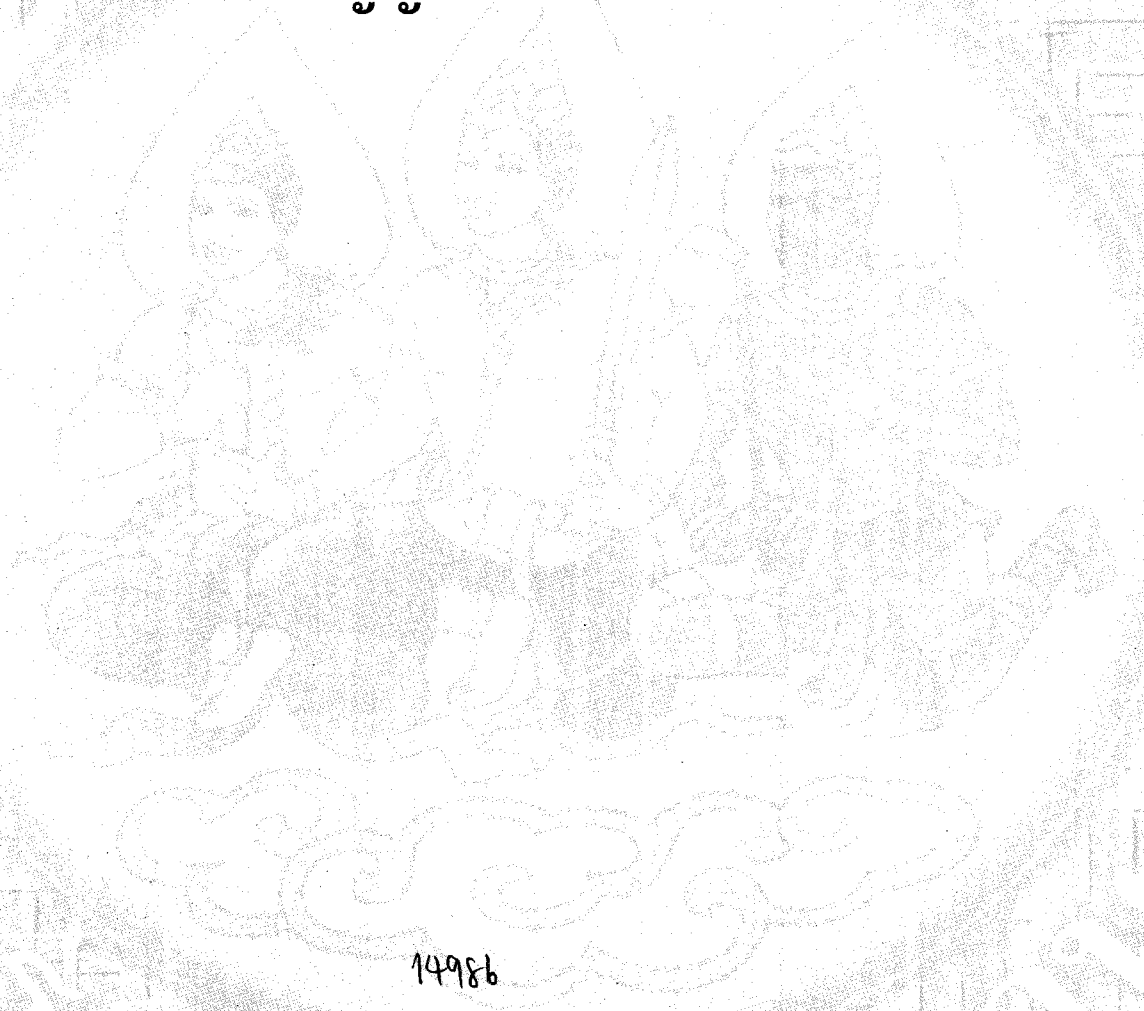


**สรุปผลการสัมมนาประชาพิจารณ์  
ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....**



14986

**กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ  
สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน  
กระทรวงแรงงาน**



## คำนำ

ค่าจ้างเป็นหัวใจหลักของการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งการกำหนดค่าจ้างที่เป็นธรรมและเหมาะสมจะส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา ระบบการกำหนดค่าจ้างของประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศแล้ว การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีระดับชาติ ยังได้กำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง และอัตราค่าจ้างอ้างอิงตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรมแก่ลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งจะส่งผลต่อการเพิ่มคุณภาพของบุคลากรและสินค้า รวมทั้งขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในภาพรวม

กระทรวงแรงงานได้ยกร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ขึ้น โดยได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 6 ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกำหนดให้มีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้ เพื่อให้คณะกรรมการค่าจ้างได้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างและรายได้ให้มีความครอบคลุมและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ชื่อเรียกร้องของนายจ้าง ลูกจ้าง และสมาคมอาชีพต่าง ๆ ที่ต้องการให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมและใช้เป็นแนวปฏิบัติแก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเป็นการพัฒนาการดำเนินงานของหน่วยรับผิดชอบให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ได้มีการจัดสัมมนาประชาพิจารณ์ทั้งหมด 5 ครั้ง โดยจัดสัมมนาประชาพิจารณ์นำร่องที่จังหวัดชลบุรี และได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการจัดสัมมนา 4 ภาค ได้แก่ ภาคเหนือ ณ จังหวัดเชียงใหม่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ จังหวัดกาฬสินธุ์ ภาคใต้ ณ จังหวัดกระบี่ และภาคกลาง ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าสัมมนาจากผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง ภาคราชการ รัฐวิสาหกิจ และประชาชนทั่วไปที่สนใจเข้าร่วมเป็นจำนวนมาก

เอกสารฉบับนี้ เป็นการสรุปผลการประชุมสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... รวมทั้งสิ้นจำนวน 5 ครั้ง ซึ่งกระทรวงแรงงานหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศ รวมทั้งเป็นข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจทั่วไปต่อไป

  
(นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์)

ปลัดกระทรวงแรงงาน

กันยายน 2549



## สารบัญ

	หน้า
โครงการประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....	1 - 6
แนวการบรรยายพิเศษ เรื่อง ทิศทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ ของประเทศไทย	7 - 15
ข้อพิจารณาเพื่อปรับปรุงหรือยกเลิกร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....	16 - 26
สรุปผลการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... (จังหวัดชลบุรี)	27 - 29
สรุปผลการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ภาคเหนือ	30 - 34
สรุปผลการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	35 - 39
สรุปผลการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ภาคใต้	40 - 44
สรุปผลการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ภาคกลาง	45 - 47
<b>ภาคผนวก</b>	
ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....	49 - 57
เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	58 - 89
รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มย่อยการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติ ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....	90 - 113
ภาพประกอบพิธีเปิดการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้าง และรายได้ พ.ศ. ....	115 - 119



## โครงการประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้แห่งชาติ พ.ศ. ....

1. **ชื่อโครงการ** โครงการประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้แห่งชาติ พ.ศ. ....
2. **ผู้รับผิดชอบโครงการ** - กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ สำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์  
- กลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง
3. **หลักการและเหตุผล**

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งประกอบด้วย ไตรภาคี มีอำนาจหน้าที่โดยสรุปในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง และให้ข้อเสนอแนะภาคเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างและปรับค่าจ้างประจำปี กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม และรายงานเสนอรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้งเกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้างตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ เป็นต้น

ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนไป ได้มีการเสนอแนะจากภาคเอกชนและผู้ใช้แรงงานให้มีการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างให้มีความเหมาะสมและสะท้อนกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริงและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น กระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับด้านแรงงาน ได้ดำเนินการในหลายมาตรการเพื่อให้ลูกจ้างในสถานประกอบการได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ซึ่งจะเป็นการจูงใจให้ลูกจ้างพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้สูงขึ้น และในขณะเดียวกันนายจ้างที่มีแรงงานฝีมือก็จะสามารถเพิ่มผลผลิต และขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยในระยะที่ผ่านมากระทรวงแรงงานได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันสำหรับลูกจ้างในทุกประเภทกิจการทุกจังหวัดทั่วประเทศ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงสำหรับนักเรียน นิสิต นักศึกษา นอกจากนั้นยังได้กำหนดอัตราค่าจ้างตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานใน 30 สาขาอาชีพ ซึ่งเน้นสาขาอาชีพที่มีความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการผลิตและบริการเพื่อสร้างมูลค่า และขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดทำอัตราค่าจ้างตามระดับฝีมือเพิ่มเติมในอีก 10 สาขาอาชีพ อย่างไรก็ตามอัตราค่าจ้างตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานนี้ยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด โดยสถานประกอบการสามารถนำไปเป็นมาตรฐานกลางในการจ้างลูกจ้างให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ ยังมีเสียงสะท้อนจากผู้ประกอบการและลูกจ้างเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจไม่จำเป็นต้องมีการปรับเป็นประจำทุกปี โดยรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการจัดทำโครงสร้างเงินเดือนภาคเอกชน เพื่อให้เป็นแนวทางในการกำหนดค่าจ้างในภาพรวมทั้งประเทศต่อไป

จากเหตุผลดังกล่าวกระทรวงแรงงานจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้แห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และการบริหารจัดการด้านค่าจ้างและรายได้ของชาติมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อประกาศเป็นกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไป จึงเห็นสมควรจัดให้มีการประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้น โดยได้บรรจุเป็นตัวชี้วัดของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานไว้ด้วย

#### 4. วัตถุประสงค์

4.1 เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปได้เสนอแนะความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. ....

4.2 เพื่อนำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการจัดทำประชาพิจารณ์ไปประมวลและสรุปประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. .... ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ต่อไป

#### 5. วิธีดำเนินการ

5.1 การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. ....

5.2 การอภิปรายเป็นคณะ เรื่อง “ลูกจ้าง นายจ้าง และประชาชนจะได้อะไรจาก (ร่าง) พระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. .... ”

5.3 การสัมมนากลุ่มย่อย เพื่อพิจารณาให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. ....

5.4 การนำเสนอผลการประชุมกลุ่มย่อยและเปิดอภิปรายทั่วไป

6. **ผู้ร่วมโครงการ** คณะกรรมการค่าจ้าง คณะอนุกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง คณะอนุกรรมการโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชน คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกรุงเทพมหานคร คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดใกล้เคียง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ นักวิชาการ และประชาชนที่สนใจ จำนวนรวม 100 คน

#### 7. ระยะเวลาดำเนินการ

ระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน – 1 กรกฎาคม 2549 เป็นเวลา 2 วัน

#### 8. งบประมาณ

งบประมาณประจำปี 2549 แผนงบประมาณพัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินยุทธศาสตร์ชาติ ผลผลิตที่ 5 : ข้อมูลสถานการณ์แรงงานที่สำคัญ เรื่อง การประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้แห่งชาติ จำนวน 170,000 บาท (หนึ่งแสนเจ็ดหมื่นบาทถ้วน) และขออัญญาทุกรายการ



## 9. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 มีข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นสามารถนำไปใช้ในการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. .... ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

6.2 ผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. .... และให้การสนับสนุนเพื่อให้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

เพชรรัตน์ สีนอวย

(นางเพชรรัตน์ สีนอวย)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ

ผู้เสนอโครงการ

ชัยวัฒน์ เกิดผล

(นายชัยวัฒน์ เกิดผล)

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

ผู้ให้ความเห็นชอบโครงการ

สมชาย วงศ์สวัสดิ์

(นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์)

ปลัดกระทรวงแรงงาน

ผู้อนุมัติโครงการ

## โครงการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....

### 1. ชื่อโครงการ

โครงการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....

### 2. ผู้รับผิดชอบโครงการ

กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ	สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์
กลุ่มงานกฎหมาย	สำนักบริหารกลาง

### 3. หลักการและเหตุผล

ค่าจ้างเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของผู้ใช้แรงงาน และในขณะเดียวกันก็เป็นต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการด้วย ถึงแม้ว่าที่มาของรายได้จะมาจากหลายแหล่งไม่ว่าจะเป็นแหล่งเงินเดือน ค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไรจากการประกอบการก็ตาม แต่รายได้ที่มาจากแหล่งค่าจ้างเงินเดือนมีความสำคัญที่สุดต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ นั่นคือถ้าผู้ใช้แรงงานมีรายได้มั่นคงและเพียงพอแก่การใช้จ่ายในการบริโภค รวมทั้งเกิดการออมในระบบก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตและมั่นคงขึ้น นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างเงินเดือนจะต้องมีความสัมพันธ์และคำนึงถึงต้นทุนการผลิต ความสามารถในการแข่งขัน การทำกำไร การลงทุนของผู้ประกอบการเป็นสำคัญด้วย

ในปัจจุบันโครงสร้างค่าจ้างของภาคเอกชนมีความหลากหลายและแตกต่างกันตามประเภทของขนาดและกิจการ นอกจากนี้ ธุรกิจขนาดเล็กจำนวนมากยังไม่มีกำหนดโครงสร้างค่าจ้างอย่างเป็นทางการ มาตรฐาน ซึ่งนอกจากความแตกต่างด้านค่าจ้างของภาคธุรกิจเอกชนแล้วยังมีความแตกต่างในด้านรายได้ของบุคลากรในแต่ละประเภทธุรกิจด้วย การที่ธุรกิจแต่ละแห่งมีวิธีการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างและรายได้ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหมู่ลูกจ้าง และความไม่ชัดเจนของค่าจ้างและรายได้ในอนาคต ซึ่งอาจส่งผลทำให้เกิดปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์

กระทรวงแรงงานในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักที่สำคัญที่ให้การดูแลคุณภาพชีวิตแก่ผู้ใช้แรงงานให้มีความเป็นอยู่ที่ดีและเกิดความเป็นธรรมในระบบการจ้างงานของสังคม จึงเห็นควรเสนอให้มีพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... เพื่อคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมและเพียงพอแก่การดำรงชีพในแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งเพื่อกำหนดโครงสร้างค่าจ้างและรายได้ให้สถานประกอบการใช้เป็นแนวทางในการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างและรายได้ ซึ่งการที่จะตราพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... นั้นต้องอาศัยกระบวนการระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงควรต้องมีการจัดสัมมนาระดมความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ และเกิดการยอมรับของทุกภาคส่วนในสังคม

#### 4. วัตถุประสงค์ของโครงการ

4.1 เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....

4.2 เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

#### 5. วิธีการดำเนินงาน

5.1 จัดประชุมสัมมนาในรูปของการประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติและรายได้ พ.ศ. .... ใน 4 ภาค ประกอบด้วย ภาคกลาง 25 จังหวัด ภาคเหนือ 17 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 19 จังหวัด และภาคใต้ 14 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 1,500 คน โดยมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย คณะกรรมการค่าจ้าง คณะอนุกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง คณะอนุกรรมการโครงสร้างภาคเอกชน คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคเอกชน นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้สังเกตการณ์

5.2 นำผลที่ได้จากการประชุมมาจัดทำร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ฉบับสมบูรณ์ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

#### 6. งบประมาณ

งบประมาณปี 2549 ซึ่งได้รับการจัดสรรจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จำนวน 2,000,000 บาท (สองล้านบาทถ้วน) ภายใต้การจัดสรรงบประมาณการพัฒนากฎหมายให้ส่วนราชการในวงเงิน 25 ล้านบาท โดยขอถ่ายจ่ายทุกรายการ

#### 7. ระยะเวลาในการดำเนินงาน ปีงบประมาณ 2549

ครั้งที่ 1 ภาคเหนือ	วันที่ 27 - 28 กรกฎาคม 2549 ณ โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ 2000 จังหวัดเชียงใหม่
ครั้งที่ 2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	วันที่ 10 - 11 สิงหาคม 2549 ณ โรงแรมริมปาว จังหวัดกาฬสินธุ์
ครั้งที่ 3 ภาคใต้	วันที่ 17 - 18 สิงหาคม 2549 ณ โรงแรมมารีไทม์ ปาร์ค แอนด์ สปารีสอร์ท จังหวัดกระบี่
ครั้งที่ 4 ภาคกลาง	วันที่ 1 กันยายน 2549 ณ โรงแรมปรีซ์พาสเชล กรุงเทพมหานคร

## 8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 มีพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... เพื่อคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม และพอเพียงแก่การดำรงชีพในแต่ละท้องถิ่น และเป็นกรอบในการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างให้แก่ภาคเอกชน

8.2 ลูกจ้างได้รับความความเสมอภาคในด้านค่าจ้างและรายได้

8.3 นายจ้างมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามฝีมือแรงงานและผลิตภาพแรงงาน และมีส่วนร่วมในการสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

เพชรรัตน์ สีนอวย

(นางเพชรรัตน์ สีนอวย)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ

ผู้เสนอโครงการ

ชัยวัฒน์ เกิดผล

(นายชัยวัฒน์ เกิดผล)

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

ผู้ให้ความเห็นชอบโครงการ

สมชาย วงศ์สวัสดิ์

(นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์)

ปลัดกระทรวงแรงงาน

ผู้อนุมัติโครงการ

## แนวการบรรยายพิเศษ เรื่อง ทิศทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศไทย

โดย นางเพชรรัตน์ สินอวย

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ  
สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์

### 1. ความหมายและความสำคัญของค่าจ้าง

คำว่า “ค่าจ้าง” (wage) หมายถึงสิ่งที่จ่ายตอบแทนให้แก่แรงงานหรือลูกจ้าง ซึ่งได้ทำงานหรือให้บริการแก่นายจ้าง ในความหมายทางวิชาการได้ครอบคลุมถึงผู้ที่ทำงานเป็นผู้บริหาร หรือผู้ใช้วิชาชีพด้วย ปกติแล้วคำว่า “ค่าจ้าง” นี้จะเป็นสิ่งที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ทำงานทั้งที่เป็นผู้ไร้ฝีมือ (unskilled labor) กึ่งฝีมือ (semi skilled labor) และผู้มีฝีมือ (skilled labor) สำหรับเงินเดือนนั้นมักใช้เรียกสิ่งที่จ่ายให้แก่ผู้บริหารและผู้ใช้วิชาชีพ (white-collar employees และ professional)

ค่าจ้างถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้สำคัญแหล่งหนึ่งในระบบเศรษฐกิจทั่วไป และเป็นแหล่งที่มาอันสำคัญของอำนาจซื้อของประชากรในระบบเศรษฐกิจด้วย ในส่วนของเอกชนได้ให้ความสำคัญกับค่าจ้างในการวางแผนการผลิตและจำหน่าย หรือในส่วนของรัฐบาลการพิจารณากำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้นย่อมต้องนำเอาค่าจ้างเข้ามาเป็นตัวแปรสำคัญประกอบการพิจารณาด้วย

ในแง่ของคนงาน ค่าจ้างนั้นเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของครอบครัวอย่างสูง เมื่อใดที่อัตราค่าจ้างมีการปรับตัวสูงขึ้นในขณะที่ระดับราคาสินค้าสูงขึ้นช้ากว่าหรือมีระดับคงที่ ก็จะมีผลทำให้อำนาจซื้อของคนงานสูงขึ้นและอาจจะส่งผลกระทบต่ออุปสงค์มวลรวม (Aggregate demand) ทำให้อุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเกิดการกระตุ้นเศรษฐกิจทำให้เกิดการขยายตัวในการผลิตเพื่อตอบสนองต่ออุปสงค์มวลรวมดังกล่าว และทำให้เศรษฐกิจขยายตัวออกไปได้ และในทางตรงกันข้าม ถ้าหากอัตราค่าจ้างลดต่ำลงโดยที่ระดับราคาสินค้าไม่ได้ลดตามลงไปด้วย หรือลดลงไปน้อยกว่าการลดลงของอัตราค่าจ้าง ก็จะทำให้อำนาจซื้อของคนงานลดลงซึ่งจะเป็นผลทำให้อุปสงค์มวลรวมของระบบเศรษฐกิจปรับตัวลดลงด้วย จนอาจทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรืออาจรุนแรงจนถึงขั้นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำไปด้วยก็ได้

ในด้านของผู้ผลิต ค่าจ้างจะเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนที่มีความสำคัญมากในการผลิต โดยจะเรียกว่า “ต้นทุนแรงงาน” (labor cost) และถ้าเป็นกิจการที่ต้องใช้แรงงานในสัดส่วนที่สูงมาก (labor intensive) ต้นทุนแรงงานก็จะมีสัดส่วนสูงมากจากต้นทุนทั้งหมด และถ้าหากเป็นกิจการประเภทที่ต้องใช้ทุนมาก (capital intensive) ต้นทุนแรงงานก็อาจมีสัดส่วนน้อยกว่ากิจการในประเภทแรก ในแง่ของกิจการนี้การเพิ่มขึ้น

ของค่าจ้างย่อมหมายถึงการเพิ่มในต้นทุนการผลิตด้วย โดยเฉพาะในกิจการที่ใช้แรงงานเป็นสัดส่วนต่อทุนมาก ต้นทุนอาจเพิ่มสูงขึ้นจนทำให้ผู้ประกอบการต้องเพิ่มราคาให้สูงขึ้นอีกมาก หรือมีฉะนั้นก็ต้องหันไปใช้เทคโนโลยีในการผลิตแบบที่ใช้เครื่องจักรทดแทนแรงงานมากขึ้น และลดจำนวนคนงานลง

## 2. ทฤษฎีค่าจ้าง

นักเศรษฐศาสตร์ได้พยายามที่จะทำการศึกษาถึงปัจจัยและมาตรการต่าง ๆ ในการกำหนดค่าจ้าง ทฤษฎีค่าจ้างจึงเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงอัตราค่าจ้างว่า ทำไมอัตราค่าจ้างจึงเป็นเท่านี้เท่านี้หรืออยู่ในระดับนั้น ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเพียงบางทฤษฎีที่มีความสำคัญเท่านั้น

1) **ทฤษฎีค่าจ้างพอประทังชีพ (Subsistence Wage Theory)** นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศสกลุ่มฟิซิโอเครท (Physiocrats) คือเคอร์โกท์ (Turgot) และเคอเนย์ (Quesney) เป็นผู้วางรากฐานทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 18 ในช่วงที่อุตสาหกรรมขยายตัวในยุโรป โดยกล่าวว่าค่าจ้างของแรงงานในสังคมอุตสาหกรรม จะมีแนวโน้มที่จะอยู่ในระดับที่ไม่แตกต่างจากระดับพอประทังชีพเสมอ คือแรงงานมีแนวโน้มจะได้รับค่าจ้างเพียงจำนวนเท่าที่จำเป็นจะเลี้ยงดูตนเองและครอบครัวให้มีลูกหลานสืบต่อไป สำหรับเป็นกำลังแรงงานที่เพียงพอแก่สังคมในอนาคตเท่านั้น เมื่อใดก็ตามที่อัตราค่าจ้างได้อยู่สูงกว่าระดับพอประทังชีพ จะทำให้ขนาดครอบครัวจะขยายออกไป จนชนชั้นแรงงานจะเพิ่มขึ้น ทำให้ปริมาณเสนอขายแรงงานที่มีมากขึ้นและค่อย ๆ คืบเอาอัตราค่าจ้างลงมาสู่ระดับพอประทังชีพเช่นเดิม และในทางตรงข้ามถ้าอัตราค่าจ้างอยู่ต่ำกว่าระดับพอประทังชีพแล้ว ปริมาณเสนอขายแรงงานจะลดลงด้วยโรคภัยไข้เจ็บ การขาดอาหาร และอัตราการเกิดที่ต่ำจนอัตราค่าจ้างค่อย ๆ สูงขึ้นมาจนถึงระดับพอประทังชีพอีกครั้ง แนวคิดเรื่องค่าจ้างระดับพอประทังชีพได้ถูกปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมโดยนักเศรษฐศาสตร์คนสำคัญ ๆ เช่น อัดัม สมิท (Adam Smith) โทมัส อาร์ มัลธัส (Thomas R. Malthus) และผู้มีบทบาทมากที่สุดคือ เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo)

ในปัจจุบัน ทฤษฎีค่าจ้างพอประทังชีพมีข้อบกพร่องที่สำคัญอยู่บางประการซึ่งการที่คิดค่าจ้างสูงขึ้น ขนาดของครอบครัวจะขยายออกไปทำให้มีจำนวนแรงงานมากเกินไป แต่ปรากฏว่าสังคมสมัยใหม่ เมื่อรายได้สูงขึ้น นอกจากบุคคลจะแสวงหาความสุขทางวัตถุให้กับตนเองและครอบครัวแล้วยังคงพยายามรักษาขนาดครอบครัวให้พอเหมาะด้วย ทำให้ประชากรไม่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกิดผลเสียอย่างที่คาดไว้ นอกจากนี้ปริมาณอาหารได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากการพัฒนาทางการเกษตร ทำให้ความกลัวว่าจำนวนแรงงานจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอาหารจนก่อให้เกิดความอดอยากนั้น ไม่เป็นความจริงตามที่คาดคิดกันไว้

2) **ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง (Wages Fund Theory)** ทฤษฎีนี้ นักเศรษฐศาสตร์ในสมัยกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 อธิบายไว้ว่าอัตราค่าจ้างถูกกำหนดโดยเงินทุนหมุนเวียนซึ่งเจ้าของธุรกิจได้ทำการกันเอาไว้ก้อนหนึ่งสำหรับค่าจ้าง เงินหมุนเวียนนี้ได้มาจากเงินที่ผู้ประกอบการสะสมไว้ตั้งแต่ปีก่อน ๆ และ

จะต้องนำมาใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ เช่น จ่ายค่าดอกเบี้ยและค่าเช่า การจัดซื้อวัสดุ และกันไว้ส่วนหนึ่งสำหรับจ่ายค่าจ้างคนงาน แนวคิดที่ว่าค่าจ้างขึ้นอยู่กับเงินทุนหมุนเวียนของกิจการ เป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้างระหว่างฝ่ายจัดการกับฝ่ายลูกจ้าง นักเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทสำคัญกับทฤษฎีนี้คือ นาย จอห์น สจวต มิลล์ (John Stuart Mill)

3) ทฤษฎีผลิตภาพหน่วยสุดท้ายของแรงงาน (Marginal Productivity Theory) เป็นทฤษฎีที่เน้นหนักในด้านอุปสงค์แรงงาน คือ นายจ้างยังคงจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นจนกระทั่งถึงหน่วยสุดท้าย ซึ่งมูลค่าของผลผลิตที่ได้จากคนงานที่จ้างเพิ่มขึ้นนั้นมีค่าเท่ากับค่าจ้างคนงานนั่นเอง หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือค่าจ้างที่คนงานได้รับเท่ากับค่าของผลผลิตที่เขาผลิตได้ และเมื่อถึงจุดนี้แล้วนายจ้างจะไม่จ้างคนงานเพิ่มขึ้นอีก เพราะจะทำให้ค่าจ้างสูงกว่ามูลค่าของผลผลิตนั้น และเมื่ออัตราค่าจ้างสูงขึ้นจะทำให้ นายจ้างลดจำนวนคนงานลงหรืออาจนำเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานคนมากขึ้น ทฤษฎีนี้ได้ถูกสร้างขึ้นโดยนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน คือ ฟรานซิส เอ. วอล์คเกอร์ (Francis A. Walker)

### 3. ระบบค่าจ้างของประเทศไทยในปัจจุบัน

ระบบค่าจ้างของไทยกล่าวได้ว่าในระยะเริ่มต้นจนถึงปัจจุบันยังให้ความสำคัญกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเหตุผลที่สนับสนุนให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่

1. ตลาดแรงงานไทยเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ นายจ้างมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างได้รับอัตราค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรจะได้รับ
  2. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการว่างงาน เงินเฟ้อ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีนัยสำคัญ
  3. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา ทำให้แรงงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
- อย่างไรก็ตามมีฝ่ายที่คัดค้านการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ด้วยเหตุผล 3 ประการ ได้แก่
1. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน ความยากจน และการจ้างงานนอกระบบที่เพิ่มขึ้น
  2. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มขึ้นมีผลให้ความสามารถในการแข่งขันลดลง เงินเฟ้อเพิ่มขึ้น และผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศลดลง
  3. การมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทำให้ต้นทุนในการตรวจสอบดูแลสวัสดิภาพของแรงงานเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ และผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเลขานุการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี

คณะกรรมการค่าจ้างชุดปัจจุบัน คือ คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 16 มีวาระการดำรงตำแหน่งตั้งแต่ 2 พฤศจิกายน 2547 ถึง 1 พฤศจิกายน 2549 มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง
- (2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ข้อเสนอแนะภาคเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างและการปรับค่าจ้างประจำปี
- (3) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน
- (4) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ถูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม
- (5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาระบบค่าจ้าง
- (6) ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในภาคเอกชน
- (7) รายงานเสนอรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้งเกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้างตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ
- (8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการค่าจ้างได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 3 คณะ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการค่าจ้างมอบหมายในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่
  - พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ถูกจ้างได้รับอยู่ มาตรฐานการครองชีพ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของลูกจ้าง และข้อเท็จจริงทางสังคมและเศรษฐกิจในท้องที่ของจังหวัด และกรุงเทพมหานคร
  - พิจารณาเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด และกรุงเทพมหานครต่อคณะกรรมการค่าจ้าง
2. คณะอนุกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง มีอำนาจหน้าที่
  - พิจารณากลั่นกรองผลการพิจารณาและวิธีการเสนอแนะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด
  - พิจารณาข้อเรียกร้องเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
  - จัดทำข้อเสนอแนะภาคเอกชนเกี่ยวกับการปรับค่าจ้างประจำปี
3. คณะอนุกรรมการโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชน มีอำนาจหน้าที่
  - ศึกษาและจัดทำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชน
  - กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่าง ๆ ของโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชน โดยแบ่งตามระดับฝีมือ
  - กำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้นายจ้างมีการนำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนดังกล่าวไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสถานประกอบการอย่างแพร่หลายและจงใจให้เกิดการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
  - ศึกษามาตรการจงใจให้นายจ้างมีการจ่ายค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ
  - ยกกระดับฝีมือแรงงาน สร้างแรงจูงใจให้ศึกษาพัฒนาฝีมือแรงงาน



## การดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้าง

นับตั้งแต่ที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างในปี 2515 จนถึงปัจจุบัน (ปี 2549) คณะกรรมการค่าจ้างได้เสนอให้มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว จำนวน 37 ฉบับ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีสาเหตุมาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม อันเป็นผลมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 2 ได้เน้นการลงทุนในสาขารูปโภคขั้นพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งได้มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนในปี พ.ศ. 2505 ขณะนั้นการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมยังมีงานไม่มากพอที่จะรองรับแรงงานได้ทั้งหมด อีกทั้งแรงงานส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรมเป็นแรงงานไม่มีฝีมือ ทำให้ค่าจ้างที่ได้รับนั้นต่ำมาก (ประมาณ 8 - 10 บาท) และข้อสำคัญยังไม่ได้วางนโยบายเกี่ยวกับค่าจ้างไว้ในแผนพัฒนาฯ

เมื่อย้อนมองถึงวิวัฒนาการของการพัฒนางานด้านค่าจ้าง ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้พูดถึงการคุ้มครองแรงงาน และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ระบุให้มีการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นครั้งแรก เนื่องจากในปี 2515 ค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน จึงรวมตัวกันเรียกร้องให้นายจ้างเพิ่มค่าจ้างให้สูงขึ้น ซึ่งได้นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รัฐบาลจึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2515 ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือ

1. เพื่อคุ้มครองค่าจ้างที่อยู่ในระดับต่ำมาก ให้ขึ้นมาอยู่ในระดับเฉลี่ยทั่วไปของ ผู้ทำงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน
2. สร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันเชิงการค้าระหว่างนายจ้างที่จ่ายค่าจ้างอย่างเป็นธรรมกับนายจ้างที่จ่ายค่าจ้างไม่เป็นธรรม
3. เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ได้มีการกำหนดมาตรการ เรื่อง ค่าจ้างและสวัสดิการแรงงาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ควรปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ
2. ควรมีการกำหนดค่าจ้างและค่าตอบแทนอื่น จำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมและทักษะฝีมือของลูกจ้าง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 - 2524) ได้มีการกำหนดมาตรการ เรื่อง ค่าจ้างและสวัสดิการแรงงาน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ควรปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ