

บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นโยบายรัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองมาตรฐานความเป็นอยู่ขั้นต่ำของแรงงานที่ไม่มีฝีมือแรกเข้าทำงานและการเอื้ออำนวยให้ค่าจ้างทั่วไปปรับตัวสอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รักษาระดับการจ้างงาน ลดปัญหาการว่างงาน ดูแลมิให้ค่าจ้างต่ำกว่าความจำเป็นในการครองชีพ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มแรกรัฐบาลไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ.2515 กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับและดำรงชีพอยู่ได้

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการให้หลักประกันเบื้องต้นแก่ประชากรวัยทำงานหรือคนงานที่ไร้ฝีมือที่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานให้ได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการคุ้มครองบุคคลเหล่านั้นมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกกดค่าจ้างต่ำจนเกินควร ในขณะที่เดียวกันรัฐก็คำนึงถึงขีดความสามารถของนายจ้างด้วย การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ (อัญชลี สันติกุล, 2532, น. 137)

1. เพื่อยกระดับรายได้ของลูกจ้างให้มีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพอย่างมีมาตรฐานที่ดีขึ้น
2. เพื่อขจัดปัญหาการจ่ายค่าจ้างน้อยแต่ให้ทำงานมากชั่วโมง
3. เพื่อเป็นตัวกระตุ้นให้มีการปรับค่าจ้างระดับอื่น
4. เพื่อประกันให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเมื่อต้นทุนด้านแรงงานไม่ต่างกันมากนัก
5. เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้มีการกระจายรายได้ที่เหมาะสม

จากการศึกษาของ Peetz (1996, pp. 8-9) เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยพบว่า มีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ (1) เพื่อเป็นการคุ้มครองทางสังคม (Social

Protection) และ (2) เพื่อสามารถยกฐานะความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ วัตถุประสงค์ดังกล่าว แสดงว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ได้คำนึงถึงการเมืองกับความยากจนของคนในสังคม และในขณะเดียวกันก็คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ลูกจ้างควรจะได้รับจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ Peetz วิจัยพบว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทยยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังจะเห็นได้จากลูกจ้างมีสัดส่วนสูงที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และความแตกต่างของรายได้ระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นความจำเป็นในการปรับปรุงการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย หลังจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตรา เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้ค่าเงินบาทลดลง นายจ้างต้องชำระหนี้ต่างประเทศในอัตราที่สูงขึ้น ธุรกิจเอกชนประสบปัญหาและเป็นเหตุให้มีการเลิกจ้างลูกจ้างในสถานประกอบการหลายแห่ง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาการเลิกจ้าง (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2542, น. 3) ซึ่งเป็นที่มาของการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอีกหลายฉบับ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของระบบกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย ในหมวดที่ 6 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด เพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดและนำเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้าง คณะกรรมการค่าจ้างจะนำข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดมาประกอบในการพิจารณาและประกาศบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นั่นหมายถึง ระบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เคยใช้กันมานานกว่า 20 ปี เกิดการปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบอัตราค่าจ้างที่มีจำนวนมากเท่ากับจำนวนจังหวัดในประเทศไทย (สุวรรณา ตุลยวสินพงษ์, 2543, น. 46) สาเหตุที่มีการเปลี่ยนระบบกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ คือ รัฐบาลได้มองเห็นว่าระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้อยู่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่สะท้อนให้เห็นสภาพเศรษฐกิจและการครองชีพของประชาชนในจังหวัด ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการจ้างงานและการกระจายการลงทุนไปสู่ภูมิภาค คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดจึงมีบทบาทในการเสนอค่าจ้างขั้นต่ำที่ควรจะเป็นของจังหวัดของตน เพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีพของผู้ใช้แรงงาน

คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วย ผู้แทน 15 คน โดยมีผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน เป็นผู้พิจารณาเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละ

จังหวัด สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นพื้นฐาน นั้น ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวระบุว่า คณะกรรมการค่าจ้างต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ 9 ประการ คือ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ ราคาของสินค้า มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวม และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งปัจจัยดังกล่าวไม่ได้แตกต่างจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเก่า สิ่งที่น่าพิจารณา คือ ระบบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง

ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้กันอยู่ทั่วไปมี 2 ระบบ คือ

1. ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วไปอัตราเดียว เป็นระบบที่ไม่ได้นำความแตกต่างในด้านฝีมือและผลผลิตต่อคนงานที่แตกต่างกันระหว่างเศรษฐกิจมาพิจารณา แต่ค่าจ้างอาจแตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์หรือท้องที่ เนื่องจากความแตกต่างกันในเรื่องค่าครองชีพ ภาวะตลาดแรงงาน ภาวะความเป็นอยู่โดยทั่วไป

2. ระบบค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตรา ระบบนี้มีหลายอัตราแตกต่างกันในแต่ละสาขาอาชีพหรือระดับฝีมือ

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยใช้ระบบอัตราทั่วไปอัตราเดียว ไม่ได้นำความแตกต่างในด้านฝีมือและผลผลิตต่อคนงานที่แตกต่างกันระหว่างเศรษฐกิจมาพิจารณา แต่กำหนดอัตราค่าจ้างแตกต่างกันตามกลุ่มจังหวัด

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 1 ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ.2515 กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ บังคับใช้ในพื้นที่เพียง 4 จังหวัด คือ จังหวัด กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ เป็นอัตราเดียว วันละ 12 บาท เนื่องจากในขณะนั้น สภาพการจ้างงานกระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวงและจังหวัดปริมณฑล ต่อมาประเทศไทยเริ่มมีการส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนสินค้านำเข้า ลดการขาดดุลการค้า

ในปี 2519 คณะกรรมการค่าจ้าง ได้กำหนดให้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 28 บาท บังคับใช้ในพื้นที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม และจังหวัดภาคกลางนอกเหนือได้กล่าวมาแล้ว และจังหวัดในภาคใต้ด้วย กำหนดอัตราวันละ 21 บาท และอัตราวันละ 19 บาท สำหรับจังหวัดในภาคเหนือ

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 6 ฉบับที่ 14 เมื่อปี พ.ศ.2526 เป็นฉบับแรกที่ประกาศบังคับใช้ระบุจังหวัดชัดเจนทุกจังหวัดโดยไม่ระบุภาค กำหนดอัตราวันละ 66 บาท บังคับใช้ในพื้นที่จังหวัด กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงา

ภูเก็ต อัตราวันละ 61 บาท บังคับใช้พื้นที่จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา เชียงใหม่ และ  
อัตราวันละ 56 บาท สำหรับจังหวัดที่เหลือ อีก 60 จังหวัด

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างฉบับปัจจุบัน มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2548  
กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและพื้นที่บังคับใช้จังหวัดต่างๆ ดังนี้

อัตราวันละ 181 บาท-กรุงเทพ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐมสมุทรปราการ และ  
สมุทรสาคร อัตราวันละ 178 บาท-ภูเก็ต อัตราวันละ 163 บาท-ชลบุรี อัตราวันละ 161 บาท-  
สระบุรี อัตราวันละ 156 บาท-นครราชสีมา อัตราวันละ 153 บาท-เชียงใหม่ พังงา ระนอง  
และ ระยอง อัตราวันละ 152 บาท-พระนครศรีอยุธยา อัตราวันละ 150 บาท-ฉะเชิงเทรา อัตรา  
วันละ 148 บาท-กาญจนบุรีและกระบี่ อัตราวันละ 147 บาท-ประจวบฯ ราชบุรี เพชรบุรี และ  
สมุทรสงคราม อัตราวันละ 146 บาท-จันทบุรี ลพบุรี และอ่างทอง อัตราวันละ 145 บาท-ชุมพร  
ตรัง ตรัง ปราจีนบุรี ลำพูน สระแก้ว สิงห์บุรีและสุโขทัย อัตราวันละ 144 บาท-กาฬสินธุ์  
ขอนแก่น บุรีรัมย์ บัตตานี ยะลา เลย สงขลา สตูลและอุดรธานี อัตราวันละ 143 บาท-  
กำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พัทลุงพิษณุโลก เพชรบูรณ์ ลำปาง สุพรรณบุรี สุราษฎร์ธานี และ  
อุตรดิตถ์ อัตราวันละ 142 บาท-ชัยนาท ชัยภูมิ เชียงราย นครพนม นครศรีธรรมราช มุกดาหาร  
ยโสธร ร้อยเอ็ด ศรีสะเกษ สกลนคร หนองคาย หนองบัวลำภู และอุทัยธานี อัตราวันละ 141  
บาท-นครนายก พิจิตรแม่ฮ่องสอน สุรินทร์ อุบลราชธานี และ อำนาจเจริญ อัตราวันละ 140  
บาท-น่าน พะเยา แพร่ และมหาสารคาม อัตราวันละ 139 บาท-นราธิวาส

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันตามกลุ่มจังหวัดหรือท้องที่เป็นเหตุให้เกิดผล  
กระทบหลายด้าน ซึ่งเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2544 สหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอ การตัดเย็บ  
เสื้อผ้า และผลิตภัณฑ์หนังแห่งประเทศไทย เรียกร้องรัฐบาลขอให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากัน  
ทั่วประเทศ เป็นวันละ 200 บาท และมีการเรียกร้องให้มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันจากกลุ่ม  
ผู้ใช้แรงงานอีกตามมา เช่น กลุ่มพันธมิตรสหภาพแรงงานประชาธิปไตย วันที่ 8 เมษายน 2548  
เรียกร้อง ขอให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันทั่วประเทศ วันละ 200 บาท ยกเลิกคณะกรรมการ  
อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด คณะกรรมการสมานฉันท์เพื่อแรงงานไทยและสมาพันธ์แรงงานรัฐ  
วิสาหกิจสัมพันธ์ ขอให้รัฐบาลปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นธรรม โดยยึดหลักมาตรฐานสากลของ  
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ ค่าจ้างขั้นต่ำไม่น้อยกว่ารายได้ของข้าราชการ 7,000 บาทต่อ  
เดือน เพื่อคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน แต่คณะกรรมการค่าจ้างมีความเห็น  
เกี่ยวกับเรื่องนี้ว่ายังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมแต่ละจังหวัดมีความ  
แตกต่างกัน ปัจจุบันระบบราชการมีการกระจายอำนาจให้ส่วนภูมิภาคควรเป็นอำนาจหน้าที่ของ

ส่วนภูมิภาคเป็นผู้ตัดสินใจ (มติคณะกรรมการค่าจ้าง ชุดที่ 15 ครั้งที่ 11/2546 วันพุธที่ 19 พฤศจิกายน 2546)

ผู้ศึกษาเคยทำการศึกษาเกี่ยวกับทัศนะของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ต่อปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ศึกษาเฉพาะกรณี : คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดภาคกลาง ศึกษา ความเห็นเกี่ยวกับการนำปัจจัยต่างๆมาประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมากที่สุดของอนุกรรมการฯ คือ ปัจจัยทางด้านภาวะเศรษฐกิจ ร่องลงมาคณะอนุกรรมการฯให้ความสำคัญอำนาจในการพิจารณาอัตราค่าจ้างของอนุกรรมการฯเอง ที่น่าเป็นห่วง อีกประการหนึ่งคือ กระบวนการได้มาของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดที่บางจังหวัดไม่มีการลงมติคัดเลือกจากแต่ละฝ่าย ในบางจังหวัดบุคคลที่ได้รับเสนอชื่อให้เป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอาจได้รับการสนับสนุนและที่นำจากฝ่ายนายจ้าง ทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและไม่ใช่ว่าตัวแทนของฝ่ายลูกจ้าง มีผลกระทบต่อเนื่องไปยังกระบวนการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั้งระบบ นอกจากนี้ ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของภาครัฐบางจังหวัดยังไม่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการและรายละเอียดในกิจกรรมดังกล่าว และบางจังหวัดไม่มีองค์กรลูกจ้างระดับจังหวัดหรือมีแต่ไม่มีความเข้มแข็งพอที่จะเจรจาต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายของตนได้ ในขณะที่ฝ่ายนายจ้างแต่ละจังหวัดแม้มีจำนวนน้อยแต่มีความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน หรือกลุ่มของตน ดังนั้น บทบาทในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของฝ่ายลูกจ้างในแต่ละจังหวัด จึงอาจจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และส่งผลกระทบโดยตรงต่อความสามารถในการดำรงชีวิตของลูกจ้างและครอบครัวในจังหวัดนั้น ๆ

ผู้ศึกษาเห็นว่า ความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกลุ่มจังหวัด ในบางกลุ่มจังหวัด อาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่แท้จริงของกลุ่มจังหวัด ไม่สอดคล้องกับอัตราค่าจ้างที่แท้จริงและสัดส่วนของการเพิ่มต้นทุนการผลิตที่แท้จริง อัตราค่าจ้างแตกต่างของกลุ่มจังหวัดอาจมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานด้านต่างๆ จึงมีความสนใจศึกษาผลกระทบเหล่านั้น

#### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาความเห็นของผู้นำแรงงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน

## ขอบเขตการศึกษา

### ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาความเห็นของผู้นำแรงงานที่เป็นตัวแทนของสภาองค์การลูกจ้างและ สหพันธ์แรงงานที่จดทะเบียนจัดตั้งในเขตกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานจากการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันตามกลุ่มจังหวัดพร้อมข้อเสนอแนะในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

### วิธีการศึกษา

1. ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ รายงานการประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง บทความ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ เพื่อนำความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

2. สัมภาษณ์โดยใช้แบบสอบถามเป็นแนวทางในการสอบถามความคิดเห็นจากผู้นำแรงงาน เกี่ยวกับผลกระทบจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันตามกลุ่มจังหวัด

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้รับความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานจากการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย

## คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

ผู้นำแรงงาน หมายถึง ผู้ที่มีบทบาทในองค์กรแรงงาน ได้แก่ กรรมการของสภาองค์การลูกจ้างหรือกรรมการสหพันธ์แรงงาน

สหภาพแรงงาน หมายถึง สหภาพแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ประกอบด้วย ลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน

จำนวน 10 คนขึ้นไป โดยลูกจ้างชั้นผู้บังคับบัญชา จะรวมจัดตั้งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเดียวกันกับลูกจ้างชั้นธรรมดาไม่ได้

สหพันธ์แรงงาน หมายถึง สหพันธ์แรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งประกอบด้วยสหภาพแรงงานประเภทเดียวกัน ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป

สภาองค์การลูกจ้าง หมายถึง สภาองค์การลูกจ้างตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งประกอบด้วยสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานตั้งแต่ 15 แห่งขึ้นไป

ผู้ใช้แรงงาน หมายถึง ลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด หมายถึง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ภายในจังหวัดนั้น

คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด หมายถึง คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการค่าจ้าง เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

กลุ่มจังหวัด หมายถึง กลุ่มท้องที่บังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของลูกจ้างระดับล่างในจังหวัด หมายถึง ราคาของสินค้าพื้นฐานซึ่งไม่ใช่สินค้าฟุ่มเฟือยและมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของลูกจ้างระดับล่างที่อาศัยค่าจ้างขั้นต่ำเลี้ยงชีพ และจำเป็นต้องใช้ในชีวิตประจำวันของลูกจ้างในจังหวัด เช่น ข้าวสาร ไข่ ปลา สีสัน ผงซักฟอก ผ้าห่ม เป็นต้น

สถิติการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน หมายถึง การไม่จ่ายค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนด ในทางปฏิบัติได้รับข้อมูลมาจากการเก็บรวบรวมของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด

## บทที่ 2

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาทัศนคติของผู้บริหารงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้ารายละเอียดต่าง ๆ ตลอดจนความเป็นมาของกฎหมาย แนวคิด หลักเกณฑ์ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งสามารถแบ่งหัวข้อการนำเสนอตามเนื้อหาต่าง ๆ ได้ ดังนี้

### ทฤษฎีค่าจ้าง

เนื่องจากค่าจ้างมีความสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ เป็นอำนาจของบุคคลในระบบเศรษฐกิจ และในฐานะที่เป็นต้นทุนส่วนหนึ่งของการผลิตสินค้าต่าง ๆ การเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างย่อมมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจมวลรวม นักเศรษฐศาสตร์จึงได้ศึกษาปัจจัยต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดค่าจ้าง (อัญชลี ค้อคงคา, 2533, น. 6) ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างพอสรุปได้ ดังนี้

#### 1. ทฤษฎีค่าจ้างยุติธรรม (Just Wage Theory)

เป็นทฤษฎีเก่าที่มีมาตั้งแต่สมัยกลาง มีอิทธิพลมาจากศาสนาและศีลธรรม ตามแนวคิดของทฤษฎีนี้ (อัญชลี ค้อคงคา, 2543, น. 44) ต้องการให้ค่าจ้างเป็นไปอย่างยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย เช่นเดียวกับราคายุติธรรม (Just Price) เพราะค่าจ้างและราคามีลักษณะคล้ายกัน จึงนำหลักเกณฑ์ของ "ราคายุติธรรม" มาใช้ในการกำหนด "ค่าจ้างยุติธรรม" โดยถือเอาว่าค่าจ้างยุติธรรม คือ ค่าจ้างที่เพียงพอจะทำให้แรงงานที่มีฝีมือสามารถผลิตสินค้าและบริการออกมาต่อเนื่องได้ ดังนั้น ค่าจ้างจะถูกกำหนดขึ้น ณ ระดับที่คนงานได้รับและนายจ้างยินยอมจ่ายเป็นเงินมากพอที่จะทำให้เขาดำรงชีพอยู่ได้ตามมาตรฐานที่เป็นอยู่และความเคยชิน การกำหนดค่าจ้างควรกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ประเพณีนิยม หรือตามผู้ที่เกี่ยวข้องเห็นสมควร ก็นับว่ายุติธรรม ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะมีอำนาจในการพิจารณาถึงระดับค่าจ้างว่าระดับโดยยุติธรรม



ถ้าพบว่าอัตราค่าจ้างใดต่ำเกินไปก็กำหนดให้สูงขึ้น ในทำนองตรงกันข้าม ถ้าอัตราค่าจ้างสูงเกินไป แนวคิดนี้ในปัจจุบันใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

## 2. ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง (Wage Fund Theory)

Mill (กรมแรงงาน, อ้างถึงใน วิภาวี ศรีเพียร, 2539, น. 20) ได้เสนอทฤษฎีกองทุนค่าจ้างในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ทฤษฎีนี้กล่าวถึงค่าจ้างในลักษณะของราคาตลาด (Market Wage) ของแรงงานเท่านั้นโดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับราคาธรรมชาติ (Natural Wage) ค่าจ้างจึงมีลักษณะคงที่ถูกกำหนดโดยเงินทุนหมุนเวียนที่ผู้ประกอบการกันไว้สำหรับใช้จ่ายเพื่อการลงทุนซึ่งประกอบด้วยทุนสำหรับค่าเครื่องจักร ค่าใช้จ่ายในการผลิตและเงินทุนสำหรับค่าจ้างที่แบ่งปันให้คนงาน ดังนั้นปริมาณเงินทุนหมุนเวียนที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงเป็นตัวกำหนดค่าจ้าง

## 3. ทฤษฎีประสิทธิภาพเพิ่ม (Marginal Productivity Theory)

Clark นักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้พิจารณาเรื่องนี้อย่างลึกซึ้งเป็นคนแรก (สุณี ฉัตราคม, 2525, น. 26) ทฤษฎีนี้กล่าวว่า ค่าจ้างถูกกำหนดโดยผลิตภาพส่วนเพิ่มของแรงงาน กล่าวคือ นายจ้างจะยังคงจ้างคนงานเพิ่มขึ้นตราบใดที่ผลผลิตเพิ่ม (Marginal Product) จากการใช้คนงานยังคงเพิ่มขึ้น จนถึงจุดที่ผลผลิตเพิ่มลดน้อยถอยลง เมื่อถึงจุดนี้นายจ้างจะไม่จ้างคนงานเพิ่มขึ้นอีก เพราะจะทำให้ค่าจ้างสูงกว่ามูลค่าของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ ผู้ผลิตจะลดคนงานลง หรืออาจจะนำเครื่องจักรมาใช้ในการผลิตแทนคนงาน

## 4. ทฤษฎีการเจรจาต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wage)

Sidney, Webbs and Clark (อ้างถึงใน อัญชลี ค้อคงคา, 2543, น. 49-51) เป็นกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์ผู้มีบทบาทสำคัญในการเสนอแนวคิดทฤษฎีการเจรจาต่อรองค่าจ้าง ทฤษฎีนี้กล่าวว่า การกำหนดค่าจ้างขึ้นอยู่กับ การเจรจาต่อรองของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง กล่าวคือ ลูกจ้างและนายจ้างต่างก็มีอำนาจในการเจรจาต่อรอง ขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานแรงงานในขณะนั้น การเรียกร้องค่าจ้างสูง ฝ่ายลูกจ้างต้องเสี่ยงต่อการว่างงานหรือสูญเสียรายได้

ฝ่ายนายจ้างต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญและชำนาญงานหากจ่ายค่าจ้างต่ำเกินไป ดังนั้น ต้องมีการเจรจาต่อรองระหว่าง 2 ฝ่าย เพื่อให้ได้ค่าจ้างที่เหมาะสม

#### 5. ทฤษฎีค่าจ้างระดับพอยยังชีพ (Subsistence Wage Theory)

นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสกลุ่ม Physiocrats (อัญชลี ค้อคงคา, 2543, น. 45) เป็นผู้วางรากฐานของทฤษฎีในช่วงศตวรรษที่ 18 และได้รับการสนับสนุนจาก Malthus และ Ricardo นักเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญในยุคนั้น แนวคิดของทฤษฎีนี้ กล่าวว่า ลูกจ้างมีแนวโน้มจะได้รับค่าจ้างเพียงจำนวนเท่าที่จำเป็นสำหรับการเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวเท่านั้น เมื่อใดที่ค่าจ้างสูงกว่าระดับพอยยังชีพ จะทำให้อุปทานแรงงานสูงขึ้น และดึงระดับค่าจ้างให้ลดต่ำลงมาสู่ระดับพอยยังชีพ หากค่าจ้างลดต่ำลงแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง เนื่องด้วยปัญหาของโรคภัยไข้เจ็บและการขาดอาหาร ทำให้อัตราการเกิดต่ำที่สุดในที่สุดค่าจ้างจะค่อย ๆ สูงขึ้นมาถึงระดับพอยยังชีพอีก แนวคิดดังกล่าวขัดแย้งกับความเป็นจริงในปัจจุบัน เนื่องจากอัตราการเพิ่มของประชากรไม่ได้เป็นแบบเรขาคณิตเหมือนที่ Malthus ได้คาดการณ์ไว้ เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางการแพทย์และปริมาณอาหารก็ได้ขาดแคลน เนื่องมาจากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีทางการเกษตร

#### แนวคิดความขัดแย้งและการจัดการกับความขัดแย้งในระบบไตรภาคี

Sass (1978, p. 189) กล่าวว่า ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นการแสดงออกของการต่อต้านระหว่างบุคคล 2 คน หรือมากกว่า โดยบุคคลหนึ่งพยายามกีดกันหรือรบกวนการกระทำของอีกบุคคลหนึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับเสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2534, น. 11) ที่เห็นว่าความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นสถานการณ์ที่การกระทำของอีกฝ่ายหนึ่งไปขัดขวางหรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่จะบรรลุเป้าหมายของเขา หรือ บุคคลที่มีความแตกต่างกันในค่านิยม ความสนใจ แนวคิด เป้าหมาย ต้องการติดต่อหรืออยู่ร่วมกันโดยความแตกต่างนี้ไม่สอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้

ความขัดแย้งในความหมายของ Fillay (1975 อ้างถึงใน เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์, 2534, น. 11) คือ กระบวนการทางสังคม ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อแต่ละฝ่ายมีจุดมุ่งหมายที่ไปด้วยกันไม่ได้และมีค่านิยมที่แตกต่างกัน ความแตกต่างนี้เกิดจากการรับรู้มากกว่าเป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นจริง ๆ ซึ่งสอดคล้องกับ Winson and Hanna (1990, p. 258) ที่ว่า

ความขัดแย้งระหว่างบุคคลเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกในกลุ่มมีความคิด ค่านิยมหรือเป้าหมายแตกต่างกัน และแสดงออกในลักษณะของความพยายามที่จะป้องกัน ชัดขวาง ครอบงำ หรือวิธีการใด ๆ ก็ตาม เพื่อมิให้อีกฝ่ายหนึ่งบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ ความขัดแย้งระหว่างบุคคลนี้สังเกตได้โดยตรง จากพฤติกรรมการสื่อสารที่บุคคลแสดงออกมาทั้งทางภาษาด้อยคำและภาษาท่าทาง แหล่งสำคัญ ที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคล ประกอบด้วย

1. ความขัดแย้งทางความคิดและค่านิยม
2. ความขัดแย้งของบทบาทและการใช้อำนาจ
3. ความขัดแย้งของเป้าหมายซึ่งแต่ละคนย่อมมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ที่มีอยู่โดยทั่วไปเมื่อมนุษย์มี ปฏิสัมพันธ์ก็ย่อมมีความขัดแย้งเกิดขึ้นและนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจอยู่ในรูปของ การสร้างสรรค์หรือการทำลายก็ได้

เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นมา วิธีที่จะแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น คือการจัดการกับความขัดแย้งโดยใช้การเจรจาต่อรองร่วม ซึ่งการเจรจาต่อรองร่วมได้มีผู้ให้ความหมาย ดังนี้

Webbs ให้ความหมายว่า "การเจรจาต่อรองร่วม" โดยใช้อ้างถึงการต่อรองในเรื่อง ค่าจ้างและเงื่อนไขในการจ้างงานระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้าง หรือระหว่างสหภาพแรงงาน กับสมาคมนายจ้าง (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2542, น. 471) สอดคล้องกับความหมายขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 1960, p. 33) ได้ให้นิยามของการเจรจาต่อรองร่วมว่าเป็นวิธีการ ในการกำหนดเงื่อนไขในการทำงานและการจ้างงาน โดยผ่านการต่อรองระหว่างนายจ้าง กลุ่มนายจ้าง หรือองค์การนายจ้างหนึ่งองค์กรหรือมากกว่า อีกด้านหนึ่งเป็นฝ่ายของตัวแทน องค์กรลูกจ้างหนึ่งองค์กรหรือมากกว่า โดยมีความมุ่งหวังที่จะบรรลุข้อตกลงกัน

แนวความคิดของ Webbs มองการเจรจาต่อรองร่วมว่าเป็นสถาบันทางด้านเศรษฐกิจที่ สหภาพแรงงานถือเสมอเหมือนองค์กรที่ผูกขาดแรงงาน เพื่อใช้ในการควบคุมอาชีพ ในขณะที่ Dubin นักสังคมวิทยา มองว่าการต่อรองร่วมเป็นสิ่งที่ควบคุมมากับประชาธิปไตยทางการเมือง เพราะทำให้เกิดความมั่นคงทางด้านสังคม ความมีระเบียบทางสังคม และการเปลี่ยนแปลงทาง สังคม ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและสังคมโดยส่วนรวม ส่วนมุมมองของ Kahn - Freund มอง การต่อรองร่วมจากมุมมองทางด้านสังคมและกฎหมาย และเสนอว่าการต่อรองร่วมมาควบคุมกับ วิวัฒนาการของประชากรฐานทางด้านสังคมที่จะควบคุมความขัดแย้งทางด้านอุตสาหกรรม ในขณะที่นักวิชาการสายมาร์กซิสต์มีความเห็นว่า การต่อรองร่วมเป็นเครื่องมือในการควบคุม

สังคมในระบบอุตสาหกรรม และเป็นเพียงการแสดงออกในเชิงสถาบันของการต่อสู้ระหว่างเจ้าของทุนกับผู้ขายกำลังแรงงานในสังคมทุนนิยม

โดยสรุปการเจรจาต่อรองร่วมไม่ว่าแนวความคิดของ Webbs, Dubin, Kahn – Freund หรือ แนวความคิดของกลุ่มมาร์กซิสต์ ต่างก็มองว่าการเจรจาต่อรองร่วมเป็นแนวทางในการควบคุมความขัดแย้งต่าง ๆ ไม่ให้ระเบิดออกมาจนส่งผลกระทบต่อสังคม และการเจรจาต่อรองร่วม อาจดำเนินได้ทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค ระดับอุตสาหกรรม และในระดับองค์กร

### การเจรจาต่อรองร่วมโดยใช้ระบบไตรภาคี

ระบบไตรภาคี (Tripartism) หรือการร่วมมือสามฝ่าย เป็นหลักการของการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เพื่อแสวงหาความยุติธรรมทางสังคม ซีเซโร ดี คาเดอรอน (อ้างถึงใน สุขชัย มนัสไพบุลย์, 2536, น. 160) ได้ให้ความหมายของระบบไตรภาคีว่า หมายถึงการมีส่วนร่วมของตัวแทน 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ในกระบวนการตัดสินใจ ไม่ว่าจะในการกำหนดนโยบายหรือการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ

ระบบไตรภาคีเป็นเครื่องมือในการแสดงออกของผลประโยชน์ร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง โดยผ่านปฏิสัมพันธ์ด้านต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมถึง (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2542, น. 567)

- การมีส่วนร่วมในข่าวสารข้อมูล
- การปรึกษาหารือสามฝ่าย
- การต่อรองสามฝ่าย
- การตัดสินใจร่วมกัน

ระบบไตรภาคี มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งสร้างอำนาจต่อรองให้เท่าเทียมกัน ระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง เนื่องจากนายจ้างต้องการกำไรหรือผลประโยชน์สูงสุด ขณะที่ลูกจ้างต้องการผลตอบแทนสูงสุดจากการทำงาน เมื่อความต้องการของทั้งสองฝ่ายสวนทางกัน ถ้าหากอำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีมากกว่าก็จะไม่เกิดความเป็นธรรมในการต่อรอง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาช่วยถ่วงดุลแห่งอำนาจต่อรอง เพื่อมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียผลประโยชน์ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวมตามมา

ระบบไตรภาคีมีวัตถุประสงค์อย่างน้อยที่สุด 6 ประการ (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2542, น. 569) คือ

1. ช่วยให้ทั้งสามฝ่ายเกิดความเข้าใจในสิ่งที่สนใจร่วมกัน มีความเข้าใจในผลประโยชน์และความแตกต่างในเรื่องผลประโยชน์ของแต่ละฝ่าย

2. ช่วยปรับให้เกิดความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม รวมทั้งความสมดุลระหว่างผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายกับผลประโยชน์ของชาติโดยผ่านการร่วมมือแบบไตรภาคี ความรู้และผลประโยชน์ของแต่ละฝ่ายจะช่วยสะท้อนให้เห็นปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม และความต้องการเฉพาะของแต่ละฝ่าย

3. การร่วมมือแบบไตรภาคีช่วยทำให้เกิดความเห็นพ้องต้องกันอย่างกว้างขวางในการตัดสินใจ เป็นการช่วยทำให้กระบวนการตัดสินใจมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

4. ระบบไตรภาคีช่วยลดความขัดแย้ง ช่วยทำให้เกิดความสงบสุขทางด้านแรงงานและการปรองดองผลประโยชน์ของทุกฝ่าย ดังจะเห็นได้จากหลายประเทศที่รัฐบาล องค์การลูกจ้างและองค์การนายจ้าง มีการเจรจาต่อรองเพื่อออกกฎหมายด้านแรงงานสัมพันธ์ในทางที่ส่งเสริมความร่วมมือด้านแรงงาน กฎหมายเหล่านี้ครอบคลุมเรื่องเสรีภาพในการรวมตัว การยอมรับสภาพแรงงาน และการแก้ไขข้อพิพาทแรงงาน

5. ระบบไตรภาคีช่วยส่งเสริมให้เกิดนโยบายใหม่ ๆ ตลอดจนการให้การยอมรับและการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ

ลักษณะขององค์กรไตรภาคีเกิดขึ้นโดยมุ่งแก้ไขปัญหาที่ระบบทวิภาคีแก้ไขแล้วไม่ได้ผล ระบบไตรภาคีจึงเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศว่ามีประโยชน์ในการส่งเสริมความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างที่สมบูรณ์ได้ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้นำระบบไตรภาคีไปใช้ในการกำหนดนโยบายและอนุสัญญาขององค์การและได้ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกนำหลักการไตรภาคีไปใช้

สุภชัย มณีไพบุลย์ (2536, น. 529) ได้แบ่งองค์การไตรภาคีจำแนกได้ 2 ลักษณะ คือ

1. ไตรภาคีเฉพาะกิจ (Adhoc Tripartite Committee) คือ การแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาล เข้าร่วมดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และสิ้นสุดภาพไปเมื่อทำงานเสร็จ

2. ไตรภาคีถาวร (Permanent Tripartite Committee) คือ การแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายรัฐบาลร่วมเป็นคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือกำหนดไว้ตามกฎหมายเป็นลักษณะกรรมการถาวร มีอายุการปฏิบัติงานกำหนดไว้เป็นระเบียบที่แน่นอนตลอดไป

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลนำระบบไตรภาคีมาใช้ในการคลี่คลายปัญหาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในรูปของคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีถาวร เพื่อมุ่งสร้างดุลยภาพแห่งอำนาจการต่อรองให้เท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง การเจรจาต่อรองร่วมจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหอันเนื่องมาจากทัศนคติและความต้องการของผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ไม่ตรงกัน แนวคิดความขัดแย้งได้นำมาสู่แนวทางในการแก้ไขความขัดแย้งบุคคลที่มีความขัดแย้งกันสามารถจะแก้ไขปัญหาคือพิพาทได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังตารางที่ 2.1

### ตารางที่ 2.1

#### ความต่อเนื่องของการจัดการความขัดแย้งและการเลือกใช้

##### การแก้ไขความขัดแย้ง

การตัดสินใจส่วนบุคคล โดยกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้อง			การตัดสินใจส่วนบุคคลที่มีบุคคลที่สาม	การตัดสินใจโดยบุคคลที่สาม		การตัดสินใจโดยเจ้าหน้าที่ทางการ		การใช้อำนาจบังคับนอกกฎหมาย	
หลีกเลี่ยง	การเจรจา	การเจรจา	การตัดสินใจเชิงบริหาร	อนุญาโตตุลาการ	การตัดสินใจโดยผู้พิพากษา	การตัดสินใจโดยปรับเปลี่ยนกฎหมาย	การเผชิญหน้าโดยไม่ใช้กำลัง	การใช้กำลัง	
ความขัดแย้ง	อย่างไม่เป็นทางการเพื่อแก้ปัญหา	ต่อรอง	ไกล่เกลี่ยโดยมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลาง						

← การเพิ่มการใช้อำนาจบีบบังคับ และความเป็นไปสุ่มผลัฟท์ที่เป็นการแพ้ชนะ →

ที่มา: กระบวนการไกล่เกลี่ยคนกลาง โดย Moore แพลและเรียบเรียงโดย วันชัย วัฒนศัพท์, สุวิทย์ เลานศิริวงศ์ และวงศา คงดี, เลิฟแอนด์ลิฟเพรส, 2540, น. 6

จากตารางที่ 2.1 ข้อพิพาทเกิดขึ้นเมื่อคู่กรณีไม่สามารถ และ/หรือไม่เต็มใจแก้ไข ข้อขัดแย้งนั้น คนใดคนหนึ่งหรือทั้งสองคนไม่พร้อมที่จะยอมรับสภาพเดิมที่เป็นอยู่หรือยอมรับ ความต้องการ หรือการปฏิเสธความต้องการของคู่กรณี ข้อพิพาทเกิดขึ้นจากวิกฤตแห่ง ความสัมพันธ์ที่มีอยู่ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมีทางออกได้หลายวิธี อาจจะใช้วิธีการที่ค่อนข้างเป็น ทางการและวิธีการที่มีการวางแนวทางเพื่อนำไปสู่ข้อตกลงด้วยความสมัครใจไว้อย่างชัดเจน หรือ อาจจะหาบุคคลที่สามเพื่อช่วยในการตัดสินใจ หรือพยายามใช้อิทธิพลในการบีบบังคับให้อีกฝ่าย หนึ่งยอมรับข้อตกลง แสดงทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งมีกระบวนการที่เป็นแบบแผนหรือรูปแบบต่าง ๆ กัน วิธีการเฉพาะตัวที่จะเลือกใช้บุคคลที่เกี่ยวข้อง บทบาทของบุคคลที่สาม ประเภทของการตัดสินใจ ที่จะได้ผล และความหนักหน่วงของการบีบบังคับที่กดดันโดยกลุ่มผู้ที่มีข้อพิพาทกันหรือต่อกลุ่มที่ พิพาทกัน ด้านซ้ายสุดของภาพ "ความต่อเนื่อง" ของการจัดการกับความขัดแย้งเป็นกระบวนการที่ ไม่เป็นทางการและเป็นส่วนตัว ซึ่งเกี่ยวข้องเฉพาะผู้ที่มีข้อพิพาทกัน ส่วนอีกปลายหนึ่งเป็นเรื่อง ของคู่พิพาทฝ่ายหนึ่งที่อาศัย การบีบบังคับ และหลาย ๆ ครั้งจากบทบาทของสาธารณชนที่บีบ บังคับฝ่ายตรงข้ามให้ยอมแพ้ส่วนในกระบวนการกลาง เป็นการเลือกใช้วิธีต่าง ๆ ซึ่งต่างออกไป

ความเห็นที่แตกต่างกันและปัญหาอาจจะเกิดขึ้น ส่วนมากจะได้รับการแก้ไขอย่าง ไม่เป็นทางการ แรกทีเดียวคนจะพยายาม "หลีกเลี่ยง" เพราะไม่ชอบความไม่สบายใจที่มาพร้อม กับความขัดแย้ง อาจจะมองว่าประเด็นปัญหายังไม่ค่อยสำคัญ อาจจะไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้อง และทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ ไม่เชื่อว่าการกระทำเช่นนั้นจะทำให้สถานการณ์ดีขึ้นได้หรือยัง ไม่พร้อมที่จะเจรจาไกล่เกลี่ย

เมื่อไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือเกิดความตึงเครียดรุนแรงขึ้นคู่กรณีไม่อาจยอมให้ ความขัดแย้งนั้นทิ้งค้างได้ต่อไป มีการใช้วิธี "การเจรจาแก้ปัญหาอย่างไม่เป็นทางการ" เพื่อ แก้ปัญหาความขัดแย้งที่มีอยู่ วิธีการนี้เป็นวิธีที่ทำให้ความขัดแย้งส่วนใหญ่จบลงได้ในชีวิต ประจำวัน อาจจะเป็นเพราะข้อขัดแย้งสามารถแก้ไขได้อย่างเรียบง่ายจนเป็นที่พอใจของผู้ เกี่ยวข้องทุกคนหรือเพราะประเด็นปัญหาถูกยกเลิกลง เพราะหมดความสนใจ หรือไม่อาจลุกลาม ต่อไปได้

ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำย่อมเกิดความขัดแย้งขึ้นอันเนื่องมาจากความคิดเห็น ของผู้แทนแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกัน รูปแบบการเจรจาต่อรองจึงเป็นรูปแบบที่นำมาใช้ในการแก้ไข ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยมีภาครัฐที่เปรียบเสมือนบุคคลที่สามเข้าร่วมในการพิจารณาไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

## แนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

### 1. แนวคิดนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก

นักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิกได้อธิบายค่าจ้างและผลตอบแทนจากปัจจัยการผลิต แนวคิดว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างจะเป็นไปตามกลไกตลาดแรงงาน ได้ 2 กรณี คือ

1. การกำหนดค่าจ้างที่เป็นตลาดแรงงานแข่งขันสมบูรณ์ ภายใต้ข้อสมมติที่ว่าแรงงานทุกคนมีความสามารถเท่าเทียมกัน การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปอย่างเสรี นายจ้างและลูกจ้างมีความรอบรู้เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารเป็นอย่างดี อัตราค่าจ้างอัตราเดียวกันและเท่ากันทุกท้องที่ ไม่มีการว่างงานเกิดขึ้น เพราะค่าจ้างแตกต่างกันก็จะมี การเคลื่อนย้ายแรงงานจากท้องที่ที่มีค่าจ้างต่ำกว่าไปอยู่ท้องที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า อุปทานแรงงานในท้องที่ค่าจ้างต่ำลดลงส่งผลให้ค่าจ้างดุลยภาพสูงขึ้น ในทางตรงข้ามในท้องที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่าเพิ่มขึ้นจะส่งผลให้ค่าจ้างลดลง ในระยะยาวแนวโน้มของค่าจ้างของสองท้องที่จึงมีแนวโน้มที่จะปรับตัวเข้าหากันและเท่ากันในที่สุด แต่ก็อาจเป็นไปได้ว่ากลไกตลาดไม่อาจทำหน้าที่ในการกำหนดระดับค่าจ้างดุลยภาพและระดับการจ้างงานได้อย่างสมบูรณ์และก่อให้เกิดความพอดิกันระหว่างอุปสงค์และอุปทาน หากนายจ้างและหรือลูกจ้างขาดข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานหรือแรงงานไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี ตลอดจนฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างมีอิทธิพลเหนือตลาดแรงงาน (เมธี ดุลยจินดา, เหนื่อยตายดีกว่าอดตาย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2520) หน้า 143-144

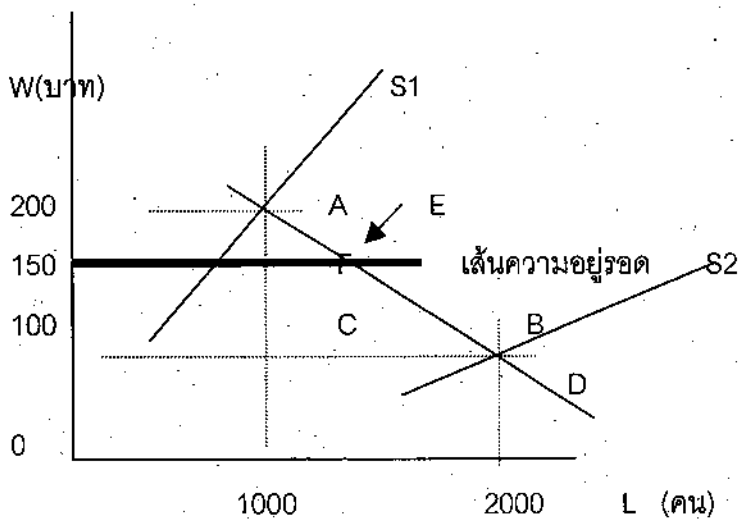
2. การกำหนดค่าจ้างที่เป็นตลาดแรงงานไม่มีแข่งขัน ในกรณีที่ฝ่ายนายจ้างมีอำนาจผูกขาดในการจ้างแรงงาน อัตราค่าจ้างถูกกำหนดโดยนายจ้าง ในทางตรงข้ามฝ่ายลูกจ้างมีอำนาจผูกขาดในการขายแรงงาน เช่น รวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง อัตราค่าจ้างถูกกำหนดโดยฝ่ายลูกจ้าง และถ้าหากต่างฝ่ายต่างมีอำนาจด้วยกัน อัตราค่าจ้างถูกกำหนดโดยวิธีการเจรจาต่อรอง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติอัตราค่าจ้างอาจไม่ได้ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อาจมีฝ่ายรัฐบาลเข้ามาแทรกแซงในตลาดแรงงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่าอัตราค่าจ้างต่ำเกินไป



การซื้อขายแรงงานแตกต่างจากการซื้อขายสินค้าอื่น ๆ ที่ยึดกลไกตลาดเป็นสำคัญ หมายความว่า สินค้าแรงงานเป็นสินค้าที่มีชีวิตจะปล่อยให้ไปตามกลไกตลาดไม่ได้ กรณีมีสินค้าล้นตลาด ผู้ขายสินค้าขาดอำนาจต่อรอง กรณีที่ซื้อขายแรงงานนั้น แรงงานจะถูกเอารัดเอาเปรียบจนไม่สามารถรักษาคุณค่าของความเป็นคนไว้ได้ ดังเช่นที่แสดงในภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1  
การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

อัตราค่าจ้าง



ที่มา: แล ดิลกวิทยรัตน์, เอกสารประกอบการบรรยายวิชาแรงงานกับเศรษฐศาสตร์การเมือง, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542

ตามภาพที่ 2.1 แกนตั้งแทนอัตราค่าจ้าง เส้น W (บาท) และแกนนอนแทนจำนวนแรงงาน เส้น L หากมีการเสนอขายแรงงานตามเส้น S1 แรงงานมีอยู่จำนวน 1,000 คน มีความต้องการจ้างแรงงานตามเส้น D จะมีอัตราค่าจ้าง ณ จุด A คือ ราคา 200 บาท ทำให้นายจ้างต้องจ่ายอัตราค่าจ้างค่อนข้างสูง ความเป็นจริงเคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตที่ประเทศมีเศรษฐกิจดี ในทำนองเดียวกัน ถ้ามีแรงงานมาก เส้น S2 แต่ความต้องการจ้างเท่าเดิม เส้น D หากปล่อยให้ไปเป็นไปตามกลไกตลาดแล้ว นายจ้างจะจ้าง ณ จุด B คือ ค่าจ้าง 100 บาท ซึ่งมีมูลค่าต่ำกว่าการจะรักษาความเป็นคนของลูกจ้างไว้ได้ ในกรณีนี้เอง รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อ

รักษาระดับการดำรงชีวิตของลูกจ้างให้อยู่รอดได้ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีอัตราไม่ต่ำกว่า ราคา ณ จุด E คือ 150 บาท

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีความสำคัญอย่างมากทั้งต่อผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง ภาครัฐ และสังคมโดยรวม ซึ่งโดยปกติฝ่ายนายจ้างย่อมต้องการให้ค่าจ้างขั้นต่ำไม่เปลี่ยนแปลงหรือคงที่ เพราะการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำย่อมหมายถึงการเพิ่มขึ้นของต้นทุนในการผลิต ส่วนฝ่ายลูกจ้างย่อมต้องการให้ค่าจ้างขั้นต่ำสูงขึ้น เป็นการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินที่นำมาใช้ในการอุปโภคและบริโภค ภาครัฐจึงเข้ามามีบทบาทในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเกิดประโยชน์ทั้งสองฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต้องให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในระดับที่เพียงพอแก่การยังชีพและแรงงานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ หรืออย่างน้อยก็ควรจะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีพของคนในสังคม

## 2. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ : มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรฐานการใช้แรงงานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ได้กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองแรงงาน โดยตราอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติโดยอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีดังนี้

1. อนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยการจัดตั้งกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (The Minimum Wage Fixing Machinery Convention No. 26) มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2471 มีสาระสำคัญ คือ

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต้องกำหนดกลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างที่ทำงานในอาชีพบางประเภทหรือบางส่วนของอาชีพดังกล่าว (โดยเฉพาะอาชีพที่ประกอบกรภายในบ้าน) ซึ่งมีได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับด้านค่าจ้างไม่ว่าจะกระทำโดยการตกลงร่วมหรือโดยทางอื่นกำหนดไว้

- แต่ละประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ย่อมมีเสรีที่จะกำหนดลักษณะและรูปแบบของกลไกที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และวิธีการที่ใช้ในการดำเนินการโดยกำหนดว่า

(1) ก่อนที่จะนำกลไกมาใช้ในอาชีพหรือบางส่วนของอาชีพ ผู้แทนนายจ้าง และคนงานที่เกี่ยวข้อง หรือตัวแทนขององค์การดังกล่าวจะต้องได้รับการปรึกษาหารือด้วย นอกจากนี้ อาจปรึกษากับบุคคลอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติพิเศษตามอาชีพหรือหน้าที่การงานของเขาและเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเห็นว่าสมควรจะปรึกษา

(2) นายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องย่อมมีส่วนร่วมในการดำเนินการของกลไก โดยวิธีการและขอบเขตซึ่งอาจกำหนดไว้โดยกฎหมายของประเทศหรือระเบียบข้อบังคับ แต่ในทุกรณจะต้องมีจำนวนสมาชิกเท่ากันและอยู่ในวาระเท่ากัน

(3) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นนั้น จะต้องผูกมัดทั้งนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้อง โดยไม่มีการยกเว้นด้วยข้อตกลงของข้อตกลงแต่ละฝ่ายหรือข้อตกลงร่วมเว้นแต่ คำสั่งโดยทั่วไป หรือคำสั่งเฉพาะของเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของประเทศ

- จะต้องกำหนดมาตรการการตรวจตราและการลงโทษ เพื่อประกันว่านายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้บังคับ และค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างนั้น จะต้องจ่ายให้ไม่ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำนี้ ในกรณีที่มีการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

- คนงานที่อยู่ภายใต้การบังคับของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และเป็นผู้ซึ่งได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำย่อมมีสิทธิจะได้รับจำนวนค่าจ้างคืนโดยวิธีการทางศาลหรือทางกฎหมาย ทั้งนี้ ภายใต้กำหนดเวลาซึ่งกฎหมายของประเทศหรือระเบียบข้อบังคับกำหนด

2. อนุสัญญาฉบับที่ 99 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในกิจการภาคเกษตร (The Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention No.99) มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2494 มีสาระสำคัญ ดังนี้

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ยอมรับที่จะจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งกลไกที่พอเพียงในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานที่รับจ้างในกิจการภาคเกษตร และอาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยแต่ละประเทศสมาชิกย่อมมีเสรีที่จะกำหนดใช้กลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ภายหลังจากการปรึกษาหารือกับองค์การตัวแทนนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบุคคลอื่นซึ่งมีอาชีพหรือหน้าที่ที่มีคุณสมบัติโดยเฉพาะ และเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเห็นว่าสมควรปรึกษา

- กฎหมายของประเทศหรือระเบียบข้อบังคับ การตกลงร่วม หรือคำตัดสินชี้ขาด อาจใช้อำนาจในการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำบางส่วนในรูปของค่าตอบแทนเป็นสิ่งของในกรณีซึ่งการจ่ายในรูปค่าตอบแทนดังกล่าวนั้นเป็นประเพณีหรือเป็นที่ยอมรับกัน

- ในกรณีอนุมติให้มีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำบางส่วนในรูปของค่าตอบแทนเป็นสิ่งของนั้นจะต้องมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมขึ้นเพื่อประกันว่า

(1) ค่าตอบแทนดังกล่าวเหมาะสมกับประโยชน์ส่วนตัวและเป็นประโยชน์ต่อคนงานและครอบครัว

(2) คุณค่าที่กำหนดสำหรับค่าตอบแทนดังกล่าวต้องยุติธรรมและสมควร

- อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกกำหนดขึ้นจะต้องผูกมัดต่อนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องโดยไม่มีภาระบังคับใช้

- จะต้องกำหนดมาตรการอันจำเป็นเพื่อประกันว่านายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องได้รับการแจ้งถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้บังคับรวมถึงการตรวจตรา การตรวจแรงงาน การลงโทษตามความจำเป็น และต้องเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเกษตรของประเทศที่เกี่ยวข้อง

3. อนุสัญญาฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Fixing Convention No. 131) เป็นอนุสัญญาที่กำหนดขึ้นสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2513 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

- ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ จะต้องจัดตั้งระบบค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นบังคับใช้สำหรับผู้รับจ้างกลุ่มต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร

- ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณา คือ

(1) ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว โดยคำนึงถึงระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ผลประโยชน์ที่พึงได้รับจากการประกันสังคม มาตรฐานการครองชีพของกลุ่มอื่น ๆ ในสังคม

(2) องค์ประกอบทางเศรษฐกิจรวมถึงความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับของผลผลิต และความปรารถนาที่จะบรรลุและรักษาไว้ซึ่งการจ้างงานระดับสูง โดยค่าจ้างขั้นต่ำที่จะกำหนดนั้น ให้เป็นไปตามสภาพและความเหมาะสมในด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ซึ่งค่าจ้างขั้นต่ำของกลุ่มผู้รับจ้างสามารถได้รับการกำหนดและปรับปรุงเป็นระยะ ๆ ไป

- กลไกในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องกำหนดมาตรการเพื่อให้บุคคลต่อไปนี้เข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการดำเนินงาน

(1) ตัวแทนองค์การของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง หรือผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างในกรณีไม่มีองค์กรดังกล่าวอย่างมีความเสมอภาค

(2) บุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับว่ามีความสามารถในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศ และได้รับแต่งตั้งภายหลังจากการปรึกษาหารืออย่างเต็มที่ ขององค์การตัวแทนนายจ้าง และลูกจ้างที่เกี่ยวข้องเท่าที่มีองค์การดังกล่าวอยู่ และการปรึกษาหารือดังกล่าวยอมเป็นไปตามกฎหมายหรือแนวปฏิบัติของประเทศ

- จัดให้มีกลไกในการตรวจสอบอย่างเพียงพอ เพื่อให้มีการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำอย่างได้ผล ตลอดจนมีมาตรการสนับสนุนอื่น ๆ ที่จำเป็น

นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอแนะและอนุสัญญาในหัวข้ออื่น ๆ ที่เสริมและสนับสนุนแนวทางว่าด้วย การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอีกหลายประการ

ประเทศต่าง ๆ ที่ได้นำเอาแนวคิดเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไปใช้ อาจมีการปรับปรุงข้อกำหนดขั้นต่ำให้แตกต่างกันไป เช่น ในประเทศคอซตาริกา ค่าจ้างขั้นต่ำมีเพื่อเสริมการกินดีอยู่ดีของลูกจ้าง ในบางประเทศกล่าวถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (basic needs) ของลูกจ้าง ในบางประเทศค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่อัตราค่าจ้างครอบคลุมเรื่องอาหาร ที่พัก การศึกษา เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ค่าพาหนะ การพักผ่อน วันหยุด และการประกันภัยของลูกจ้างเอาไว้ด้วย นอกจากนี้ ความต้องการทางสังคมและวัฒนธรรมยังถูกนำมาเป็นส่วนหนึ่งของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำด้วย เช่น การพักผ่อน การกีฬา การศึกษา ค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษาของบุตรหลาน (Gerald Starr, 1981, pp. 91-92 อ้างถึงใน สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537, น. 12)

### 3. หลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

หลักเกณฑ์กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่ (อัญชลี สันติกุล, 2532, น. 138)

1. ความจำเป็นพื้นฐานของลูกจ้างและครอบครัว
2. ระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ
3. ค่าครองชีพ
4. ผลประโยชน์ที่ได้รับจากประกันสังคม
5. มาตรฐานความเป็นอยู่ในส่วนอื่นของระบบ

6. องค์ประกอบทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพแรงงาน และระดับการมีงานทำ

หาญณรงค์ ฉำทรัพย์ (2537, น. 7) กล่าวถึง วิธีการคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งพิจารณาจาก

1. วิธีเส้นเกณฑ์ความยากจน (Poverty Datum Line) เป็นวิธีวัดค่าครองชีพต่ำสุดที่จะไม่ให้คนงานต้องอดอยากโดยคำนวณจากสินค้าที่จำเป็นแก่การยังชีพอันเป็นความต้องการรากฐานเท่านั้น

2. วิธีใช้รายได้ประชาชาติรายหัวคำนวณอัตราเพิ่ม

3. วิธีใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค (Consumers' Price Index) โดยใช้อัตราการเพิ่มของดัชนีราคาผู้บริโภคเทียบกับอัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำ

#### 4. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเวลานานมาแล้ว กฎหมายแรงงานฉบับแรกของประเทศไทยได้ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2499 และได้ประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นครั้งแรกในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2516 ซึ่งกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 12 บาท แต่กลับปรากฏว่าค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในภาคหัตถอุตสาหกรรมในปี พ.ศ. 2516 มีอัตราสูงถึง 22.19 บาทต่อวัน ด้วยเหตุนี้ค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2516 จึงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างที่เฉลี่ยในท้องตลาด ซึ่งผลที่ปรากฏออกมา คือ การบังคับใช้กฎหมายนี้มีได้ทำให้ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือดีขึ้นแต่ประการใด

ในช่วง พ.ศ. 2516-2519 ปัจจัยทางการเมืองและบรรยากาศประชาธิปไตยที่เฟื่องฟูทำให้ขบวนการแรงงานรวมตัวและเรียกร้องสิทธิประโยชน์และต่อสู้เพื่อผลประโยชน์ของแรงงาน โดยได้รับการสนับสนุนจากศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พลังมวลชน และกลุ่มนักศึกษา ประกอบกับการขึ้นราคาน้ำมัน ทำให้กระทบต่อค่าครองชีพของประชาชน การเรียกร้องการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในยุคนั้นค่อนข้างประสบความสำเร็จและไม่มีการต่อต้าน การปรับค่าจ้างขั้นต่ำทั้งจากฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนายจ้าง ถึงแม้ว่าจะมีการปรับอัตราค่าจ้างหลายครั้ง แต่โดยสรุป การปรับค่าจ้างเป็นไปอย่างเชื่องช้ามากด้วยค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มเพียงร้อยละ 12 ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อเป็นร้อยละ 16.1 และหลังจาก พ.ศ. 2520 ได้มีการทบทวนวิธีคิดเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ คือ ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นใหม่แทนที่จะเพียงพอ

สำหรับลูกจ้างหนึ่งคนสามารถเลี้ยงสมาชิกครอบครัวได้อีก 2 คน ดังที่เป็นมาในอดีตก็เปลี่ยนมาเป็นค่าจ้างขั้นต่ำที่เพียงพอสำหรับแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่มีประสบการณ์ที่เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานให้เลี้ยงได้เฉพาะตนเท่านั้น (อภิชัย พันธเสน และ จิราภรณ์ อุณเกษม, 2531, น. 7-11)

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา ได้เกิดความแตกแยกทางความคิดของสภาองค์การลูกจ้างทำให้แตกตัวออกเป็น 2 สภา จึงทำให้องค์การฝ่ายลูกจ้างขาดความเป็นเอกภาพ และบทบาทการเคลื่อนไหวเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานลดน้อยลงไปด้วย

ขบวนการแรงงานหลัง พ.ศ. 2525 องค์การขาดเอกภาพในการบริหารงานจึงถูกตอบโต้จากกลยุทธ์แรงงานสัมพันธ์ของนายจ้าง และอิทธิพลของระบบไตรภาคีต่อขบวนการแรงงาน การที่รัฐกำหนดให้องค์การฝ่ายลูกจ้างต้องจดทะเบียนนับจาก พ.ศ. 2520 พร้อมกับพยายามจำกัดกรอบการเคลื่อนไหว เรียกร้องให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย รวมทั้งการเคลื่อนไหวต่อสู้ในการเรียกร้องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็กระทำภายใต้ระบบไตรภาคี โดยผ่านคณะกรรมการค่าจ้าง

ในช่วงปี 2527 เป็นต้นมา การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้น เช่น สมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจตกต่ำเรื้อรังทำให้ไม่มีการปรับอัตราค่าจ้างในปี 2527, 2529 และ 2531 ส่วนในสมัยรัฐบาลชาติชาย ชุณหะวัณ ภาวะเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตสูงสุดและขบวนการแรงงานมีการเคลื่อนไหวทำให้การเรียกร้องปรับค่าจ้างขั้นต่ำได้รับการตอบสนองจากรัฐบาลอย่างมาก

ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ตั้งแต่ครั้งที่ 1 จนถึงปัจจุบันมีประกาศกระทรวงฯ ที่เกี่ยวข้อง 31 ฉบับ ประกอบด้วย ประกาศกระทรวงมหาดไทย 22 ฉบับ ประกาศกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ก่อนมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ 6 ฉบับ หลังพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บังคับใช้แล้วอีก 3 ฉบับ และประกาศกระทรวงแรงงาน 2 ฉบับ โดยฉบับล่าสุดมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ส.ค. 2546

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ได้อาศัยแนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยมีคณะกรรมการค่าจ้างซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนจากฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และ ฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายของลูกจ้างเพียงคนเดียวในกิจการบางประเภท ไม่ใช่บังคับกับลูกจ้างในงานเกษตรกรรมและงานบ้าน และมีอัตราแตกต่างกันตามพื้นที่ การกำหนดและการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยได้คำนึงถึงปัจจัยทางสังคมและปัจจัยทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ค่าครองชีพและมาตรฐานการครองชีพ ค่าจ้างที่เปรียบเทียบความสามารถในการจ่ายค่าจ้างนายจ้างและสภาพทางเศรษฐกิจ ปัจจัยแต่ละตัวอาจได้รับความแตกต่างกันบ้างตามสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี

หากพิจารณาในระยะยาวพบว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยมีความสอดคล้องกับดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI) และอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างไร้ฝีมือมากกว่าปัจจัยอื่น ๆ (สุทธิพงษ์ บุญศรีประชา, 2539, น. 35)

### แนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจ

ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จากรัฐบาลกลางสู่รัฐบาลท้องถิ่น องค์การกึ่งรัฐบาล หรือภาคเอกชน มีอยู่หลักๆ 3 รูปแบบ ได้แก่ การกระจายอำนาจด้านการเมืองการปกครอง ด้านการคลัง และด้านการบริหารจัดการ

การกระจายอำนาจแบ่งได้ 3 รูปแบบ คือ

1. Deconcentration เป็นรูปแบบการกระจายการตัดสินใจไปสู่หน่วยงานราชการต่างๆ ในระดับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานราชการในระดับต่างๆ ของท้องถิ่นยังอยู่ในความควบคุมกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการแบบนี้เป็นการกระจายอำนาจที่อ่อนที่สุด

2. Delegation เป็นรูปแบบการกระจายอำนาจที่เพิ่มขึ้นกว่าเดิม โดยรัฐบาลตั้งตัวแทนของรัฐบาลทำหน้าที่ในการตัดสินใจและบริหาร เช่น การบริหารรัฐวิสาหกิจต่างๆ

3. Devolution เป็นการกระจายอำนาจการตัดสินใจการบริหารและการเงินให้กับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐบาลยังโอนความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะให้แก่องค์กรท้องถิ่นด้วย และผู้บริหารองค์กรมาจากการเลือกตั้งโดยได้รับความรับรองตามกฎหมายเพื่อให้สามารถดำเนินงานในขอบเขตที่ตนเองปกครองอยู่ได้ ซึ่งการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เป็นฐานสำคัญของการกระจายอำนาจทางการเมือง

การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างให้ไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ในรูปแบบของการกระจายอำนาจอย่างอ่อน(Deconcentration) แม้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดสามารถพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดของตน แต่อำนาจการตัดสินใจครั้งสุดท้ายยังคงเป็นอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้างก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบและกระทรวงแรงงานประกาศใช้



## การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบัน

### คณะกรรมการค่าจ้าง

องค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบด้วยผู้แทน 15 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธาน และมีผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 5 คน วิธีการคัดเลือกและสรรหาผู้แทนในคณะกรรมการค่าจ้างเป็นไปตามระเบียบกระทรวงฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2541 หน้าที่สำคัญของคณะกรรมการค่าจ้างมี 3 ประการ คือ (คณะกรรมการค่าจ้าง, 2542, น. 12)

1. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง การพัฒนาระบบค่าจ้าง และข้อเสนอแนะแก่ภาคเอกชน เกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างและการปรับค่าจ้างประจำปี
2. พิจารณาวินิจฉัยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
3. รายงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอย่างน้อยปีละครั้งเกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้างตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ

คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจในการวินิจฉัยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกำหนดให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทหรือในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ โดยคณะกรรมการค่าจ้างจะต้องใช้ต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ 9 ประการ คือ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ ราคาของสินค้า มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณฑมวลรวม สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม คณะกรรมการค่าจ้าง จะเลือกใช้หลักเกณฑ์ใดที่ระบุไว้ในกฎหมายเพื่อประกอบการวินิจฉัยก็ได้ โดยอาศัยข้อมูลสถิติ เอกสารทางวิชาการจากหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ข้อมูลจากการสำรวจและศึกษาวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างและการพิจารณาจะใช้ทั้งข้อมูลความเปลี่ยนแปลงของตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคม ประกอบกับใช้ความเห็นของคณะกรรมการจากการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้าง ในอนาคต คณะกรรมการค่าจ้างจะให้ความสำคัญแก่ตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจมากขึ้น (คณะกรรมการค่าจ้าง, 2542, น. 14)

### คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

การได้มาซึ่งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ประกอบด้วย รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ผู้แทนส่วนราชการตามที่จังหวัดเห็นสมควรเป็นกรรมการ และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละหนึ่งคนร่วมเป็นกรรมการ โดยให้สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อคัดเลือกและเสนอรายชื่อคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาก่อนเสนอคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ประกอบด้วยบุคคลไม่เกิน 15 คน เป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละ 5 คน

ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน อนุกรรมการประกอบด้วย พาณิชยจังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด แรงงานจังหวัด และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยประจำภาค หรือผู้แทนศูนย์พัฒนาภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทนส่วนราชการอื่นตามที่จังหวัดเห็นสมควรโดยให้แรงงานจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

ผู้แทนฝ่ายนายจ้างต้องเป็นนายจ้างที่มีชื่อในหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล หรือทะเบียนการค้า ซึ่งประกอบกิจการในจังหวัดนั้น และในกรณีที่เป็นสมาชิกสภาองค์การนายจ้างหรือสมาคมนายจ้างต้องมีหนังสือรับรองสมาชิกภาพจากสภาองค์การนายจ้างหรือสมาคมนายจ้าง

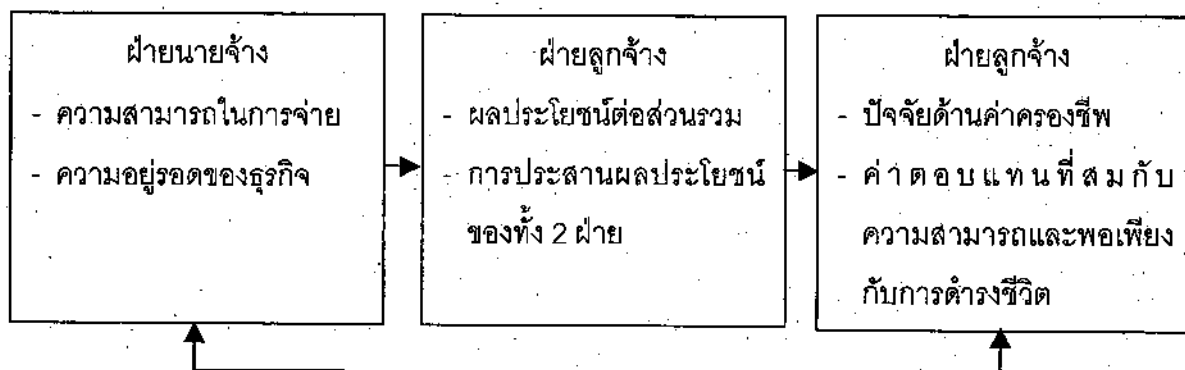
ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างต้องเป็นผู้ที่มีในระดับผู้บังคับบัญชาของสถานประกอบการในจังหวัดนั้น ซึ่งต้องมีหนังสือรับรองจากสถานประกอบการและในกรณีที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานต้องมีหนังสือรับรองสมาชิกภาพจากสหภาพแรงงาน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่ไม่มีองค์การฝ่ายลูกจ้างในจังหวัด สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจะเป็นผู้ประกาศผู้แทนฝ่ายลูกจ้างให้ลูกจ้างอื่น ๆ ทราบโดยทั่วกัน ปัจจุบันในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดจะใช้ข้อมูลและปัจจัยเดียวกับคณะกรรมการค่าจ้างแต่เป็นข้อมูลระดับจังหวัด

### ปัจจัยพื้นฐานที่ใช้ประกอบในการพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้น กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงประกอบด้วย 3 ฝ่ายด้วยกัน คือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น ปัจจัยพื้นฐานที่ควรนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จึงควรเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งสามฝ่าย ปัจจัยพื้นฐานของฝ่ายนายจ้างน่าจะได้แก่ ความสามารถในการจ่าย และความอยู่รอดของธุรกิจ ปัจจัยพื้นฐานของฝ่ายลูกจ้างน่าจะได้แก่ ปัจจัยทางด้านค่าครองชีพ และค่าจ้างที่ผู้ใช้แรงงานพึงได้รับผลตอบแทนจากการทำงานให้สมกับความสามารถและการดำรงชีพที่อยู่ได้อย่างพอเพียง ส่วนปัจจัยทางฝ่ายรัฐบาล ได้แก่ การประสานผลประโยชน์ของทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างให้สามารถดำรงอยู่ร่วมกันได้และนำมาซึ่งผลประโยชน์ของส่วนรวม แสดงดังภาพประกอบดังต่อไปนี้

ภาพที่ 2.2

#### การประสานผลประโยชน์ของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง

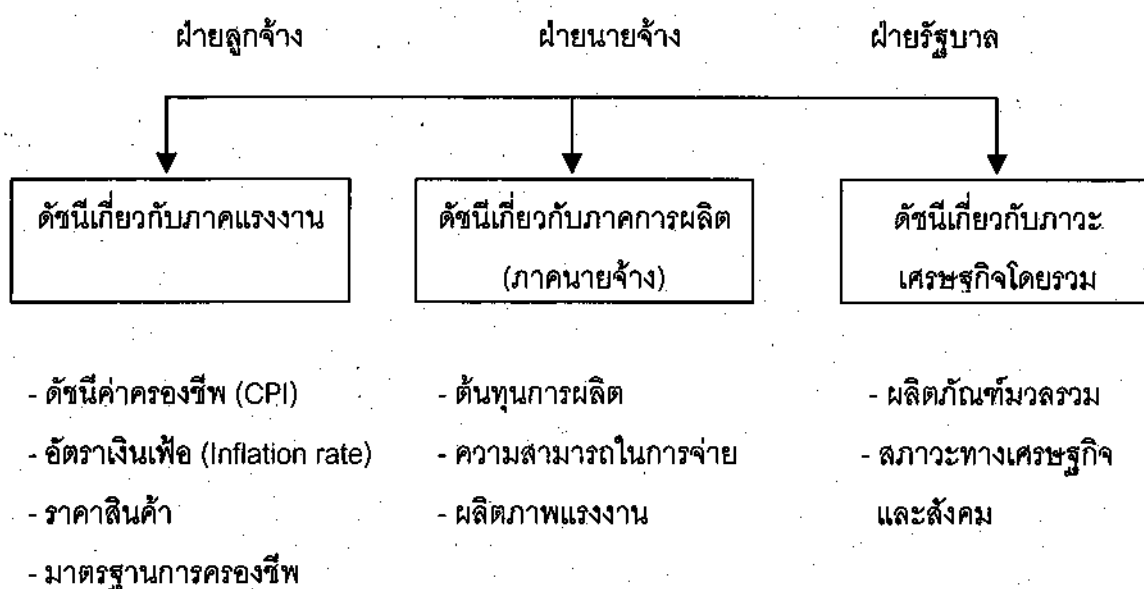


ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2544, น. 12

ในการพิจารณาปัจจัยพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น จำเป็นจะต้องมีข้อมูลหรือดัชนีชี้วัดที่สามารถสะท้อนเป็นตัวแทนของปัจจัยพื้นฐานดังกล่าวได้ ซึ่งข้อมูลและดัชนีชี้วัดที่สำคัญ ๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

### ภาพที่ 2.3

ดัชนีชี้วัดที่สะท้อนการเป็นตัวแทนของปัจจัยที่ผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ  
ใช้ในการพิจารณา

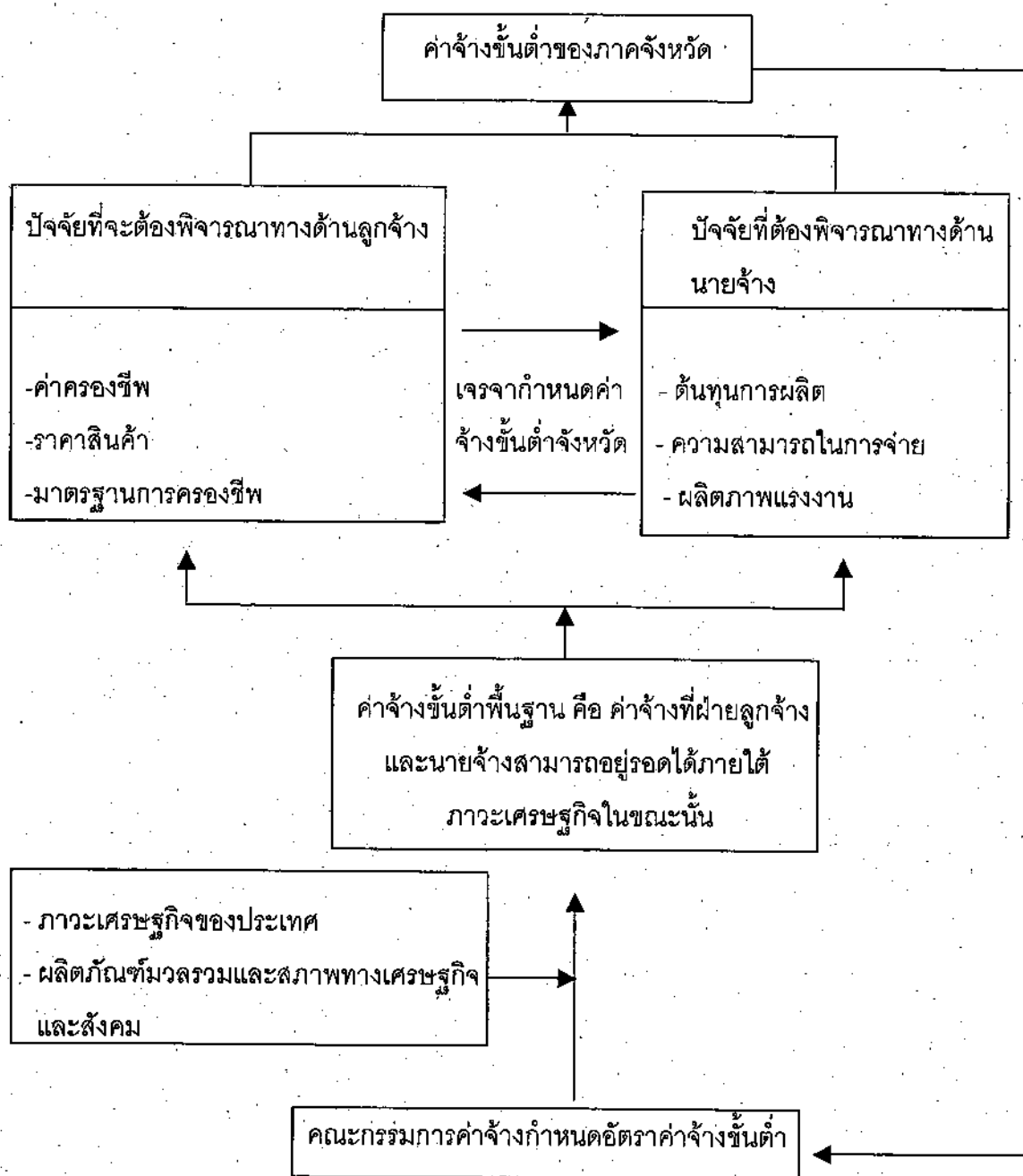


ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2544, น. 12

ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต้นนั้น ทุกฝ่ายจะต้องใช้ความรู้ สติปัญญา ไหวพริบเพื่อการเจรจาต่อรอง ฝ่ายนายจ้างจะพยายามให้มีการจ่ายน้อยที่สุดเพื่อรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายตนให้มากที่สุด ฝ่ายลูกจ้างจะทำอย่างไรให้ได้รับค่าจ้างในอัตราสามารถเลี้ยงชีพได้ โดยมีฝ่ายรัฐบาลเป็นคนกลางช่วยหาข้อยุติที่เหมาะสมสำหรับทั้ง 2 ฝ่าย ที่สำคัญคือ ดัชนีที่เกี่ยวกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นจะเป็นบรรยากาศพื้นฐานของการเจรจา ดังภาพที่ 2.4

ภาพที่ 2.4

กระบวนการในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด



ที่มา: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง,

2544, น. 13

## คำอธิบายปัจจัยหลักที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

### 1. ดัชนีราคาผู้บริโภค

เป็นค่าทางสถิติที่แสดงความเปลี่ยนแปลงในราคาของกลุ่มสินค้าในระยะเวลาหนึ่ง แนวความคิดพื้นฐานของดัชนีราคาผู้บริโภค พัฒนามาจากแนวความคิดของดัชนีค่าครองชีพ (Cost of Living Index) ซึ่งต้องการวัดค่าใช้จ่ายในการบริโภคของผู้บริโภคในเดือนหนึ่ง ๆ แต่เนื่องจากการวัดปัจจัยที่เกี่ยวกับมาตรฐานค่าครองชีพเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ จึงได้ใช้ดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นตัวประมาณค่าดัชนีค่าครองชีพ

ดัชนีราคาผู้บริโภคในประเทศไทยเริ่มมีการจัดเก็บตั้งแต่ปี พ.ศ. 2486 ได้มีการปรับปรุงเรื่อยมา สำนักดัชนีเศรษฐกิจการค้า ทำหน้าที่เผยแพร่และรายงานดัชนีราคาผู้บริโภค ทุก ๆ เดือน การรายงานการเคลื่อนไหวของดัชนีราคามักเปรียบเทียบเป็นร้อยละมากกว่าการใช้ตัวเลขของดัชนีราคาโดยตรง

ตัวอย่าง : ดัชนีราคาผู้บริโภคเดือนกุมภาพันธ์ 2543 เท่ากับ 129.8

ดัชนีราคาผู้บริโภคเดือนมกราคม 2543 เท่ากับ 129.3

$$\begin{aligned} \text{อัตราเปลี่ยนแปลงดัชนี} &= \frac{\text{ดัชนีเดือน กุมภาพันธ์ 43} \times 100 - 100}{\text{ดัชนีเดือนมกราคม 43}} \\ &= \frac{129.8 \times 100 - 100}{129.3} \\ &= 0.4 \end{aligned}$$

หมายความว่า ราคาสินค้าและบริการเฉลี่ยในเดือน กุมภาพันธ์ 2543 เพิ่มขึ้นจากราคาเฉลี่ยในเดือน มกราคม 2543 ร้อยละ 0.4

### 2. อัตราเงินเฟ้อ

หมายถึง ราคาของสินค้าและบริการโดยทั่วไปกำลังปรับตัวสูงขึ้น มักจะวัดมูลค่าโดยใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค สินค้าบางชนิดอาจจะมีราคาต่ำลง บางชนิดราคาไม่เปลี่ยน แต่โดยทั่วไปราคาสินค้าจะเพิ่มสูงขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, 2542, น. 27)

อัตราเงินเฟ้อจึงเป็นตัวชี้วัดภาวะทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง โดยปกติแล้วอัตราเงินเฟ้อมีสาเหตุมาจาก

1. ความต้องการสินค้าและบริการสูงมากกว่าการขยายตัวของตัวสินค้าและบริการที่มีอยู่

2. ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3. ผลทางด้านจิตวิทยา เช่น การมีข่าวว่าสินค้าขาดแคลนทำให้เกิดการกักตุนสินค้าและบริการ

การเปลี่ยนแปลงของอัตราเงินเฟ้อจะส่งผลกระทบต่อค่าจ้าง เช่น ถ้าราคากำกำลังปรับตัวสูงขึ้นแต่ค่าจ้างไม่เปลี่ยนแปลงแล้ว อำนาจซื้อของค่าจ้างจะลดลง ผู้ที่รับค่าจ้างจะมีอำนาจซื้อต่ำลง ดังนั้นถ้าราคาปรับตัวสูงขึ้น 10% ค่าจ้างควรจะปรับตัวไม่ต่ำกว่า 10% เพื่อให้ผู้ที่รับค่าจ้างมีอำนาจการซื้อเท่าเดิม

### 3. ราคาของสินค้า

หมายถึง ราคาของสินค้าและบริการซึ่งมีมูลค่า ซึ่งราคาของสินค้าในความหมายของผู้บริโภค หมายถึง ราคาที่ผู้บริโภคใช้จ่ายสำหรับซื้อสินค้าและบริการ แต่ราคาในความหมายของผู้ผลิต หมายถึง มูลค่าที่ครอบคลุมต้นทุนและผลกำไร

ในระบบเศรษฐกิจที่มีการรับรองให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property Right) การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการทำให้เกิดค่าแลกเปลี่ยน (Value In Exchange) และมีการนำเงินตรามาใช้เป็นเครื่องวัดราคาสินค้า ดังนั้น ราคาของสินค้าสิ่งหนึ่ง คือ ค่าแลกเปลี่ยนของสินค้ากับเงินตรา ถ้าหากราคาสินค้าเปลี่ยนแปลงไป ก็จะส่งผลต่อผู้บริโภคและผู้ผลิต

### 4. มาตรฐานการครองชีพ

เป็นการวัดความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมโดยรวม และมักจะวัดได้โดยใช้รายได้ต่อหัว (Per Capita Income) ค่าจ้างเฉลี่ย หรือตัววัดอื่น ๆ ซึ่งสะท้อนให้เห็นอำนาจซื้อ การวัดมาตรฐานการครองชีพวัดเป็นค่าเฉลี่ย ดังนั้น จึงไม่ได้ชี้วัดความแตกต่างของมาตรฐานการครองชีพจำแนกตามท้องที่ ประเภทกิจการ อาชีพ หรือบุคคลใดโดยเฉพาะ

การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของอัตราเงินเฟ้อ จะมีผลต่อค่าครองชีพ (Cost of Living) ของผู้ใช้แรงงาน เช่น อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น 5% และมีการปรับค่าจ้างสูงขึ้น 4% แสดงว่ามาตรฐานการครองชีพต่ำลง ซึ่งการพิจารณามาตรฐานการครองชีพจำเป็นต้องนำข้อมูลทางคุณภาพ (Quality Index) เข้ามาพิจารณาด้วย เช่น ค่าครองชีพของเมือง

กับชนบทมีความแตกต่างกัน แต่ข้อมูลด้านคุณภาพไม่ได้คิดรวมในค่าดัชนีราคาผู้บริโภคและอัตราเงินเฟ้อ

#### 5. ต้นทุนการผลิต

ในการผลิตสินค้าและบริการ ปัจจัยการผลิตที่สำคัญประกอบด้วย ที่ดิน ทุน และแรงงาน ค่าจ้างเป็นค่าตอบแทนของแรงงาน จึงถือเป็นต้นทุนสำคัญอย่างหนึ่งในกระบวนการผลิต และเป็นต้นทุนประเภทที่เปลี่ยนแปลงได้ง่ายที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนประเภทที่เหลือ กระบวนการผลิตสินค้าหรือบริการแต่ละชนิด มีความต้องการแรงงานในระดับต่างกันขึ้นอยู่กับเทคโนโลยีที่ใช้ ดังนั้น สัดส่วนของค่าจ้างในต้นทุนการผลิตของสินค้าแต่ละชนิดจึงแตกต่างกัน การปรับเปลี่ยนค่าจ้างจึงส่งผลกระทบต่อต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการแต่ละชนิดแตกต่างกันออกไป นอกจากนี้ ค่าจ้างยังส่งผลต่อความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจหรือความอยู่รอดของธุรกิจ โดยสินค้าที่มีต้นทุนการผลิตต่ำจะมีความได้เปรียบในการแข่งขัน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตและความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจด้วย

#### 6. ความสามารถของธุรกิจ

หมายถึง ความสามารถในการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง นั่นคือ ความสามารถในการจ่ายของธุรกิจเป็นตัวบ่งชี้ความเต็มใจที่จะจ่ายในการปรับเปลี่ยนค่าจ้างถ้าสถานประกอบการใดสามารถจ่ายค่าจ้างตามอัตราที่ปรับเปลี่ยนได้โดยไม่กระทบต่อความอยู่รอด แสดงว่าสถานประกอบการนั้นมีความสามารถในการจ่าย ในทางตรงข้าม ถ้าสถานประกอบการหรือธุรกิจมีความสามารถในการจ่ายต่ำ การปรับเพิ่มค่าจ้างย่อมส่งผลกระทบต่อความอยู่รอดของกิจการ

การประเมินค่าความสามารถในการจ่าย ประเมินในระดับมหภาคโดยให้ข้อมูลด้านการส่งออก การใช้จ่ายในการบริโภคของครัวเรือน (Consumption Expenditures) ในบัญชีรายได้ประชาชาติ และสถานะเศรษฐกิจในขณะนั้น ซึ่งการประเมินจำเป็นต้องใช้ข้อมูลด้านการเงินและบัญชี เอกสารเกี่ยวกับการเงินมาวิเคราะห์เพื่อประมาณผลกำไรของสถานประกอบการ และนำไปสู่การประเมินความสามารถในการจ่ายของหน่วยธุรกิจ แต่ข้อมูลดังกล่าวมักจะเป็นข้อมูลที่ไม่เปิดเผยของสถานประกอบการ ดังนั้น ข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์จึงอาจจะไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง



## 7. ผลิตภาพแรงงาน

หมายถึง ปริมาณงานเฉลี่ยต่อคนของลูกจ้างที่คำนวณเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือรายปี ผลิตภาพแรงงานจะเป็นตัวบ่งชี้ความสามารถในการผลิตต่อคนของลูกจ้าง

ผลิตภาพแรงงานมีความสัมพันธ์อย่างมากกับค่าจ้าง เพราะโดยปกติแล้วนายจ้างยินดีจ่ายค่าจ้างตามความสามารถของลูกจ้าง การเพิ่มผลิตภาพแรงงานจึงเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยให้มีการปรับค่าจ้าง เพราะการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน หมายถึง ลูกจ้างแต่ละคนผลิตได้มากขึ้นในแต่ละชั่วโมงหรือแต่ละวัน ดังนั้น การพิจารณาปรับเพิ่มค่าจ้างควรจะเป็นไปในทิศทางเดียวกับการเปลี่ยนแปลงของผลิตภาพแรงงาน

## 8. ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ

เป็นข้อมูลที่แสดงขนาดของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP) คือ มูลค่าทั้งหมดของสินค้าและบริการที่ผลิตภายในประเทศภายในระยะเวลา 1 ปี โดยไม่คำนึงว่าทรัพยากรที่ใช้ในการผลิตสินค้าและบริการเป็นทรัพยากรของพลเมืองภายในประเทศหรือชาวต่างประเทศ หรือ อื่นๆ หนึ่ง คือ "รายได้" ที่เกิดจากการผลิตสินค้าและบริการนั่นเอง ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ GDP คือ รายได้ประชาชาติที่คำนวณทั้งทางด้านการผลิต การใช้จ่าย และด้านรายได้ โดยมีการเก็บข้อมูล รายปีและประมวลข้อมูลโดย กองบัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

## 9. สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

ในการพิจารณาสภาพความเป็นไปทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยภาพรวมนั้น นักเศรษฐศาสตร์พยายามสร้างฐานข้อมูลทางสถิติที่มีระบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานและแนวคิดทางทฤษฎีที่สามารถพิสูจน์และทดสอบกับความเป็นจริงให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ซึ่งในทางปฏิบัติมีข้อจำกัดหลายประการ ตัวชี้วัดที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมิน ได้แก่

- จำนวนการลงทุนใหม่
- ระดับของการว่างงาน
- ดุลการชำระเงิน
- ระดับเงินทุนสำรองระหว่างประเทศ
- ระดับการอ่านออกเขียนได้
- จำนวนประชาชนที่อยู่เหนือระดับความยากจน

ตัวชี้วัดเหล่านี้เป็นเครื่องมือในระดับมหภาค และมีได้ชี้ให้เห็นความเป็นอยู่ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ

ค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage) หมายถึง ค่าจ้างที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าจำนวนที่กำหนดนั้นภายในระยะเวลาหนึ่งวันโดยให้ถือเป็นจำนวนต่ำสุดที่จะจ่ายให้น้อยกว่าจำนวนนั้นไม่ได้ ซึ่งตามหลักสากล ค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง ค่าจ้างที่พอจะช่วยให้แรงงานไร้ฝีมือพออยู่ได้ตามอัตราค่าจ้างกับสามีหรือภรรยาและบุตรอีก 2 คน สำหรับประเทศไทย การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่เป็นไปตามหลักสากลเพราะครอบคลุมเฉพาะค่าใช้จ่ายของลูกจ้างคนเดียว

คำว่าอัตราค่าจ้าง (Wage Rate) คือ การเปรียบเทียบจำนวนเงินค่าจ้างต่อระยะเวลาการทำงานหรือต่อหน่วยการผลิตที่ลูกจ้างแต่ละคนทำได้

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน หมายถึง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่ำสุดซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการ ค่าจ้างอัตราค่าจ้างที่จ่ายต่ำกว่าอัตรานี้ถือว่าผิดกฎหมาย

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่จะกำหนดให้มีอัตราไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานให้ถืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดด้วย อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นอัตราค่าจ้างที่กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและกระทรวงแรงงานประกาศใช้บังคับแก่นายจ้าง โดยนายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้าง โดยเฉพาะลูกจ้างที่ไร้ฝีมือและขาดอำนาจในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง (เมธี ดุลยจินดา, 2525, น. 233)

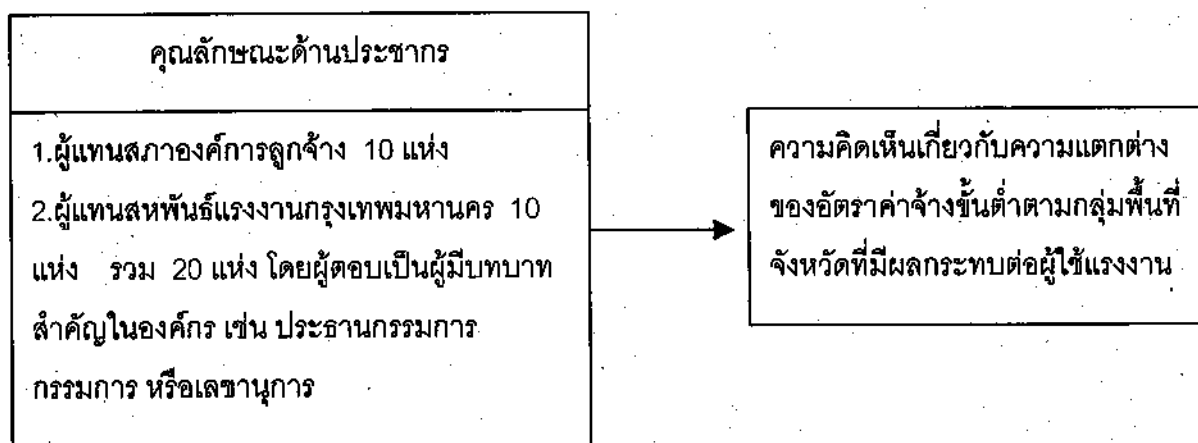
#### ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้อง

สังคิต พิริยะรังสรรค์ และ กิตติ ลิ้มสกุล (2537, น. 20-22) ศึกษาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2537 ในอุตสาหกรรมทอผ้าและสิ่งทอ เหล็กและโลหะ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ เคมี และ ปิโตรเคมี ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยสำคัญที่สุดที่เป็นตัวกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ และหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใช้ไม่มีความเหมาะสม ไม่เป็นการประสานผลประโยชน์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ

วิภาวี ศรีเพียร (2539, น. 3-4) ศึกษาการสร้างปัจจัยเพื่อให้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อหาข้อเท็จจริงว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยมีความเหมาะสมเพียงใดโดยใช้หลักเกณฑ์ทางสถิติและแนวคิดทฤษฎีของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อสร้างปัจจัยตัวใหม่ที่สามารถกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมนอกภาคเกษตร ค่าจ้างขั้นต่ำสุดของข้าราชการ ระดับความยากจนในเขตเมือง และค่าใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนคนงาน

สุวรรณา ตุลยวสินพงค์ (2543, น. 1-2) ศึกษาเกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและผลกระทบต่อการจ้างงานและค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการอุปโภคบริโภคของลูกจ้าง และวิเคราะห์ผลกระทบของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้ในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมาในประเทศไทยว่ามีผลกระทบต่อการจ้างงาน และระดับค่าจ้างของลูกจ้างกลุ่มต่าง ๆ อย่างไร ผลการศึกษาพบว่า ค่าจ้างขั้นต่ำตามมาตรฐานการครองชีพขั้นพื้นฐานกรณีที่ค่าจ้างครอบคลุมลูกจ้าง 1 คน เพียงพอต่อการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง แต่ค่าจ้างขั้นต่ำตามมาตรฐานการครองชีพขั้นพื้นฐานกรณีที่ค่าจ้างครอบคลุมลูกจ้างและครอบครัว รวม 3 คน ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ส่วนผลกระทบของการประกาศใช้ค่าจ้างขั้นต่ำนั้น พบว่า ลูกจ้างเพิ่งเข้าสู่งาน และกลุ่มลูกจ้างที่มีรายได้ระดับล่าง ได้รับผลกระทบจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำมากกว่ากลุ่มอื่น

#### กรอบแนวคิดในการศึกษา



### บทที่ 3

#### ระเบียบวิธีการศึกษา

##### วิธีการศึกษา

1. ศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ได้แก่ รายงานการประชุมคณะกรรมการค่าจ้าง บทความ เอกสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัย และเอกสารอื่น ๆ เพื่อนำความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
2. ศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์ผู้นำแรงงานในองค์กร ลูกจ้าง จากสภาองค์กรลูกจ้างและสหพันธ์แรงงาน

##### ประชากรที่ใช้ในการศึกษา

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้แทนสภาองค์กรลูกจ้าง 10 แห่ง และ สหพันธ์แรงงานที่จดทะเบียนจัดตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร 10 แห่ง รวม 20 แห่ง โดยการ สัมภาษณ์ผู้นำองค์กรด้านแรงงานฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในองค์กร เช่น ประธาน กรรมการ กรรมการและเลขานุการ องค์กรละ 1 คน จำนวนประชากรที่ใช้ในการ สัมภาษณ์ รวมทั้งสิ้น 20 คน

##### เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา คือ ใช้แบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์ แบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป
2. ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน
3. ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

### วิธีการเก็บข้อมูล

การเก็บข้อมูล ศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้นำแรงงาน โดยผู้ศึกษาทำการสัมภาษณ์ข้อมูลจากผู้นำแรงงานที่มาติดต่อกระทรวงแรงงานโดยตรงและทางโทรศัพท์ตามแบบที่กำหนด ผู้นำแรงงานในองค์กรฯ ละ 1 คน ผู้ศึกษาได้เริ่มสัมภาษณ์เก็บข้อมูล ในวันที่ 1 – 11 พฤศจิกายน 2548 ได้สัมภาษณ์ผู้นำแรงงานจากสภาองค์การลูกจ้าง 10 แห่ง สหพันธ์แรงงานที่จดทะเบียนจัดตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร 10 แห่ง รวม 20 แห่ง ดังนี้

#### สภาองค์การลูกจ้าง

1. สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย
2. สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ
3. สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย
4. สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย
5. สภาองค์การลูกจ้างสภาลูกจ้างแห่งชาติ
6. สภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย
7. สภาองค์การลูกจ้างสภาศูนย์กลางแรงงานแห่งประเทศไทย
8. สภาองค์การลูกจ้างแห่งชาติ
9. สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานเอกชน
10. สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานอิสระแห่งประเทศไทย

#### สหพันธ์แรงงาน

1. สหพันธ์แรงงานการขนส่งแห่งประเทศไทย
2. สหพันธ์แรงงานธนาคารและการเงินแห่งประเทศไทย
3. สหพันธ์แรงงานการขนส่งและเครื่องทุ่นแรง
4. สหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย
5. สหพันธ์แรงงานลูกจ้างกิจการเครื่องดื่ม
6. สหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมคนงานก่อสร้างและคนทำไม้แห่งประเทศไทย
7. สหพันธ์แรงงานกระดาษและการพิมพ์แห่งประเทศไทย
8. สหพันธ์แรงงานปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย

9. สหพันธ์แรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอและการตัดเย็บเสื้อผ้าและผลิตภัณฑ์หนังแห่งประเทศไทย
10. สหพันธ์แรงงานอาหารและเครื่องดื่มแห่งประเทศไทย

#### การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆและจากการสัมภาษณ์ทัศนະความคิดเห็นของกลุ่มผู้นำแรงงานทั้งหมดแล้ว นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเชิงพรรณนาและใช้สถิติร้อยละ

#### การนำเสนอผลการศึกษา

นำเสนอผลการศึกษาในรูปแบบการพรรณนาความ

## บทที่ 4

### ผลการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ทิศนะของผู้นำแรงงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน ซึ่งได้แบ่งผลการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ผู้รับการสัมภาษณ์ ดำรงตำแหน่งในองค์กร ดังนี้

ตำแหน่งประธานกรรมการ	จำนวน	11 คน
ตำแหน่งกรรมการ	จำนวน	4 คน
ตำแหน่งกรรมการและเลขานุการ	จำนวน	5 คน

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน

ผู้ศึกษาดังประเด็นสำคัญไว้ 2 ประเด็น ดังนี้

1. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันจะมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานทำให้ผู้ใช้แรงงานอยากย้ายงานไปท้องถิ่นที่มีค่าจ้างสูงกว่า

2. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันจะมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานทำให้มีการเรียกร้องขอปรับค่าจ้างให้เท่ากันทั่วประเทศ

ความคิดเห็นของผู้นำแรงงานจากการสัมภาษณ์ เห็นว่า ความแตกต่างของค่าจ้างในแต่ละพื้นที่ทำให้ลูกจ้างอยากย้ายงานไปในพื้นที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่าเนื่องจากการพิจารณาค่าจ้างที่ไม่เท่าเทียมกันทำให้จังหวัดที่มีค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำต่ำกว่าจังหวัดอื่น รู้สึกไม่ดีต่อการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง และเห็นว่าไม่เป็นธรรม ประกอบกับตัวลูกจ้างเองก็ไม่อยากเปลี่ยนที่ทำงานโดยไม่จำเป็นหรือมีการเรียกร้องเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างต่างๆ เพราะการเรียกร้องอาจทำให้นายจ้างถือโอกาสเลิกจ้าง และอยากให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างเท่ากันทั่วประเทศ กรณีค่าครองชีพแต่ละจังหวัดที่ไม่แตกต่างกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ไม่ควรมีความแตกต่างกัน ค่าจ้างขั้นต่ำกลุ่มจังหวัดที่มีเขตติดต่อกันทำให้มีข้อได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้ใช้แรงงานแต่ละจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร กับ ฉะเชิงเทรา ห่างกันวันละ 31 บาท จังหวัดปทุมธานี กับ พระนครศรีอยุธยา ห่างกันวันละ 29 บาท เป็นต้น

สำหรับกรณีการเรียกร้องขอปรับค่าจ้าง ควรมีการเรียกร้องการปรับค่าจ้างให้เท่ากันทั่วประเทศเพื่อป้องกันมิให้นายจ้างมีการย้ายฐานไปลงทุนในพื้นที่ที่มีค่าจ้างต่ำกว่า และการพิจารณาปรับค่าจ้างควรคำนึงถึงเรื่องพื้นฐานค่าครองชีพ การพิจารณาสภาพเศรษฐกิจในพื้นที่ และสวัสดิการต่างๆตลอดจนค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายให้กับลูกจ้าง เพื่อจะทำให้เกิดกลไกการแข่งขันที่แท้จริงในการจ้างงานมิให้นายจ้างนำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นอัตราค่าจ้างขั้นสูงที่ใช้กันอยู่อย่างในปัจจุบัน

จากประเด็นสำคัญทั้ง 2 กรณี การจัดลำดับความสำคัญของผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน

1. การเรียกร้องให้อัตราค่าจ้างเท่ากันทั่วประเทศ (ผู้ตอบร้อยละ 65)
2. ยากย้ายที่ทำงานไปอยู่ที่ใหม่ในท้องที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า (ผู้ตอบร้อยละ 35)

### ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะ

ในการกำหนดอัตราจ้างขั้นต่ำจังหวัดควรคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. กรรมการค่าจ้างควรมีบทบาทที่สำคัญและกำหนดค่าจ้างใกล้เคียงกับความเป็นจริง กรรมการค่าจ้างฝ่ายลูกจ้างควรมีอำนาจในการต่อรอง (ผู้ตอบร้อยละ 40)
2. ควรมีโครงสร้างอัตราค่าจ้างที่ชัดเจน (ผู้ตอบร้อยละ 30)
3. ควรมีการแก้ไขปัญหาการจ้างงานลูกจ้างรายเหมาซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับค่าจ้างมากแม้จะมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ (ผู้ตอบร้อยละ 15)
4. ควรมีการกำหนดอัตราค่าจ้างเป็น 3 ระดับ ระดับพื้นฐานการครองชีพ ระดับสถานประกอบการทั่วไป และระดับนิคมอุตสาหกรรม (ผู้ตอบร้อยละ 10)



## สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

### สรุปผลการศึกษา

การศึกษาเรื่องทัศนคติของผู้นำแรงงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดที่มีต่อผู้ใช้แรงงาน โดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสารต่าง ๆ (Documentary Research) การรวบรวมข้อมูลจากตำรา วิทยานิพนธ์ และ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาภาคสนาม (Field Research) โดยการสัมภาษณ์ซึ่งใช้แบบสอบถามเป็นแนวทางในการสัมภาษณ์รวบรวมข้อมูลจาก ผู้นำแรงงาน หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการ หรือ กรรมการ หรือกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสหพันธ์แรงงาน สภาองค์การลูกจ้างรวม 20 คน

การศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานครั้งนี้ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้นำแรงงานซึ่งดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการ จำนวน 11 คน ตำแหน่งกรรมการและเลขานุการ จำนวน 5 คน ตำแหน่งกรรมการ จำนวน 4 คน ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ มีจำนวนสูงสุด

จากการศึกษา ผู้นำแรงงาน เห็นว่า ผู้ใช้แรงงานในจังหวัดที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าจังหวัดอื่น ทำให้มีความรู้สึกไม่ดีต่อการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง เห็นว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างไม่เป็นธรรม คิดว่าหากเรียกร้องเพิ่มอาจทำให้นายจ้างถือโอกาสเลิกจ้าง จึงอยากให้กำหนดอัตราค่าจ้างอัตราเท่ากันทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีความเห็นว่า ผู้ใช้แรงงานบางส่วนอยากย้ายที่ทำงานไปอยู่ที่ใหม่ในท้องที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า แต่ไม่อยากจะเปลี่ยนที่ทำงานใหม่โดยไม่จำเป็น

ทัศนคติของผู้นำแรงงาน เห็นว่า ค่าครองชีพแต่ละจังหวัดไม่แตกต่างกัน ดังนั้น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจึงไม่ควรกำหนดให้มีความแตกต่างกันมาก

การจัดลำดับความสำคัญความเห็นเกี่ยวกับผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน ผู้นำแรงงานส่วนใหญ่ ร้อยละ 65 เห็นว่า อยากให้อัตราค่าจ้างเท่ากันทั่วประเทศ รองลงมา ร้อยละ 35 เป็นเรื่องของการย้ายที่ทำงานไปที่ใหม่ในท้องที่ที่มีค่าจ้างสูงกว่า

ประเด็นข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ผู้นำแรงงานเสนอแนะให้กรรมการค่าจ้าง(หมายถึงระดับประเทศและระดับจังหวัด)ควรมีบทบาทสำคัญและกำหนดค่าจ้างใกล้เคียงกับความเป็นจริงแต่ละจังหวัด ในการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเห็นว่าลูกจ้างงานเหมามีปัญหาเกี่ยวกับการจ่าย

ค่าจ้างมาก สถิติการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานมักเกิดกับงานเหมาค่าจ้างสูง ในกรณีนี้ ยากให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างเป็น 3 ระดับ ระดับพื้นฐานการครองชีพ ระดับสถานประกอบการทั่วไป ระดับนิคมอุตสาหกรรม และมีโครงสร้างค่าจ้างชัดเจน

### การอภิปรายผล

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นมาตรการหนึ่งในการคุ้มครองแรงงานเพื่อให้มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตในระดับที่พึงจะได้รับ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นหน้าที่ของภาครัฐในการจัดระบบ รูปแบบของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้เล็งเห็นความจำเป็นที่ต้องมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อเป็นหลักประกันขั้นต่ำให้แก่ ลูกจ้าง จึงได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2516 และมีการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเรื่อยมาตามการเปลี่ยนแปลงของสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคม หลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กลายเป็นจุดเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของระบบกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยในปัจจุบันถือเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดอย่างหนึ่ง (คณะกรรมการค่าจ้าง และคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, น. 20) ที่มีผลกระทบทั้งต่อลูกจ้าง นายจ้าง และสังคม รูปแบบของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจึงมักอยู่ในรูปแบบของกรรมการไตรภาคี และการเจรจาต่อรองร่วมระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ได้รับผลกระทบจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย ประกอบด้วย คณะกรรมการ 2 ระดับ คณะกรรมการค่าจ้างและคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบขององค์กรไตรภาคี อันได้แก่ ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คณะกรรมการค่าจ้างต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ 9 ประการคือ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ ราคาของสินค้า มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลผลิตภัณฑ์ มวลรวมและสภาพเศรษฐกิจและสังคม (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ม.ป.ป., น. 50) คณะกรรมการค่าจ้างอาจพิจารณาข้อมูลที่เกี่ยวข้องในแต่ละจังหวัดตามที่คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเสนอ เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม

จากการวิเคราะห์ ความเคลื่อนไหวของผลการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่อดีต ถึงปัจจุบัน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดและต่ำสุดมีความแตกต่างกันมากขึ้น และจำนวนกลุ่มจังหวัดเพิ่มมากขึ้นด้วย สะท้อนความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของจังหวัดนับวันจะมีมากขึ้น (ตารางที่ 5.1)

ตารางที่ 5.1

## อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงสุดและต่ำสุด การขยายจำนวนกลุ่มจังหวัด

หน่วยงาน ผู้ประกาศ	วตป. บังคับใช้	อัตรา สูงสุด (บาท)	อัตรา ต่ำสุด (บาท)	ส่วน ต่าง (บาท)	จำนวน กลุ่ม / ระดับ	ท้องที่บังคับใช้
กระทรวงมหาดไทย	17 เม.ย.17	12	12	-	1	เฉพาะกรุงเทพและ ปริมณฑล
กระทรวงมหาดไทย	1ม.ค.32	76	63	13	4	4 ระดับ คือ 76 บาท-กรุงเทพ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม 73 บาท-ระนอง พังงา ภูเก็ต 69 บาท-ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา เชียงใหม่ 63 บาท-60 จังหวัด
กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม	1 ต.ค.37	135	110	35	3	ปรากฏรายละเอียด ในภาคผนวก
กระทรวงแรงงาน	1 ม.ค. 47	170	133	37	14	ปรากฏรายละเอียด ในภาคผนวก
กระทรวงแรงงาน ฉบับปัจจุบัน	1 ส.ค. 48	181	139	42	18	ปรากฏรายละเอียด ในภาคผนวก

จากการสัมภาษณ์ผู้นำแรงงานในองค์กรลูกจ้าง คือ ตำแหน่งประธานกรรมการ จำนวน 11 คน ตำแหน่งกรรมการและเลขานุการ จำนวน 5 คน ตำแหน่งกรรมการ จำนวน 4 คน ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ มีจำนวนสูงสุด นั้น ผู้นำแรงงานให้ความสนใจในปัญหาผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างยังมีความเห็นที่ไม่ตรงกันในกรรมการค่าจ้างระดับต่างๆ เช่น กรณีการใช้ระบบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอัตราเดียวแต่แตกต่างกันตามสภาพภูมิศาสตร์หรือตามท้องที่ หรือกลุ่มจังหวัด ซึ่งประเทศไทยใช้ระบบนี้มาตั้งแต่ปี 2516 จนถึงปัจจุบัน ผู้นำแรงงาน กล่าวเพิ่มเติมว่า ประกาศกระทรวงแรงงานฉบับที่ 5 ฉบับล่าสุด ให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีอัตราแตกต่างกันมาก ต่างจากในอดีตคณะกรรมการค่าจ้างไม่ได้กระจายอำนาจการพิจารณาไปให้จังหวัดช่วยพิจารณา ความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละกลุ่มจังหวัดจึงมีไม่มากนัก เมื่อกระจายอำนาจให้จังหวัด ประกอบกับความไม่เข้มแข็งของอนุกรรมการฝ่ายลูกจ้างในจังหวัด ไม่สามารถต่อรองกับอนุกรรมการฝ่ายนายจ้างได้ สอดคล้องกับ เกรียงไกร อาภาบุษยพันธุ์ (2546, น.72) ผลการศึกษาเกี่ยวกับทัศนคติของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดต่อปัจจัยที่ใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด พบว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมากที่สุดของอนุกรรมการฯ คือ ปัจจัยทางด้านการเจรจาต่อรอง ในการกำหนดอัตราค่าจ้างของคณะอนุกรรมการฯจังหวัด ทำให้ผู้นำแรงงานเห็นว่าอนุกรรมการฯจังหวัดฝ่ายลูกจ้างไม่เข้มแข็งพอที่จะต่อรองเรื่องค่าจ้างและเรื่องอื่นๆได้

อย่างไรก็ตามในระยะเวลา 1-2 ปีที่ผ่านมา องค์กรแรงงานได้มีการเรียกร้องขอให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันทั่วประเทศ เป็นวันละ 200 บาท หลายครั้ง และให้ยกเลิกคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด

ผู้ใช้แรงงาน อยากให้กำหนดอัตราค่าจ้างเท่ากันทั่วประเทศ เหตุผล คือเห็นว่าค่าครองชีพแต่ละจังหวัดไม่แตกต่างกัน ค่าจ้างกลุ่มจังหวัดที่มีเขตติดต่อกันมีข้อได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้ใช้แรงงานแต่ละจังหวัด สอดคล้องกับทฤษฎีค่าจ้างยุติธรรม (Just Wage Theory) หมายความว่าค่าจ้างที่เพียงพอจะทำให้แรงงานที่มีฝีมือสามารถผลิตสินค้าและบริการออกมาต่อเนื่องได้ ดังนั้นค่าจ้างจะถูกกำหนดขึ้น ณ ระดับที่คนงานได้รับและนายจ้างยินยอมจ่ายเป็นเงินมากพอที่จะทำให้เขาดำรงชีพอยู่ได้ตามมาตรฐานที่เป็นอยู่และความเคยชิน พื้นที่ที่มีอัตราค่าจ้างสูงสถิติการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานมีมากกว่า เป็นความได้เปรียบของนายจ้างคัดเลือกแรงงาน ในทางตรงข้ามพื้นที่ใกล้เคียงที่มีอัตราค่าจ้างต่ำกว่าอาจต้องจ่ายค่าจ้างสูงกว่ากฎหมายกำหนดเพื่อรักษาคนทำงานไว้กับตน

ผู้นำแรงงาน เห็นว่า ผู้ใช้แรงงานบางส่วนอยากย้ายที่ทำงานไปอยู่ที่ใหม่ในท้องถิ่นที่มีค่าจ้างสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันมากในบางพื้นที่ กลุ่มจังหวัดแรกได้แก่ กรุงเทพมหานคร นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สมุทรสาคร และ สมุทรปราการ เป็นกลุ่มที่ได้รับการพิจารณาให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราที่สูงกว่ากลุ่มอื่นทุกครั้งที่มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นอัตราที่เป็นเกณฑ์นำให้กลุ่มจังหวัดอื่นได้ปรับตาม เมื่อเป็นจังหวัดแกนนำในการเรียกร้องจึงเป็นจังหวัดที่ตั้งจุดแรงงานให้มาทำงานมากกว่าจังหวัดอื่น เมื่อมีกำลังแรงงานมากขึ้น ประชากรในพื้นที่มากขึ้น ค่าครองชีพสูงขึ้นมีการเรียกร้องขอปรับอัตราค่าจ้างติดตามมาไม่มีที่สิ้นสุด ส่งผลต่อจังหวัดในกลุ่มอื่นที่อาจมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจน้อยกว่าและขอปรับตาม อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและค่าครองชีพสูงแตกต่างกันเป็นผลต่อปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานและการเรียกร้องขอปรับค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มเพื่อให้สามารถยังชีพอยู่ได้สอดคล้องกับทฤษฎีค่าจ้างระดับพอยังชีพ (Subsistence Wage Theory)

การพัฒนาอุตสาหกรรมอาจมีส่วนสำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจรายจังหวัดในขณะเดียวกันการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมก็ช่วยเร่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการปรับตัวของค่าครองชีพ ดังนั้นการนำเอาอัตราการเจริญเติบโตโดยรวมของประเทศหรือแม้แต่การนำผลิตภัณฑ์มวลรวมมาคำนวณในการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจึงอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการเคลื่อนย้ายทางสังคมในภาพรวมเมื่อรัฐบาลเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมและกระจายรายได้สู่ชนบท สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายจังหวัดได้มีการปรับเปลี่ยนไป แต่ก็ยังมีความเหลื่อมล้ำกันในระหว่างจังหวัด

กรอบแนวทางการคิดทางทฤษฎีมาจาก Torado (1980) ซึ่งได้กล่าวถึงกระแสของการย้ายถิ่นภายในประเทศอันเกิดจากปัจจัยของความแตกต่างระหว่างรายได้ที่คาดหวังระหว่างท้องถิ่นต้นทางและปลายทาง

การกระจุกตัวของประชากร ที่ย้ายไปถิ่นใหม่สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกยังไม่พร้อมรองรับ ประกอบกับวัฒนธรรมการดำเนินชีวิต ค่านิยม ความเชื่อของผู้ใช้แรงงานแตกต่างกัน ไม่สามารถปรับตัวได้ทัน ก่อให้เกิดปัญหาสังคม ต่างๆ ดังนี้

1. ปัญหาอาชญากรรม พ.ต.อ.ดร.ไพรัช พงษ์เจริญ สำนักงานตำรวจแห่งชาติกล่าวถึงสาเหตุของอาชญากรรมว่า การพัฒนาประเทศจากสังคมชนบทสู่สังคมเมืองโดยการพัฒนาอาชีพจากภาคเกษตรกรรมไปภาคอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง เนื่องจากยังไม่มีการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนชนบทให้ดีขึ้นกับความเจริญที่เปลี่ยนไป คติประเพณีต่างๆไม่ว่าจะเป็นคดี ฝ่าฝืนโดย

- เจตนา ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ลักพาเรียกค่าไถ่ และวางเพลิง แรงงานผู้เคราะห์ร้าย ต้องได้รับบาดเจ็บ พิการ และบางรายถึงขั้นต้องเสียชีวิต
2. ปัญหาการจราจรในชุมชนอุตสาหกรรม จำนวนพื้นผิวการจราจรไม่สมดุลกับปริมาณการเดินทางของคนในชุมชน ระบบขนส่งมวลชนยังไม่ดีเพียงพอ ก่อให้เกิดความแออัด ยัดเยียดในเวลาเร่งด่วน ไม่สะดวกในการเดินทาง สูญเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น การใช้รถใช้ถนนที่ขาดระเบียบวินัย สถิติอุบัติเหตุมากขึ้น สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สิน
  3. ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม การเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมือง รายได้น้อยไม่สามารถจัดหาที่ดินเป็นของตนเองได้ จึงต้องเช่าที่ดินของเอกชน ของรัฐ หรือบุกรุกที่สาธารณะเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย เกิดความเหลื่อมล้ำในบริการของรัฐไม่สามารถบริการได้เพียงพอ เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า ถนน โทรศัพท์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่นๆอีกมากมายที่กระทบจากการย้ายถิ่น คือ ยาเสพติด ปัญหาเด็กและวัยรุ่น คนชราหาเลี้ยงชีพ ไร้การศึกษา ปัญหาทางเพศ ผู้สูงอายุ ปัญหาสุขภาพจิต ปัญหาอัตวินิบาตกรรม ฯลฯ

### ข้อเสนอแนะของผู้นำแรงงานต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ผู้นำแรงงานขอให้กรรมการค่าจ้าง(รวมคณะอนุกรรมการฯจังหวัดด้วย) ควรมีบทบาทสำคัญและกำหนดค่าจ้างใกล้เคียงกับความเป็นจริงแต่ละจังหวัดและเห็นว่าลูกจ้างงานเหมามีปัญหาเกี่ยวกับค่าจ้างมากแม้จะมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำบังคับใช้ สถิติการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานมักเกิดกับงานเหมาค่อนข้างสูง

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยไม่ได้มีระบบไตรภาคีมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ในระบบไตรภาคีเข้ามาในฐานะผู้รักษาสถิติประโยชน์ของกลุ่มตนเป็นเป้าหมายหลักโดยไม่สนใจผลประโยชน์ของส่วนรวม เมื่อพิจารณาจากกรอบแนวคิดทฤษฎี พบว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยมีความสอดคล้องกับทฤษฎีการเจรจาต่อรองค่าจ้าง (Bargaining Theory of Wage) (อัญชลี คัดคงคา, 2543, น. 49-51) ที่กล่าวว่า การกำหนดค่าจ้างขึ้นอยู่กับ การเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง กล่าวคือ ในการเจรจาต่อรองขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานแรงงานในขณะนั้น การเรียกร้องค่าจ้างสูงฝ่ายลูกจ้างต้องเสี่ยงต่อการว่างงานหรือสูญเสียรายได้เลี้ยงชีพ นายจ้างอาจหันมาใช้เครื่องจักร

แทนแรงงาน หากฝ่ายนายจ้างจ่ายค่าจ้างต่ำเกินไป ต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียลูกจ้างที่เรียนรู้งานมาบ้างแล้ว ต้องเสียค่าใช้จ่ายกับลูกจ้างใหม่และเสี่ยงต่อความเสียหายของเครื่องจักรหรือ เครื่องมือ เมื่อความคิดเห็นและความต้องการไม่ตรงกันจึงต้องมีการเจรจาต่อรองระหว่าง 2 ฝ่าย เพื่อให้ได้ค่าจ้างที่เหมาะสม แต่ในทางปฏิบัติมักพบว่ากลไกการเจรจาต่อรองตามทฤษฎีมักใช้ไม่ได้ผลกับประเทศไทย เนื่องจากการเจรจาต่อรองร่วมเป็นวัฒนธรรมตะวันตก ที่เข้ากับสังคมไทยค่อนข้างยาก (สังคีต พิริยะรังสรรค์, 2542, น. 502) และกลุ่มผลประโยชน์หลัก คือฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง มีอำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน

บทบาทของรัฐจึงเข้ามามีส่วนร่วมสำคัญในกระบวนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย เพราะเมื่อปัจจัยที่มีอิทธิพลสูงที่สุดในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างมากกว่าจะพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยที่กฎหมายกำหนดไว้ อำนาจต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกัน ฝ่ายลูกจ้างมักเสียเปรียบฝ่ายนายจ้างในหลาย ๆ ด้าน ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจึงมีบทบาทในฐานะคนกลางผู้ชี้ขาดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม และคอยเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ด้วยความเป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง สภาพการณ์ดังกล่าว สอดคล้องกับ ทฤษฎีค่าจ้างยุติธรรม (Just Wage Theory) (อัญชลี ค้อคงคา, 2543, น. 44) กล่าวว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลจะมีอำนาจในการพิจารณาถึงระดับค่าจ้างว่าอยู่ระดับโดยยุติธรรม ถ้าพบว่าอัตราค่าจ้างต่ำเกินไปก็กำหนดให้สูงขึ้น”

การให้ความสำคัญกับการฝึกอบรม ทักษะฝีมือ และการจัดสวัสดิการให้แก่ลูกจ้างแทนที่จะให้ ให้ความสำคัญแก่การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพียงอย่างเดียว ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีประสิทธิภาพเพิ่ม (Marginal Productivity Theory) กล่าวว่า ค่าจ้างถูกกำหนดโดยผลิตภาพส่วนเพิ่มของแรงงาน (สุณี ฉัตราคม, 2525, น. 26)

หนึ่งในความต้องการของลูกจ้างที่ประสงค์จะได้รับจากการทำงาน คือ ค่าจ้างที่เหมาะสม ปัจจัยในการพิจารณาอัตราค่าจ้างควรนำปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความอยู่รอดของลูกจ้าง เช่น ราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของลูกจ้างระดับล่างในจังหวัด สินค้าที่จำเป็นต่อชีวิตประจำวัน แต่ละท้องที่จังหวัด เพื่อคงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของลูกจ้างและไม่ให้ย้ายถิ่น ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความสุขในการทำงาน สร้างผลผลิตและบริการที่มีคุณภาพ

### ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

จากผลการศึกษา เรื่อง ทิศนะของผู้นำแรงงานเกี่ยวกับผลกระทบจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกลุ่มจังหวัดต่อผู้ใช้แรงงาน นำมาสู่ข้อเสนอแนะสำหรับผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงาน/องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง

##### 1. กระทรวงแรงงาน

1.1 ควรจัดให้มีการสัมมนา ผู้ที่เกี่ยวข้อง ทบพทวนระเบียบ วิธีการ ระบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ วิธีการได้มาของคณะกรรมการฯจังหวัด โดยเฉพาะฝ่ายลูกจ้าง แก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำกันของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระหว่างกลุ่มจังหวัด

1.2 จุดอ่อนของคณะกรรมการฯจังหวัดในเรื่องการวิเคราะห์ข้อมูลระดับมหภาคและไม่สามารถหาข้อมูลได้ ควรจัดสัมมนา อบรมความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแก่ผู้นำแรงงาน และคณะกรรมการฯทุกฝ่ายอย่างทั่วถึง เพื่อให้สามารถพิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 กำหนดนโยบายให้เพิ่มมาตรการจูงใจด้านต่างๆ เช่น ด้านสวัสดิการ สิทธิประโยชน์ทางภาษี แก่สถานประกอบการที่ตั้งในจังหวัดที่มีอัตราค่าจ้างต่ำกว่า สกัดกั้นการย้ายถิ่นของผู้ใช้แรงงาน

1.4 ควรให้ความสำคัญด้านราคาสินค้าที่จำเป็นต่อการครองชีพของลูกจ้างระดับล่างในจังหวัด ซึ่งเป็นสินค้าที่ใช้ในชีวิตประจำวันที่ลูกจ้างระดับล่างที่อาศัยค่าจ้างขั้นต่ำเลี้ยงชีพ โดยเฉพาะ กรณีผู้ใช้แรงงานอยู่ในจังหวัดที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าจังหวัดอื่น

1.5 เร่งรัดการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกับตลาดแรงงาน และส่งเสริมบทบาทของสถานประกอบการและองค์กรพัฒนาเอกชนในการขยายการบริการที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาศักยภาพของแรงงานเพื่อเพิ่มผลิตภาพแรงงาน ในพื้นที่ที่มีอัตราค่าจ้างต่ำ ซึ่งจะส่งผลต่อความสามารถในจ่ายของนายจ้าง

1.6 เร่งรัดการตรวจสถานประกอบการ ส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานอย่างเคร่งครัด



## 2. องค์กรเอกชน

องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงาน ควรมีบทบาทในการพัฒนาความรู้ การฝึกอาชีพแก่ผู้ใช้แรงงาน กระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานพัฒนาตนเอง

## 3. สถานประกอบการ

ควรให้ความร่วมมือกับส่วนราชการทุกแห่งในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการกีดกันการใช้สิทธิตามกฎหมายของลูกจ้างเกี่ยวกับค่าจ้าง

## บรรณานุกรม

### หนังสือและบทความในหนังสือ

- คริสโตเฟอร์ ดับเบิลยู มัวร์. กระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง. แปลโดย วันชัย  
วัฒนศัพท์, สุวิทย์ เลหาศิริวงศ์ และ วงศา คงดี. กรุงเทพมหานคร: เลิฟแอนด์ลิฟ  
เพรส, 2540.
- ชมเพลิน จันทรเรืองเพ็ญ. ทฤษฎีรายได้ ผลผลิตและการว่าจ้างทำงาน. กรุงเทพมหานคร:  
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.
- บุญธรรม กิจปรีดาบริสุทธิ์. ระเบียบวิธีการทางสังคมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์และ  
ทำปกเจริญผล, 2535.
- แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. กรมการจัดหางาน. ศัพท์แรงงาน. กรุงเทพมหานคร:  
โรงพิมพ์อักษรไทย, 2543.
- สังคิต พิริยะรังสรรค์. แรงงานสัมพันธ์: ทฤษฎีและการปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือน  
ตุลาคม, 2542.
- สุภชัย มนัสไพบุลย์. "การพนักงานสัมพันธ์". เอกสารการสอนชุดการบริหารงานบุคคล. เล่ม 2  
หน่วยที่ 12. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2526.
- สุณี ฉัตราคม. ค่าจ้างและทฤษฎีค่าจ้าง. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ทรัพยากร  
มนุษย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525.
- เดิร์มศักดิ์ วิลลาภรณ์. ความขัดแย้ง: การบริหารเพื่อความสำเร็จ. กรุงเทพมหานคร: เลิฟ  
แอนด์ลิฟเพรส, 2534.

อภิชาติ พันธเสน และ จิราภรณ์ อุ้นเกษม. ค่าแรงขั้นต่ำ : ความหมายและแนวโน้มในอนาคต.

กรุงเทพมหานคร: โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมนักสังคม  
สงเคราะห์ศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2531.

โกศล วงศ์สวรรค์ สุธีลา ตุลยะเสถียร และ รศ.สถิต วงศ์สวรรค์. ปัญหาสังคม.

กรุงเทพมหานคร: รวมสาส์น, 2537.

อัญชลี ค้อคงคา. "ตลาดแรงงาน". เอกสารการสอนชุดเศรษฐศาสตร์แรงงานและแรงงานสัมพันธ์

หน่วยที่ 1 – 8. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2531.

อัญชลี สันติกุล. "ค่าจ้างและค่าตอบแทนในการทำงาน." เอกสารการสอนวิชากฎหมายแรงงาน

กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532.

ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์ ยงยุทธ แฉล้มวงศ์. "ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการย้ายถิ่นระหว่างภาค"

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย "ม.ป.ท., 2537.

ปราวการ อาภาศิลป์. "การกระจายอำนาจรัฐสู่ท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาอย่างไร" รายงาน

ความก้าวหน้า ครั้งที่ 3 โครงการกระจายอำนาจ. กรุงเทพฯ. มูลนิธิพัฒนาสยาม., 2544.

\_\_\_\_\_ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด

บางกอกบลิ๊ก, 2541.

### เอกสารอื่น ๆ

เกรียงไกร อาภาบุษยพันธ์ุ. "ทัศนะของคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดต่อปัจจัยใน

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ : ศึกษาเฉพาะกรณีคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

จังหวัดภาคกลาง." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

นิคม จันทรวาท. "ความรู้เกี่ยวกับแรงงาน." เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาแรงงานศึกษา  
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541. (อัดสำเนา)

แรงงานและสวัสดิการสังคม. กระทรวง. สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง. "สรุปรายงานผลการ  
ศึกษาวิจัยปีงบประมาณ 2538 - 2540" ม.ป.ท., 2541.

แรงงานและสวัสดิการสังคม. กระทรวง. "รายงานผลการศึกษาวิจัยปีงบประมาณ 2540 เรื่อง  
โครงการศึกษาผลกระทบจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ" ม.ป.ท., 2541.

แรงงานและสวัสดิการสังคม. กระทรวง. สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง. "รายงานผลการสัมมนา  
เชิงประจักษ์วิจารณ์ เรื่อง การปรับปรุงคณะกรรมการค่าจ้าง." ม.ป.ท., 2539.

กิริฎา นภาพิจิตร และเอกนิตินิพนธ์ประภาศ "การกระจายอำนาจ แนวคิดและความท้าทาย  
ต่อประเทศไทย" ในทิศทางเศรษฐกิจไทยปี 2545 เอกสารการสัมมนา. กรุงเทพฯ :  
สมาคมเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 2544

แรงงาน. กระทรวง. สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ. "27 ปี สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา  
แรงงานแห่งชาติ." กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์ ม.ป.ท., 2547.

แรงงานและสวัสดิการสังคม. กระทรวง. สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง. "รายงานผลการ  
ศึกษา โครงการศึกษากลุ่มห้องที่บังคับให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ." ม.ป.ท., 2539.

แรงงานและสวัสดิการสังคม. กระทรวง. สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง. "ประมวลผลข้อมูล  
เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย." ม.ป.ท., 2542.

\_\_\_\_\_ "รายงานการศึกษาเบื้องต้นเรื่องโครงสร้างค่าจ้างแห่งชาติ." ม.ป.ท., 2540.

“ผลกระทบจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำปี 2533.” ม.ป.ท., 2533.

แรงงานและสวัสดิการสังคม. กระทรวง. สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง. “คู่มือการอบรมเชิงปฏิบัติการ.” โครงการประเมินผลการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ. ม.ป.ท., 2544.

วิภาวี ศรีเพ็ชร. “การสร้างปัจจัยเพื่อใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539.

สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “รายงานการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ.” โครงการประเมินผลนโยบายการกระจายอำนาจการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ. กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

สุวรรณา ตุลยวสินพงษ์. “เกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำและผลกระทบต่อการทำงานและค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. “การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2537 กรณีศึกษาอุตสาหกรรม ทอผ้าและสิ่งทอ เหล็กและโลหะ ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์ เคมีและปิโตรเคมี ในกรุงเทพมหานคร.” 2537. (อัดสำเนา)

หาญณรงค์ ฉำทรัพย์. “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยขบวนการแรงงานไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

อัญชลี ค้อคงคา. “เศรษฐศาสตร์แรงงาน.” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์แรงงาน คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ท. (อัดสำเนา)

\_\_\_\_\_ เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในภาคอุตสาหกรรม."  
คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545. (อัดล้าเนา)

#### Books

Fill, C. Interpersonal Conflict Resolution. Illinois: Scott, Foresmag, 1975.

Peetz, D. Review of Minimum wage Fixation in Thailand. Internation Labour office  
(ILO / EASMAT). Thailand, 1996.

Sasse, Connic R. Person to Person. Peoria: Benette, 1978.

#### Other Material

"International Labour Organization." Switzerland: Recommendation 133 International  
Labour Conference, 1960.

