

ปัญหาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

๑. ความนำ

ในสภาวะการณ์ปัจจุบันการขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง ทำให้ภาวะการครองชีพของแต่ละบุคคลได้รับความกระทบกระเทือนตามไปด้วย ยิ่งการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมมีมากขึ้นเท่าไร การจ้างงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานจากต่างถิ่นและจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมก็จะเพิ่มขึ้นเท่านั้น ประกอบกับการแข่งขันในทางธุรกิจเพื่อผลกำไรที่สูงสุด จึงทำให้การจ่ายค่าตอบแทนมักจะคำนึงถึงผลงานที่ได้รับมากกว่าการพิจารณาถึงคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหันกลับมาทบทวนและพิจารณาถึงการให้ความคุ้มครองดูแลผู้ใช้แรงงาน ให้ได้รับค่าจ้างตอบแทนที่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน เพื่อให้การพัฒนาทั้งเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นไปอย่างสอดคล้องกัน นอกจากนี้ “ค่าจ้าง” นับได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญในการจ้างแรงงาน เนื่องจากความประสงค์ของการที่ลูกจ้างยินยอมตกลงทำงานให้แก่นายจ้างก็คือการได้รับ “ค่าจ้าง” เป็นการตอบแทนในอัตราที่เหมาะสม ในขณะที่ “ค่าจ้าง” ถือได้ว่าเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งที่นายจ้างต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าในการลงทุนด้วย การพิจารณาในเรื่อง “ค่าจ้าง” จึงต้องคำนึงถึงและให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของ “ค่าจ้างขั้นต่ำ” (Minimum Wage) ที่จะใช้บังคับเป็นพื้นฐานของการจ้างแรงงาน ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาหลายเรื่อง ดังที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

๒. แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับ “ค่าจ้างขั้นต่ำ”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ บัญญัติว่า

“อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลหนึ่ง เรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ในการตกลงทำสัญญาจ้างแรงงาน องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งคือ “สินจ้าง” (Remuneration) หรือ “ค่าจ้าง” (Wage) ซึ่งวัตถุประสงค์ของลูกจ้างในการทำงานให้แก่นายจ้าง ก็เพื่อรับ “สินจ้าง” หรือ “ค่าจ้าง” ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การจ่าย “สินจ้าง” หรือ “ค่าจ้าง” ให้แก่ลูกจ้างตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างทำงานให้แก่นายจ้าง

สำหรับการทำงานที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการรับ “สินจ้าง” หรือ “ค่าจ้าง” อันเป็นค่าตอบแทนในการทำงาน โดยเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามประเพณีที่ดี การวานใช้ก็ดี หรือการขอร้องให้ช่วยเหลือก็ดี ไม่ใช่ “สัญญาจ้างแรงงาน” จึงไม่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในฐานะ “นายจ้าง” และ “ลูกจ้าง”

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๗๕ ใช้ถ้อยคำว่า “สินจ้าง” แต่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้ถ้อยคำว่า “ค่าจ้าง” ซึ่งหมายถึงค่าตอบแทนในการทำงานเหมือนกัน เพียงแต่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันบ้างตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้

เมื่อเป็นที่เข้าใจกันแล้วว่า วัตถุประสงค์ของลูกจ้างในการที่จะทำงานให้แก่นายจ้างก็เพื่อได้รับค่าตอบแทนในการทำงาน แต่บางครั้งนายจ้างก็ไม่ต้องการจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่สูง เพื่อลดต้นทุนในการผลิตของตน จึงทำให้ฝ่ายลูกจ้างไม่ได้รับความเป็นธรรม และมีการเรียกร้องหรือต่อสู้กับฝ่ายนายจ้าง เพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้น หรือบางประเทศรัฐบาลได้เข้ามาจัดการดูแลเพื่อให้ลูกจ้างได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งในการที่จะคุ้มครองดูแลลูกจ้างให้ได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม มีแนวคิดเป็น ๒ ทฤษฎีใหญ่ ๆ คือ

๒.๑ ทฤษฎีทุนนิยม

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดที่เห็นว่า “ผู้ใช้แรงงาน” คือวัตถุดิบปัจจัยในการผลิตอย่างหนึ่ง กล่าวคือ แรงงานเป็นสินค้าชนิดหนึ่ง ที่สามารถจะซื้อขายกันได้ในตลาด ถ้าตลาดมีความต้องการแรงงานมาก แต่ปริมาณแรงงานมีน้อย ค่าตอบแทนที่ผู้ใช้แรงงานจะได้รับ (ค่าจ้าง) ก็สูง ถ้าปริมาณแรงงานมีมากเกินไปกว่าความต้องการของตลาด ค่าตอบแทนที่ผู้ใช้แรงงานจะได้รับ (ค่าจ้าง) ก็ถูกกดราคาให้ต่ำลง ฉะนั้น ในการประกอบธุรกิจแบบทุนนิยม ที่ถือเอาผลกำไรสูงสุดจากการลงทุนเป็นเป้าหมาย จึงพยายามลดต้นทุนการผลิต (Cost of Production) ให้ต่ำสุด เพื่อให้ได้ผลกำไรที่สูงสุด ค่าตอบแทนที่ผู้ใช้แรงงานจะได้รับ(ค่าจ้าง) เป็นต้นทุนอย่างหนึ่งที่สามารถทำให้ลดราคาลงได้โดยง่ายกว่าต้นทุนประเภทอื่น พวกนายทุนในระบบทุนนิยมจะคำนึงถึงผลประโยชน์ ความอยู่รอด และการขยายตัวของธุรกิจเป็นหลักสำคัญยิ่งกว่าสิ่งอื่นใด

๒.๒ ทฤษฎีมนุษยนิยม

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดที่เห็นว่า “ผู้ใช้แรงงาน” คือผู้สร้างสรรค์สรรพสิ่งในโลก ค่าตอบแทนที่ผู้ใช้แรงงานจะได้รับ(ค่าจ้าง)สำหรับคนงาน ก็คือ ที่มาของรายได้เพื่อการดำรงชีวิตของผู้ใช้แรงงานและครอบครัวนั่นเอง ฉะนั้น ค่าตอบแทนที่ผู้ใช้แรงงานจะได้รับ (ค่าจ้าง) โดยทั่วไปจึงต้องสอดคล้องและเพียงพอกับการครองชีพ รวมทั้งมีการพิจารณาจัดระบบการประกันสังคมที่เหมาะสมด้วย หากผู้ใช้แรงงานไม่มีอำนาจในการต่อรอง ไม่อาจปกป้องคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์อันตนพึงมีพึงได้ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือ โดยการกำหนด มาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สภาพการทำงาน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ที่ผู้ใช้แรงงานควรจะได้รับจากนายจ้าง ซึ่งเป็น เจ้าของทุนและปัจจัยการผลิต ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้แรงงานของผู้ใช้แรงงาน

๓. หลักสากลในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

๓.๑ อนุสัญญา ฉบับที่ ๑๓๑ ว่าด้วย การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Fixing Convention No. 131)

อนุสัญญา ฉบับที่ ๑๓๑ ว่าด้วย การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ(Minimum Wage Fixing Convention No. 131) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO : International Labour Organization) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. ๒๕๑๓) กำหนดสาระสำคัญไว้ ดังนี้

- สมาชิกจะต้องกำหนดระบบค่าจ้างขั้นต่ำใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการอาชีพที่มีรายได้ตามที่เห็นสมควร
- ปัจจัยที่ควรนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คือความต้องการของ ลูกจ้าง และครอบครัว ระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ ผลประโยชน์เกี่ยวกับการประกันสังคม มาตรฐานการครองชีพของกลุ่มสังคมอื่น ๆ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ฯลฯ
- ค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปตามสภาพและความเหมาะสมในด้านเศรษฐกิจและสังคม และควรให้องค์กรของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านนี้ ได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย
- จัดให้มีการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำให้ได้ผล โดยมีกลไกในการตรวจสอบอย่างเพียงพอ และมีมาตรการอื่น ๆ สนับสนุน
- แม้จะมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว แต่การเจรจาต่อรองร่วมก็ยังเป็นสิ่งจำเป็นอยู่ ให้ใช้บังคับได้ต่อไป ฯลฯ

๓.๒ หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของต่างประเทศ

สำหรับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศที่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น อินโดนีเซีย อินเดีย สหรัฐอเมริกา ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย ศรีลังกา เป็นต้น อาจสรุปได้ ๔ ประการ ดังต่อไปนี้

(๑) ความจำเป็นในการครองชีพ

ความจำเป็นในการครองชีพ หมายถึงความต้องการพื้นฐานในการบริโภคขั้นต่ำสุด ซึ่งบุคคลจะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเหมาะสม หรือที่เรียกว่า “มาตรฐานการครองชีพ” ซึ่งการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจกำหนดขึ้นโดยพิจารณาจากมาตรฐานการครองชีพ โดยบางประเทศอาจไม่จำกัดเพียงแค่ลำพังตัวผู้ให้แรงงานเท่านั้น หากแต่รวมไปถึงครอบครัวและบุตรของผู้ให้แรงงานอีกด้วย และหากค่าครองชีพเพิ่มขึ้นสูง ก็อาจต้องมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องและเหมาะสมกับภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น

(๒) ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำย่อมต้องคำนึงถึงความอยู่รอดของระบบเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ผลกำไรสุทธิของธุรกิจจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ถูกนำมาพิจารณาประกอบในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยพิจารณาประกอบกับระดับค่าจ้างทั่วไป หรือเทียบกับประเทศอื่น ๆ ระดับกำไรของกิจการ และผลกระทบต่อการลงทุน เพื่อมิให้เกิดการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมาย ด้วยวิธีการต่าง ๆ เนื่องจากนายจ้างไม่มีความสามารถในการที่จะจ่ายค่าจ้างในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ อันจะเกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และก่อให้เกิดความสับสนไม่ว่าจะเป็นเจ้านายหรือผู้ให้แรงงานก็ตาม

(๓) ภาวะตลาดแรงงาน

ในประเทศที่ภาวะของตลาดแรงงานไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็จะไม่ได้รับผลกระทบ แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา ภาวะความต้องการแรงงานจะมีมาก ย่อมมีผลกระทบต่อข้อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประเทศมีการพัฒนา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ควรได้รับการปรับปรุงให้สูงขึ้นเหมาะสมด้วย

(๔) ความเป็นอยู่ของคนกลุ่มอื่นในระบบเศรษฐกิจ

ความเป็นอยู่ของคนกลุ่มอื่นในระบบเศรษฐกิจ เช่น เกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ฯลฯ ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของหลายประเทศ เป็นสิ่งที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งที่จะละเลยเสียมิได้ หากคนในกลุ่มดังกล่าวมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่แตกต่างกันมาก อาจทำให้เกิดปัญหาในการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ระบบที่ดีกว่า หรืออาจก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายเรียกครองความ

ยุติธรรมขึ้นได้ ฉะนั้น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจึงต้องมีความสัมพันธ์กับมาตรฐานความเป็นอยู่ของคนกลุ่มอื่นในระบบเศรษฐกิจ เพื่อมิให้เกิดช่องว่างระหว่างกลุ่มคนในสังคมหรือที่เรียกกันว่า "ชนชั้น" ขึ้น

ทั้งนี้ การที่จะนำหลักเกณฑ์ใดตามที่กล่าวมาข้างต้นมาใช้ ย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการหรือความจำเป็นในแต่ละประเทศ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมแก่สภาพการณ์ในสังคม โดยอาจนำหลักเกณฑ์ใดหลักเกณฑ์หนึ่ง หรือหลายหลักเกณฑ์ หรือนำหลักเกณฑ์ทั้งหมดมาพิจารณาประกอบกันในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ได้ ซึ่งในปัจจุบันการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยสากล มีอยู่ ๒ ลักษณะ คือ

- การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอัตราเดียว เช่น ฟิลิปปินส์ สหรัฐอเมริกา

เป็นต้น

- การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตรา เช่น มาเลเซีย ศรีลังกา

อินเดีย เป็นต้น

๔. การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

๔.๑ ความเป็นมา

ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๓) ลงวันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๔ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๔) ลงวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๔ และสุดท้ายได้มีการออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐ จนกระทั่งในปัจจุบันจึงมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ในหมวด ๖ คณะกรรมการค่าจ้าง มาตรา ๗๘ ถึงมาตรา ๙๑

๔.๒ ความหมายของคำว่า "ค่าจ้างขั้นต่ำ"

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ บัญญัตินิยามไว้ว่า

"อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด ตามพระราชบัญญัตินี้

"อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน" หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้าง กำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น มีข้อสังเกตว่า

(๑) ตามกฎหมายในปัจจุบันยังคงมิได้บัญญัตินิยามคำว่า "ค่าจ้างขั้นต่ำ" ไว้ แต่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" ซึ่งแตกต่างไปจากประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ บัญญัติว่า "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายความว่า อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้าง กำหนดและเสนอให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา" โดยพระราชบัญญัติคุ้มครอง

แรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ตัดข้อความที่ว่า “...และเสนอให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ออก

(๒) แม้ในกฎหมายจะไม่ได้ให้นิยามคำว่า “ค่าจ้างขั้นต่ำ” ไว้โดยตรงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งตั้งแต่ฉบับแรกเมื่อปี ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณา กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างควรจะได้รับ โดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริง เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีกสองคนให้ดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัยเช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม ต่อมาประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้แก้ไขเป็น ให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับ และสามารถดำรงชีพอยู่ได้ และในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗๙ (๔) บัญญัติให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม

(๓) อย่างไรก็ตาม การพิจารณาความหมายของคำว่า “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” หรือ “ค่าจ้างขั้นต่ำ” ยังต้องเกี่ยวโยงไปถึงคำว่า “ค่าจ้าง” ซึ่งเดิมประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่า “ค่าจ้าง หมายความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน หรือจ่ายให้โดยคำนวณตาม ผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึง สิ่งของซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ โดยนายจ้างกับ ลูกจ้างได้ตกลงกันล่วงหน้าให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนในการทำงาน” แต่ในปัจจุบันเรื่อง “ค่าจ้างขั้นต่ำ” ได้บัญญัติไว้รวมอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงต้องใช้นิยามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ คือ “ค่าจ้าง หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้าง สำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัตินี้” บทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างไปจากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน

ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่บัญญัติว่า “ค่าจ้าง หมายความว่า เงินหรือเงินและสิ่งของที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และหมายความรวมถึง เงินหรือเงินและสิ่งของที่จ่ายให้ในวันหยุดซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานและในวันลาด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายเป็นการตอบแทนในวิธีอย่างไร และไม่ว่าจะเรียกชื่ออะไร”

(๔) จะเห็นได้ว่า กฎหมายไม่ได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่า เงินใดเป็นค่าจ้าง เพียงแต่ระบุว่า เป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างเท่านั้น จึงอาจทำให้เกิดความยุ่งยากในการที่จะตีความว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างไม่ว่าจะเป็น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเบี้ยประชุม ค่าครองชีพ ค่าพาหนะ ค่าน้ำมันรถ เงินประจำตำแหน่ง ค่าเช่าบ้าน ค่าอาหาร เงินยืมชีพ เงินรับรอง โบนัส เบี้ยขยัน ค่าเที่ยว ค่าเท เงินช่วยเหลือบุตร ฯลฯ ถือเป็น “ค่าจ้าง” ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่ เพียงใด แต่อย่างไรก็ดี ในการที่จะพิจารณาตามแนววินิจฉัยของศาลฎีกาเพื่อปรับใช้กับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องที่จะต้องละเอียด รอบคอบ และระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากความแตกต่างกันของบทนิยามดังที่กล่าวมาข้างต้น

(๕) จากบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันอาจแยกองค์ประกอบของคำว่า “ค่าจ้าง” ได้ดังนี้

ก. เป็นเงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน

กล่าวคือ ค่าจ้างต้องเป็น “เงิน” เท่านั้น นายจ้างจะตกลงกับลูกจ้างให้จ่ายค่าจ้างเป็นสิ่งของหรือจ่ายทั้งเงินและสิ่งของ แล้วรวมเรียกว่า “ค่าจ้าง” ไม่ได้ แตกต่างจากกฎหมายเดิมที่นายจ้างจะจ่ายเงินและสิ่งของ ก็ถือว่าเป็น “ค่าจ้าง” ได้

ข. จ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้าง

กล่าวคือ ต้องเป็นเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามหน้าที่ของนายจ้างที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง เป็นการจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานของลูกจ้าง หากมิใช่เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างหรือเป็นเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในกรณีอื่น เช่น จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการทำงาน(ค่าถ่ายเอกสาร ค่าโดยสารรถรับจ้างฯลฯ) กรณีที่ลูกจ้างทดรองจ่ายไปก่อน เป็นต้น หรือเป็นเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นสวัสดิการหรือให้กำลังใจแก่ลูกจ้างเพื่อผูกมัดจิตใจของลูกจ้างให้ทำงานนาน ๆ ก็ไม่ถือว่าเป็น “ค่าจ้าง”

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่า ไม่ใช่ “ค่าจ้าง”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๑๓๐/๒๕๕๒

เงินค่าเช่าบ้านและเบี้ยเลี้ยง จำเลยจ่ายให้โจทก์เนื่องจากโจทก์ไปปฏิบัติงานที่จังหวัดชลบุรี และไม่มีบ้านพักเป็นของตนเอง ต้องนำใบเสร็จมาแสดง ทั้งปรากฏว่าเบี้ยเลี้ยง จำเลยจ่ายให้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องอาหาร ค่าเดินทางกลับบ้าน และค่าซ่อมรถ ทั้งต้องจ่ายจริง ซึ่งมีลักษณะจ่ายเป็นสวัสดิการ จึงไม่มีลักษณะเป็นการจ่ายให้เพื่อตอบแทนการทำงานตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ ข้อ ๒

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๖๙/๒๕๓๑

ผู้ใดมาทำงานก็ได้รับประทานอาหารและได้โดยสารรถ วันใดไม่มาก็ไม่ได้รับประทานอาหาร ไม่ได้โดยสารรถ ค่าอาหารและค่ารถ ถือไม่ได้ว่าเป็นเงินหรือสิ่งของที่ จำเลยจ่ายให้โจทก์เพื่อการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน กลับได้ ความว่า วันหยุดซึ่งโจทก์ไม่ได้ทำงาน หรือวันใดลาจำเลยก็มีไม่ได้ให้โจทก์รับประทาน อาหารและโดยสารรถ และมีได้ให้ค่าอาหารและค่ารถเป็นตัวเงินแก่โจทก์ เพราะฉะนั้น ค่าอาหารและค่ารถจึงไม่ใช่ค่าจ้าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๕๖/๒๕๒๙

เงินค่าบริการที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างนั้น เป็นเงินที่นายจ้างคิดเพิ่มจากผู้ที่มาใช้บริการของโรงแรมอีกร้อยละสิบของค่าใช้จ่าย ได้แก่ ค่าที่พักและค่าบริการต่าง ๆ และ เจ้าหน้าที่ของนายจ้างจะรวบรวมไว้ หากมีความเสียหายที่เกิดจากผู้ที่มาใช้บริการ นายจ้าง ก็จะนำเงินดังกล่าวบางส่วนไปชดเชยค่าเสียหาย เหลือเท่าใดจึงนำไปแบ่งเฉลี่ยแก่ลูกจ้างคนละ เท่ากัน ซึ่งในแต่ละเดือนเป็นจำนวนไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับผู้ที่มาใช้บริการและค่าเสียหายดังกล่าว ดังนี้ เงินค่าบริการจึงเป็นเงินที่นายจ้างเรียกเก็บจากลูกค้าแทนลูกจ้าง โดยประสงค์ให้ ตกเป็นของลูกจ้างทั้งหมด และกรณีนายจ้างเรียกเก็บไม่ได้ เพราะไม่มีผู้มาใช้บริการ นายจ้าง ก็ไม่มีข้อผูกพันว่าจะต้องจ่ายเงินค่าบริการแก่ลูกจ้าง การที่ลูกจ้างจ่ายให้แก่นายจ้างโดยตรงเป็น เพียงวิธีปฏิบัติเพื่อให้ลูกจ้างได้รับเงินโดยทั่วถึงกันเท่านั้น มิใช่เป็นการเรียกเก็บค่าบริการ เาเป็นของนายจ้างเอง แล้วจัดแบ่งแก่ลูกจ้างในภายหลัง เงินค่าบริการจึงไม่ถือว่าเป็น ค่าจ้าง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๒๓๕/๒๕๒๘

เงินค่ารถที่จำเลยจ่ายให้โจทก์นั้น จะจ่ายให้เฉพาะวันที่โจทก์มาทำงานเท่านั้น แสดงว่า เงินค่ารถดังกล่าวเป็นเงินที่จ่ายทดแทนในการเดินทางที่โจทก์ได้จ่ายไป ถือไม่ได้ว่า เป็นการจ่ายเงินเพื่อตอบแทนการทำงานของโจทก์ ค่ารถที่โจทก์ได้รับจึงไม่ใช่เป็น ค่าจ้าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๕๙ - ๑๖๖๐/๒๕๒๕

เงินค่าทิปที่โจทก์ได้รับจากลูกค้าของจำเลย คือเงินที่พนักงานบริการ ได้รับจากผู้ใช้บริการโดยตรง จำเลยซึ่งเป็นนายจ้างมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ พนักงานบริการแต่ละคนรับไปเองได้โดยตรง มิใช่เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงาน จึงมิใช่ค่าจ้างตามความหมายของคำว่า "ค่าจ้าง" ตามประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๐๓๒/๒๕๒๔

เงินค่าครองชีพ และเงินเพิ่มตามวุฒิที่กระทรวงศึกษาธิการจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่ครูโรงเรียนราษฎร์ ไม่ใช่เงินที่เจ้าของโรงเรียนราษฎร์ซึ่งเป็นนายจ้างเป็นผู้จ่าย และไม่ปรากฏว่า จ่ายแทนเจ้าของโรงเรียน เงินค่าครองชีพและเงินเพิ่มตามวุฒิจึงไม่ใช่ ค่าจ้าง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๐๗ - ๗๐๘ /๒๕๒๙ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๒/๒๕๒๔

ช่างตัดผมและเจ้าของร้านตกลงประกอบกิจการเพื่อหาประโยชน์มาแบ่งกัน โดยเจ้าของร้านเป็นฝ่ายออกทุน ช่างตัดผมเป็นฝ่ายออกแรงและฝีมือ การทำงานของช่างตัดผมเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าจ้างจากลูกค้า ค่าจ้างที่ได้รับเป็นเงินที่ลูกค้าจ่ายให้แก่ช่างตัดผมและเป็นผลมาจากการตัดผมให้แก่ลูกค้าโดยตรง เจ้าของร้านเพียงแต่มีสิทธิได้รับส่วนแบ่งจากค่าจ้างดังกล่าวส่วนหนึ่ง ในฐานะเป็นเจ้าของร้าน เครื่องอุปโภคและเครื่องใช้ต่าง ๆ เท่านั้น ค่าจ้างที่ช่างตัดผมได้รับจึงไม่ใช่ค่าจ้างที่เจ้าของร้านจ่ายให้

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่าเป็น “ค่าจ้าง”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๙๘/๒๕๔๓

จำเลยจ่ายค่าอาหารให้โจทก์ เนื่องจากโจทก์ต้องไปทำงานที่โครงการก่อสร้างที่จังหวัดราชบุรีเป็นประจำทุกเดือน มีจำนวนแน่นอนเช่นเดียวกับค่าจ้าง หรือเงินเดือนโดยโจทก์ไม่ต้องนำหลักฐานมาเบิกและไม่ว่าโจทก์จะทำงานเดือนละกี่วัน เงินดังกล่าวจึงเป็นค่าตอบแทนตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ ข้อ ๒ ไม่ใช่เป็นเงินสวัสดิการ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๙๒/๒๕๔๐

ค่าเลี้ยงรับรอง และค่าน้ำมันรถ จำเลยจ่ายแก่โจทก์แน่นอนทุกเดือนตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติในตำแหน่งหน้าที่ของโจทก์ จึงถือเป็นค่าจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๗๒๔/๒๕๓๗

ค่านายหน้าที่ยจำเลยจ่ายให้แก่โจทก์เป็นรายเดือนนั้น แม้ว่าจะเป็นการจูงใจให้ขายสินค้าได้มากขึ้นก็ตาม แต่ขณะเดียวกันก็คือเงินที่จำเลยจ่ายให้เป็นการตอบแทนการทำงานตามผลงานที่โจทก์ทำได้โดยตรงนั่นเอง ส่วนที่จำเลยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายอย่างไร รวมทั้งจะเรียกชื่ออย่างไรก็ไม่ใช่ข้อสำคัญ เมื่อวิธีการจ่ายค่านายหน้าอาจปรับได้กับความหมายของคำว่า “ค่าจ้าง” ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ ก็ถือว่า “ค่านายหน้า” เป็นค่าจ้าง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๑๙/๒๕๓๒

จำเลยจ่ายค่าครองชีพให้แก่โจทก์เป็นจำนวนแน่นอน เป็นการประจำทุกเดือนเพื่อตอบแทนการทำงานเช่นเดียวกับค่าจ้าง ค่าครองชีพจึงเป็นค่าจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ ข้อ ๒ และระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๙๒/๒๕๓๒ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๒๕๕/๒๕๒๘

ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างได้จ่ายตามผลงานที่ลูกจ้างทำประโยชน์ให้แก่นายจ้าง เป็นการจ่ายเพื่อตอบแทนการทำงานโดยคำนวณตามผลงาน เงินค่าใช้จ่ายนี้จึงถือว่าเป็นค่าจ้าง ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๖๕/๒๕๒๓

เบี้ยเลี้ยงที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันมาทำงาน เป็นเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานของลูกจ้าง เป็นค่าจ้างที่นายจ้างต้องนำมารวมคำนวณค่าชดเชยด้วย

ค. เป็นการจ่ายสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น

กล่าวคือ การจ่ายค่าจ้างอาจจ่ายโดยคำนวณตามระยะเวลาในการทำงานของลูกจ้าง (Time rate) ก็ได้ แต่ต้องเป็นการจ่ายสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติ เท่านั้น ไม่ว่าจะ เป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น ก็ตาม ฉะนั้น ค่าล่วงเวลาก็ดี ค่าทำงานในวันหยุดก็ดี ค่าล่วงเวลาในวันหยุดก็ดี จึงไม่ใช่ “ค่าจ้าง”

ง. หรือเป็นการจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน

กล่าวคือ การจ่ายอาจจ่ายให้โดยคิดคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ (Piece rate) ก็ได้ แต่ต้องเป็นการจ่ายสำหรับผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน มิใช่การทำงานล่วงเวลาหรือในวันหยุด

จ. รวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกฎหมาย

กล่าวคือ แม้ในวันหยุดหรือวันที่ลูกจ้างลาหยุดงาน หากมีกฎหมายบัญญัติให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง เงินนั้นก็ถือว่าเป็น “ค่าจ้าง” เช่นวันหยุดตามประเพณี

วันหยุดพักผ่อนประจำปี หรือวันหยุดประจำสัปดาห์สำหรับลูกจ้างรายเดือน หรือวันลาป่วย
วันลาคลอด วันลารับราชการทหาร เป็นต้น

๔.๓ ประเภทของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แยกอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น ๒
ประเภท ได้แก่

- (๑) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน
- (๒) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

๔.๔ คณะกรรมการค่าจ้าง

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ว่าจะเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานหรืออัตรา
ค่าจ้างขั้นต่ำ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
“คณะกรรมการค่าจ้าง” ซึ่งประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

- ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ
- ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลสี่คน
- ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่าย ลูกจ้างฝ่ายละห้าคน
- ข้าราชการกระทรวงแรงงาน เป็นเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง
เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ (ปัจจุบันคือ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน) กำหนด

คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ข้อเสนอแนะภาคเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างและการปรับค่าจ้างประจำปี

(๓) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน

(๔) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม

(๕) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาระบบค่าจ้าง

(๖) ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในภาคเอกชน

(๗) รายงานเสนอรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง เกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้าง ตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ

๔.๕ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๗ และมาตรา ๘๘ บัญญัติกำหนดแนวทางในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ

- อัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่
- ดัชนีค่าครองชีพ
- อัตราเงินเฟ้อ
- มาตรฐานการครองชีพ
- ต้นทุนการผลิต
- ราคาของสินค้า
- ความสามารถของธุรกิจ

- ผลิตภาพแรงงาน
- ผลิตภัณท์มวลรวมของประเทศ
- สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ

(๒) เมื่อได้ศึกษาข้อมูลและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการค่าจ้างจะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพร้อมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่เห็นสมควร และเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ทั้งนี้ คณะกรรมการค่าจ้างจะกำหนดให้ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภทหรือในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้ แต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน และถ้าไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องถิ่นใดให้ถือว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของท้องถิ่นนั้น

๕. ปัญหาและข้อพิจารณาเสนอแนะ

๕.๑ ประเด็นเกี่ยวกับองค์กรและโครงสร้างของคณะกรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการอนุกรรมการ

ปัญหาประการแรกคือ คณะกรรมการค่าจ้างและคณะกรรมการควรจะเป็นองค์กรในลักษณะไตรภาคีอันประกอบด้วยฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล รวมเป็น ๓ ฝ่าย หรือควรจะเป็นองค์กรในลักษณะทวิภาคี อันประกอบด้วยฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง เท่านั้น

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้าง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลสี่คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน และมีข้าราชการกระทรวงแรงงาน เป็นเลขานุการซึ่งเป็นองค์กรในลักษณะไตรภาคี มีอำนาจหน้าที่

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง

(๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ข้อเสนอแนะภาคเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างและการปรับค่าจ้างประจำปี

(๓) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน

(๔) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม

(๕) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาระบบค่าจ้าง

(๖) ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในภาคเอกชน

(๗) รายงานเสนอรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง เกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้าง ตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ

ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นในทำนองว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเรื่องข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ในการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน รัฐบาลไม่ควรยื่นมือเข้าไป

ยุ่งเกี่ยว รัฐบาลควรทยอยออกไปดูอยู่ห่าง ๆ มิให้มีการละเมิดต่อข้อตกลงหรือมีการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายเท่านั้น การที่รัฐบาลจะเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำน่าจะไม่เหมาะสม เพราะฝ่ายรัฐบาลอาจจะเอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้

อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า ภารกิจของคณะกรรมการค่าจ้างมีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากการดำเนินงานในระดับชาติโดยการเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง รวมทั้งการพัฒนาระบบ ค่าจ้างของประเทศ อันจะมีผลกระทบต่อคนในสังคมโดยรวม ดังนั้น รัฐบาลจึงควรมีส่วนในการเข้าไปกำกับดูแลด้วย เพื่อให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และไม่มีผลกระทบต่อภาคส่วนอื่นของสังคม หากจะให้คณะกรรมการค่าจ้างประกอบด้วยบุคคลเพียงสองฝ่าย คือฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้างเท่านั้น อาจทำให้เกิดความไม่สมดุลกัน ในระหว่างบุคคลในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม รวมทั้งอาจมีผลกระทบไปถึงระบบเศรษฐกิจและ อุตสาหกรรมโดยรวมของประเทศอีกด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยกับฝ่ายหลังนี้

ในส่วนของคณะอนุกรรมการนั้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้กำหนดองค์ประกอบไว้ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการค่าจ้างได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการโดยประกอบด้วย ๓ ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการดังกล่าวเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้มีโอกาสในการเสนอและพิจารณาด้านต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศต่อไป

ปัญหาประการที่สองคือ สัดส่วนและจำนวนของกรรมการแต่ละฝ่ายควรมีจำนวนที่เท่ากันหรือไม่

เดิมประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ เคยกำหนดไว้เพียงกว้าง ๆ ว่าให้คณะกรรมการค่าจ้างประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งทั้งคณะมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าเก้าคนและไม่เกินสิบห้าคน ทั้งนี้ จะต้องเป็นฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอย่างน้อยฝ่ายละสามคน นั่นคือ รัฐมนตรีสามารถแต่งตั้งกรรมการจากฝ่ายรัฐบาลให้มีจำนวนมากกว่าฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างได้ ตามที่รัฐมนตรีเห็นสมควร แต่ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการค่าจ้างประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ปัจจุบันคือ ปลัดกระทรวงแรงงาน)

เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลสี่คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและ ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน และมีข้าราชการกระทรวงแรงงานเป็นเลขานุการ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า จำนวนกรรมการในแต่ละฝ่ายมีจำนวนที่เท่ากัน ส่วนการที่มีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ นั้น เห็นว่าโดยปกติในการพิจารณาหรือลงมติในเรื่องต่าง ๆ ในที่ประชุม ประธานกรรมการจะต้องวางตัวเป็นกลางอยู่แล้ว โดยประธานกรรมการจะงดออกคะแนนเสียง แม้กฎหมายจะมีได้ห้ามมิให้ประธานกรรมการออกคะแนนเสียงไว้ก็ตาม ซึ่งน่าจะเป็นการกำหนดที่เหมาะสมแล้ว ส่วนการที่จะกำหนดให้กรรมการฝ่ายนายจ้างและกรรมการฝ่ายลูกจ้างมีจำนวนที่มากกว่ากรรมการฝ่ายรัฐบาล ก็น่าจะเป็นการที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากความประสงค์ที่จะให้เป็นไตรภาคี มิใช่ทวิภาคี

สำหรับคณะอนุกรรมการนั้น เห็นว่า การกำหนดสัดส่วนและจำนวนไม่มีความจำเป็นต้องเคร่งครัดเหมือนคณะกรรมการค่าจ้างเนื่องจากเป็นเพียงผู้ที่พิจารณาเสนอข้อมูลที่จะมีผลกระทบหรือเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการค่าจ้างในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศเท่านั้น สิ่งที่เห็นว่าเป็นยิ่งกว่า คือการกำหนดวิธีการทำงานหรือแนวปฏิบัติสำหรับคณะอนุกรรมการ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ต้องการและครอบคลุมสำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้างให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับความเป็นจริง

ปัญหาประการที่สาม คือ การได้มาซึ่งกรรมการค่าจ้างและอนุกรรมการค่าจ้างควรได้มาจากการแต่งตั้ง หรือการสรรหา หรือการเลือกตั้ง

ที่มาของคณะกรรมการค่าจ้างในปัจจุบัน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงแรงงานเป็นเลขานุการ และให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ๔ คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ๕ คน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ๕ คน โดยการได้มาซึ่ง ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด ได้แก่ ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- ให้ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ปัจจุบันหมายถึง ปลัดกระทรวงแรงงาน) แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้ง โดยมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างรวมอยู่ด้วย

- ให้สภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้างเสนอรายชื่อผู้สมัครเพื่อเข้ารับ การเลือกตั้ง

- ให้คณะกรรมการอำนวยการเลือกตั้งตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัคร

- ให้สมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานเสนอชื่อผู้แทนซึ่งเป็นกรรมการสมาคม นายจ้างหรือกรรมการสหภาพแรงงาน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง

- ให้มีการเลือกตั้งโดยวิธีการลงคะแนนลับ แล้วเสนอรายชื่อเพื่อให้คณะรัฐมนตรี แต่งตั้ง

จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการ ค่าจ้างได้มาโดยการเลือกตั้งทางอ้อม โดยให้สภาองค์การนายจ้างและสภาองค์การลูกจ้างเป็น ผู้เสนอชื่อผู้สมัครเพื่อเข้ารับการเลือกตั้ง และให้สมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานลงคะแนน เสียงเลือกตั้ง มิใช่การเลือกตั้งโดยตรงจากนายจ้างและลูกจ้างทั้งหมด ทั้งนี้ ฝ่ายที่เห็นว่า สมควรให้ ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างมาจากการเลือกตั้ง เห็นว่า การได้ผู้แทนมา จากการเลือกตั้งของฝ่ายนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความตื่นตัวในการปกป้องและรักษาสิทธิของตน และ เป็นการทำให้เกิดความเข้าใจในบทบาทของคณะกรรมการค่าจ้างมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี การใช้วิธีการเลือกตั้งดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน อาจมีข้อเสียตรงที่ อาจได้บุคคลที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการค่าจ้าง อันจะมี ผลกระทบต่อการดำเนินการของคณะกรรมการค่าจ้างได้ และการปรับปรุงหรือ เปลี่ยนแปลง แก้ไขก็ไม่สามารถคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมได้ เนื่องจากต้องยึดถือให้เป็นไป ตามผลการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจะเปลี่ยนแปลงมิได้

สำหรับการใช้วิธีการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเข้ามาเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทน ฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างนั้น มีข้อพิจารณาว่าหากไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการพิจารณาแต่งตั้งไว้ ผู้แต่งตั้งคือคณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาเฉพาะบุคคลที่มีแนวความคิด

สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามอำเภอใจในการแต่งตั้งพรรคพวกหรือบุคคลที่ตนเองต้องการ หรืออาจใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ได้ เนื่องจากไม่มีกรอบในการดำเนินการที่ชัดเจน หรือบางครั้งอาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่เป็นที่ยอมรับจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างส่วนใหญ่ ทำให้คณะกรรมการไตรภาคีได้รับการยอมรับจากบุคคลต่าง ๆ น้อยลง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้แต่งตั้งว่าจะใช้อำนาจหน้าที่อย่างไร และเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องหรือไม่ หากผู้แต่งตั้งสามารถแต่งตั้งบุคคลที่ดีและเหมาะสมได้ ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างเป็นไปอย่างราบรื่นและเกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ดังนั้น การได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างหรือคณะอนุกรรมการ จึงควรมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งและผู้ที่มิมีสิทธิลงคะแนนเสียงให้ชัดเจนและรัดกุม โดยอย่างน้อยต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องค่าจ้างเป็นอย่างดี และเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับของบุคคลทั่วไปด้วย และเปิดโอกาสให้แก่นายจ้างและลูกจ้างทั่วไปในการสมัครเพื่อเข้ารับการเลือกตั้งและมีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วย ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อการใช้สิทธิเลือกตั้งดังเช่นที่กำหนดให้สมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงาน มาเสนอชื่อก็ได้

ปัญหาประการที่สี่ คือ คณะกรรมการค่าจ้าง ควรมีอิสระและมีหน่วยงานรองรับการดำเนินงานเป็นของตนเองหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างขึ้นในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ปัจจุบันคือ กระทรวงแรงงาน) เพื่อดำเนินการดังนี้จัดทำแผนงาน โครงการเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้างและคณะอนุกรรมการ ประสานแผนและการดำเนินการของคณะกรรมการค่าจ้างและคณะอนุกรรมการ ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวบรวม ศึกษา วิจัย วิเคราะห์ และประเมินสถานการณ์เศรษฐกิจแรงงาน ภาวะการครองชีพ การขยายตัวของตลาดแรงงาน ผลผลิตภาพแรงงาน การลงทุน การย้ายถิ่นฐาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้างและคณะอนุกรรมการ เสนอแนะผลการศึกษา และผลการพิจารณาข้อมูลทางวิชาการ และมาตรการเสริมอื่น ๆ ต่อกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ

ประโยชน์ในการพัฒนาระบบ ค่าจ้างและรายได้ ตลอดจนติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามมติของคณะกรรมการ ค่าจ้าง

ในทางปฏิบัติช่วงแรกเริ่มที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มีผลใช้บังคับ กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างขึ้น ได้ให้กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน ทำหน้าที่เป็นสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างไปพลางก่อน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้ยกฐานะสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างให้เป็นกองภายในกรมแรงงาน มีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างเป็นเลขานุการเมื่อมีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบโครงสร้างของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๓๖ ให้สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างเป็นหน่วยงานระดับฝ่ายในสำนักวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม จนกระทั่งวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ จึงได้ยกฐานะให้เป็นหน่วยงานภายในเทียบเท่ากอง ซึ่งปัจจุบันหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างมีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งในกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมาโดยตลอดสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างมีฐานะเป็นเพียงหน่วยงานเล็ก ๆ ซึ่งมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณที่จำกัด ทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้างยังไม่คล่องตัวและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งไม่อิสระในการดำเนินการหรือการตัดสินใจอย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนของทางราชการ และให้รัฐมนตรีเห็นชอบด้วย จึงจะสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการค่าจ้างเป็นองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรง ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบาย ค่าจ้างและการพัฒนาระบบค่าจ้างซึ่งเป็นภารกิจระดับชาติที่มีความสำคัญยิ่ง สมควรมี หน่วยงานสนับสนุนในการปฏิบัติงานที่เป็นอิสระและมีขนาดใหญ่พอสมควร ที่จะสามารถดำเนินงานได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อมิให้เกิดข้อขัดข้องในเรื่องบุคลากรและงบประมาณ รวมทั้งควรให้คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจในการเสนอกฎหมายและออกระเบียบต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้ใดก่อนดังเช่นในกฎหมายปัจจุบัน

๕.๒ ประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ปัญหาประการแรก คือ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำควรพิจารณาครอบคลุมไปถึงครอบครัวของลูกจ้างหรือไม่

ปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเมื่อแรกที่มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ เคยกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างมีหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างควรจะได้รับ โดยพิจารณาถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวอีกสองคนให้ดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัยเช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม ต่อมาได้มีการแก้ไขให้เป็น กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้

แต่ตามหลักสากล การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจะพิจารณาจากมูลฐานความต้องการของลูกจ้าง รวมทั้งครอบครัวของลูกจ้างด้วย โดยมีความเห็นว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นค่าจ้างพอเลี้ยงชีพของลูกจ้างเพียงคนเดียว เป็นการขัดกับธรรมชาติของการดำรงชีวิตของมนุษย์ทั่วไป ซึ่งมนุษย์จะต้องรวมกันอยู่เป็นครอบครัว มีบุตรสืบสกุลกันต่อไป การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยยึดหลักทุนนิยมเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากผู้ใช้แรงงานมิใช่สินค้า เป็นสิ่งที่มีชีวิตจิตใจ ผู้ใช้แรงงานต้องดิ้นรนแสวงหารายได้ให้เพียงพอแก่การดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว ซึ่งหากผู้ใช้แรงงานไม่มีอำนาจต่อรองกับนายจ้าง รัฐบาลก็ต้องเข้าไปช่วยเหลือโดยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เหมาะสม

อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่พิจารณาจากลูกจ้างคนเดียว นั้น ถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว การนำครอบครัวของลูกจ้างมารวมด้วยจะไม่เป็นธรรมแก่นายจ้าง เนื่องจากนายจ้างได้รับผลประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้างเพียงคนเดียวเท่านั้น ค่าตอบแทนในการทำงานหรือค่าจ้าง จึงควรพิจารณาจากผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และค่าจ้างขั้นต่ำถือได้ว่าเป็นต้นทุนในการลงทุนและการผลิตอย่างหนึ่ง รัฐบาลควรบังคับเฉพาะในส่วนที่จำเป็นจริง ๆ เพื่อให้ นายจ้างรับผิดชอบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมเท่านั้น ค่าจ้างเป็นเพียงค่าตอบแทนในการทำงาน ที่ควรเป็นไปตามกลไกของระบบการจ้างงาน หากนายจ้างต้องรับภาระในส่วนที่

รับภาระในส่วนที่นอกเหนือจากผลประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับ ก็จะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ราคาสินค้าก็ต้องถูกกำหนดให้สูงขึ้น เพื่อให้ นายจ้างมีกำไรอย่างน้อยก็ไม่ต่ำกว่าเดิมที่ควรจะได้รับ ผลสุดท้ายจะตกเป็นภาระแก่สังคมซึ่งรวมทั้งตัวลูกจ้างเองด้วยที่จะต้องบริโภคสินค้าในราคาที่สูงขึ้น โดยเมื่อเทียบอัตราส่วนแล้วมักไม่คุ้มกับรายได้ที่เพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดีผู้เขียนมีความเห็นว่าตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม น่าจะเป็นถ้อยคำที่เหมาะสมดีแล้ว และค่าจ้างขั้นต่ำน่าจะพิจารณาจากตัวลูกจ้างเพียงคนเดียว แต่มีไขให้คำนึงถึงเพียงเป็นการตอบแทนผลงานที่ลูกจ้างทำได้เท่านั้น ต้องคำนึงถึงความสามารถในการดำรงชีวิตตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป เพื่อมิให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบต่อผู้ใช้แรงงาน ซึ่งการเอารัดเอาเปรียบอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่สังคมต่อไปได้

ปัญหาประการสอง คือ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำมีความเหมาะสมหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๘๗ บัญญัติแนวทางในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานของคณะกรรมการค่าจ้าง โดยกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริง ดังนี้

- อัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่
- ดัชนีค่าครองชีพ
- อัตราเงินเฟ้อ
- มาตรฐานการครองชีพ
- ต้นทุนการผลิต
- ราคาของสินค้า
- ความสามารถของธุรกิจ

- ผลิตภาพแรงงาน
- ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ
- สภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวแม้จะดูกว้างขวางและเหมาะสมดี แต่ข้อเท็จจริงบางเรื่องอาจมีความยุ่งยากและการจัดเก็บจำนวนตัวเลขอาจไม่น่าเชื่อถือ เช่น ต้นทุนการผลิต และความสามารถของธุรกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแข่งขันทางธุรกิจและการเสียภาษีอากร จำนวนตัวเลขหรือข้อมูลดังกล่าวมิใช่ข้อมูลที่จะนำมาเปิดเผย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาจมีผลกระทบต่อการค้าในธุรกิจใหนภายหน้าของกิจการด้วย

นอกจากนี้ยังเห็นว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นนอกจากค่าจ้าง ที่ได้รับ หรือสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้าง หรือรายได้ประชาชาติ ตลอดจนจนถึงภาวะเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ก็เป็นข้อมูลที่น่าจะได้นำมาใช้ในการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเพื่อให้เกิดความเหมาะสมยิ่งขึ้น

ปัญหาประการที่สาม คือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรมีหลายอัตราหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน" และ "อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" ซึ่งอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานมีเพียงอัตราเดียว และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีได้หลายอัตราโดยในปัจจุบันมี ๑๔ อัตรา

จากข้อกำหนดดังกล่าว อาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นค่าตอบแทนสำหรับผู้เริ่มเข้าทำงานในสถานประกอบการเป็นครั้งแรก ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริงต้องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้สำหรับแรงงานที่ไร้ฝีมือที่เพิ่งเริ่มเข้าทำงานเพื่อให้ลูกจ้างนั้นสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็นกิจการประเภทใด ห้างที่ใด ลูกจ้างที่ไร้ฝีมือที่เพิ่งเข้าทำงานควรจะได้รับค่าจ้างตอบแทนในอัตราที่ลูกจ้างสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควร โดย ไม่ต้องคำนึงถึงผลตอบแทนที่นายจ้างจะได้รับจากลูกจ้างนั้น

การที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไว้หลายอัตรา น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดการอพยพแรงงานเพื่อไปสู่พื้นที่ที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงกว่า และนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการก็พยายามโยกย้ายที่ตั้งสถานประกอบการไปสู่พื้นที่ที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำน้อยกว่าเพื่อประหยัดต้นทุนการผลิต ทำให้เกิดปัญหาสืบเนื่องต่อมาอีกหลายประการ เช่น ปัญหาการว่างงาน ปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าว เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยควรมีอัตราเดียวเท่านั้น

ปัญหาประการที่สี่ คือ ควรกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือไม่

แม้ปัจจุบันกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาการใช้บังคับของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ และกฎหมายก็ได้เปิดช่องให้ฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างร้องเรียนขอให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังเช่นกฎหมายเดิม แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาปรากฏว่า การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะเกิดจากการที่ฝ่ายลูกจ้างยื่นคำร้องเรียนขึ้นมา โดยถือปฏิบัติมาเกือบทุกปี และบางปีมีการร้องเรียนขอให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำถึง ๒ ครั้ง ดังเช่น ในพ.ศ. ๒๕๓๒ พ.ศ. ๒๕๓๗ และพ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น จนกระทั่งบางคนเข้าใจผิดไปว่า การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการปรับอัตราค่าจ้างประจำปีของภาคเอกชน ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน เหตุการณ์ดังกล่าวที่มีการปรับอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำบ่อย ๆ ทำให้เกิดภาวะที่ไม่แน่นอนในนโยบายค่าจ้างของประเทศ อันจะทำให้นักลงทุนหรือนายจ้างไม่สามารถวางแผนการลงทุนหรือการดำเนินการได้อย่างถูกต้อง และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการขึ้นค่าจ้าง ราคาสินค้าก็จะสูงขึ้นเนื่องจากต้นทุนการผลิตสูงขึ้น และทำให้ตัวเลขดัชนีค่าครองชีพสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว อันจะเป็นเหตุให้เกิดการร้องเรียนเพื่อขอปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกันอีก ดังนั้น จึงเห็นว่า ควรกำหนดระยะเวลาการใช้บังคับขั้นต่ำไว้ไม่น้อยกว่า ๕ ปี ซึ่งจะเกิดความแน่นอนในการวางแผนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนนายจ้างหรือผู้ประกอบการและผู้ลงทุน ก็สามารถวางแผนการลงทุนในการประกอบธุรกิจได้เหมาะสมยิ่งขึ้น ส่วนเรื่องการปรับอัตราค่าจ้างประจำปีของนายจ้าง ก็สมควรได้มีการร่วมพิจารณาเพื่อหา วิธีการที่เหมาะสมต่อไป

ปัญหาประการที่ห้า คือ ควรกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงหรือไม่เพียงใด

สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ซึ่งอัตราค่าจ้างตอบแทนดังกล่าวไม่ควรแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม หรือภาคราชการก็ตาม แต่หากถูกจ้างภาคส่วนใดมีพลังต่อรองและนายจ้างมีความสามารถในการจ่ายได้ อัตราค่าจ้างอาจเพิ่มขึ้นได้ โดยอาศัยตามหลักการด้านแรงงานสัมพันธ์ รัฐบาลไม่ควรปล่อยให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศมีหลายอัตราที่แตกต่างกัน เนื่องจากทุกภาคส่วนก็ตกอยู่ภายใต้สภาพการณ์เศรษฐกิจและสังคมเดียวกัน

ประการที่สองคือ แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายควรได้รับความคุ้มครองเพียงใด

ปัจจุบันรัฐบาลกำลังผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว ๓ สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และ กัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย มาขึ้นทะเบียนเพื่อจัดระเบียบในการใช้แรงงาน และให้สามารถเข้าไปควบคุมดูแลได้ โดยการให้นายจ้างเข้ามามีส่วนรับผิดชอบมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็คุ้มครองให้แรงงานเหล่านั้นได้รับสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายไทย อันรวมถึงสิทธิในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำด้วย เนื่องจากเมื่อมีการใช้แรงงานจากคนเหล่านี้ นายจ้างก็ควรจ่ายค่าตอบแทนให้แก่เขาเช่นเดียวกับที่คนไทยได้รับ ทั้งนี้ ยังปรากฏว่ามีผู้ที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจาก การเข้าไปยอมรับสิทธิดังกล่าวให้แก่บุคคลเหล่านั้น เท่ากับว่ารัฐบาลไทยไปยอมรับว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นบุคคลที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งความจริงการที่รัฐบาลเข้าไปจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวเถื่อนดังกล่าวเป็นเพียงวิธีการบริหารจัดการเพื่อผ่อนผันให้แก่บุคคลเหล่านั้นไม่ต้องหลบซ่อนตัวอีกต่อไป แต่ไม่จำเป็นที่จะต้องมอบสิทธิต่าง ๆ ให้จนเท่าเทียมกับบุคคลปกติหรือแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย มิฉะนั้น จะไม่มีความแตกต่างกันระหว่างการเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายกับการหลบหนีเข้าเมือง แล้วต่อไปแรงงานต่างด้าวบางรายอาจไม่ยอมปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายอีกต่อไป เพราะมีสิทธิโดยเท่าเทียมกัน สำหรับผู้เขียนเห็นด้วยกับฝ่ายแรก โดยเห็นว่า เมื่อแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้มาขึ้นทะเบียนผ่อนผันให้ถูกต้องแล้ว ก็ควรให้เขาได้รับสิทธิพื้นฐานที่ควรจะได้จากการขายแรงงาน ทั้งนี้ ต้องจำกัดขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าวดังกล่าวมิให้เกินกว่าที่กฎหมายกำหนดผ่อนผันให้ หากมีการกระทำที่เกินขอบเขตเมื่อใด ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำผิด บุคคลเหล่านั้นก็ไม่ควรที่จะได้รับสิทธินั้นอีกต่อไป และรัฐบาลจะต้องมีมาตรการอย่างเด็ดขาดในการที่จะจัดส่งคนเหล่านั้นกลับประเทศของเขาหรือผลักดันส่งไปยังประเทศที่สามโดยไม่มีข้อแม้ใด ๆ ทั้งสิ้น

๖. บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยนั้นยังมีข้อถกเถียงหรือข้อพิพาทที่เป็นปัญหากันอยู่มากมาย บางเรื่องก็ยากที่จะหาข้อยุติที่สมบูรณืได้ บางเรื่องก็ต้องอาศัยการปรับปรุงแก้ไขหรือทดลองใช้บังคับกันไปสักระยะหนึ่งเพื่อตรวจสอบดูผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากความสับสนและเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน ต่างมุมมอง หรือต่างทฤษฎีและแนวคิด ไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารงานหรือในด้านของบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ตาม แต่เป็นที่หวังได้ว่า ข้อมูลที่ได้นำเสนอมาจะสามารถเป็นแนวทางหนึ่งในการที่จะทำให้หลายฝ่ายได้เกิดความเข้าใจลดความสับสนในเรื่องเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำลงได้บ้าง หรือบางทีอาจจะช่วยทำให้หลายคนได้เกิดแนวคิดที่แปลกแยกออกไป อันจะนำไปสู่การพัฒนาการบริหารจัดการและปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาและเกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้นต่อประเทศไทยของเราต่อไปในอนาคต

อ้างอิง

- เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ ๕๓ , คณะกรรมการ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ , พ.ศ. ๒๕๔๔
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , "พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑" , พ.ศ. ๒๕๔๑
- กงนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน , "คำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับ "ค่าจ้าง" ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ - ๒๕๔๓" , พ.ศ. ๒๕๔๔
- จิรพันธ์ ไชยนั้นนท์, นาง "ค่าจ้างในกฎหมายแรงงาน" , พ.ศ. ๒๕๒๓
- สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม , "สารบัญญัตคำพิพากษาศาลฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๔๒"
- สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, "รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษากลุ่มห้องที่บังคับใช้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" , พ.ศ. ๒๕๓๙
- สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, "คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๑" , พ.ศ. ๒๕๓๙
- สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง, "รายงานผลการดำเนินงานคณะกรรมการค่าจ้างกลาง (ระหว่างวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ - ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓)" , พ.ศ. ๒๕๔๓
- กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ (สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ) สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน , "รายงานผลการดำเนินการ คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ ๑๔ (ระหว่างวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕)" , พ.ศ. ๒๕๔๖
- <http://www.ilo.org>