลยก็ได้ ถ้าหากว่าการปรับค่าจ้างนั้น มีผลให้ราคาสินค้าสูงขึ้นไปอีกชั้น ดังนั้นจะไม่เกิดประโยชน์แก่ลูกจ้าง เพราะอำนาจการซื้อ (Purchasing Power) ของลูกจ้างไม่ได้เพิ่มขึ้น

### แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์

#### 1. ความหมาย

“แรงงานสัมพันธ์” (Labour Relation) หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ในสถานประกอบการซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้ง 2 ฝ่ายนี้ได้มีผลกระทบต่อกระบวนการบริหาร กระบวนการธุรกิจของนายจ้าง และมีผลต่อการทำงานและความเป็นอยู่ของลูกจ้าง รวมทั้งมีผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศชาติด้วย

นอกจากความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแล้ว แรงงานสัมพันธ์ในความหมายอย่างกว้างยังหมายความรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของฝ่ายนายจ้าง (สมาคมนายจ้าง สหพันธ์นายจ้าง สมางค์การลูกจ้าง) ที่เข้ามามีบทบาทตามกฎหมาย และยังรวมถึงบทบาทของรัฐบาลในการจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และสนับสนุนให้ทั้งสองฝ่ายมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน อันก่อให้เกิดความสงบสุขทางอุตสาหกรรมของประเทศ<sup>11</sup>

#### 2. แนวความคิดและทฤษฎีด้านแรงงานสัมพันธ์<sup>12</sup>

##### (1) ทฤษฎีการค้าเสรี

อาดัม สมิท (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษเจ้าของทฤษฎีการค้าเสรี มีแนวคิดว่าในระบบการค้าเสรีนั้น นายจ้างจะพยายามจ่ายค่าจ้างให้ลดต่ำลงเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมคนงาน เพื่อมุ่งคุ้มครองค่าจ้างที่ได้รับอยู่ให้คงไว้ เพื่อเป็นหลักประกันทางเศรษฐกิจของคนงาน และหากการดำเนินการไม่เป็นผล ลูกจ้างอาจนำการนัดหยุดงานมาใช้ ซึ่งถ้าลูกจ้างดำเนินการอย่างไม่รอบคอบ และขาดเหตุผลก็อาจเผชิญกับการตอบโต้จากนายจ้างอย่างเฉียบขาดจนเกิดผลร้ายต่อลูกจ้างเองได้

<sup>11</sup> วิชัย โดสุวรรณจินดา. แรงงานสัมพันธ์ ภูมิแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

(กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, 2538) หน้า 12.

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 19-21.

## (2) ทฤษฎีทุนนิยม

คาล มาคซ์ (Karl Marx) ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1817-1883 เป็นชาวเยอรมัน บุตรทนายความเชื้อสายยิว ได้มองแรงงานสัมพันธ์ว่าเป็นการต่อสู้ในระบบทุนนิยมซึ่งถูกจ้างเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา โดยจะไม่สามารถเรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าจ้างได้เพียงพอกับการดำรงชีพทางเศรษฐกิจ ในที่สุดถูกจ้างก็จะจนลงทุกที ในขณะที่นายจ้างหรือชนชั้นนายทุนมีแต่จะมั่งคั่งร่ำรวยมากยิ่งขึ้น ทำให้ความเป็นอยู่ของสองชนชั้นนี้แตกต่างกันมากขึ้น และการเอาเปรียบของนายทุนหรือนายจ้างนั่นเอง ที่เป็นสาเหตุสำคัญ ทำให้สังคมและเศรษฐกิจของประเทศประสบความหายนะ คาล มาคซ์ เห็นว่าวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ชนชั้นแรงงานจะต้องรวมตัวกันทำลายล้างชนชั้นนายทุน หรือเลิกสัมลัทธิทุนนิยมเสียให้สิ้นซาก แล้วให้มีแต่ชนชั้นแรงงานอยู่เท่านั้นจึงจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจที่แท้จริงได้ มิฉะนั้นแล้วถูกจ้างคนงานจะต้องตกเป็นทาสของนายทุนไปตลอดกาล แนวความคิดของคาล มาคซ์ ถือเป็นรากฐานของระบบคอมมิวนิสต์ในปัจจุบัน

## (3) ทฤษฎีประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม

ซิดนีย์กับบีทริซ เวบบ์ (Sidney and Beatrice Webb) สองสามีภรรยาชาวอังกฤษ เป็นผู้ให้แนวความคิดด้านแรงงานสัมพันธ์ว่า เป็นการสร้างระบบประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม (Industrial Democracy) โดยเห็นว่าการต่อสู้ทางชนชั้นไม่ใช่วิธิต่างแรงงานสัมพันธ์ที่ดี และไม่จำเป็นที่จะต้องทำลายล้างระบบนายทุนแต่อย่างใด แต่ไม่ควรให้นายจ้างมีอำนาจในการบริหารงานโดยเด็ดขาดแต่ฝ่ายเดียว ทั้งนี้โดยถูกจ้างคนงานจะต้องมีการสร้างอำนาจต่อรองด้วยการก่อตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจาต่อรองซึ่งจะทำให้ถูกจ้างคนงานมีมาตรฐานการครองชีพและสภาพการทำงานดีขึ้น เวบบ์เห็นว่าวิธีการดังกล่าวเป็นการสร้างระบบประชาธิปไตยในอุตสาหกรรมขึ้นได้ ในขณะที่เดียวกันขบวนการแรงงานอาจมีบทบาทในทางการเมือง โดยการณรงค์ทางรัฐบาลให้มีการออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของถูกจ้างด้วย ซึ่งถือเป็นการมีบทบาทของขบวนการแรงงานของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยด้วย

## (4) ทฤษฎีสหภาพแรงงาน

ซี.เอช.ดี. โคล (C.H.D. Cole) เป็นชาวอังกฤษ เขียนหนังสือชื่อโลกของแรงงาน (The World of Labour) ในปี 1913 ให้แนวคิดว่า สหภาพแรงงานควรเป็น ผู้ควบคุมการผลิตในระดับอุตสาหกรรม โดยการก่อตั้งสหภาพแรงงานระดับอุตสาหกรรม (Industrial Unionism) ขึ้น ซึ่งจะช่วยให้สหภาพแรงงานมีขนาดใหญ่ และมีอำนาจต่อรองมาก โคลให้ความเห็นด้วยว่าถ้าเป็นสหภาพแรงงานซึ่งสมาชิกทุกคนทำงานภายใต้ นายจ้างคนเดียวกัน จะมีลักษณะเป็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้นเพื่อการรณรงค์ให้คนงานทุกคนเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน

ซามูเอล คอมเปอร์ส (Samuel Compers) เคยเป็นประธานคนแรกของสหพันธ์แรงงานอเมริกัน (American Federation of Labour - AFL) ให้แนวคิดว่าระบบสหภาพแรงงาน เป็นเครื่องมือในการป้องกันตัวของคนงาน และสหภาพแรงงานเป็นเสมือนหนึ่งตัวแทนของบรรดาสมาชิกทั้งหลายของสหภาพแรงงานนั่นเอง สหภาพแรงงานจะมีบทบาทด้านแรงงานสัมพันธ์มาก เพราะมีส่วนช่วย



ให้คนงานมีรายได้ และมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น ดูแลด้านความปลอดภัยของคนงานและป้องกันนายจ้างเอาเปรียบคนงานด้วย

จอห์น มิทเชลล์ (John Mitchell) เคยเป็นประธานสหภาพแรงงานเหมืองแร่ของสหรัฐอเมริกา ให้หลักการแรงงานสัมพันธ์ในแง่ความศักดิ์สิทธิ์ของสัญญา (Sacredness of Contract) โดยให้สหภาพแรงงานเป็นตัวแทนคนงานทั้งหมดในการเจรจาทันทีกับนายจ้าง แทนที่จะให้คนงานไปเจรจากับนายจ้างเอง ซึ่งคนงานจะเสียเปรียบมาก มิทเชลล์เชื่อมั่นในวิธีการเจรจาทันทีว่าจะทำให้ลูกจ้างคนงานมีภาวะความเป็นอยู่เท่าเทียมนายจ้าง ขจัดความกลัวนายจ้างลงและช่วยให้ลูกจ้างทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนี้ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่ได้จากการเจรจาทันทีนั้นเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ ซึ่งสามารถให้หลักประกันและให้ความคุ้มครองลูกจ้างในทางเศรษฐกิจได้อย่างดีที่สุด

#### (5) ทฤษฎีขบวนการแรงงาน

ซีลิก เพร็ดแมน (Selig Perlman) เกิดในโปแลนด์ ต่อมาได้เป็นศาสตราจารย์กิตติมศักดิ์ทางวิชาเศรษฐศาสตร์ ที่มหาวิทยาลัยวิสคอนซินได้เขียนหนังสือเรื่องทฤษฎีขบวนการแรงงาน (A Theory of the Labour Movement) โดยเน้นว่ากลุ่มคนงานเป็นผู้ค้ำชูโอกาสทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมเมื่อเทียบกับนายจ้าง ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างมีโอกาสดังกล่าวอยู่อย่างสมบูรณ์ ขบวนการแรงงานจึงมีบทบาทในการสร้างโอกาสให้กับคนงาน และสามารถเรียกร้องสิทธิของคนให้มีการแข่งขันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม

#### (6) ทฤษฎีการต่อสู้ระหว่างคนกับเครื่องจักร

ฟรังก์ ทานเนนบอม (Frank Tannenbaum) ชาวออสเตรเลีย ซึ่งเข้าไปอยู่ในสหรัฐอเมริกา ได้เสนอทฤษฎีเรื่อง การต่อสู้ระหว่างคนกับเครื่องจักร (Man Versus Machine Theory) โดยเห็นว่าจากการนำเครื่องจักรกลต่าง ๆ เข้ามาใช้ในการผลิตด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ได้ทำให้ระบบแรงงานสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไป เพราะคนงานมีความรู้สึกไม่มั่นคงและถูกเครื่องจักรทำลายฝีมือและความเชี่ยวชาญในการทำงาน คนงานต้องทำงานจำเจที่ไม่มีความสนุกสนาน และซ้ำ ๆ ซาก ๆ อยู่ตลอดเวลา ทั้งต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่ดีทั้งเสียง ฝุ่น และความสั่นสะเทือน ซึ่งสหภาพแรงงานจะเข้ามามีบทบาทในการชนะความไม่มั่นคงในการทำงานนี้ และต้องพยายามควบคุมเครื่องจักรกลไว้มิให้ส่งผลร้ายต่อคนงาน

#### กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ที่สำคัญมี 5 ฉบับ คือ

(1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยกรจ้างแรงงาน เป็นกฎหมายที่กล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ถือว่าเป็นการจ้างแรงงาน เจื่อนใจในการจ่ายค่าจ้างและเจื่อนใจในการเลิกสัญญาจ้างแรงงานต่อกัน ทั้งนี้ถือว่าการจ้างแรงงานเป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดหนึ่งที่ทั้งสองฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่อันจะต้องปฏิบัติต่อกัน

(2) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ประกาศฉบับนี้ได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกประกาศเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรวมทั้งประกาศเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานอื่น ๆ ซึ่งเป็นผลให้มีการคุ้มครองลูกจ้างในการทำงานในลักษณะที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับเงินทดแทนได้แยกออกเป็น พ.ร.บ. เงินทดแทนต่างหากเมื่อปี 2537 แล้ว

(3) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการที่นายจ้างและลูกจ้างจะยื่นข้อเรียกร้องต่อกัน กระบวนการในการเจรจาต่อรอง ขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทแรงงาน เงื่อนไขในการนัดหยุดงานหรือปิดงาน และบทบาทของรัฐในการระงับข้อพิพาทแรงงาน นอกจากนี้ยังรวมถึงการก่อตั้งและการดำเนินงานขององค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และการกระทำอันไม่เป็นธรรมด้วย ในส่วนของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้มีการออกพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 กำหนดความสัมพันธ์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจและฝ่ายบริหารไว้ต่างหาก

(4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่กำหนดกระบวนการฟ้องคดีในศาลแรงงาน และวิธีที่ศาลแรงงานจะพิจารณาคดี ซึ่งเน้นในหลักการสะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรม เพื่อผดุงไว้ซึ่งความเป็นธรรมและความสงบสุขด้านแรงงานสัมพันธ์ของประเทศ

(5) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม การส่งเงินสมทบของผู้ประกันตน และการให้ประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนในลักษณะต่าง ๆ

## บทที่ 3

## สภาพปัญหาของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่มีผลต่อแรงงานสัมพันธ์

จากการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพการณ์ของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะเห็นได้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉลี่ยแล้ว จะมีการปรับทุกปี บางปีมีการปรับถึง 2 ครั้ง ดังเช่นในปี พ.ศ. 2534-2539 ช่วง 6 ปี มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำถึง 7 ครั้ง การปรับค่าจ้างขั้นต่ำบ่อยครั้งนี้ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตของนายจ้าง นายจ้างรายใดที่มีเงินทุนในการประกอบการจำกัดอาจไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำได้ จึงใช้วิธีการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ก่อให้เกิดปัญหาการเลิกจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์ติดตามมา ในขณะที่เดียวกันค่าจ้างที่สูงจ้างได้รับ แม้ว่าจะเป็นตัวเงินที่เพิ่มมากขึ้น แต่ก็ต้องได้รับผลกระทบจากการขึ้นราคาสินค้าของผู้ประกอบการ ทำให้ลูกจ้างต้องใช้เงินจำนวนมากขึ้นในการซื้อสินค้าปริมาณเท่าเดิม จึงอาจกล่าวได้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นตัวเงิน แทบจะไม่ส่งผลในทันทีที่จะยกระดับสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้ดีขึ้นเท่าไรนัก เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้ว สภาพปัญหาและผลกระทบของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำมี ดังนี้.-

## 1. ระยะเวลาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ วันที่ 16 เมษายน 2515<sup>1</sup> มิได้มีการระบุช่วงเวลา หรือเงื่อนไขการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำก่อนที่จะมีการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกันใหม่ กฎหมายเพียงแต่ระบุไว้กว้าง ๆ ว่า การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำอาจมาจาก

- การริเริ่มของคณะกรรมการค่าจ้างหรือเมื่อเห็นว่าจำเป็น
- นายจ้างหรือลูกจ้างร้องเรียนให้คณะกรรมการพิจารณา ซึ่งในทางปฏิบัติกลุ่มฝ่ายลูกจ้างมักเป็นฝ่ายริเริ่มเรียกร้องให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำ หลังจากอัตราค่าจ้างบังคับใช้ไปแล้วใกล้ครบ 1 ปี หรือเมื่ออัตราเงินเพื่อเพิ่มขึ้นอย่างมาก จึงมีการปรับค่าจ้างแทบทุกปี บางปีมีการปรับถึง 2 ครั้ง

## 2. มาตรฐานการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

(1) ตามความหมายแนวคิดสากลที่องค์การระหว่างประเทศยอมรับนั้น ค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง ค่าจ้างที่พอจะช่วยให้คนงานไร้ฝีมือพอยังชีพอยู่ได้ตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับภรรยาและบุตรอีก 2 คน สำหรับประเทศไทย การคิดค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้ถือตามหลักสากล กล่าวคือในระยะแรกเริ่มเป็นไปเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน แต่ในปี 2519 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างเพียงคนเดียว

<sup>1</sup>กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บทพิเคราะห์พิมพ์ จำกัด, พ.ศ. 2538) หน้า 183

การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าว เกิดขึ้นโดยรัฐยังมีได้จัดให้มีการประกันสังคมที่เน้นการสงเคราะห์บุตรผู้ยากจน ให้มีโอกาสได้รับการศึกษา อาหาร การอนามัย หรือการให้การประกันรายได้และมีงานทำแต่อย่างใด ทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนตลอดมา นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของค่าจ้างจากอัตราที่ควรเพียงพอสำหรับ 3 คน มาเป็นเพียงลูกจ้างคนเดียว เป็นผลมาจากคณะกรรมการค่าจ้างในขณะนั้นเห็นว่าการคุ้มครองลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

(2) ความไม่แน่ชัดในกฎหมาย คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ข้อ 6 หมวด 1 ข้อความที่ว่า “..... และมีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้.....” เป็นข้อความที่หาข้อยุติได้ยาก คำว่าดำรงชีพอยู่ได้ โดยปกติน่าจะหมายถึงการดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยปัจจัยสี่ซึ่งได้แก่ ที่อยู่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ซึ่งปัจจัยทั้งสี่มีความแตกต่างกันทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ค่าจ้างขั้นต่ำมีความหมายเพียงให้คนงานมีที่อยู่อาศัยแคบ ๆ พอกัน แคลคกันฝนได้ หรือให้สามารถเช่าบ้านขนาดปานกลางได้ อาหารที่ให้เขาดำรงชีพอยู่ได้ อาจเป็นอาหารราคาถูกซึ่งไม่มีคุณค่าทางโภชนาการแต่อย่างใด หรือเป็นอาหารที่มีส่วนผสมของไขมัน คาร์โบไฮเดรต และโปรตีนในอัตราส่วนที่เหมาะสม นอกจากนี้เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ตลอดจนสิ่งอื่น ๆ นุหรี เครื่องคืม และค่าใช้จ่ายเพื่อการบันเทิงเล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ควรจะได้รับพิจารณาด้วย จึงเป็นการยากที่จะยอมรับมาตรฐานการครองชีพระดับใดระดับหนึ่งเป็นบรรทัดฐาน คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาโดยอาศัยค่าครองชีพที่จำเป็นเป็นหลัก แต่บรรดาผู้เกี่ยวข้องอาจใช้เกณฑ์ของตนเองเป็นแนวทางแห่งการตัดสินใจ ในรายละเอียดจึงเกิดความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน และต้องใช้เวลาานานกว่าจะหาข้อยุติได้

(3) สภาพปัญหาที่เกิดจากการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเนื่องจาก ประชญา แนวคิด และหลักการที่ใช้สำหรับพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละฝ่ายไม่ตรงกัน โดยฝ่ายลูกจ้างเห็นว่าควรปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพ ส่วนฝ่ายนายจ้างเห็นว่าควรปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาด ซึ่งขึ้นกับอุปสงค์และอุปทานแรงงาน ไม่ควรมีการปรับทุกปีเพราะจะเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต แต่การที่นายจ้างต้องยอมให้มีการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำก็เป็นเพราะแรงกดดันภายนอก โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานเป็นสิ่งสำคัญ แม้ว่าคณะกรรมการค่าจ้างจะใช้หลักวิชาการในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยพิจารณาตัวแปรหลายตัว อาทิ คำนีราคาผู้บริโภค อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง และผลกระทบต่อการลงทุน แต่หลักเกณฑ์ที่ใช้กำหนดนั้นยังไม่ชัดเจนพอ ซึ่งดูเหมือนว่าค่าจ้างขั้นต่ำถูกกำหนดขึ้นจากการพิจารณาตามหลักวิชาการ แต่อาจมิได้ใช้ตัวแปรทุกตัวมาคำนวณหาระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากมีปัญหาการขาดแคลนข้อมูล ในที่สุดการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยจึงมีเรื่องของระบบแรงงานสัมพันธ์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วยคือ การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่มผู้ใช้แรงงานกับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายรัฐบาล โดยขึ้นกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในแต่ละปี ในขณะที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นทุกปีได้ช่วยให้ลูกจ้างดำรงชีพอยู่ได้ระดับหนึ่ง ส่วนการช่วยให้ฐานะความเป็นอยู่ของลูกจ้างดำรงอยู่ได้อย่าง

เหมาะสมแท้จริงนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนายจ้างและลูกจ้างในแต่ละสถานประกอบการซึ่งมีสถานะของกิจการที่แตกต่างกันไป

#### 8. การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่กำหนดค่าจ้างหรือเงินเดือน

เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายค่าจ้างของประเทศ<sup>2</sup> แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการค่าจ้างมุ่งพิจารณาแต่การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จนบางครั้งมีผู้เข้าใจผิดเรียกคณะกรรมการค่าจ้างว่า คณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้การบริหารค่าจ้างในประเทศไทยยังมิได้มีการพิจารณาอย่างเป็นระบบ มีลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่มีการประสานงานกันทั้งในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน โดยในส่วนของข้าราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดค่าจ้าง หรือเงินเดือน คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำหรับรัฐวิสาหกิจมีอิสระในการกำหนดค่าจ้าง ทั้งนี้ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง ส่วนลูกจ้างภาคเอกชนมีคณะกรรมการค่าจ้างเป็นผู้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับลูกจ้างในกลุ่มอื่น เช่น ลูกจ้างในภาคเกษตร ผู้ประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งแรงงานนอกระบบ ต่างก็ไม่มีองค์กรใดที่จะให้ความคุ้มครอง ทั้ง ๆ ที่เป็นคนกลุ่มใหญ่ของประเทศ

การมีองค์กรกำหนดค่าจ้างหลายองค์กร โดยที่มิได้มีการประสานงานกันจึงกล่าว ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประชากรในแต่ละกลุ่ม ซึ่งไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้มีการกระจายรายได้ กลุ่มลูกจ้างที่ยังชีพด้วยค่าจ้างจำนวนมาก กลายเป็นกลุ่มอาชีพที่ยากจน

#### 4. การเปลี่ยนแปลงแนวคิดของนายจ้างเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำที่มีผลกระทบต่อด้านแรงงานสัมพันธ์

การที่นายจ้างจะปรับค่าจ้างให้เฉพาะกลุ่มลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพียงกลุ่มเดียวเท่านั้น ก็จะส่งผลให้ลูกจ้างเก่าและลูกจ้างใหม่มีอัตราค่าจ้างเท่ากันตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรือถ้านายจ้างปรับค่าจ้างประจำปีต่ำกว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำย่อมมีผลกระทบต่อโครงสร้างค่าจ้างในกิจการของตน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหมู่ลูกจ้างด้วยกันเอง และอาจเป็นเหตุให้ลูกจ้างสร้างแรงกดดันในการปรับค่าจ้างที่รุนแรงขึ้น จนกลายเป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์และเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ดังเช่นกรณีพิพาทแรงงานในสถานประกอบการบริษัท ไทยซูซูกิ ซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดปทุมธานี ประกอบกิจการประกอบรถจักรยานยนต์ โดยลูกจ้างจำนวน 890 คน ได้เข้าชื่อกันยื่นข้อเรียกร้องต่อบริษัทเรื่อง การปรับค่าจ้างประจำปีตามอัตราเพิ่มของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ พ่วงด้วยข้อเรียกร้องเรื่องอื่นอีก 8 ข้อ เกี่ยวกับการเพิ่มวงเงินค่ารักษาพยาบาล เบี้ยขยัน เพิ่มวันหยุดพักผ่อนประจำปี วงเงินกู้ยืม รดรับ-ส่ง และโบนัส ได้มีการเจรจากันเอง แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ลูกจ้างจึงแจ้งข้อพิพาทแรงงานเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2539 และในวันดังกล่าว ลูกจ้างประมาณ 400 คน ได้ชุมนุมกันหน้าโรงงานและปิดกั้นถนนรังสิต - องครักษ์ ทั้งสองฝั่งทำให้รถยนต์ไม่สามารถผ่านไปมาได้สร้างความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้เส้นทางดังกล่าวอย่างยิ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจง

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2539) หน้า 2

ให้ยกเลิกการปิดกั้นถนน แต่ไม่ได้รับความร่วมมือ เจ้าหน้าที่จึงประสานให้มีการเจรจากับนายจ้างที่บริษัท ผลปรากฏว่านายจ้างปฏิเสธข้อเรียกร้องของลูกจ้างทุกข้อ และขอให้ลูกจ้างไปเจรจากันอีกครั้งตามกำหนด วันนัดหมาย ลูกจ้างจึงชุมนุมต่อไปจนถึงเวลา 03.00 น. ของวันรุ่งขึ้น จึงเลิกปิดกั้นถนน

วันที่ 22 มีนาคม 2539 ได้มีการเจรจากัน ผลการเจรจาทั้งสองฝ่ายต่างรับและเสนอให้อีกฝ่ายนำ กลับไปพิจารณา ในระหว่างนี้ลูกจ้างได้มีการชุมนุมอยู่บริเวณหน้าโรงงาน

วันที่ 27 มีนาคม 2539 เวลา 06.00 น. บริษัทฯ ได้ใช้สิทธิปิดงานตามกฎหมายต่อลูกจ้าง 800 คน และลูกจ้างที่ถูกปิดงานจำนวน 400 คน ได้ขัดขวางไม่ให้ลูกจ้างอื่นเข้าทำงานและได้ปิดถนนสายรังสิต-นครนายก ด้านขาออกบริเวณหน้าโรงงานทำให้การจราจรไม่สามารถใช้การได้ มีลูกจ้างเข้าทำงานจำนวน 200 คน ส่วนลูกจ้างที่จะเข้าทำงานแต่ไม่สามารถเข้าทำงานได้ บริษัทฯ ให้ใช้วิธีแจ้งทางโทรศัพท์ และกลุ่มลูกจ้างผู้ชุมนุมได้ทำลายทรัพย์สินของบริษัทฯ

พนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงานได้ดำเนินการให้ทั้งสองฝ่ายมีการเจรจากันโดยบริษัทเสนอให้ ทำความตกลงกันในข้อเรียกร้องของลูกจ้างจำนวน 5 ข้อที่บริษัทเสนอให้คือเรื่อง ค่ารักษาพยาบาล เบี้ย ขยัน วันหยุดพักผ่อนประจำปี การกู้เงินบริษัท และลดรับ-ส่ง ส่วนข้อเรียกร้องที่เหลือให้ลูกจ้างถอนและให้ ทั้งสองฝ่ายร่วมกันพิจารณาหาวิธีถึงความเหมาะสมอีกครั้ง ตลอดจนบริษัทจะไม่เอาความผิดกับลูกจ้าง แต่ ฝ่ายลูกจ้างยืนยันที่จะไม่ถอนข้อเรียกร้องและขอให้บริษัทยกเลิกการปิดงานแล้วจึงมาเจรจาในข้อเรียกร้อง

บริษัทฯ แจ้งให้ทราบว่าบริษัทจะเจรจากับลูกจ้างต่อเมื่อเปิดดำเนินการได้ตามปกติ และจะแจ้งวัน นัดหมายให้เจ้าหน้าที่ทราบล่วงหน้า

วันที่ 1 เมษายน 2539 เวลา 8.00 น. ลูกจ้างชุมนุมกันประมาณ 300 คน ได้โห่ร้องลูกจ้างที่เข้าไป ทำงาน และมีลูกจ้างส่วนหนึ่งประมาณ 400 คน รอคูหน้าบริษัทฯ ฟังการชี้แจงของกลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้อง ให้เข้าร่วมประชุมในคืนที่ เหตุการณ์เป็นไปโดยไม่มีเหตุรุนแรง

วันที่ 4 เมษายน 2539 บริษัทฯ ได้แจ้งว่าได้มีคำสั่งเลิกจ้างลูกจ้างจำนวน 50 คน ที่ชุมนุมปิดทาง เข้า - ออก ของบริษัทฯ และแจ้งให้ลูกจ้างทราบว่าขอให้ตั้งตัวแทนในการเจรจาคณะใหม่เพราะคณะเดิมพื้น สภาพการเป็นลูกจ้างแล้ว

ในระหว่างนี้เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการให้มีการเจรจาหลายครั้งไม่สามารถตกลงกันได้และกลุ่มลูกจ้าง ได้เดินทางมาที่หน้ารัฐสภาเพื่อยื่นหนังสือถึงรัฐบาล ขอให้ช่วยแก้ไขข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ ได้เชิญผู้แทนนายจ้างมาพบเพื่อหารือถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ณ กระทรวงแรงงานฯ ผลการหารือไม่มีผลคืบหน้า

ผู้ชุมนุมประมาณ 100 คน ได้ทำการปิดกั้นทางเข้า-ออกของบริษัทฯ อีก และมีการขวางปรารถยนต์ ของผู้บริหารของบริษัทฯ ได้รับความเสียหาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินการผลักดันให้ผู้ชุมนุมเปิดทาง เข้า-ออกได้ บริษัทฯ ได้มีคำสั่งเลิกจ้างลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีก 49 คน รวมทั้งสิ้น 99 คน

ต่อมาผู้แทนลูกจ้างได้มีการเคลื่อนไหวโดยมาพบคณะกรรมการแรงงานเพื่อขอให้ช่วยเหลือ แก้ไขปัญหาข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น

พนักงานประνομฯ ได้ร่วมปรึกษากับผู้แทนลูกจ้าง ผลการหารือปรากฏว่าผู้แทนลูกจ้างได้เสนอข้อเสนอมือเพื่อขุติปัญหา ดังนี้

1. เรื่องจำนวนเงินเกี่ยวกับการปรับค่าจ้างประจำปี

2. ผู้แทนลูกจ้างยืนยันให้นายจ้างรับลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างทั้งหมดกลับเข้าทำงาน โดยไม่มีความผิดและไม่เอาความผิดกับลูกจ้างทั้งหมด

พนักงานประνομฯ รับที่จะนำข้อเสนอของลูกจ้างไปเสนอให้นายจ้างพิจารณา แต่นายจ้างไม่พิจารณาข้อเสนอของสหภาพฯ เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้มีการเจรจาอีกหลายครั้งไม่สามารถหาข้อยุติได้

กลุ่มลูกจ้างที่ชุมนุมอยู่บริเวณหน้าโรงงานจำนวนประมาณ 200 คน ได้เคลื่อนการชุมนุมมาที่หน้ารัฐสภา เพื่อขอความช่วยเหลือจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จากนั้นกลุ่มลูกจ้างจึงได้เดินทางไปชุมนุมและปักค้ำงคินที่หน้ากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยมีจุดประสงค์คือขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

พนักงานประνομฯ ได้ประสานกับนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อหาทางขุติปัญหา ซึ่งลูกจ้างได้เสนอแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ดังนี้

1. ขอให้นายจ้างรับลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างกลับเข้าทำงาน โดยไม่มีเงื่อนไข

2. ขอให้ปรับค่าจ้างประจำปีโดยประกันขั้นต่ำที่ 7%

การเจรจาที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผลการเจรจา นายจ้างยังคงยืนยันเลิกจ้างลูกจ้างและหากลูกจ้างทมิต้องการตรวจสอบพิสูจน์ความผิด นายจ้างยินดีให้ตรวจสอบ ส่วนลูกจ้างขอให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานทั้งหมด และขอให้นายจ้างเสนอเงื่อนไขอื่น ๆ แดกเปลี่ยนในการรับกลับเข้าทำงานแก่ลูกจ้าง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้พบปะกับผู้แทนลูกจ้าง โดยให้ข้อคิดกับผู้แทนลูกจ้างว่า ประเทศอยู่ในระหว่างงานพระราชพิธีกาญจนภิเษก การชุมนุมและการกระทำต่าง ๆ ควรไตร่ตรองให้รอบคอบอันจะเป็นการแสดงความจงรักภักดี และมีให้มีผลกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศจากการเสนอข่าวของสื่อมวลชนทั้งในและต่างประเทศ

วันที่ 7 มิถุนายน 2539 ได้มีการเจรจากัน ณ ทำเนียบรัฐบาล ผู้แทนลูกจ้างเสนอแนวทางต่อคณะกรรมการบริหารบริษัทฯ เพื่อขุติปัญหาค้นผู้แทนบริษัทฯ ดังนี้

1. ข้อเรียกร้องทั้ง 9 ข้อ มอบให้คณะกรรมการบริหารบริษัทฯ พิจารณา และแจ้งผลให้ผู้แทนลูกจ้างทราบโดยเร็ว

2. ลูกจ้าง ซึ่งถูกเลิกจ้างฐานจงใจทำให้บริษัทฯ ได้รับความเสียหายนั้น เสนอให้คณะกรรมการบริหารบริษัทฯ พิจารณารับกลับเข้าทำงานตามปกติ

ซึ่งข้อเสนอทั้ง 2 ข้อของผู้แทนลูกจ้าง ผู้แทนบริษัทฯ รับจะนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการบริหารบริษัทฯ และจะแจ้งผลให้ผู้แทนลูกจ้างทราบต่อไป

วันที่ 8 มิถุนายน 2539 เวลา 05.00 น. กลุ่มลูกจ้างได้สลายการชุมนุมจากหน้าทำเนียบรัฐบาล โดยกลุ่มผู้ชุมนุมได้มีมติว่า จะกลับไปชุมนุมเพื่อฟังผลการพิจารณาของฝ่ายบริหารที่หน้าบริษัทฯ

ที่หน้าทำเนียบรัฐบาล มีการเจรจาระหว่างผู้แทนบริษัทฯ และผู้แทนลูกจ้าง ผลการเจรจาสามารถสรุปได้ดังนี้

1. นายจ้างยังคงยืนยันเลิกจ้างลูกจ้าง ลูกจ้างเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อชี้ขาดความผิดของลูกจ้าง แต่ทางบริษัทฯ ไม่เห็นด้วย
2. ในส่วนของการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายต่อลูกจ้าง บริษัทฯ เห็นว่าควรให้มีการดำเนินการต่อไป
3. ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง บริษัทฯ ให้เขียนใบสมัครใหม่ และพิจารณาเป็นรายบุคคล กรณีที่มีตำแหน่งว่างตรงตามคุณสมบัติ

วันที่ 30 มิถุนายน 2539 ทั้งสองฝ่ายสามารถตกลงกันได้ ดังนี้

1. บริษัทฯ ตกลงปรับค่าจ้างประจำปีโดยเฉลี่ยเท่ากับ 5%
2. บริษัทฯ ตกลงจ่ายเงินโบนัสให้เป็นไปตามระเบียบเดิม โดยถือหลักเกณฑ์ถ้าไรมากก็ได้มาก
3. บริษัทฯ ตกลงจะปรับปรุงคุณภาพและราคาของอาหารให้เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ

สำหรับลูกจ้างที่นายจ้างได้เลิกจ้างไปแล้วจำนวน 200 คน ทั้งสองฝ่ายตกลงให้เป็นไปตามขบวนการของกฎหมาย โดยลูกจ้างที่เห็นว่าเป็นการเลิกจ้างไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม สามารถนำเรื่องไปฟ้องศาลแรงงานได้

ข้อพิพาทแรงงานรายนี้ เป็นผลให้มีการปิดงานนานถึง 96 วัน เป็นวันทำงานสูญเสีย 62,300 วัน และประมาณว่าลูกจ้างที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานสูญเสียรายได้จากค่าจ้างไปประมาณ 18 ล้านบาทเศษ

ข้อพิพาทแรงงานดังกล่าวที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่นายจ้างเปลี่ยนแปลงความหมายหรือแนวคิดของค่าจ้างขั้นต่ำโดยถือเอาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอัตราค่าจ้างทั่วไป เมื่อมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ส่งผลกระทบต่อลูกจ้างเก่าที่ทำงานอยู่แล้ว ทำให้ลูกจ้างต้องเรียกร้องขอปรับค่าจ้างประจำปีของตนให้สูงกว่าลูกจ้างใหม่ นอกจากนั้นการที่สถานประกอบการไม่มีการจัดทำโครงสร้างบัญชีเงินเดือน แต่ถือเอาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเกณฑ์พิจารณาปรับค่าจ้างประจำปี กล่าวคือจะปรับค่าจ้างทั่วไปในอัตราเดียวกับการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ โดยไม่มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างไว้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างชัดเจน ก็เป็นประเด็นหนึ่งที่อาจนำไปสู่ปัญหาแรงงานสัมพันธ์และก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## 5. ภาวะเงินเฟ้อ

การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำทุกปี ทำให้ต้นทุนค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานอย่างมาก (Labour Intensive) เป็นผลให้ต้นทุนการผลิตสินค้าสูงขึ้น ผู้ผลิตจึงผลักภาระให้ผู้ซื้อด้วยการขึ้นราคาสินค้า ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีความต่อเนื่องกัน เมื่อต้นทุนของสินค้าหนึ่งเพิ่มขึ้นก็จะทำให้ต้นทุนของสินค้าอีกอย่างสูง ตามในลักษณะของปฏิกิริยาลูกโซ่ รวมทั้งการ



ฉวยโอกาสของพ่อค้าและผู้ผลิต ในขณะที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมราคาสินค้าให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ผลกระทบที่ติดตามมาก็คือค่าครองชีพเพิ่มขึ้น เกิดภาวะเงินเฟ้อ เป็นผลร้ายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้ความเป็นอยู่ของผู้มีรายได้น้อยอยู่ในสภาพที่ลำบากเช่นเดิม ซึ่งเป็นเหตุนำไปสู่การปรับค่าจ้างขั้นต่ำอีกต่อไปเป็นวงจร

## 6. ภาวะการลงทุน

(1) ในช่วง 6-7 ปีที่ผ่านมา กล่าวได้ว่าเป็นยุคทองของเศรษฐกิจไทย เพราะเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว สาเหตุหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวก็คือความได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงานของประเทศซึ่งต่ำกว่าประเทศคู่แข่ง จึงทำให้สินค้าส่งออกมีราคาถูกลงและขายได้เป็นจำนวนมาก ประกอบกับการมีเสถียรภาพทางการเมือง การมีโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน (infrastructure) เป็นแรงดึงดูดให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศไทย

แต่การปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นประจำทุกปี หรือบางปี 2 ครั้ง ทำให้ความได้เปรียบด้านต้นทุน ค่าจ้างแรงงานที่ต่ำเริ่มลดบทบาทลง นักลงทุนต่างชาติพากันหันไปหาประเทศที่มีค่าแรงถูกกว่า โดยเฉพาะประเทศในแถบภาคพื้นเดียวกับประเทศไทย บางประเทศเริ่มได้เปรียบ เช่น ประเทศอินโดนีเซีย จีน ลาว และเวียดนาม ซึ่งประเทศเหล่านี้มีค่าจ้างค่อนข้างต่ำ และยังมีทรัพยากรที่ใช้เป็นปัจจัยการผลิตอยู่เป็นจำนวนมาก

(2) การปรับค่าจ้างขั้นต่ำบ่อยครั้งเกินไป ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น สินค้าที่ผลิตภายในประเทศจึงมีราคาแพงขึ้น พ่อค้าจึงอาจสั่งสินค้าจากต่างประเทศที่มีราคาถูกกว่าเข้ามาจำหน่ายแข่งขันกับสินค้าภายในประเทศ นายจ้างรายย่อยจึงไม่กล้าขยายกิจการให้ใหญ่ขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการลงทุน

## 7. ภาวะการจ้างงาน

(1) การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทุกปีส่งผลให้นายจ้างบางรายพยายามลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยให้เหลือต่ำที่สุด หนทางหนึ่งก็คือการนำเครื่องจักร หรือเทคโนโลยีเข้ามาใช้แทนคนจำนวนมาก โดยการฝึกผู้ควบคุมเครื่องจักรเพียงไม่กี่คนก็สามารถทำได้ ซึ่งในอุตสาหกรรมบางประเภทสามารถกระทำได้ ส่งผลกระทบให้เกิดการเลิกจ้าง และมีปัญหาต่อระบบแรงงานสัมพันธ์มากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2537 รัฐถึงกับออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองคนงานที่ถูกเลิกจ้างเนื่องจากการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยี นอกจากนั้นนายจ้างบางรายอาจใช้วิธีการลดจำนวนชั่วโมงทำงานลง เพื่อให้สถานประกอบการอยู่รอด ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ติดตามมา ดังเช่นที่เกิดขึ้นในกรณีตัวอย่างกับสถานประกอบการจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งนายจ้างได้รับผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำประกอบกับปัญหาเงินลงทุน จึงลดชั่วโมงทำงานของลูกจ้างลง โดยตกลงกับลูกจ้างทั้งหมดว่าบริษัทฯ จะจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันที่สั่งให้ลูกจ้างหยุดทำงานจำนวน 50% ของอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับ ซึ่งลูกจ้างยอมรับ ต่อมาในปี 2539 บริษัทฯ ขอเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยขอจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างในวันที่บริษัทฯ สั่งให้หยุดงานจำนวน 25% ของอัตราค่า

จ้าง ซึ่งลูกจ้างไม่ยอมรับ เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไกล่เกลี่ย ผลสุดท้ายสามารถตกลงกันได้ โดยนายจ้างยินยอมตามที่ลูกจ้างเสนอ คือ จ่ายค่าจ้างจำนวน 50% ของอัตราค่าจ้างในวันที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกรณีนี้ถึงแม้ว่าเหตุการณ์ไม่รุนแรงถึงขั้นนัดหยุดงานหรือปิดงาน แต่กล่าวได้ว่าความสัมพันธ์อันดีที่นายจ้างและลูกจ้างมีต่อกันนั้นได้ถูกทำลายลง ตั้งแต่ความขัดแย้งเกิดขึ้น

(2) ผลการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ลูกจ้างที่พอจะมีทักษะและมีฝีมืออยู่บ้าง ได้รับค่าจ้างเท่ากับคนงานแรกเข้า หรือแม้จะได้รับค่าจ้างสูงกว่าก็สูงกว่าเพียงเล็กน้อย จึงส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานกึ่งฝีมือและมีฝีมือออกไปนอกประเทศปีละจำนวนไม่น้อย ตลาดแรงงานจึงอยู่ในภาวะตึงตัว นายจ้างหันไปใช้วิธีจ้างแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น โดยในทางปฏิบัติให้ค่าแรงต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งแรงงานต่างชาติมักแฝงอยู่ในกิจการประมง ก่อสร้าง เหมืองแร่ ขนส่งทางน้ำ รวมทั้งภาคเกษตร ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและนับวันจะทวีจำนวนมากขึ้น อันอาจนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ มากมาย ได้แก่ ปัญหาสังคม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาอาชญากรรม และส่งผลถึงปัญหาแรงงานสัมพันธ์และปัญหาคุ้มครองแรงงานในอนาคต

จากกรณีข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นทั้ง 2 กิจการนั้น อาจทำให้มองเห็นภาพปัญหาจากการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้ว่ามีผลกระทบต่อค่านแรงงานสัมพันธ์ โดยมองสะท้อนภาพจากการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีผลกระทบต่อค่าจ้างของนายจ้างที่จะต้องปรับทุกระดับขึ้น นายจ้างบางรายไม่สามารถรับภาวะการปรับตัวได้ทัน อาจเนื่องมาจากสาเหตุการเพิ่มการลงทุนมากเกินไปหรือนายจ้างต้องการผลกำไรมากขึ้น ปัญหาข้อพิพาทแรงงาน จึงมีสาเหตุมาจากความต้องการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างให้สูงขึ้นตามการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

### สาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ

หากพิจารณาสถิติการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ จากผลการตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพบว่า ในปี พ.ศ. 2534-2538 มีสถานประกอบการร้อยละ 24.41-35.18 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ (ตารางภาคผนวก) ซึ่งสามารถวิเคราะห์สาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้ 4 ประการ คือ

1. สาเหตุจากการบริหารแรงงาน
2. สาเหตุจากกฎหมายและนโยบาย
3. สาเหตุจากลูกจ้าง
4. สาเหตุจากนายจ้าง

ซึ่งสาเหตุทั้ง 4 ประการ สามารถวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของสาเหตุทั้ง 4 ประการ ได้ดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารแรงงาน กล่าวคือ รัฐมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่เพียงพอในการดูแลนายจ้างในสถานประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ดังจะเห็นได้ว่า ในปี

พ.ศ. 2539<sup>1</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งมีหน้าที่หลักในการตรวจตราดูแลและบังคับให้นายจ้างปฏิบัติตามในเรื่องการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ซึ่งปฏิบัติงานจริง 1,379 คน แต่ต้องดูแลสถานประกอบการทั่วประเทศประมาณ 266,061 แห่ง และให้ความคุ้มครองลูกจ้างประมาณ 5.9 ล้านคน ดังนั้นโดยเฉลี่ยเจ้าหน้าที่ 1 คน ต้องดูแลรับผิดชอบสถานประกอบการประมาณ 212 แห่ง ลูกจ้าง 4,971 คน ทั้งนี้ยังไม่ได้ลดจำนวนเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติงานบริหาร งานวิชาการ และงานธุรการออกอีก ซึ่งจะทำให้จำนวนสถานประกอบการ และลูกจ้างที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบเพิ่มจำนวนมากขึ้น การบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลอย่างเต็มที่และทั่วถึงจึงกระทำได้ยาก นอกจากนั้นยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากนายจ้างในการตรวจสอบ และการเก็บรวบรวมหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานประกอบการขนาดเล็กการบริหารงานไม่มีระบบที่ตรวจสอบได้ มักจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และสวัสดิการต่าง ๆ อย่างไรก็ตามสถานประกอบการเหล่านี้ ก็เป็นแหล่งจ้างงานและรองรับผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่จะดำเนินการอย่างเคร่งครัดตามกระบวนการของกฎหมายก็อาจส่งผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานโดยส่วนรวมของประเทศได้

## 2. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและนโยบาย

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515<sup>2</sup> ระบุถึงโทษ กรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายว่า ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามประกาศของกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ในข้อ 8 มีโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่กฎหมายได้ให้อำนาจในข้อ 12 อธิบดีกรมแรงงาน (ปัจจุบันคืออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน และอธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทนมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ จึงเป็นเหตุให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำไม่เกรงกลัว เพราะส่วนมากจะถูกลงโทษแค่ปรับ มิได้ดำเนินคดีอาญา ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงมีอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มียุทธศาสตร์การบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่จึงไม่เร่งรัดปราบปรามเอาผิดแก่นายจ้าง เมื่อตรวจพบผู้กระทำผิดจึงมักใช้วิธีการเตือนหรือเปรียบเทียบปรับ จึงทำให้นายจ้างสถานประกอบการไม่เกรงกลัว และหากจะลงโทษอย่างรุนแรงกับนายจ้างในสถานประกอบการก็ทำได้ยาก เพราะถือว่านายจ้างเป็นผู้สร้างงาน ไม่ใช่อาชญากรที่ต้องใช้ความรุนแรง

<sup>1</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เอกสารประกอบบรรยายสรุปการบริหารงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เสนอ นายฉัตรชัย เอียสกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดทำโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน บรรยายเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2539 (เอกสารอัคราณา), หน้า 76.

<sup>2</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวมกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, พ.ศ. 2538) หน้า 183.

### 3. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคค่าจ้าง

ตลาดแรงงานอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ ตลาดแรงงานนอกระบบ ค่าจ้างของแรงงานในกลุ่มนี้ขึ้นไปตามกลไกตลาด ค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ในระดับต่ำ การศึกษาไม่มีผลต่อค่าจ้าง มีการเข้าออกงานง่าย ไม่มีระบบระเบียบใด ๆ หรือมีกฎหมายรองรับ ไม่มีสหภาพแรงงาน สภาพการทำงานไม่ดี ชั่วโมงทำงานยาวนาน นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย สถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นขนาดย่อมและเล็ก ตลาดแรงงานอีกประเภทหนึ่งคือ ตลาดแรงงานในระบบ ค่าจ้างจะถูกกำหนดโดยกฎหมาย นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย สถานประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดกลางและใหญ่ มีสหภาพแรงงาน

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมาเป็นผลให้นายจ้างในโรงงานขนาดใหญ่มุ่งที่จะคัดเลือกคนงานที่มีฝีมือคู่กับค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น รับคนที่จบระดับมัธยมซึ่งจะสามารถเรียนรู้เทคนิคการผลิตได้เร็วกว่าคนงานที่จบประถมศึกษา คนงานที่ไร้ฝีมือจริง ๆ จึงหางานทำในโรงงานใหญ่ไม่ได้ ต้องเคลื่อนย้ายไปแย่งงานกันทำในกิจการขนาดเล็กหรือกิจการนอกระบบ ทำให้ค่าจ้างนอกระบบซึ่งต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่แล้วยิ่งต่ำลงไปอีก นอกจากนี้สถานประกอบการบางแห่งยังหลีกเลี่ยงกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำด้วยการจ้างงานในลักษณะแบบเหมาช่วง ดังนั้นในระยะหลัง ๆ การจ้างเหมาช่วงจึงเริ่มเป็นที่นิยมกันมาก สถานประกอบการขนาดเล็กโดยเฉพาะสถานประกอบการนอกระบบจึงมีจำนวนมากขึ้น ซึ่งทำให้มีปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย

การปรับเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำนั้น ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดกลางและใหญ่มักไม่มีปัญหา แต่ลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กมักถูกละเลยเนื่องจากนายจ้างหลีกเลี่ยงที่จะจ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำมักมีปัญหาการบังคับใช้ในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก หรือในภาคเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งไม่มีสัญญาณการจ้างแรงงานอย่างเป็นระบบแบบแผนเหมือนกิจการใหญ่ นอกจากนี้ลูกจ้างยังขาดการรวมตัว ไม่มีสหภาพแรงงาน ทำให้ไม่มีอำนาจต่อรอง

ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาสหภาพแรงงานและสภาองค์กรลูกจ้างได้มีการเคลื่อนไหวสร้างแรงกดดันในการเรียกร้องค่าจ้างในภาพรวม โดยให้พิจารณาสภาพปัญหาและความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง 3 ประการ<sup>1</sup> คือ

1. ค่าใช้จ่ายในปัจจุบันสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างจะยังชีพอยู่ได้ในสังคม
2. นายจ้างส่วนใหญ่ยังคงหลีกเลี่ยงที่จะจ่ายค่าจ้างตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ
3. ขอให้คำนึงถึงกลุ่มลูกจ้างบางกลุ่มที่อยู่ในธุรกิจหรือภาวะที่ไม่สามารถเจรจาต่อรองกับ

นายจ้างได้

<sup>1</sup> สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2539), หน้า 15.

เลขเรียกหนังสือ.....	5677
เลขทะเบียน.....	11.000.2545
วันที่.....	

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคค่านายจ้าง

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มมีขึ้นในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุทำให้ต้องมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ต่อมาแม้ปัญหาเศรษฐกิจจะได้คลี่คลายลงไปแล้ว การปรับ ค่าจ้างขั้นต่ำก็ยังคงมีอยู่ ซึ่งมักเป็นไปตามภาวะเงินเฟ้อและเปลี่ยนเป็นแรงผลักดันทางการเมืองไปในที่สุด โดยระยะหลัง ๆ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ได้สร้างปัญหาค้านแรงงานสัมพันธ์คือ ความไม่พอใจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอยู่เสมอ เนื่องจากลูกจ้างต้องการให้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพอย่างต่อเนื่อง ขณะที่นายจ้างไม่ต้องการให้เป็นเช่นนั้น เพราะการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเกินไปส่งผลให้นายจ้างต้องปรับค่าจ้างของกลุ่มลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่แล้วให้สูงขึ้นไปอีก นายจ้างบางส่วนจึงพยายามหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย โดยอ้างว่าได้จัดหาอาหารและที่พักให้ลูกจ้างแล้ว ประสิทธิภาพของลูกจ้างยังไม่คุ้มกับค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น

จากการสำรวจปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง ระหว่างปี พ.ศ. 2538-2539 ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้สอบถามข้อมูลจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ จำนวน 1,094 แห่ง เกี่ยวกับเรื่องที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จำนวน 25 เรื่อง ได้แก่

1. การกำหนดเวลาทำงานเกินปกติ
2. ไม่ขออนุญาตทำงานเกินเวลา (งานขนส่ง)
3. จัดเวลาพักผ่อนน้อยกว่า 1 ชั่วโมง
4. ไม่จัดวันหยุดประจำสัปดาห์
5. การประกาศวันหยุดตามประเพณี
6. การจัดวันหยุดพักผ่อนประจำปี
7. สิทธิในการลาป่วยของลูกจ้าง
8. การใช้แรงงานหญิงที่กฎหมายห้าม
9. รับหญิงต่ำกว่า 18 ปี
10. สิทธิการลาคลอดของหญิงมีครรภ์
11. ไม่ให้หญิงมีครรภ์เปลี่ยนงานขณะมีครรภ์
12. รับเด็กอายุต่ำกว่า 13 ปีทำงาน
13. รับเด็กอายุ 13-18 ปีทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และความเจริญ

เติบโต

14. ไม่ทำหลักฐานลูกจ้างเด็ก
15. ให้ลูกจ้างเด็กทำงานงานเกินเวลาและวันหยุด
16. ให้เด็กทำงานตามกฎหมายห้าม
17. ไม่ขออนุญาตการใช้แรงงานเด็ก

18. การค้างจ่ายค่าจ้าง
19. การนำหนี้อื่นมาหักค่าจ้าง
20. การจ่ายค่าจ้างพร้อมดอกเบี้ยค้างจ่าย
21. การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ
22. การประกาศข้อบังคับในการทำงาน
23. การทำทะเบียนลูกจ้าง
24. การจัดทำเอกสารคำนวณค่าจ้างไม่ถูกต้อง
25. การจ่ายค่าชดเชยการเลิกจ้าง

ผลการสำรวจพบว่า เรื่องที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากที่สุด คือ การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีนายจ้าง 484 แห่งหรือร้อยละ 44.24 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รองลงมา คือการจัดวันหยุดพักผ่อนประจำปี การติดประกาศข้อบังคับการทำงาน การกำหนดเวลาทำงานเกินปกติ และวันหยุดตามประเพณีร้อยละ 42.87, 33.09, 32.72 และ 30.99 ตามลำดับ ปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำจึงนับได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญ ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาแรงงานสัมพันธ์ การชุมนุมเคลื่อนไหวเรียกร้องให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำของสภาพแรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง จะมีผลทำให้ฐานอัตราค่าจ้างเงินเดือนสูงขึ้น ทำให้ลูกจ้างเก่าเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่จะทำให้เกิดข้อขัดแย้งข้อพิพาทแรงงาน และอาจรุนแรงถึงขั้นนัดหยุดงานหรือปิดงานได้

ในการสำรวจครั้งนี้ ได้สอบถามถึงสาเหตุที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำด้วย ซึ่งนายจ้างได้ให้เหตุผลดังนี้

1. ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าจ้างที่สูงเกินไป ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในระยะเวลาที่ผ่านมา ต้นทุนด้านค่าจ้างแรงงานสูงทำให้เกิดภาวะการแข่งขันกันเองระหว่างสถานประกอบการที่ประกอบกิจการประเภทเดียวกัน โดยต้นทุนประเภทเดียวกันของสถานประกอบการไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ไม่ว่าจะเป็นวัดดูคิบัที่มาจากแหล่งเดียวกัน อัตราภาษีและต้นทุนด้านอื่นเท่า ๆ กัน การลดต้นทุนด้านค่าจ้างแรงงานโดยการจ่ายค่าจ้างน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นวิธีการหนึ่งในการลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้ได้เปรียบในทางธุรกิจ ซึ่งจะพบเห็นได้ทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานประกอบการขนาดเล็ก ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากประกอบกับการตรวจสอบดูแลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง จึงสามารถหลีกเลี่ยงได้ง่าย สถานประกอบการบางแห่งจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดค่าใช้จ่ายด้านค่าจ้างลง

2. ลักษณะงานเป็นงานจ้างเหมา ซึ่งคำนวณค่าจ้างตามผลงานที่ทำได้ และถือเป็นการยินยอมระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง ซึ่งกฎหมายยังไม่สามารถเข้าไปดูแลในเรื่องนี้ได้เต็มที่

3. นายจ้างไม่ทราบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับใหม่ และวันใช้บังคับ จึงยังคงจ่ายค่าจ้างเท่าเดิม และนายจ้างส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานประกอบการขนาดเล็กมักจะปรับค่าจ้างตามหลังวันที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่มีผลบังคับใช้ เช่น ปรับในวันปีใหม่ หรือวันตรุษจีน เป็นต้น

4. นายจ้างได้จัดสวัสดิการอื่น ๆ ทั้งที่กฎหมายกำหนดและนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้แก่ลูกจ้างแล้ว โดยสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ สวัสดิการตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน และพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งได้แก่สวัสดิการเรื่องน้ำดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม ปิ่จ๊ายในการพยาบาล ห้องพยาบาล เครื่องป้องกันอันตราย การจ่ายเงินทดแทน และการประกันสังคม เป็นต้น ส่วนสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด มีทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน เพื่อตอบแทนการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งจะจัดในรูปแบบใดขึ้นอยู่กับความพร้อมของสถานประกอบการแต่ละแห่ง และอาจจัดให้เฉพาะตัวลูกจ้างหรือครอบคลุมถึงครอบครัวของลูกจ้างด้วยก็ได้ สวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดได้แก่ สวัสดิการด้านการเงิน ที่พักอาศัย รถรับส่ง การฝึกอบรม สุขภาพอนามัยและนันทนาการ เป็นต้น นายจ้างบางรายจัดสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้ แต่หักเงินค่าจ้างของลูกจ้าง โดยถือว่าได้จ่ายค่าจ้างส่วนหนึ่งเป็นสวัสดิการแล้ว ซึ่งถือว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องเพราะตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 หมวด 4 ข้อ 27 วรรค 3 ได้ระบุไว้ว่า “ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดที่จ่ายเป็นเงินด้วยบัตร หรือสิ่งของอื่นได้แทนเงินหรือตัวเงิน”

5. ลูกจ้างที่ปฏิบัติงานอยู่เป็นลูกจ้างฝึกงาน นายจ้างจึงไม่จ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ ซึ่งเป็นความเข้าใจผิด เนื่องจากประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมิได้ยกเว้นลูกจ้างฝึกงานหรือลูกจ้างทดลองงานไว้ แต่กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตั้งแต่วันแรกที่ลูกจ้างเข้าทำงาน

นายจ้างกลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนี้

1. ควรให้มีการตกลงในเรื่องค่าจ้างกันเอง ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในลักษณะค่าจ้างลอยตัว
2. การพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากจะมีการจ่ายอัตราค่าจ้างตามเขตพื้นที่แล้ว ควรมีการพิจารณาการจ่ายค่าจ้างแบ่งตามขนาดสถานประกอบการด้วย
3. ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำควรคำนึงถึงขนาดของสถานประกอบการ ภาวะเศรษฐกิจ การลงทุนและความสามารถในการจ่ายของนายจ้างที่สามารถจ่ายค่าจ้างได้
4. รัฐควรมีบทบาทในการเผยแพร่ให้นายจ้างและลูกจ้าง ได้ทราบถึงประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอย่างแพร่หลายและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น

\* กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. **รวมกฎหมายแรงงาน** (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, พ.ศ. 2538)

5. ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีการพิจารณาถึงประเภทของสถานประกอบการว่าเป็น  
กิจการประเภทใด เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือก่อสร้าง เป็นต้น

จากสาเหตุของกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำในทัศนะของนายจ้าง ที่เห็นว่า  
อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงเกินไป และนายจ้างไม่ทราบเกี่ยวกับประกาศอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำนั้น ตรงกับสมมุติฐาน  
ที่ได้ตั้งไว้ นอกจากนั้นยังมีองค์ประกอบอื่นที่เป็นสาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่ง  
ได้แก่ ความไม่รู้ในสิทธิตามกฎหมายแรงงานที่ถูกจ้างพึงได้รับ ประกอบกับลูกจ้างมีความจำเป็นต้อง  
ชวนขายแรงงาน แม้ว่าจะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ก็ยังมีรายได้พอประทังชีพไปได้วัน ๆ  
หนึ่ง

นอกจากนี้ได้ทำการสอบถามต่อ โดยสอบถามนายจ้างสถานประกอบการเดิม จำนวน  
1,094 แห่ง ในเรื่องสภาพปัญหาและอุปสรรคที่มีผลกระทบต่อกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน โดยได้  
ศึกษาแล้วสรุปหัวข้อสภาพปัญหาและอุปสรรค มีโอกาสที่จะเกิดผลกระทบต่อกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย  
แรงงานได้ จำนวน 18 หัวข้อ เพื่อนำไปถาม นายจ้าง คือ

1. ความไม่แน่นอนของนโยบายด้านแรงงาน
2. ความไม่รู้กฎหมายแรงงานของนายจ้าง
3. ความไม่รู้กฎหมายแรงงานของลูกจ้าง
4. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของนายจ้าง
5. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของลูกจ้าง
6. ความตั้งใจเอาเปรียบลูกจ้างจากนายจ้าง
7. การขาดโอกาสเลือกงานของลูกจ้าง
8. การเลือกปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่รัฐฯ
9. จำนวนครั้งในการตรวจแรงงานจากเจ้าหน้าที่รัฐฯ
10. จำนวนครั้งในการตรวจแรงงานจากเจ้าหน้าที่รัฐฯ
11. วิธีการตรวจแรงงานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐฯ
12. จำนวนเจ้าหน้าที่ในการตรวจแรงงาน
13. อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แรงงาน
14. ความสะดวกในการติดต่อขออนุญาตต่าง ๆ จากราชการ
15. บทกำหนดโทษตามกฎหมายแรงงาน
16. ความชัดเจนของกฎหมายแรงงาน
17. ลูกจ้างไม่เรียกร้องสิทธิ
18. การเรียกร้องสิ่งตอบแทนจากเจ้าหน้าที่รัฐหรือการขอความช่วยเหลือร่วมมือจากนาย



พบว่าสภาพปัญหาและอุปสรรคของนายจ้างสถานประกอบการที่เห็นว่ามีผลกระทบมากที่สุด เรียงตามลำดับ คือ

1. ความไม่รู้กฎหมายแรงงานของนายจ้าง
2. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของนายจ้าง
3. ความไม่รู้กฎหมายแรงงานของลูกจ้าง
4. ความไม่แน่นอนด้านนโยบายแรงงาน
5. ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของลูกจ้าง
6. ความตั้งใจเอาเปรียบลูกจ้างจากนายจ้าง

ซึ่งส่วนที่เหลือนอกจากทั้ง 6 ข้อ ที่มีผลกระทบดังกล่าว นายจ้างมีความเห็นว่าไม่แน่ใจว่ามีผลกระทบและไม่มีผลกระทบต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

สภาพปัญหาของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเรื่องค่าจ้าง ขั้นค่าที่ได้ยกมาให้เห็น จะเป็นส่วนที่นำไปเชื่อมโยงกับปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ ที่จะได้วิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

## บทที่ 4

## การวิเคราะห์สภาพปัญหาแรงงานสัมพันธ์ที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้าง

จากสถิติการตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพบว่า ยังมีนายจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ลูกจ้างถูกเอารัดเอาเปรียบในการจ้างงาน หากวิเคราะห์สภาพปัญหาค้านแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้าง อาจสรุปประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 มิได้ระบุช่วงเวลาหรือเงื่อนไขของการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่าจะมีระยะเวลานานเพียงใดจึงจะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำอัตราใหม่ ส่งผลให้นายจ้างไม่สามารถวางแผนกำหนดต้นทุนด้านแรงงานในระยะยาวได้ และไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของลูกจ้าง เนื่องจากไม่ทราบว่าจะเมื่อใดจะมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพิ่มขึ้นอีก หากจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนของลูกจ้างไว้ แล้วต่อมามีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ สูงกว่าเงินเดือนขั้นพื้นฐานของโครงสร้างค่าจ้างที่กำหนดไว้ นายจ้างก็ต้องปรับโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนใหม่ทุกครั้งที่มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัตินายจ้างส่วนใหญ่จึงใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นฐานของอัตราค่าจ้างทั่วไปสำหรับลูกจ้างเท่าที่ทำงานอยู่ก่อนแล้วด้วย เป็นเหตุให้ลูกจ้างต้องเรียกร้องให้คณะกรรมการค่าจ้างปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้บ่อยครั้งที่สุด อย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง เพื่อให้ลูกจ้างเท่าที่ทำงานอยู่แล้วได้รับการปรับค่าจ้างประจำปีตามค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การเคลื่อนไหวเรียกร้องเรื่องการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในทุกครั้งองค์กรแรงงานทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจะมีบทบาทอย่างมากและบ่อยครั้งที่รุนแรงถึงขั้นจัดกลุ่มผู้ชุมนุมปิดล้อมสถานที่ประชุมพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่เสมอ โดยมีเจตนาที่จะสร้างความกดดันให้กับคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อให้ผลการพิจารณาเป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการ สิ่งนี้ทำให้การเจรจาตกลงเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างและองค์กรนายจ้างกับลูกจ้างและสภาองค์กรการลูกจ้าง ก่อให้เกิดความไม่สงบในวงการอุตสาหกรรม

การประกาศปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละครั้งได้ส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการทำให้นายจ้างต้องปรับตัวเพื่อแก้ไขสถานการณ์ในรูปแบบต่าง ๆ กัน ส่งผลให้เกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ติดตามมา ดังนี้

(1) สถานประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีเงินทุนในการดำเนินการค่อนข้างจำกัด อาจไม่สามารถปรับค่าจ้างของลูกจ้างให้เท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ จึงจำเป็นต้องปิดกิจการหรือเลิกกิจการไป สถานประกอบการบางแห่งได้เคลื่อนย้ายฐานการลงทุนไปยังประเทศอื่นที่มีต้นทุนแรงงานถูกกว่า และสถานประกอบการอุตสาหกรรมบางประเภท ได้แก่ง้อสิ่งทอสิ่งดัก และเครื่องแต่งกาย เลิกกิจการ และหันไปจ้างแรงงานนอกระบบคือผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายแรงงานยังไม่ได้คุ้มครองถึงการปรับตัวในรูปแบบต่าง ๆ ของสถานประกอบการส่วนนี้แต่ก่อให้เกิดปัญหาแรงงาน

สัมพันธ์ทั้งสิ้น นั่นคือปัญหาการเลิกจ้าง ทำให้แรงงานส่วนหนึ่งของประเทศต้องว่างงาน ขาดรายได้ และก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคมอื่น ๆ ติดตามมา

(2) ในขณะเดียวกัน สถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กอีกส่วนหนึ่งต้องปรับตัวเพื่อความอยู่รอด โดยยังคงเปิดดำเนินกิจการอยู่แต่จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่บังคับใช้ นายจ้างบางรายใช้วิธีการลดค่าใช้จ่ายด้านค่าจ้างแรงงาน โดยการลดจำนวนวันทำงานและชั่วโมงทำงานของลูกจ้างลง การปรับตัวของนายจ้างในกรณีเช่นนี้หากนายจ้างและลูกจ้างสามารถทำความเข้าใจกัน และตกลงยินยอมโดยสมัครใจ ก็จะไม่เกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ แต่จะเกิดปัญหาด้านการครองชีพของลูกจ้าง กล่าวคือ ลูกจ้างได้รับค่าจ้างน้อยสวนทางกับค่าครองชีพที่ถีบตัวสูงขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การดำรงชีวิตอยู่ต้องเป็นไปอย่างกระเปาะกระเสีร ในทางตรงกันข้าม หากนายจ้างจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่บังคับใช้อยู่ โดยลูกจ้างไม่ยินยอมยอมก่อให้เกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ กล่าวคือ ลูกจ้างสามารถร้องเรียนต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายกับนายจ้าง ซึ่งอาจรุนแรงถึงขั้นดำเนินคดีทำให้นายจ้างต้องปิดกิจการไปในที่สุด ก่อให้เกิดปัญหาการเลิกจ้างติดตามมา และถึงแม้ว่าเหตุการณ์จะไม่รุนแรงถึงขั้นดำเนินคดีกับนายจ้าง เพียงแต่เจ้าหน้าที่ได้ให้คำแนะนำออกคำเตือนหรือออก คำสั่งให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม ก็กล่าวได้ว่าเกิดปัญหาแรงงานสัมพันธ์ขึ้นในสถานประกอบการแล้ว ทั้งนี้ เพราะความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้หมดสิ้นไปแล้วตั้งแต่ความขัดแย้งเกิดขึ้น

(3) นอกเหนือไปจากการเรียกร้องให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ในสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะเห็นได้ว่า บ่อยครั้งที่ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานมักยื่นข้อเรียกร้องอื่นพ่วงไปกับค่าจ้างขั้นต่ำด้วย ซึ่งข้อเรียกร้องส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการขอให้ปรับเพิ่มค่าจ้างประจำปี แก่ลูกจ้างแก่ตามอัตราเพิ่มของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ และการเรียกร้องเรื่องเงินโบนัส ซึ่งเป็นรายได้ที่ลูกจ้างคาดหวัง ในขณะที่เดียวกันนายจ้างก็มักตอบโต้ลูกจ้าง ด้วยการยื่นข้อเรียกร้องสวนทางกับลูกจ้างด้วย เช่น ขอยกเลิกสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้แต่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้างทั้งหมด เป็นต้น ผลการเจรจาหากไม่สามารถตกลงกันได้ก็จะเกิดเป็นการพิพาทแรงงานซึ่งอาจรุนแรงถึงขั้นที่ลูกจ้างนัดหยุดงาน นายจ้างปิดงานและเลิกจ้างลูกจ้างติดตามมา ดังกรณีของบริษัทไทยซูชิ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและภาวะการจ้างงานของประเทศโดยตรง

(4) นายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ ต้องพยายามลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยให้เหลือค่าที่ต่ำที่สุด ซึ่งแนวทางหนึ่งที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายคือการนำเครื่องจักร หรือเทคโนโลยีเข้ามาใช้แทนคนจำนวนมาก โดยการฝึกผู้ควบคุมเครื่องจักรเพียงไม่กี่คนก็สามารถทำงานแทนคนจำนวนมากได้ ส่งผลกระทบต่อปัญหาแรงงานสัมพันธ์ คือ เกิดการเลิกจ้างแรงงานมากยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาของผู้ถูกเลิกจ้างในกลุ่มนี้ จึงได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 - 2544) ให้ผู้ถูกเลิกจ้างในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่รัฐจะต้องให้การดูแลเป็นพิเศษในการเพิ่มและขยายโอกาสการมีงานทำ โดยในแผนฯ ดังกล่าวได้ระบุไว้ว่า ในช่วงเดือนตุลาคม 2536

- มิถุนายน 2537 มีสถานการณ์ประกอบการที่เลิกจ้างลูกจ้างกันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตโดยใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีสูงขึ้น จำนวน 22 แห่ง มีลูกจ้างถูกเลิกจ้างทั้งสิ้น 10,491 คน<sup>1</sup> และในอนาคตมีแนวโน้มว่าจะมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในทุกภาคการผลิตเพื่อทดแทนแรงงานคนมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการเลิกจ้างอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตก็จะมีมากขึ้นด้วยและอาจก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในลูกจ้างที่ไม่สามารถพัฒนาหรือยกระดับฝีมือของตนเอง หรือปรับตัวให้สอดคล้องกับกระบวนการผลิตที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มอบหมายให้กรมการจัดหางานจัดแผนเตรียมพร้อมรองรับการสร้างงานและการจัดหางานให้แก่ลูกจ้างกลุ่มนี้ด้วย

(5) นายจ้างที่ไม่มีเงินทุนมากพอที่จะจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและไม่มีเงินทุนมากพอที่จะนำเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามาใช้แทนแรงงานคน ได้ปรับตัวเพื่อความอยู่รอดโดยหันไปจ้างแรงงานต่างชาติไว้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงาน โดยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งคนงานต่างชาติเหล่านั้นก็พอใจ และนับวันจำนวนคนงานต่างชาติจะทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อปี 2539 ผ่อนปรนให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการภาคเกษตรกรรม กิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากการประมงทะเล ได้แก่ แพลตา แพกิ้ง ตัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล กิจการก่อสร้าง กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ กิจการผลิตกะปิ กิจการผลิตน้ำปลา กิจการอบและรมไวทยาสูบ กิจการตากมันสำปะหลัง กิจการเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล กิจการเก็บสินค้าในโกดัง กิจการแกะกุ้ง กิจการทำปลาเค็มปลาหวาน กิจการทำปลาแห้งเนื้อ กิจการทำหมึกตากแห้ง กิจการทำหมึกกลอก กิจการทำนาเกลือ กิจการโรงเลื่อยไม้ กิจการโรงไม้หิน กิจการโรงสีข้าว กิจการโรงงานทำอิฐ กิจการโรงงานทำอิฐ ในพื้นที่ 43 จังหวัด ได้แก่ กระบี่ กาญจนบุรี กำแพงเพชร ขอนแก่น จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ชุมพร เชียงราย เชียงใหม่ ตรัง ตราด ตาก นครปฐม นครราชสีมา นครศรีธรรมราช นครสวรรค์ นนทบุรี นราธิวาส ปทุมธานี ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พระนครศรีอยุธยา พังงา พิษณุโลก เพชรบุรี ภูเก็ต แม่ฮ่องสอน ระนอง ระยอง ราชบุรี ลพบุรี ลำพูน สงขลา สตูล สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สระบุรี สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี อุทัยธานี และกรุงเทพมหานคร<sup>2</sup>

การใช้แรงงานต่างชาติแทนแรงงานไทยดังกล่าว มีผลกระทบโดยตรงต่อปัญหาแรงงานสัมพันธ์ เพราะส่งผลให้แรงงานไทยส่วนหนึ่งถูกเลิกจ้าง ต้องว่างงานและขาดรายได้ในขณะเดียวกัน การมีแรงงานต่างชาติอยู่ในประเทศเป็นจำนวนมากยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ติดตามมามากมาย ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสังคม ปัญหาสาธารณสุข และที่สำคัญยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศด้วย ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเตรียมแผนป้องกันและกำหนดมาตรการในการแก้ปัญหาอย่างรอบคอบ

<sup>1</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 - 2544) (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2539) หน้า 4 - 14

<sup>2</sup> กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เอกสารชี้แจงมติคณะรัฐมนตรีต่อแรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด สิงหาคม 2539 (เอกสารอัครสาเนา) หน้า 1

## บทที่ 5

## สรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษาปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และปัจจัยที่เป็นอุปสรรคของนายจ้างที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคู่มือครองแรงงานด้านค่าจ้างขั้นต่ำและข้อขัดแย้งด้านแรงงานสัมพันธ์

ในการดำเนินการศึกษา เป็นการศึกษาเฉพาะในส่วนของนายจ้าง ในสถานประกอบการในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีสภาพการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากที่สุด โดยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ สถิติข้อมูลการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้านค่าจ้างขั้นต่ำ เอกสารที่เกี่ยวข้อง สถานการณ์การเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำ จากการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในส่วนของค่าจ้างขั้นต่ำที่ได้ดำเนินการศึกษาปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างสามารถสรุปสภาพของปัญหาได้ดังนี้ คือ

### สรุปสภาพปัญหาทั่วไปและผลกระทบของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

สภาพปัญหาทั่วไปและผลกระทบของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ที่มีผลทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ที่ทำให้นายจ้างในสถานประกอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ มีดังนี้

1. ระยะเวลาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย มิได้มีการระบุช่วงเวลา
2. มาตรฐานการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

2.1 ประเทศไทยไม่ได้ถือตามหลักสากล แต่ให้ค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างเพียงคนเดียว ไม่รวมภรรยาและบุตรอีก 2 คน

2.2 กฎหมายไม่ได้ระบุชัดเจนถึงปริมาณและคุณภาพของปัจจัยที่ลูกจ้างควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้

2.3 ประชญา แนวคิดและหลักการที่ใช้ในการพิจารณา กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของนายจ้างและลูกจ้างไม่ตรงกัน โดยลูกจ้างเห็นว่าควรปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจหรือค่าครองชีพ ส่วนนายจ้างเห็นว่าควรปล่อยไปตามกลไกของตลาด

3. การขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดค่าจ้างหรือเงินเดือนในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน

4. การที่นายจ้างเปลี่ยนแปลงความหมายหรือแนวคิดของค่าจ้างขั้นต่ำ โดยถือเอาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอัตราค่าจ้างทั่วไป เมื่อมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ส่งผลกระทบต่ออัตราค่าจ้างของลูกจ้างเก่าที่ทำงานอยู่แล้วด้วย

5. ภาวะเงินเฟ้อ การปรับค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้ง ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น สินค้าจึงมีราคาแพงขึ้น นั่นคือค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้น เกิดภาวะเงินเฟ้อ

6. ภาวะการลงทุน การปรับค่าจ้างขั้นต่ำบ่อยครั้ง ทำให้ต้นทุนด้านค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น นักลงทุนต่างชาติจะหันไปลงทุนในประเทศที่มีค่าจ้างถูกกว่า ส่งผลกระทบต่อภาวะการลงทุนของประเทศ

7. ภาวะการจ้างงาน การปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นประจำทุกปี ส่งผลให้นายจ้างหันไปใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคน ส่งผลให้เกิดการเลิกจ้าง ซึ่งเป็นปัญหาแรงงานสัมพันธ์ ในขณะที่เดียวกันก็ส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานถึงฝีมือและมีฝีมือออกไปนอกประเทศ และมีการใช้แรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น โดยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

### สรุปผลการวิเคราะห์สาเหตุสภาพปัญหาและอุปสรรคของนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ

สภาพปัญหาและอุปสรรคของนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคด้านการบริหารแรงงาน เนื่องจากการขาดแคลนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในการตรวจสอบและควบคุมให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายและการขาดความร่วมมือจากนายจ้าง

2. ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายที่ไม่รุนแรงและนโยบายและการดำเนินการที่ไม่ชัดเจน

3. ปัญหาและอุปสรรคด้านลูกจ้างซึ่งไม่เข้าใจสิทธิที่ลูกจ้างพึงได้ และขาดการรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน จึงยอมรับค่าจ้างที่นายจ้างให้

4. ปัญหาและอุปสรรคด้านนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากนายจ้างเห็นว่าค่าจ้างขั้นต่ำมีอัตราสูงเกินไป ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและการแข่งขันในปัจจุบัน ประกอบกับการที่นายจ้างไม่ทราบและไม่เข้าใจกฎหมายที่บังคับใช้เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ในขณะที่เดียวกันนายจ้างบางส่วนคิดว่าได้จัดสวัสดิการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จึงจ่ายค่าจ้างที่เป็นตัวเงินน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำและนายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้ถูกต้อง เพราะลูกจ้างที่ปฏิบัติงานเป็นลูกจ้างฝึกงาน

โดยนายจ้างกลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำว่าควรให้มีการตกลงในเรื่องค่าจ้างกันเองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างให้ลักษณะค่าจ้างลอยตัว การพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากมีการจ่ายอัตราค่าจ้างตามเขตพื้นที่แล้ว ควรมีการพิจารณาการจ่ายค่าจ้างแบ่งตามขนาดสถานประกอบการ ด้านการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ควรคำนึงถึงขนาดของสถานประกอบการภาวะเศรษฐกิจการลงทุนและความสามารถในการจ่ายของนายจ้างที่สามารถจ่ายค่าจ้างได้ โดยที่รัฐควรมีบทบาทในการเผยแพร่ให้นายจ้างและลูกจ้างได้ทราบถึงประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอย่างแพร่หลายและทั่วถึงมากยิ่งขึ้น และในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ควรมีการพิจารณาถึงประเภทของสถานประกอบการว่าเป็นกิจการประเภทใด เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมหรือก่อสร้าง เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลทั่วไปหรือตามสภาพปัญหา อุปสรรค พร้อมทั้งความเห็นของนายจ้าง จะเห็นว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงไปและ นายจ้างสถานประกอบการไม่ทราบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งตรงกับสมมุติฐานที่ตั้งไว้ นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบอีกหลายอย่างในส่วนของนายจ้างสถานประกอบการที่ทำให้มีปัญหาลูกจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ คือ

ความไม่รู้กฎหมายแรงงานของลูกจ้างในสิทธิต่าง ๆ ที่ลูกจ้างควรได้ และการเรียกร้องสิทธินั้น รวมถึงความจำเป็นต้องขวนขวายทำงาน แม้ว่าอาจได้ค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ยังมีรายได้พอที่จะประทังชีพให้อยู่ได้ไปวัน ๆ หนึ่ง ซึ่งลูกจ้างประเภทดังกล่าวไม่มีแนวทางหรือหนทางที่จะเรียกร้องรับทราบหรือรับรู้สิทธิที่ตนจะได้ และหน้าที่ของนายจ้างสถานประกอบการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด โดยที่นายจ้างสถานประกอบการส่วนใหญ่ก็ยังเห็นแก่ประโยชน์แห่งธุรกิจตัวเองเป็นสำคัญ เพื่อให้ตัวนายจ้างเองมีผลกำไรในการประกอบกิจการให้มากที่สุด ซึ่งข้อเสนอแนะต่าง ๆ ของทางด้านนายจ้าง ล้วนแต่เอื้อประโยชน์ตัวนายจ้างทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการตกลงกันเองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ โดยไม่มีภาครัฐคอยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยให้เป็นการตกลงกันเองระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นายจ้างจะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอย่างไรก็ได้ ซึ่งพอท้ายที่สุดไม่ว่าจะกำหนดอย่างไรก็ยังสามารถหาลูกจ้างทำงานกับนายจ้างสถานประกอบการนั้น เนื่องจากในปัจจุบันมีลูกจ้างต่างชาติที่อพยพเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นจำนวนมาก และจากการประมาณการมีแรงงานต่างด้าวทุกประเภทดังกล่าวไว้ในปี 2539 จำนวนประมาณ 1,012,122 คน<sup>1</sup> ซึ่งมีการผ่อนผันโดยมติ ครม. เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ทำให้แรงงานต่างชาติดังกล่าวทำงานโดยไม่คำนึงถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า นายจ้างในสถานประกอบการต้องการลดค่าใช้จ่ายในด้านค่าจ้างลง โดยไม่คำนึงถึงสภาวะค่าครองชีพในปัจจุบันที่จะดำรงชีพอยู่ได้ในสังคมตามที่ลูกจ้างหรือองค์กรลูกจ้างเรียกร้อง

### ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

เพื่อให้นายจ้างสามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ พร้อมทั้งรักษาสภาพกิจการในภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันได้ และให้ลูกจ้างได้รับสิทธิที่พึงได้จากนายจ้าง โดยไม่เกิดข้อขัดแย้งกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ควรมีแนวทางในการดำเนินการแก้ไข คือ

#### 1. แนวทางแก้ไขด้านการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

(1) คณะกรรมการค่าจ้าง โดยสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์หรือชี้แจงให้นายจ้างในสถานประกอบการเข้าใจถึงหลักการในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเพียงอัตราขั้นพื้นฐานของค่าจ้างที่รัฐกำหนดให้ นายจ้างยังมีอิสระที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างของตนเองตามความเหมาะสมกับลักษณะงานในสถานประกอบการนั้น ๆ

(2) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเพียงอัตราขั้นพื้นฐานที่เป็นหลักประกันเบื้องต้นแก่ประชากรวัยทำงานที่แรกเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงาน การปรับปรุงค่าจ้างขั้นต่ำทุกปีโดยบางปีปรับค่าจ้างหลายครั้งไม่ได้เป็นผลดีต่อลูกจ้างและนายจ้างโดยรวม รัฐบาลควรมุ่งแก้ไขภาวะการณ์เศรษฐกิจด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไป เพื่อมิให้อัตรา

<sup>1</sup> อองซูท แดลัมวงษ์. การประเมินจำนวนคนงานต่างชาติที่ล้นล้นเข้ามาทำงานในประเทศไทย เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี โครงการแนวโน้มประชากรไทย : กรณีศึกษาในภาคเหนือตอนบนและปัญหาแรงงานอพยพต่างชาติ วันที่ 19-20 กรกฎาคม 2539. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2539), หน้า 3.

ค่าจ้างขั้นต่ำต้องสูงขึ้นไปเกินความเป็นจริง โดยต้องร่วมมือกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาค่าครองชีพ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) การปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยให้มีความแตกต่างกันทั้งในแต่ละท้องถิ่น แยกแตกต่างกันในแต่ละประเภท และขนาดของอุตสาหกรรมตามข้อเสนอของนายจ้างนั้น ค่าจ้างขั้นต่ำ จำแนกตามประเภทของงานจะต้องสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปกติ เช่น ลูกจ้างที่ทำงานในอุตสาหกรรมเหล็ก โลหะ งานก่อสร้าง เป็นลูกจ้างที่ทำงานหนักก็ควรได้รับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างทั่วไปได้รับ ส่วนขนาดอุตสาหกรรมหากมีการพิจารณาถึงความแตกต่างของค่าจ้าง ในเรื่องนี้อาจจะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถแรงงานในอุตสาหกรรมขนาดเล็กและขนาดกลางได้ และลูกจ้างเมื่อแรกเข้าจะทำงานอยู่ในกิจการใดหรือสถานประกอบการขนาดใด ก็ควรได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ทางราชการกำหนด

(4) คณะกรรมการค่าจ้างควรจัดทำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนตามสภาพที่เป็นจริงและ สามารถนำไปใช้ได้จริง ควบคู่ไปกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้การพัฒนาระบบค่าจ้างของประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศและของโลก ซึ่งการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนนี้จำเป็นต้องพิจารณาปัจจัยหลายประการประกอบกัน อาทิ อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ผลิตภัณฑ์มวลรวมความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง คำนีราคาผู้บริโภค ผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม และค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานในลักษณะและสภาพเดียวกัน

## 2. แนวทางแก้ไขด้านการบริหารแรงงานและการใช้กฎหมาย

(1) เร่งประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้างในการที่จะได้รับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และสิทธิประโยชน์ในการทำงานของลูกจ้าง รวมไปถึงหน้าที่ของนายจ้าง สถานประกอบการที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำและผลกระทบที่จะตามมาหากไม่ปฏิบัติตามในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้เกิดความเข้าใจกันทั้งสองฝ่ายและลดความขัดแย้งทางด้านแรงงานสัมพันธ์ และปัญหาการยื่นข้อเรียกร้อง

(2) เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ดูแลในการตรวจแรงงานในเรื่องดังกล่าวมีจำนวนน้อย จึงควรรวมเจ้าหน้าที่รัฐ ในการตรวจตราสถานประกอบการให้ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำเป็นช่วงเวลาโดยพร้อมเพรียงกันทุกพื้นที่ เช่น การระดมการตรวจแรงงานด้านค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงเริ่มต้นที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำฉบับใหม่ มีผลบังคับใช้ทั่วทุกพื้นที่ และประชาสัมพันธ์ให้ทราบถึงการเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หลังจากนั้นจึงให้เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานปฏิบัติภารกิจที่จำเป็นอื่นที่เคยปฏิบัติมา เพราะหลังจากการระดมตรวจและการประชาสัมพันธ์ในด้านค่าจ้างขั้นต่ำให้ลูกจ้างทราบสิทธิ และนายจ้างนำไปปฏิบัติแล้ว คงจะเป็นไปได้ยากที่นายจ้างจะลดค่าจ้างลงเท่าเดิมเหมือนที่เคยปฏิบัติ และลูกจ้างคงจะไม่ยอมในเรื่องดังกล่าว

(3) การเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และไม่ส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี เนื่องมาจากนายจ้างในสถานประกอบการไม่ว่าจะ



เป็นกิจการใดหรือขนาดใดก็ตาม มีส่วนช่วยแก้ปัญหาให้กับสังคม ในด้านการจ้างงานและการกระจายราย  
ได้ หากกฎหมายรุนแรงขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อบรรยากาศการจ้างงานและการลงทุนหรืออาจมีการย้ายฐาน  
การลงทุนไปสู่ตลาดแรงงานอื่น หรือการใช้เทคโนโลยีแทนการจ้างลูกจ้าง ซึ่งยิ่งทำให้ภาวะทางเศรษฐกิจ  
ไม่ดีขึ้นไปอีก ในเรื่องดังกล่าวอาจเพิ่มความรุนแรงในระดับของค่าปรับของนายจ้างที่ผิดให้มาก  
ขึ้น แต่ต้องเป็นความผิดที่นายจ้างทำซ้ำซากกันมาแล้วหลายครั้ง

### 3. แนวทางแก้ไขสำหรับนายจ้าง

(1) ยอมรับในสภาพที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้าง หากภาวะทาง  
เศรษฐกิจของสถานประกอบการไม่ดี จำเป็นต้องบริหารกิจการให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ก็ควรลดต้นทุน  
ส่วนที่ไม่จำเป็นอื่นออก ส่วนต้นทุนด้านแรงงานควรจัดสรรเวลาการทำงานใหม่ เพิ่มประสิทธิภาพของงาน  
และลดขั้นตอนของงานต่าง ๆ โดยได้ประสิทธิผลมากที่สุด

(2) นายจ้างควรจัดหาสวัสดิการต่าง ๆ ด้านอาหาร การรักษาพยาบาล ที่พักอาศัย ฯลฯ เพื่อเป็น  
การช่วยลดภาระค่าครองชีพและเป็นการเพิ่มขวัญและกำลังใจให้แก่ลูกจ้างในการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถ  
ปฏิบัติงานได้อย่างเต็มความสามารถ ส่งผลถึงประสิทธิภาพในการทำงาน และผลผลิตโดยรวมของสถาน  
ประกอบการ ทำให้ลดภาวะปัญหาการครองชีพของลูกจ้าง เป็นการลดแรงกดดันของลูกจ้างในการเรียกร้อง  
ให้ปรับค่าจ้างขั้นต่ำจากองค์กรลูกจ้างและเกิดระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

### 4. แนวทางแก้ไขสำหรับลูกจ้าง

(1) การรับรู้สิทธิของลูกจ้างในการที่จะได้รับอัตราค่าจ้าง สวัสดิการต่าง ๆ พร้อมทั้งทำความเข้าใจ  
ใจในเรื่องดังกล่าวกับนายจ้างในสถานประกอบการ ให้เข้าใจเหตุผลความจำเป็นของลูกจ้างที่จะต้องดำรง  
ชีพอยู่ในภาวะค่าครองชีพปัจจุบัน

(2) เรียนรู้งานและพัฒนาทักษะการทำงานให้มีฝีมือ เพื่อจะเป็นแรงงานที่มีทักษะ มีฝีมือและเพิ่ม  
ประสิทธิภาพในการผลิต ซึ่งจะทำได้ได้รับอัตราค่าจ้างสูงตามฝีมือของลูกจ้าง โดยไม่ต้องอิงอยู่กับระบบค่า  
จ้างขั้นต่ำ

### 5. แนวทางแก้ไขด้านอื่น

ควรส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างกัน คือ นายจ้างและลูกจ้าง  
โดยให้เห็นว่าทั้ง 2 ฝ่าย เป็นส่วนหนึ่งซึ่งกันและกัน หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการไปได้ด้วยความยาก  
ลำบาก ก็จะส่งผลกระทบต่ออีกฝ่ายหนึ่ง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งรัดในการส่งเสริมระบบทวิภาคีให้มี  
ประสิทธิภาพ โดยอาจใช้รูปแบบต่าง ๆ คือ การอบรม สัมมนา เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมการจัดกิจกรรม  
ที่มีส่วนร่วมกันระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง เพื่อทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีและเข้าใจในเหตุผลซึ่งกัน  
และกัน จะก่อให้เกิดสันติสุขในวงการอุตสาหกรรมในที่สุด

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นผลมาจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานสัมพันธ์ที่เป็นผลมาจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะประสบผลสำเร็จได้ ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายนายจ้าง และองค์กรนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและองค์กรลูกจ้างและฝ่ายรัฐบาล โดยแต่ละฝ่ายควรมีบทบาทและการดำเนินการ ดังนี้

### 1. นายจ้าง

(1) นายจ้างควรปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำโดยเคร่งครัด และพยายามหลีกเลี่ยงการปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะทำให้ค่าจ้างหรือรายได้ของลูกจ้างต้องลดลงหรือเสียไปในกรณีที่ยังจำเป็นต้องมีการเลิกจ้างแรงงานควรปฏิบัติตามมาตรการบรรเทาปัญหาการเลิกจ้างของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเสนอแนะมาตรการต่าง ๆ ไว้ดังนี้<sup>1</sup>

(1.1) มาตรการในการลดค่าใช้จ่ายโดยความร่วมมือของลูกจ้าง

(1.1.1) มาตรการในการลดค่าใช้จ่ายทางด้านบริหาร

มาตรการนี้เป็นมาตรการขั้นต้นที่นายจ้างควรพิจารณาดำเนินการก่อนที่จะนำมาตรการอื่น ๆ มาใช้ โดยพยายามหาทางลดค่าใช้จ่าย เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อลูกจ้าง หรือหากจะมีผลกระทบต่อลูกจ้างก็ให้มีผลน้อยที่สุด เช่น การประหยัดพลังงาน ลดต้นทุนการผลิต ลดค่าใช้จ่ายด้านการบริหาร ปรับปรุงวิธีการบริหารงานบุคคล และปรับปรุงการบริหารการผลิตให้สอดคล้องกัน รวมทั้งการลดต้นทุนต่าง ๆ เท่าที่จำเป็น เป็นต้น

(1.1.2) มาตรการในการลดค่าใช้จ่ายทางด้านแรงงาน

โดยที่มาตรการในการลดค่าใช้จ่ายทางด้านแรงงานมีผลกระทบต่อลูกจ้างโดยตรง ดังนั้น การนำมาตรการนี้ไปใช้จึงควรเริ่มจากมาตรการที่มีผลกระทบต่อลูกจ้างน้อยที่สุดไปใช้ก่อน และหากมีความจำเป็นจึงนำมาตรการที่มีผลกระทบต่อลูกจ้างมากขึ้นไปใช้ มาตรการในการลดค่าใช้จ่ายด้านแรงงานที่ควรนำไปพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

ก. ถ้ามีการทำงานล่วงเวลาหรือการทำงานในวันหยุดให้พิจารณาลดหรือยกเลิกการทำงานล่วงเวลาหรือการทำงานในวันหยุดนั้น

ข. ให้ลูกจ้างใช้วันลาตามสิทธิที่มีอยู่ เช่น วันหยุดพักผ่อนประจำปี เป็นต้น

ค. ให้ลูกจ้างได้สับเปลี่ยนวันหยุดโดยความเห็นชอบร่วมกันทั้งสองฝ่าย

ง. ลดชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันหรือลดจำนวนวันทำงานในแต่ละสัปดาห์ โดยจ่ายค่าจ้างตามปกติ

จ. ลดชั่วโมงทำงานในแต่ละวันหรือลดจำนวนวันทำงานในแต่ละสัปดาห์ลง โดยจ่ายค่าจ้างบางส่วนตามที่ได้ตกลงกัน

<sup>1</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มาตรการและแนวทางบรรเทาปัญหาการเลิกจ้าง (กรุงเทพมหานคร : บริษัททพพิการพิมพ์ จำกัด, พ.ศ.2536) หน้า 6-10.

ฉ. ให้สิทธิลูกจ้างลาหยุดโดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือได้รับค่าจ้างบางส่วน แต่ยังคงได้รับสวัสดิการเช่นปกติ

ช. ลดการทำงานกะลง โดยให้ลูกจ้างแต่ละกะสลับกันมาทำงาน ในวันหรือสัปดาห์ที่ไม่ได้มาทำงาน ให้ได้รับค่าจ้างตามที่ตกลงกันแต่ไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของค่าจ้างปกติ

ซ. ลดค่าใช้จ่ายในส่วนที่เป็นสวัสดิการที่เป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างน้อยที่สุดก่อน เช่น การจัดทัศนศึกษา การส่งสรุปรประจำปี เป็นต้น หลังจากนั้นหากยังมีความจำเป็นอยู่ให้พิจารณาสวัสดิการอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

ณ. เพิ่มค่าจ้างประจำปีในสัดส่วนที่น้อยลง ถ้ามีความจำเป็นอาจจะไม่เพิ่มค่าจ้างประจำปี

ญ. เมื่อได้ลดผลประโยชน์อื่น ๆ แล้ว ยังมีความจำเป็นอยู่อีก อาจลดค่าจ้างลงโดยให้ลดค่าจ้างจากผู้ที่ได้รับค่าจ้างสูงก่อน หรือให้ลดค่าจ้างของลูกจ้างระดับสูงในอัตราที่มากกว่าลูกจ้างระดับต่ำ

#### (1.2) มาตรการในการลดจำนวนลูกจ้าง

ในการลดจำนวนลูกจ้าง นายจ้างควรพิจารณาปรับอัตรา และตำแหน่งในสถานประกอบการนั้นเสียก่อน หลังจากนั้นจึงพิจารณาลดจำนวนลูกจ้างตามความสมัครใจของลูกจ้าง หากยังมีความจำเป็นอยู่ก็ให้พิจารณาเลิกจ้างลูกจ้าง โดยยึดถือหลักการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่ายมากที่สุด ดังนี้

(1.2.1) งดรับลูกจ้างเพิ่ม และหากมีตำแหน่งใดว่างให้พิจารณาแต่งตั้งจากลูกจ้างเดิม หรือหากตำแหน่งที่ว่างลงไม่มีความจำเป็นควรยุบเลิกไป

(1.2.2) โยกย้ายหน้าที่ของลูกจ้าง จากหน่วยงานที่มีคนมากเกินไปยังหน่วยงานที่ต้องการลูกจ้างเพิ่มตามความเหมาะสมของงาน และความสามารถของลูกจ้าง โดยคำนึงถึงรายได้เดิมของลูกจ้างหรือตามที่ได้ตกลงกัน

#### (1.2.3) การลดจำนวนลูกจ้างโดยความสมัครใจ

ก. การเกษียณก่อนอายุที่กำหนด นายจ้างอาจกำหนดเป็นนโยบายให้มีการเกษียณก่อนอายุที่กำหนดไว้ เช่น 50 ปี หรือ 55 ปี เป็นต้น โดยให้เป็นไปโดยสมัครใจของลูกจ้างอาวุโส และควรจะมีค่าตอบแทนตามที่ได้ตกลงกัน

ข. การสมัครใจลาออก นายจ้างควรสำรวจดูว่าในสถานประกอบการมีลูกจ้างคนใดบ้างที่ประสงค์จะลาออก ก็ให้มีการสมัครใจลาออก โดยนายจ้างควรจ่ายเงินช่วยเหลือ รวมทั้งประโยชน์อื่นตามที่จะได้ตกลงกัน ทั้งนี้ควรคำนึงถึงระยะเวลาให้ลูกจ้างหางานใหม่ได้ตามสมควร

#### (1.2.4) การเลิกจ้าง

หากนายจ้างดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวข้างต้นแล้วยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ถูกลงไปได้ จำเป็นที่จะต้องลดจำนวนลูกจ้างลงก็ ก็นายจ้างควรพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. เลิกจ้างลูกจ้างที่เข้าทำงานหลังสุดก่อนตามลำดับ

ข. เลิกจ้างลูกจ้างที่มีประวัติการลา การขาดงาน และการมาทำงานสายมากออกก่อน  
 ทั้งนี้ให้คำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นของลูกจ้างประกอบด้วย

ค. เลิกจ้างลูกจ้างที่ฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานหรือคำสั่งของนายจ้างมากที่สุด  
 ก่อน

ง. เลิกจ้างลูกจ้างที่มีความสามารถและผลงานน้อยที่สุดออกก่อน

จ. เลิกจ้างลูกจ้างที่ได้รับ ความเหี้ยมคร้อนทวงครอบครัวน้อยที่สุดก่อน

ในกรณีที่ผู้อยู่ในข่ายที่จะถูกเลิกจ้างมีคุณสมบัติเท่าเทียมกันอาจตัดสินโดยวิธีการจับ  
 สลากหรือวิธีการอื่นตามที่จะได้ตกลงกัน

การปฏิบัติตามมาตรการและแนวทางบรรเทาปัญหาการเลิกจ้างดังกล่าวเป็นการสร้าง  
 ไว้ซึ่งสภาพแรงงานสัมพันธ์ที่มีในสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่นายจ้างจะดำเนินการตามมาตรการ  
 ใดมาตรการหนึ่งหรือหลายมาตรการ นายจ้างควรจะต้องเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา  
 เพื่อแสดงให้เห็นเจตนาอันบริสุทธิ์ และความจำเป็นของนายจ้างที่ต้องนำมาตรการต่าง ๆ ไปใช้ โดยการจัด  
 ให้มีการประชุมร่วมปรึกษาหารือกับผู้แทนลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน เพื่อร่วมกันพิจารณาเลือกดำเนิน  
 มาตรการต่าง ๆ ที่จะประโยชน์แก่ทุกฝ่ายไปใช้ในการแก้ปัญหา อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขในวงการ  
 อุตสาหกรรม ตลอดจนสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

(2) นายจ้างควรปรับปรุงสภาพการทำงานให้ได้มาตรฐานโดยการร่วมมือกับลูกจ้างหรือสห  
 ภาพแรงงาน อาทิเช่น รักษาความสะอาดเรียบร้อยของสถานที่ทำงาน ลดเสียงอึกทึกกึกก้องให้มีแสงสว่างที่พอ  
 เพียง ขจัดสภาพการเสี่ยงอันตรายในการทำงาน จัดให้มีอุปกรณ์ป้องกันอันตราย เป็นต้น ทั้งนี้เพราะ  
 สภาพการทำงานที่ดี เป็นเงื่อนไขสำคัญในการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดี<sup>3</sup>

(3) นายจ้างควรจะต้องสื่อข้อความให้ลูกจ้างทราบอย่างชัดเจนเป็นครั้งคราวและนายจ้างควรจะ  
 กำหนดให้มีวิธีการที่ลูกจ้างจะสื่อข้อความให้นายจ้างทราบอย่างชัดเจนด้วย

(4) นายจ้างควรจัดตั้งหน่วยแรงงานสัมพันธ์ขึ้นในสถานประกอบการ เพื่อศึกษาและดูแล  
 ปัญหาแรงงาน และหาหนทางแก้ไขปัญหาในสถานประกอบการ นายจ้างควรให้การอบรมต่อหัวหน้างาน  
 ในเรื่องการแรงงานสัมพันธ์ และควรชี้แจงให้ลูกจ้างได้เข้าใจถึงนโยบายของนายจ้างตลอดจนระเบียบข้อ  
 บังคับการทำงานของนายจ้าง

(5) นายจ้างควรยอมรับการมีอยู่และสิทธิของสหภาพแรงงาน และให้การสนับสนุนสห  
 ภาพแรงงานในด้านการฝึกอบรมที่สหภาพแรงงานมีต่อสมาชิก นายจ้างควรให้การส่งเสริมในการก่อตั้งสห  
 ภาพแรงงาน และให้ความสนับสนุนการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงานให้มีการบริหารคล่องตัวและให้

<sup>3</sup> วิชัย โกสุวรรณจินดา แรงงานสัมพันธ์ คุณแจแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง  
 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, 2538) หน้า 95.

เวลาแก่กรรมการผู้บริหารสหภาพแรงงาน เพื่อให้สหภาพแรงงานเห็นความจริงใจและเจตนาดีของนายจ้าง ซึ่งเป็นการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ดีในสถานประกอบการอีกทางหนึ่ง

(6) นายจ้างควรเปิดใจให้กว้างและสร้างแนวคิดให้ลูกจ้างตระหนักว่าลูกจ้างเป็นส่วนหนึ่งของสถานประกอบการ ลูกจ้างมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของสถานประกอบการด้วย

## 2. ลูกจ้าง

(1) ลูกจ้างแต่ละคนควรตระหนักว่าตนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่ขบด้วยกฎหมาย และข้อตกลงที่ที่ไปและควรวางกรอบวิสัยทัศน์ของนายจ้างในการจัดการธุรกิจให้เป็นไปตามเป้าหมายและมาตรฐานที่วางไว้ ทั้งนี้โดยไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิผลประโยชน์และความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้าง

(2) ลูกจ้างแต่ละคนควรจะต้องทราบถึงหน้าที่การงานเงื่อนไขการว่าจ้างหรือสภาพการจ้างที่มีอยู่ และจะต้องเคารพปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด และต้องคำนึงเสมอว่าผลงานของตนมีผลกระทบต่อ นายจ้าง ต่อการผลิต ต่อกำไร ต่อค่าจ้าง และต่อความเป็นอยู่ของลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบการ ดังนั้นจึงต้องให้ความร่วมมือสนับสนุนนายจ้างในการเพิ่มผลผลิตและคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของสถานประกอบการ

(3) ลูกจ้างจะต้องเคารพปฏิบัติตามความเห็นของผู้แทนลูกจ้างที่ตนได้เลือกขึ้นมา หรือสหภาพแรงงานที่ตนเป็นสมาชิก

(4) ลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานควรมอบอำนาจและความไว้วางใจตลอดจนให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อสหภาพแรงงานจะปฏิบัติหน้าที่แทนตนได้ เมื่อมีการเจรจาต่อรองก็ควรมอบอำนาจเต็มให้ผู้แทนสหภาพแรงงาน

ตามที่ได้อ้างแล้วว่า องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างในระดับของสมาคมนายจ้าง สภาองค์กรนายจ้างและสหภาพแรงงาน จะมีบทบาทอย่างมากในการเคลื่อนไหวให้มีการปรับหรือไม่ปรับค่าจ้างขั้นต่ำ รวมทั้งการเรียกร้องเรื่องอื่น ๆ อันเป็นที่มาของปัญหาแรงงานสัมพันธ์ องค์กรนายจ้าง และลูกจ้างจึงควรมีแนวทางดำเนินการอย่างถูกต้องเพื่อให้ปัญหาหรือข้อเรียกร้องต่าง ๆ ยุติลงโดยเร็ว ไม่เกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานที่ยืดเยื้อ องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างจึงควรมีแนวทางดำเนินการ ดังนี้

## 8. สมาคมนายจ้างและสภาองค์กรนายจ้าง

(1) สมาคมนายจ้างและสภาองค์กรนายจ้างต้องยึดมั่นในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คือ ส่งเสริมประโยชน์ร่วมกันและเป็นตัวแทนของสมาชิกในการติดต่อประสานงานและเจรจากับลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานเพื่อตกลงกำหนดสภาพการจ้างที่เหมาะสม และมีหน้าที่ต้องให้การศึกษาแก่นายจ้างที่เป็นสมาชิกในด้านกฎหมายและระบบแรงงานสัมพันธ์ ตลอดจนการวิเคราะห์แนวโน้มที่จะเกิดขึ้นและแจ้งให้สมาชิกได้ทราบ ให้คำแนะนำปรึกษา พิจารณาหาทางป้องกันข้อขัดแย้งแสวงหาข้อตกลงร่วมและดูแลให้สมาชิกได้ปฏิบัติตาม ในทำนองเดียวกันสมาชิกของสมาคมนายจ้างและสภาองค์กรนายจ้างควรรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต่าง ๆ ตามข้อเท็จจริงและมอบความไว้วางใจแก่สมาคมนายจ้างและสภาองค์กรนายจ้าง

(2) สภาพองค์กรนายจ้างและสมาคมนายจ้างจะต้องแนะนำสมาชิกให้ปฏิบัติต่อลูกจ้าง พนักงาน หรือสหภาพแรงงานที่ได้จัดตั้งขึ้น ตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อตกลง สภาพการจ้าง และกฎหมายแรงงาน หากจำเป็นต้องเลิกจ้างลูกจ้างต้องแนะนำสมาชิกให้กระทำด้วยความระมัดระวังโดยยึดมาตรการและแนวทางบรรเทาปัญหาการ เลิกจ้าง และต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนของลูกจ้างเป็นหลักด้วย

#### 4. สหภาพแรงงาน

(1) สหภาพแรงงานต้องยึดมั่นในวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง คือเพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิก และพัฒนาสมาชิกให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในขณะเดียวกันกรรมการสหภาพแรงงาน ต้องมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ของตนในสถานประกอบการด้วย และยึดหลักว่าความสำเร็จในระยะยาวของสหภาพแรงงาน คือความสำเร็จและความก้าวหน้าของสถานประกอบการที่สมาชิกของตนทำงานอยู่

(2) สหภาพแรงงานควรร่วมกับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างในการปรึกษาหารือ การสื่อข้อความกำหนดแนวทางในการเจรจาหรือยุติข้อพิพาทแรงงาน สหภาพแรงงานควรดำเนินการทุกขั้นตอนด้วยเหตุผล และต้องมั่นใจว่ากรรมการ เจ้าหน้าที่ตลอดจนสมาชิกของตนได้ปฏิบัติตามข้อตกลงหรือปฏิบัติตามกระบวนการที่ได้ตกลงกันไว้กับ นายจ้าง โดยครบถ้วนแล้ว

(3) สหภาพแรงงานต้องเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่กรรมการและเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงานให้ตระหนักถึงนโยบายและระเบียบข้อบังคับของสหภาพ แรงงานเป็นอย่างดี เข้าใจในบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของสหภาพแรงงานในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก และเพื่อให้สหภาพแรงงานสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรจัดเจ้าหน้าที่ให้มีจำนวนมากพอที่จะติดต่อบริษัทงานกับผู้บริหารของสถานประกอบการที่สมาชิกสหภาพแรงงานเป็นลูกจ้างอยู่ นอกจากนั้นสหภาพแรงงานยังต้องมีหน้าที่ในการสื่อข้อความไปยังสมาชิกด้วยความรับผิดชอบและเป็นการให้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง

(4) สหภาพแรงงานจะต้องเคารพในสิทธิของนายจ้าง ดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายและปฏิบัติตามข้อตกลงที่ให้ไว้ต่อกัน ในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับอยู่ หรือข้อเรียกร้องอยู่ในระหว่างขั้นตอนของกฎหมาย สหภาพแรงงานจะต้องไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดให้นายจ้างได้รับความเสียหายโดยการทำงานให้ช้าลง หรือถ่วงงาน ในทางตรงกันข้ามสหภาพแรงงานควรมีบทบาทความรับผิดชอบในการดูแลรักษาประโยชน์ของสถานประกอบการที่ตนทำงานอยู่ด้วย

#### 5. รัฐบาล

รัฐบาลได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และได้เร่งรัดดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องค่าตอบแทนในการทำงานที่นายจ้างจะต้องให้แก่ลูกจ้างอย่างเหมาะสมอันจะเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการผลิต และก่อให้เกิดการกระจายรายได้เป็นอย่างดี

หากพิจารณานโยบายและกลไกของรัฐด้านการคุ้มครองแรงงานเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ และด้านแรงงานสัมพันธ์ จะเห็นได้ว่า มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) และในแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 - 2544) ดังนี้

(1) แผนนโยบายของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย และการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนการแรงงานสัมพันธ์อย่างกว้าง ๆ ดังนี้<sup>1</sup>

มาตรา 62 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและรักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน และในการดำเนินชีวิตโดยปกติสุข

มาตรา 75 รัฐพึงดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลให้สูงขึ้น

มาตรา 82 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำและพึงคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง กับจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

(2) ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำและการแรงงานสัมพันธ์ไว้อย่างกว้าง ๆ 3 ประการ โดยเน้นการพัฒนาจิตใจและการยึดหลักของเหตุและผลในการเจรจาต่อรอง ดังนี้<sup>2</sup>

(2.1) พัฒนาศักยภาพของคนทางด้านจิตใจให้เป็นคนดี มีคุณธรรม มีจิตสำนึกที่ดีต่อสังคมส่วนรวม

(2.2) พัฒนาคณะทุกคนให้สามารถคิดวิเคราะห์บนหลักของเหตุผล มีการเรียนรู้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต มีโลกทัศน์กว้าง รวมทั้งมีประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตสูงขึ้น สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

(2.3) เสริมสร้างให้ประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทุกกลุ่มได้รับการคุ้มครอง ช่วยเหลือและได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมทุกด้านอย่างเหมาะสมทั่วถึง และเป็นธรรม เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขและสมศักดิ์ศรี

(3) ในแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540-2544) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้กำหนดนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานเรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ และการแรงงานสัมพันธ์ไว้ว่า จะเสริมสร้างการมีส่วนร่วมขององค์กรทั้งองค์กรฝ่ายนายจ้างและองค์กรฝ่ายลูกจ้างให้เข้ามามีส่วนร่วมในการรับฟังและระดมความคิดเห็นและจะใช้การปรึกษาหารือเป็นหลักในการตัดสินใจ

<sup>1</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2540 - 2541) (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2539) หน้า 3 - 2

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 3-3

ในขณะที่เดียวกันก็จะพัฒนากฎหมาย คู่มือแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>6</sup>

ในแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2540-2544) ได้กำหนดเรื่องการคุ้มครองแรงงานเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำและแรงงานสัมพันธ์ไว้โดยเฉพาะอยู่ในแผนย่อย คือ แผนการเพิ่มคุณภาพชีวิตแก่ผู้ใช้แรงงาน ซึ่งในแผนดังกล่าวได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ดังนี้<sup>7</sup>

1. ให้แรงงานมีค่าจ้างและรายได้เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์
2. ให้มีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม การเจรจาต่อรอง เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์และมีการแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม บนพื้นฐานของความร่วมมือและความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน
3. ให้มีโอกาสได้รับการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาทักษะในการทำงาน ทักษะในการประกอบอาชีพ ทักษะในการจัดการ และยกระดับการศึกษาสายสามัญ
4. ให้มีวินัย คุณธรรม และจริยธรรมในการทำงานและการดำรงชีวิต

นอกจากนั้นในแผนการเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงานยังได้กำหนดเป้าหมายด้านค่าจ้างขั้นต่ำ และแรงงานสัมพันธ์ไว้ดังนี้<sup>8</sup>

1. ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานทุกด้าน โดยเฉพาะในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ
2. ให้มีระบบทวิภาคีและไตรภาคีที่มีประสิทธิภาพในการแรงงานสัมพันธ์
3. ให้มีระบบข้อมูลด้านมาตรฐานแรงงาน และแรงงานสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ
4. ให้มีการเสริมสร้างวินัย คุณธรรม และจริยธรรมในการทำงาน และการดำรงชีวิต ทั้ง

ในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

5. ให้ผู้ใช้แรงงานได้มีและรู้ถึงสิทธิของตน โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานในการรวมกลุ่มกันเป็นสหภาพแรงงาน และการรวมกลุ่มในรูปแบบอื่น

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายดังกล่าว ในอันที่จะทำให้ปัญหาเรื่องการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องกันนั้นหมดสิ้นไปผู้ศึกษามีความเห็นว่าภาครัฐบาลควรมีบทบาทและแนวทางดำเนินการ ดังนี้

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 3-4 และ 3-5

<sup>7</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 6-9 และ 6-10

<sup>8</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า 6-11



(1) เร่งรัดการตรวจสอบการทุกระดับ เพื่อให้ นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ

(2) จัดฝึกอบรม สัมมนาและจัดประชุม นายจ้าง องค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง สมาคมอุตสาหกรรมและการค้า เพื่อชี้แจงและสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสาระและข้อกำหนดของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(3) ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป อาทิเช่น เพิ่มบทลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมายเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำทั้งโทษจำและโทษปรับ หรือบัญญัติเพิ่มเติมเรื่องของสวัสดิการให้มากขึ้นจากที่เป็นอยู่เดิมและเป็นสวัสดิการที่ นายจ้างส่วนใหญ่จัดให้แก่ลูกจ้างอยู่แล้ว เป็นการนำเอาสวัสดิการแรงงานเข้ามาช่วยลดปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำและปัญหาแรงงานสัมพันธ์ได้ส่วนหนึ่ง

(4) พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานให้มีความรู้ความสามารถในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ประกอบการในการแก้ไขปัญหาแรงงานและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ทั้งนี้เพราะภาคราชการมีข้อจำกัดด้านการเพิ่มจำนวนบุคลากร ซึ่งไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้ตามจำนวนสถานประกอบการที่เพิ่มขึ้น

(5) สนับสนุนให้สถานประกอบการกำหนดนโยบายและโครงสร้างค่าจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ ตลอดจนผลักดันให้ คณะกรรมการค่าจ้างริบดำเนินการศึกษาและจัดทำโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ เพื่อเป็นแนวทางให้สถานประกอบการนำไปประยุกต์ใช้ซึ่งจะช่วยลดปัญหาเรื่องการนำค่าจ้างขั้นต่ำไปใช้เป็นฐานของค่าจ้างประจำปี

(6) ส่งเสริมเสรีภาพและให้การคุ้มครองการรวมกลุ่มของลูกจ้างเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานและสภาองค์กรลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างมีองค์กรที่เข้มแข็งในการดูแลและแสวงหาประโยชน์ที่ลูกจ้างพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรแรงงานตามกฎหมายในรูปแบบอื่นด้วยเพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างลูกจ้างด้วยกันเอง

(7) ส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการ เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาและข้อขัดแย้งด้านแรงงานสัมพันธ์ โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างในสถานประกอบการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ สนับสนุนให้นายจ้าง ลูกจ้าง ดำเนินการตามแนวปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์อย่างจริงจังและกว้างขวาง ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านระบบแรงงานสัมพันธ์และสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรม และจริยธรรมแก่ที่ปรึกษาด้านแรงงานสัมพันธ์

(8) ส่งเสริมให้สถานประกอบการทุกแห่งจัดให้มีเจ้าหน้าที่บุคคล และหน่วยงานบริหารงานบุคคลในกรณีที่เป็นสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ รวมทั้งเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลในสถานประกอบการเป็นประจำและต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ในการประสานประโยชน์ ทำความเข้าใจและสร้างความร่วมมือระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง อันเป็นการป้องกันปัญหาข้อขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสถานประกอบการ

(9) สนับสนุนให้ใช้ระบบแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคี ในการป้องกันปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ ทั้งนี้เพราะระบบทวิภาคีจะเน้นความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง รวมทั้งองค์กรของลูกจ้าง และองค์กรของนายจ้างเป็นหลัก โดยให้ภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยน้อยที่สุด ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างอย่างได้ผล ช่วยลดความสูญเสียในการทำงานไม่ว่าจะเกิดจากการทำงานซ้ำลง การลาป่วย การทำงานตามกฎ หรือการนัดหยุดงานของลูกจ้าง และยังช่วยส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือเพื่อเพิ่มผลผลิตในสถานประกอบการด้วย”

การส่งเสริมให้เกิดระบบทวิภาคีในสถานประกอบการ สามารถทำได้ในหลายรูปแบบ ดังนี้

**ประการแรก** ส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างมีการแลกเปลี่ยนข่าวสารกันเป็นวิธีการที่มุ่งสร้างความเข้าใจที่ดีต่อกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ข่าวสารจากฝ่ายนายจ้างอาจจะเป็น เรื่องราวเกี่ยวกับกิจการ การรับพนักงานใหม่ นโยบายของบริษัท กิจกรรมของพนักงาน การจัดสวัสดิการ การออกข้อบังคับใหม่ การเพิ่มค่าจ้าง การโยกย้ายพนักงาน และอื่น ๆ โดยมีรูปแบบของข่าวสารอาจเป็นการตีพิมพ์ประกาศ การกระจายข่าวทางเครื่องขยายเสียง การออกข่าวสารภายในหรือการประชุมเพื่อแจ้งข่าวสาร ทางฝ่ายลูกจ้างนั้นถ้ามีการจัดตั้งองค์กรลูกจ้าง เช่น สหภาพแรงงานขึ้นด้วยก็มักออกข่าวสารเพื่อสะท้อนความต้องการของลูกจ้างด้วยข่าวสารจากฝ่ายลูกจ้างมักเป็นการเสนอให้ปรับปรุงค่าจ้าง สวัสดิการ การแก้ไขข้อบังคับที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาสภาพแวดล้อมในการทำงาน ข้อร้องทุกข์และกิจกรรมอื่น ๆ ของสหภาพแรงงาน โดยควรให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงงานต่อนายจ้างด้วย

**ประการที่ 2** การปรึกษาหารือ เป็นวิธีการที่ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างจะได้มีโอกาสร่วมประชุมกันเป็นประจำเพื่อแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นร่วมกันระบบการปรึกษาหารืออาจเป็นระบบที่นายจ้างจัดขึ้นเอง เช่น จัดตั้งคณะกรรมการปรึกษาหารือร่วม (Joint Consultation Committee - JCC) ที่ประกอบด้วยผู้แทนลูกจ้างจากหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำปัญหาและข้อเสนอแนะแจ้งให้ฝ่ายนายจ้างทราบเพื่อพิจารณา หรือเป็นกลไกที่ฝ่ายลูกจ้างจัดตั้งในรูปของคณะกรรมการลูกจ้างหรือมีข้อตกลงให้ผู้แทนสหภาพแรงงานเข้าพบปะปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันได้ กลไกการปรึกษาหารือทำให้ทั้งสองฝ่ายสามารถขจัดข้อขัดแย้งตั้งแต่ต้นมือ และลดปัญหาที่อาจเกิดเป็นข้อพิพาทแรงงานต่อไปได้ อย่างไรก็ตามระบบการปรึกษาหารือไม่มีสภาพบังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติ ความสำเร็จของระบบนี้จึงอยู่ที่ความจริงใจของนายจ้างที่จะรับพิจารณาข้อเสนอด้วยความเป็นธรรมและความมีเหตุผล

**ประการที่ 3** ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทั้ง 2 ฝ่าย คือ นายจ้าง และลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน เพื่อพิจารณาเรื่องที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน คณะกรรมการร่วมที่อาจจัดตั้งขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการสวัสดิการ คณะกรรมการสุขภาพและความปลอดภัยในการ

\* วิชัย โกลสุวรรณจินดา แรงงานสัมพันธ์กฎแห่งความร่วมมือระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง

(กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ธรรมนิติ จำกัด, 2538) หน้า 72

ทำงาน คณะกรรมการพิจารณาข้อร้องทุกข์ คณะกรรมการวินัยและการลงโทษ เป็นต้น คณะกรรมการเหล่านี้เมื่อพิจารณาปัญหาหรือข้อเสนอด่าง ๆ แล้ว จะนำข้อสรุปเสนอนายจ้างเพื่อออกคำสั่งต่อไป คำสั่งของนายจ้างในกรณีเช่นนี้จะเป็นที่ยอมรับของลูกจ้างเพราะถือว่าได้ผ่านขั้นตอนการพิจารณาร่วมกันของผู้แทนทั้งสองฝ่ายในคณะกรรมการร่วมมาแล้ว

**ประการที่ 4** ส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรอง การเจรจาต่อรองถือเป็นวิธีการของทวิภาคีแบบหนึ่งที่เกิดจากการเรียกร้องของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานฝ่ายหนึ่ง หรือจากนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างอีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อมีการเรียกร้องแล้วก็จะมีการเจรจาต่อรองเพื่อให้บรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หากเจรจาต่อรองกันแล้วไม่อาจตกลงกันได้ก็เข้าสู่ขั้นตอนการไกล่เกลี่ย หากไม่สามารถตกลงกันได้ก็อาจเข้าสู่การชี้ขาด หรือสหภาพ แรงงานอาจใช้การนัดหยุดงาน และนายจ้างอาจใช้วิธีการปิดงาน เพื่อบีบบังคับอีกฝ่ายหนึ่งให้ยินยอมตกลงตามข้อเรียกร้องและการเจรจาต่อรองได้ กลไกการเจรจาต่อรองถือเป็นกลไกทวิภาคีที่สำคัญในปัจจุบัน เพราะมี พรบ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ให้การรับรองสิทธิของลูกจ้างและสหภาพแรงงานในการเรียกร้องและเจรจาต่อรองไว้ อีกทั้งขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้จะทำให้ทั้งสองฝ่ายพยายามมุ่งให้บรรลุข้อตกลงร่วมกันมากกว่าจะนำไปสู่ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้

**ประการที่ 5** ส่งเสริมให้นายจ้างเปิดโอกาสให้ลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงาน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง โดยนายจ้างอาจแต่งตั้งผู้แทนลูกจ้างหรือผู้แทนสหภาพแรงงานเข้าเป็นคณะกรรมการของสถานประกอบการเพื่อกำหนดนโยบายหรือเข้าเป็นผู้บริหารในด้านที่เกี่ยวข้องกับแรงงานสัมพันธ์ หรือเป็นที่ปรึกษาในด้านที่ต้องปฏิบัติกับลูกจ้างได้ ในกิจการที่มีการขายหุ้นแก่บุคคลทั่วไป ลูกจ้างอาจเข้าถือหุ้นและรวมกลุ่มกันเป็นสํานาจต่อรองในการประชุมผู้ถือหุ้นจนสามารถมีผู้แทนในคณะกรรมการของบริษัทได้ การเข้ามามีส่วนร่วมการบริหารงานอาจเกิดจากการเจรจาต่อรอง หรือมีการออกกฎหมายบังคับได้ โดยเฉพาะเช่นในประเทศเยอรมนี

(10) ประสานความร่วมมือกับองค์กรแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน ทั้งในและต่างประเทศเพื่อสร้างสันติสุขในวงการแรงงาน

(11) ส่งเสริมการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะเกี่ยวกับกระบวนการทำงานและการจัดการให้แก่ นายจ้าง รวมถึงการจัดการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นตามความสามารถของบุคคล และส่งเสริมให้นายจ้างจัดห้องสมุด หรือมุมหนังสือให้แก่ผู้ใช้แรงงานในสถาน-ประกอบการ เพื่อให้ผู้ใช้แรงงานได้รับทราบข่าวสารและความรู้ใหม่ ๆ เพิ่มเติม ซึ่งจะช่วยให้สามารถปรับตัวเข้ากับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะเดียวกันต้องส่งเสริมการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะและยกระดับฝีมือแรงงานให้แก่ลูกจ้าง ในสถานประกอบการด้วย

(12) สนับสนุนให้มีสถาบันพัฒนาการแรงงานและการจัดการเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับกระบวนการทำงานและการจัดการแก่ผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ทั้งในและนอกภาคอุตสาหกรรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานและการจัดการเพื่อลดปัญหาข้อขัดแย้งในสถานประกอบการ

(13) ควรกำหนดมาตรการทางด้านภาษีให้นายจ้างสามารถนำค่าใช้จ่ายด้านการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานของลูกจ้างไปหักลดหย่อนภาษีได้ เพื่อส่งเสริมและจูงใจให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมมือกันจัดฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมด้านการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยการจัดหลักสูตรต่าง ๆ การทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน การประกันคุณภาพด้านการฝึกอบรม การจัดการฝึกอบรมและการเข้าร่วมในกิจกรรมของกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานและการฝึกอบรมตาม พรบ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. 2537 ยังอยู่ในขอบเขต จำกัด<sup>10</sup> เนื่องจากยังขาดสิ่งจูงใจภาคเอกชนที่สำคัญ คือ มาตรการจูงใจด้านภาษี แต่ทั้งนี้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของกระทรวงการคลังด้วย

หากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง องค์กรของนายจ้างองค์กรของลูกจ้าง และรัฐบาล ร่วมมือกันและปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าวปัญหาการจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและปัญหาแรงงานสัมพันธ์กันเสียเนืองจกท่าจ้างขั้นต่ำจะมีแนวโน้มลดลงโดยลำดับ และก่อให้เกิดสันติสุขในวงการอุตสาหกรรมในที่สุด

<sup>10</sup> กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 (พ.ศ.) 2540 - 2544) (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2539) หน้า 5 - 4

### บรรณานุกรม

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงมหาดไทย “สถิติแรงงาน 2535” โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2536
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม “สถิติแรงงาน 2536” โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2537
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม “สถิติแรงงาน 2537” โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2538
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม “สถิติแรงงาน 2538” โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2539
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงมหาดไทย “คู่มือการตรวจแรงงาน” กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 2535
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, รวมกฎหมายแรงงาน. (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, พ.ศ. 2538 )
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เอกสารประกอบบรรยายสรุปการบริหารงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เสนอ นายฉัตรชัย เอียสกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดทำโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน บรรยายเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2539 (เอกสารอัดสำเนา )
- หาญณรงค์ ฉ่ำทรัพย์ เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพมหานคร: วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537)
- ยงยุทธ แฉล้มวงษ์. การประเมินจำนวนคนงานต่างชาติที่ดักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี โครงการแนวโน้มประชากรไทย : กรณีศึกษาในภาคเหนือตอนบน และปัญหาแรงงานอพยพต่างชาติ วันที่ 19-20 กรกฎาคม 2539. (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2539)
- ธงชัย สันติวงศ์ การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด .2532)
- สังคีต พิริยรังสรรค์ และกิตติ ดิมสกุล การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2535 กรณีศึกษาอุตสาหกรรมทอผ้า และสิ่งทอ เหล็กและโลหะ ไฟฟ้าอิเล็กทรอนิกส์ เคมี และปิโตรเคมีในกรุงเทพ รายงานการวิจัย(กรุงเทพ: เอกสารอัดสำเนา, 2534)
- สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2539)

สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง การกำหนดค่าจ้าง เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงประชาพิจารณ์ เรื่องทิศทางค่าจ้างของประเทศ โดยสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง (กรุงเทพมหานคร:กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ,2538)

สุนันทา เสียงไทย การเปลี่ยนแปลงระดับค่าจ้าง และรายได้ในประเทศไทยใน 2 ทศวรรษที่ผ่านมา (กรุงเทพมหานคร:สำนักวิจัยสถานการณ์การบริหารศาสตร์, 2531 )

วิภาวี ศรีเพ็ชร การสร้างปัจจัยเพื่อใช้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (กรุงเทพมหานคร:วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539)

อัญชติ ค้อคงคา ตลาดแรงงานในเศรษฐกิจศาสตร์ แรงงานและแรงงานสัมพันธ์ , หน้าที่ 1-8, (นนทบุรี:มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528)