

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



14986

**กลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ  
สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน  
กระทรวงแรงงาน**

## คำนำ

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

กระทรวงแรงงานได้ยกย่องพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ 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><u>ภาคผนวก</u></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 สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์  
- กลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง
3. **หลักการและเหตุผล**

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

ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป ได้มีการเสนอแนะจากภาคเอกชนและผู้ใช้แรงงานให้มีการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างให้มีความเหมาะสมและสะท้อนกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริงและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น กระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบเกี่ยวกับด้านแรงงานได้ดำเนินการในหลายมาตรการเพื่อให้ลูกจ้างในสถานประกอบการได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ซึ่งจะเป็นการจูงใจให้ลูกจ้างพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานให้สูงขึ้น และในขณะเดียวกันนายจ้างที่มีแรงงานฝีมือก็จะสามารถเพิ่มผลผลิต และขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยในระยะที่ผ่านมากระทรวงแรงงานได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันสำหรับลูกจ้างในทุกประเภทกิจการทุกจังหวัดทั่วประเทศ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงสำหรับนักเรียน นิสิต นักศึกษา นอกจากนั้นยังได้กำหนดอัตราค่าจ้างตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานใน 30 สาขาอาชีพ ซึ่งเน้นสาขาอาชีพที่มีความสำคัญกับการปรับโครงสร้างการผลิตและการบริการเพื่อสร้างมูลค่า และขณะนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการจัดทำอัตราค่าจ้างตามระดับฝีมือเพิ่มเติมในอีก 10 สาขาอาชีพ อย่างไรก็ตามอัตราค่าจ้างตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานนี้ยังไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด โดยสถานประกอบการกิจการสามารถนำไปเป็นมาตรฐานกลางในการจ้างลูกจ้างให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ ยังมีเสียงสะท้อนจากผู้ประกอบการและลูกจ้างเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจไม่จำเป็นต้องมีการปรับเป็นประจำทุกปี โดยรัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการจัดทำโครงสร้างเงินเดือนภาคเอกชน เพื่อให้เป็นแนวทางในการกำหนดค่าจ้างในภาพรวมทั้งประเทศต่อไป

จากเหตุผลดังกล่าวกระทรวงแรงงานจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้แห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และการบริหารจัดการด้านค่าจ้างและรายได้ของชาติมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อประกาศเป็นกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วจะส่งผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไป จึงเห็นสมควรจัดให้มีการประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้น โดยได้บรรจุเป็นตัวชี้วัดของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ไว้ด้วย

#### 4. วัตถุประสงค์

4.1 เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไปได้เสนอแนะความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. ....

4.2 เพื่อนำข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการจัดทำประชาพิจารณ์ไปประมวลและสรุปประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. .... ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ต่อไป

#### 5. วิธีดำเนินการ

5.1 การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติรายได้และค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. ....

5.2 การอภิปรายเป็นคณะ เรื่อง “ถูกจ้าง 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 แผนงบประมาณพัฒนาจิตความสามารถในการดำเนินยุทธศาสตร์ชาติ ผลผลิตที่ 5 : ข้อมูลสถานการณ์แรงงานที่สำคัญ เรื่อง การประชาพิจารณ์เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้แห่งชาติ จำนวน 170,000 บาท (หนึ่งแสนเจ็ดหมื่นบาทถ้วน) และขอถ่ายโอนทุกรายการ

## 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 ถึงแม้ว่าที่มาของรายได้ อาจมาจากหลายแหล่งไม่ว่าจะเป็นแหล่งเงินเดือน ค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไรจากการประกอบการก็ตาม แต่รายได้ที่มาจากแหล่งค่าจ้างเงินเดือนมีความสำคัญที่สุดต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ นั่นคือถ้าผู้ใช้แรงงานมีรายได้มั่นคงและเพียงพอแก่การใช้จ่ายในการบริโภค รวมทั้งเกิดการออมในระบบก็จะทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโตและมั่นคงขึ้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างเงินเดือนจะต้องมีความสัมพันธ์และคำนึงถึงต้นทุนการผลิต ความสามารถในการแข่งขัน การทำกำไร การลงทุนของผู้ประกอบการเป็นสำคัญด้วย

ในปัจจุบัน โครงสร้างค่าจ้างของภาคเอกชนมีความหลากหลายและแตกต่างกันตามประเภทของขนาดและกิจการ นอกจากนั้น ธุรกิจขนาดเล็กรายงานมากยังไม่มีการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างอย่างเป็นทางการ ซึ่งนอกจากความแตกต่างด้านค่าจ้างของภาคธุรกิจเอกชนแล้วยังมีความแตกต่างในด้านรายได้ของบุคลากรในแต่ละประเภทธุรกิจด้วย การที่ธุรกิจแต่ละแห่งมีวิธีการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างและรายได้ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในหมู่ลูกจ้าง และความไม่ชัดเจนของค่าจ้างและรายได้ในอนาคต ซึ่งอาจส่งผลทำให้เกิดปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์

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

#### 4. วัตถุประสงค์ของโครงการ

4.1 เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการจัดทำพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ 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 คณะอนุกรรมการวิชาการและกึ่งกรรรม คณะอนุกรรมการโครงสร้างภาคเอกชน คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง องค์กรภาคเอกชน นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้สังเกตการณ์

5.2 นำผลที่ได้จากการประชุมจัดทำร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ฉบับสมบูรณ์ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

#### 6. งบประมาณ

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

#### 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 สปา รีสอร์ท จังหวัดกระบี่
ครั้งที่ 4 ภาคกลาง	วันที่ 1 กันยายน 2549 ณ โรงแรมปรีนซ์พาลาซ กรุงเทพมหานคร

## 8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 มีพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... เพื่อคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม และพอเพียงแก่การดำรงชีพในแต่ละท้องที่ และเป็นกรอบในการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างให้แก่ภาคเอกชน

8.2 ลูกจ้างได้รับความความเสมอภาคในด้านค่าจ้างและรายได้

8.3 นายจ้างมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามฝีมือแรงงานและผลิตภาพแรงงาน และมีส่วนร่วมในการสร้างบรรยากาศที่ดีในการทำงาน

เพชรรัตน์ สินอวย

(นางเพชรรัตน์ สินอวย)

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) และผู้ฝีมือ (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 หรือมิฉะนั้นก็จะต้องหันไปใช้เทคโนโลยีในการผลิตแบบที่ใช้เครื่องจักรทดแทนแรงงานมากขึ้น และลดจำนวนคนงานลง

## 2. ทฤษฎีค่าจ้าง

นักเศรษฐศาสตร์ได้พยายามที่จะทำการศึกษาถึงปัจจัยและมาตรการต่าง ๆ ในการกำหนดค่าจ้าง ทฤษฎีค่าจ้างจึงเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงอัตราค่าจ้างว่า ทำไมอัตราค่าจ้างจึงเป็นเท่านี้เท่านี้หรืออยู่ในระดับนั้น ซึ่งในที่นี้จะกล่าวเพียงบางทฤษฎีที่มีความสำคัญเท่านั้น

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

ในปัจจุบัน ทฤษฎีค่าจ้างพอประทังชีพมีข้อบกพร่องที่สำคัญอยู่บางประการซึ่งการที่คิดว่าเมื่อค่าจ้างสูงขึ้น ขนาดของครอบครัวจะขยายออกไปทำให้มีจำนวนแรงงานมากเกินไป แต่ปรากฏว่าสังคมสมัยใหม่ เมื่อรายได้สูงขึ้น นอกจากบุคคลจะแสวงหาความสุขทางวัตถุให้กับตนเองและครอบครัวแล้วยังคงพยายามรักษาขนาดครอบครัวให้พอเหมาะด้วย ทำให้ประชากรไม่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกิดผลเสียอย่างที่คาดไว้ นอกจากนี้ปริมาณอาหารได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากการพัฒนาทางการเกษตร ทำให้ความกลัวว่าจำนวนแรงงานจะมีปริมาณเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอาหารจนก่อให้เกิดความอดอยากนั้น ไม่เป็นความจริงตามที่คาดคิดกันไว้

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

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

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

### 3. ระบบค่าจ้างของประเทศไทยในปัจจุบัน

ระบบค่าจ้างของไทยกล่าวได้ว่าในระยะเริ่มต้นจนถึงปัจจุบันยังให้ความสำคัญกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเหตุผลที่สนับสนุนให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่

1. ตลาดแรงงานไทยเป็นตลาดแข่งขันไม่สมบูรณ์ นายจ้างมีอำนาจในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าลูกจ้าง 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) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม
- (5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาระบบค่าจ้าง
- (6) ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในภาคเอกชน
- (7) รายงานเสนอรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้งเกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้างตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ
- (8) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

คณะกรรมการค่าจ้างได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 3 คณะ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการค่าจ้างมอบหมายในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้ คือ

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

## การดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้าง

นับตั้งแต่ที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างในปี 2515 จนถึงปัจจุบัน (ปี 2549) คณะกรรมการค่าจ้างได้เสนอให้มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว จำนวน 37 ฉบับ ซึ่งในระยะเริ่มแรกนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีสาเหตุมาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม อันเป็นผลมาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-2 ได้เน้นการลงทุนในสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่าง 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. เพื่อดึงระดับค่าจ้างที่อยู่ในระดับต่ำมาก 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

2. ควรมีการกำหนดค่าจ้างและค่าตอบแทนอื่น จําแนกตามประเภทอุตสาหกรรมและทักษะฝีมือของลูกจ้าง
3. ควรกำหนดค่าตอบแทนการทำงานและสวัสดิการให้เหมาะสมกับลักษณะการจ้างงานและมาตรฐานการครองชีพ
4. ให้มีการบังคับใช้กฎหมาย เรื่อง ค่าจ้างขั้นต่ำ
5. ให้กำหนดมาตรการป้องกันการนัดหยุดงานหรือการประท้วงที่ผิดกฎหมาย

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้เพิ่มความสำคัญของนโยบายค่าจ้างให้เห็นชัดมากขึ้น โดยระบุไว้ในส่วนที่ 3 บทที่ 3 การพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม ข้อ 2 การปรับปรุงประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน ความปลอดภัยในการทำงาน และระบบแรงงานสัมพันธ์ ดังนี้

----- ๑๗๑ -----

(5) ปรับปรุงระบบและกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ และจัดทำข้อเสนอแนะให้นายจ้างจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในสถานประกอบการ เพื่อให้มีการปรับค่าจ้างประจำปีให้ลูกจ้างตามความสามารถและประสบการณ์ และไม่เลือกปฏิบัติทางเพศและวัย

(6) ศึกษาวิจัยเพื่อหาแนวทางในการกำหนดรูปแบบและโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนทั้งระบบ รวมทั้งความเป็นไปได้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างในภาคเกษตรกรรม และการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายอาชีพตามประเภทอุตสาหกรรม

----- ๑๗๒ -----

ในปี 2540 คณะกรรมการค่าจ้างได้เสนอขอปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อแก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง และการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 87 ดังนี้ “การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ให้คณะกรรมการค่าจ้างศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลผลิตสัมพัทธ์มวลรวมของประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม” ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างได้พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรมและความเสมอภาคกันทุกจังหวัด

ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2548 รัฐบาลได้กำหนดนโยบายรัฐบาล 9 ประการ โดยมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระทรวงแรงงาน 3 ประการ ได้แก่ การขจัดความยากจน การพัฒนาคน

และสังคมให้มีคุณภาพ และการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลและสร้างความสามารถในการแข่งขัน ซึ่งในนโยบายดังกล่าวมีแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้าง ดังนี้

การจัดความยากจน รัฐได้กำหนดแนวทางการดำเนินการ 3 ระดับ คือ ระดับครอบครัว ระดับชุมชน และระดับประเทศ ซึ่งในระดับบุคคล รัฐเน้นการขยายโอกาส สร้างรายได้ ลดรายจ่าย เพิ่มช่องทางการเข้าถึงทุน เป็นมาตรการสำคัญ

การพัฒนาคนและสังคมให้มีคุณภาพ โดยการสร้างหลักประกันด้านรายได้และระบบการออมในวัยทำงานที่เพียงพอสำหรับวัยชรา ซึ่งเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่สังคมผู้สูงอายุในอนาคต

การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลและสร้างความสามารถในการแข่งขัน ให้มีความสำคัญกับการรักษาให้เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตอย่างพอเพียงต่อการจ้างงานและการสร้างรายได้

จึงเป็นภารกิจที่กระทรวงแรงงานจะต้องดำเนินการต่อไป

## แนวทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้

นับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน กระทรวงแรงงานได้พัฒนาระบบค่าจ้างอย่างต่อเนื่อง โดยได้มีการดำเนินการที่สำคัญสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

1. การปรับค่าจ้างประจำปี มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เกิดความยุติธรรมแก่ลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วอย่างน้อย 1 ปี ให้ได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น และมากกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ภารกิจนี้อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการวิชาการและกลั่นกรองโดยจัดทำเป็นข้อเสนอแนะแก่ภาคเอกชนในการปรับค่าจ้างประจำปี
2. การกำหนดอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขการจ้างงาน ลักษณะงาน ประเภทกิจการ ค่าตอบแทน และกำหนดชั่วโมงการทำงานของนักเรียน นิสิต นักศึกษา ตลอดจนผลกระทบที่มีต่อการจ้างงาน Full - Time ในภาพรวม และตอบสนองนโยบายรัฐบาลในการขับเคลื่อนสังคมให้เปิดประตูรับนักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่เป็นแรงงานรุ่นใหม่ ที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ได้เกิดการเรียนรู้โลกแห่งการทำงาน พัฒนาทักษะ และได้รับประสบการณ์การทำงานจากการปฏิบัติจริง ในปัจจุบันกระทรวงแรงงานได้ออกประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างรายชั่วโมง สำหรับนักเรียน นิสิต นักศึกษาที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และประสงค์จะทำงานในงานที่มีความปลอดภัยและไม่เสี่ยงอันตราย เช่น การขายสินค้าและบริการ งานร้านอาหาร งานห้างสรรพสินค้า เป็นต้น และได้ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปแล้วเมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2548 ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 16 ได้มีการติดตามผลการประกาศใช้ อัตราค่าจ้างรายชั่วโมง โดยได้สุ่มสำรวจนักเรียน นิสิต นักศึกษา ที่ทำงานในเวลาว่าง และสถานประกอบกิจการที่รับนักเรียน นิสิต นักศึกษาเข้าทำงานในช่วงเวลาว่าง ในช่วงเดือนตุลาคม 2547 - 30 กันยายน 2548 และพบว่าอัตราค่าจ้างรายชั่วโมง ชั่วโมงละ 25 บาท มีความเหมาะสมดีแล้ว แต่ทั้งนักเรียน นิสิต นักศึกษา และสถานประกอบกิจการมีข้อเสนอให้กระทรวงแรงงานปรับปรุงการกำหนดชั่วโมงในการทำงาน จากเดิมที่กำหนดในช่วงเปิดภาคเรียนปกติไม่เกินวันละ 4 ชั่วโมง และในช่วงปิดภาคเรียนไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง

คณะกรรมการค่าจ้างจึงได้มีมติให้ปรับปรุงชั่วโมงการทำงานของนักเรียน นิสิต นักศึกษา เป็นในช่วงเปิดภาคเรียนปกติ ไม่เกินวันละ 6 ชั่วโมง และในช่วงปิดภาคเรียน ไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง รวมสัปดาห์ละไม่เกิน 48 ชั่วโมง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง และความสามารถในการทำงานของนักเรียน นิสิต นักศึกษา โดยไม่กระทบกับการเรียน ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. การจัดทำอัตราค่าจ้างตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างได้ศึกษาและพิจารณาอัตราค่าจ้างอ้างอิงตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน ในระยะแรกได้จัดทำไปแล้วใน 30 สาขาอาชีพ เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนใช้เป็นมาตรฐานในการกำหนดค่าจ้างให้กับลูกจ้างตามระดับฝีมือได้อย่างเหมาะสม และเป็นธรรม โดยได้ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน สิงหาคม 2548 ปัจจุบันกระทรวงแรงงานได้ออกประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน ลงวันที่ 23 มกราคม พ.ศ. 2549 อย่างไรก็ตามประกาศฉบับที่เป็นลักษณะของการขอความร่วมมือ นายจ้างหรือสถานประกอบการ (ไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย) ให้จ่ายค่าจ้างแก่พนักงานลูกจ้างที่ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงานที่กำหนดในประกาศฯ ขณะนี้กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการจัดทำอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงานเพิ่มเติมอีกใน 10 สาขาอาชีพ และจะทยอยจัดทำให้ครบใน 85 สาขาอาชีพในปีต่อ ๆ ไป

4. การจัดทำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการจัดทำอัตราค่าจ้างตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานใน 30 สาขาอาชีพข้างต้น โดยคณะอนุกรรมการโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนได้เสนอแนะให้จัดทำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานใน 30 สาขาอาชีพ ซึ่งกระทรวงแรงงานได้จัดทำร่างโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนฯ และเชิญประชุมผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง สมาคมอาชีพต่าง ๆ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2549 เพื่อรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการจัดทำโครงการฯ ให้มีความสมบูรณ์ และกระทรวงแรงงานได้นำผลการประชุมไปปรับปรุงการจัดทำโครงการและนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้าง และคณะกรรมการค่าจ้างได้ให้ความเห็นชอบให้จัดทำใน 5 สาขาอาชีพก่อน ได้แก่ สาขาอาชีพช่างยนต์ ช่างเครื่องประดับ อัญมณี (พลอย) ช่างเครื่องเรือนไม้ (เฟอร์นิเจอร์) ช่างไฟฟ้าอุตสาหกรรม (ไฟฟ้าในโรงงาน) และช่างเชื่อมอาร์กโลหะด้วยมือ ซึ่งกระทรวงแรงงานจะได้ดำเนินการต่อไป

5. การสำรวจค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม ปี 2549

กระทรวงแรงงานได้ดำเนินการสำรวจค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2547 เป็นประจำทุกปีจนถึงปัจจุบัน ปี 2449 (รวม 3 ปี) โดยให้สำนักงานแรงงานจังหวัดสำรวจรายได้รายจ่ายในการครองชีพของแรงงานไร้ฝีมือ โดยทำการสุ่มตัวอย่างครอบคลุมประเภทและขนาดของสถานประกอบการ ซึ่งลูกจ้างที่จะให้ข้อมูลจะต้องเป็นลูกจ้างที่มีวุฒิการศึกษาไม่เกินชั้น ม. 6 ไม่มีประสบการณ์การทำงานจากที่อื่น และมีอายุการทำงานไม่เกิน 1 ปี การสำรวจค่าใช้จ่ายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) หาค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม เพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายจังหวัด (2) กำหนดแนวทางการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และ (3) ทราบข้อมูลและแหล่ง

ข้อมูลที่สำคัญในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด ข้อมูลดังกล่าวจะเป็นข้อมูลที่สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นในการครองชีพของลูกจ้าง ซึ่งจะเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาหลักเกณฑ์หนึ่งในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ นอกเหนือจากการพิจารณาความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง และการพิจารณาด้านเศรษฐกิจและสังคม

6. การสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงภาคแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบรายได้และค่าใช้จ่ายของครัวเรือนผู้ใช้แรงงานที่มีรายได้น้อย เดือนละไม่เกิน 5,000 บาท ตามฐานข้อมูลของระบบประกันสังคม เพื่อจะได้หามาตรการในการให้ความช่วยเหลือในการเพิ่มรายได้ลดรายจ่ายตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง เช่น การสร้างอาชีพเสริม การประนอมหนี้ เป็นต้น

7. การจัดทำผลิตภาพแรงงาน เป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดทำไว้ระหว่างปี 2543 - 2546 ซึ่งกระทรวงแรงงานเห็นว่ามิใช่ประโยชน์จึงได้จัดทำต่อเนื่องในปี 2549 การจัดทำผลิตภาพแรงงานดังกล่าวจะทำให้ทราบผลิตภาพแรงงานในแต่ละรายภาคอุตสาหกรรม ซึ่งจะสามารถใช้เป็นเครื่องชี้วัด/ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ภาครัฐและเอกชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และส่งเสริมขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นรายภาคอุตสาหกรรมต่อไป

8. การจัดทำร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งพัฒนาการของระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศ ซึ่งจะไม่ให้ความสำคัญเฉพาะค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงค่าจ้างในภาคเอกชนอื่น ๆ ทั้งที่เป็นค่าจ้างรายเดือน รายวัน รายชั่วโมง ค่าตอบแทน รายได้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องจากการทำงาน ซึ่งจะต้องมีการปรับแนวคิดและโครงสร้างองค์การรองรับอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่การจ้างงานที่เป็นธรรม การส่งเสริมให้ลูกจ้างได้พัฒนาฝีมือแรงงาน และความสมานฉันท์ในวงการแรงงานต่อไป

## ข้อพิจารณาเพื่อปรับปรุงหรือยกเลิก ร่าง พ.ร.บ. ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....?

โดย บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ\*

### กล่าวนำ

แม้ผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะในประเทศที่กำลังเปลี่ยนไปเป็นอุตสาหกรรม กำลังจะกลายเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม เป็นเป้าหมายของการพัฒนาไปสู่การยกระดับการพัฒนาทั้งหมด กระนั้น ประเด็นนี้ก็ได้รับความสำคัญในการพิจารณาและกำหนดนโยบายของรัฐน้อยกว่าการเป็นเพียงพาหะที่นำไปสู่ความเจริญมิได้เป็นจุดหมายปลายทางของการพัฒนา

เมื่อรัฐเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรม จากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import substitution) ในช่วงทศวรรษหลังปี 1960 ไปสู่การผลิตเพื่อส่งออก (export promotion) ในช่วงทศวรรษหลังปี 1970 เป็นต้นมา การให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันในทางการค้าระหว่างประเทศ ก็ยิ่งสูงขึ้นเป็นสัดส่วนกัน และโดยที่มองกันว่า ค่าจ้างเป็นตัวแปรที่สำคัญของศักยภาพการแข่งขัน การเข้าแทรกแซงเพื่อการควบคุมค่าจ้าง และเงื่อนไขอื่นที่มีต่อการค้าระหว่างประเทศ จึงย่อมเป็นความสำคัญด้วย

ในการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวของประเทศด้อยพัฒนา ที่ต่างมุ่งแข่งขันกันด้วยการคุมค่าจ้างมิให้สูงขึ้น ทำให้รัฐบาลในประเทศเหล่านี้ถูกเรียกว่า cheap labour regime (ระบบค่าแรงถูก) อันหมายถึงการเอาผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงานเป็นต้นทุนของการได้มาซึ่งอัตราการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยรวม และด้วยเหตุนี้ กระบวนการเติบโตของรายได้ประชาชาติ จึงเกิดควบคู่ไปกับการขยายตัวของช่องว่างระหว่างรายได้ของผู้ใช้แรงงานกับผู้ที่มีรายได้รูปแบบอื่น

### แล คิลกิวทรีตัน

บางตอนใน “นโยบายค่าจ้างและการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย”

เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคีระดับชาติ เรื่อง “แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์” จัดโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับ ILO/JIL, 28 มิถุนายน 2543

\*

ผู้อำนวยการและนักวิจัยสิทธิแรงงาน มูลนิธิอรมณ พงศ์พจน์

อนุกรรมการสิทธิแรงงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อนุกรรมการบริหารงานหลักประกันสุขภาพกรุงเทพมหานคร

อนุกรรมการสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน ที่อยู่อาศัยและคนในชุมชนเมือง สภานายกความ

อดีต ที่ปรึกษาคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร (ปี 2546-2547) และกรรมการยกเว้นมูลค่ากฎหมายแรงงาน รัฐสภา (ปี 2548)

## นัยสำคัญของ “ค่าจ้าง” ในระบบเศรษฐกิจสังคมนิยม

ในทัศนะของลูกจ้างแรงงานแล้ว ค่าจ้างคือค่าตอบแทนในการทำงานที่เป็นต้นทุนในการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว ในขณะที่นายจ้างจำนวนมากจะมองว่า ค่าจ้าง คือต้นทุนการผลิตของสถานประกอบการที่จะต้องควบคุมให้ต่ำที่สุด เพื่อจะมีกำไรมากที่สุด ในขณะที่ต้นทุนด้านอื่น เช่น วัตถุดิบ เครื่องจักรในการผลิต ราคาน้ำมัน อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ภาษีเงินได้นิติบุคคล เป็นต้น เป็นสิ่งที่นายจ้างไม่มีอำนาจต่อรองควบคุมได้

ค่าจ้าง/ค่าตอบแทนในการทำงานที่ลูกจ้างคนงานจำนวนมากได้รับจากนายจ้างนั้น ไม่ได้ใช้จ่ายเพื่อตนเองเท่านั้น แต่ต้องส่งไปช่วยพ่อแม่ครอบครัวในภาคเกษตรกรรมชนบท เป็นเงินช่วยเหลือลงทุนภาคเกษตรหรือจ้างแรงงานมาไถหว่านคานาเกี่ยวข้าว และอาจช่วยชำระหนี้เงินกู้ในระบบหรือธนาคาร/กองทุนของรัฐบาลด้วย สรุปได้ว่า ชีวิตแรงงานในภาคเกษตรชนบทอยู่รอดได้เพราะพึ่งค่าจ้างจากการทำงานของลูกหลานนอกภาคเกษตรที่ไปทำงานรับจ้างในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ หรือต่างประเทศ

การมีค่าจ้างรายได้ที่สูงขึ้นของลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการต่าง ๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อการเพิ่มอำนาจซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ มีผลต่อการยกระดับชีวิตความเป็นอยู่ของลูกจ้างและครอบครัวไปด้วย เมื่อมีการซื้อสินค้ามาก บริษัทห้างร้านจำนวนมากย่อมขายสินค้าได้กำไร โรงงานย่อมนำกำไรไปขยายการลงทุนผลิตสินค้ามาขายต่อ ส่วนหนึ่งย่อมนำมาจัดสรรแบ่งปันเป็นการปรับค่าตอบแทนและสวัสดิการแก่ลูกจ้างกลุ่มต่าง ๆ

ตรงกันข้าม ถ้าแรงงานรับจ้างส่วนใหญ่มีค่าจ้างต่ำมากและไร้สิทธิต่อรองโดยตลอด ในขณะที่แรงงานบางกลุ่มมีรายได้สูงและนายจ้างได้กำไรมากจากการใช้แรงงานเป็นประจำ ย่อมเกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำทางรายได้ เกิดความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมรวมทั้งปัญหาแรงงาน (ไม่) สัมพันธ์ในกระบวนการผลิตย่อมเกิดขึ้นบานปลายได้

ความพยายามที่จะเสนอแนะรัฐบาลให้มีนโยบายค่าจ้างและรายได้แห่งชาติ ไม่ใช่เรื่องใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้น แต่ได้เคยมีการจัดประชุมและเสนอต่อรัฐบาลมาประมาณ 20 ปีแล้ว **สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ** ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีสังกัดกระทรวงแรงงาน ได้มีการพิจารณาให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหลายครั้ง รวมถึงการเสนอให้มีการกำหนดนโยบายค่าจ้างและรายได้ด้วย

เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2529 สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

“ค่าจ้างเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เพราะค่าจ้างเป็นผลตอบแทนของแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่ง **ในช่วงเวลาที่ผ่านมารัฐบาลมิได้กำหนดนโยบายค่าจ้างและรายได้ให้ชัดเจน และมีแต่เฉพาะเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำในภาคเอกชนเท่านั้น** การบริหารและการกำหนดนโยบายค่าจ้างของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในประเทศ จึงเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ มิได้อยู่ในระบบหรือโครงสร้างอันเดียวกัน และขาดความสอดคล้องกับนโยบายด้านอื่น เช่น นโยบายในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน นโยบายส่งเสริม

การลงทุน เป็นต้น จึงก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวเช่นในปัจจุบัน รัฐบาลจึงควรที่จะเริ่มดำเนินการให้มีกลไก ในการกำหนดนโยบายค่าจ้าง รายได้และราคา ให้มีความสอดคล้องกันทั้งระบบ”

ต่อมาในวันที่ 27 – 28 ตุลาคม 2531 สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ได้จัดสัมมนาไตรภาคี เพื่อแสวงหาแนวทางในการกำหนดนโยบายค่าจ้างที่เหมาะสม เพราะเห็นว่าโครงสร้างค่าจ้างและรายได้ของ คนในภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจ ภาคเอกชนและเกษตรกรมีความแตกต่างกันมาก ผลการสัมมนามีความเห็นว่ ประเทศไทยสมควรที่จะมีการกำหนดนโยบายรายได้และค่าจ้าง โดยมีเป้าหมายในการกำหนดรวม 4 ประการ คือ

1. มุ่งลดความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนในเมืองและชนบท และระหว่างรายได้ของผู้ที่ทำงาน รับจ้างในแต่ละสาขาอาชีพ โดยมุ่งช่วยให้คนงานไร้ฝีมือได้รับค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรม
2. มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความสงบสุขในวงการอุตสาหกรรม โดยช่วยให้นายจ้างและ ลูกจ้างได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและกำหนดค่าจ้างที่เหมาะสม
3. มุ่งสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการจ้างงาน การเพิ่มประสิทธิภาพใน การผลิตและการเพิ่มผลิตภาพแรงงาน
4. มุ่งลดช่องว่างระหว่างความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ เพื่อสร้างความเป็นธรรมและ ป้องกันปัญหาแรงงาน ซึ่งกำลังทวีความรุนแรงขึ้น

**ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน** มีสถานะเป็นคำประกาศที่ไม่มีผลลงโทษรัฐที่ทำการละเมิด สิทธิมนุษยชนแต่ประการใด สหประชาชาติจึงได้จัดทำหลักการของปฏิญญาสิทธิมนุษยชน 30 ข้อ ให้อยู่ ในรูปของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อให้มีสภาพบังคับสำหรับประเทศที่ต้องการผูกพันตน ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งมีจำนวน 4 ฉบับที่ถือเป็นหลักในการคุ้มครองและส่งเสริม สิทธิมนุษยชน โดยประเทศไทยได้รับรองหรือเข้าเป็นภาคีของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้ง 4 ฉบับแล้ว คือ

1. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights หรือ ICESCR)
2. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights หรือ ICCPR)
3. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women หรือ CEDAW)
4. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child หรือ CRC)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) รับรองและประกาศโดยสมัชชาสหประชาชาติในวันที่ 10 ธันวาคม 2491 ปฏิญญาข้อ 23 ว่าด้วยสิทธิด้าน แรงงาน มีเนื้อหา 4 ข้อ ดังนี้

1. ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระในเงื่อนไขอันยุติธรรม และเป็นประโยชน์แห่งการงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน
2. **ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ**
3. **ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับเงินจ้างที่ยุติธรรมและเป็นประโยชน์ ที่จะให้ประกันแก่ตนเองและครอบครัวแห่งตน** ซึ่งความเป็นอยู่อันคู่ควรแก่เกียรติศักดิ์ของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็จะต้องได้รับวิถีทางคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วย
4. ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและที่จะเข้าร่วมสหพันธกรรมกรเพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รับรองโดยสมาชิกา สหประชาชาติ ในวันที่ 16 ธันวาคม 2509 ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2542 กติการะหว่างประเทศฯ ฉบับนี้ ข้อ 7 ว่าด้วยสภาพการจ้างและหลักประกันการทำงานที่ยุติธรรม มีเนื้อหา ดังนี้  
รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ ซึ่งประกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง

(ก) **ค่าตอบแทนขั้นต่ำให้แก่ผู้ทำงานทั้งปวง** ประกอบด้วย

1. **ค่าจ้างที่เป็นธรรมและค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากันโดยปราศจากความแตกต่างในเรื่องใด** โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีจะได้รับการประกันสภาพการทำงานที่ไม่ด้วยกว่าบุรุษ โดยได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่เท่าเทียมกัน

2. ความเป็นอยู่ที่เหมาะสมสำหรับตนและครอบครัวตามบทบัญญัติแห่งกติกานี้

(ข) สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ

(ค) โอกาสเท่าเทียมกันสำหรับทุกคนที่จะได้รับการส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าในการทำงานของตนในระดับที่สูงขึ้นตามที่เหมาะสม โดยไม่ขึ้นอยู่กับข้อพิจารณาใด นอกจากอาวุโสและความสามารถ

(ง) การพักผ่อน เวลาว่างและข้อจำกัดที่สมเหตุสมผลในเรื่องเวลาทำงานและวันหยุดเป็นครั้งคราว

**โดยได้รับค่าตอบแทน ตลอดจนค่าตอบแทนสำหรับวันหยุดทางการด้วย**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 **แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ** ซึ่งเป็นแนวทางสำหรับทุกรัฐบาลต้องดำเนินการ ตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน แดงต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งมีมาตราที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างและรายได้ คือ

มาตรา 83 รัฐต้องดำเนินการให้มีการกระจายรายได้**ได้อย่างเป็นธรรม**

มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม **รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม**

กระทรวงแรงงาน ได้ยกร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้แห่งชาติ พ.ศ. .... ขึ้น **เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และการบริหารจัดการด้านค่าจ้างและรายได้ของชาติให้มีความเหมาะสมและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น** เนื่องจากมีข้อเสนอแนะจากภาคเอกชน และผู้ใช้แรงงานให้มีการทบทวนกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดค่าจ้างให้มีความเหมาะสมและสะท้อนสภาพการจ้างที่เป็นจริงและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

**ปัญหา** คือ ไม่ได้มีการอธิบายความจำเป็นและเหตุผลชัดเจนว่าจะมีแนวคิดใหม่ หลักการใหม่ หรือนโยบายบริหารค่าจ้างและรายได้ของชาติให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไร? ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะตอบสนองการแก้ปัญหาการบริหารจัดการด้านค่าจ้างและรายได้ของชาติในประเด็นอะไรและอย่างไรได้บ้าง? พิจารณาร่างกฎหมายค่าจ้างและรายได้แล้ว มีสาระเป็นการปรับปรุงหมวดคณะกรรมการค่าจ้าง (มาตรา 78 ถึงมาตรา 91) แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาเป็นร่าง พ.ร.บ.ใหม่ ในลักษณะเพิ่มอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานหรือคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้มากขึ้น กล่าวคือ มีอำนาจกำหนดค่าจ้างตามการประเมินในแต่ละสาขาอาชีพ กำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้าง กำหนดค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ โดย**ไม่มี**อำนาจกำหนดค่าจ้างของลูกจ้างส่วนราชการและหน่วยงานอื่นของรัฐ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ใช้บังคับในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ไม่สามารถบริหารด้านค่าจ้างและรายได้ได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่? เพราะปัญหาอาจอยู่ที่ปริมาณและคุณภาพ ศักยภาพในการทำงานของบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างและกรรมการไตรภาคีที่เกี่ยวข้อง? หรือแนวคิดวิสัยทัศน์นโยบายบริหารค่าจ้างและรายได้ของรัฐบาล?

**ถ้าจำเป็นต้องมีกฎหมายใหม่ เราควรคำนึงถึงอะไรบ้าง?**

- (1) ควรพิจารณาถึงความสอดคล้องกับปฏิญญาสากล/กติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยรับรองเข้าเป็นภาคีแล้ว และความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- (2) เป้าหมายที่ชัดเจนของการมีกฎหมายใหม่ คืออะไร? จะใช้กฎหมายใหม่มุ่งไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงปัญหาอะไร ต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กับการปรับปรุงนโยบายหรือกฎเกณฑ์ แนวทางการบริหารอื่น ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง
- (3) จะมีแนวทางแก้ปัญหาการบริหารบังคับใช้กฎหมายในอนาคตอย่างไรบ้าง? ถ้าออกกฎหมายใหม่ขึ้นมาแล้ว แต่สภาพการบังคับใช้กฎหมายยังไร้ประสิทธิภาพต่อไป ก็คงจะไร้ประโยชน์ไม่สมตามเจตนารมณ์กฎหมายได้

ผู้เขียนมีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

**ประการที่ 1** ก่อนที่จะปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ต่อไป ในฐานะที่กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานรัฐ **ที่บริหารงานด้วยคุ้มครองแรงงาน/คุณภาพชีวิตแรงงาน**

ควรต้องพิจารณาให้กระจ่างว่า จะมียุทธศาสตร์ดำเนินการส่งเสริมให้มีการกระจายรายได้**อย่างเป็นธรรม** และแรงงานได้รับ**ค่าตอบแทนการทำงานที่เป็นธรรม** ตามรัฐธรรมนูญและหลักการสิทธิมนุษยชนอย่างไร? ความหมายความเข้าใจของค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรม และการกระจายรายได้**อย่างเป็นธรรม**ของกระทรวงแรงงานและภาคีที่เกี่ยวข้อง คืออะไร?

เช่น ควรจะกำหนดค่านิยามเกี่ยวกับ**อัตราค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นธรรม** **รายได้ที่เป็นธรรม** รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์เพื่อพิจารณาให้ได้ค่าจ้างและรายได้ที่เป็นธรรมอย่างไรบ้าง? **ความเหลื่อมล้ำ** ระหว่างค่าจ้างรายได้ของแรงงานภาคเอกชนกับภาครัฐราชการ ภาครัฐวิสาหกิจจะมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายอะไรบ้างที่จะปรับปรุงแก้ไขหรือเสนอแนะต่อรัฐบาลให้ดำเนินการ

## ประการที่ 2 ความล้มเหลวของการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กลไกตามกฎหมายใหม่จะช่วยได้หรือไม่? อย่างไร

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... กำหนดว่า “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ” หมายความว่าอัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งไม่ได้ทำให้เข้าใจความหมายความสำคัญของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

คำชี้แจงประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 6) เดือนธันวาคม 2548 สรุปได้ว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีวัตถุประสงค์คุ้มครองแรงงานที่มีลักษณะ ดังนี้

1. เป็นแรงงานไร้ฝีมือ
2. มีวุฒิการศึกษาไม่เกินชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทั้งผู้ที่เพิ่งจบการศึกษาใหม่หรือผู้ที่จบการศึกษามาหลายปีแล้ว แต่ไม่เคยทำงานหรือเคยทำมาแล้ว
3. ระยะเวลาการทำงานเท่ากับระยะเวลาการทำงานในปัจจุบัน**ไม่เกิน 1 ปี**
4. เพื่อให้แรงงานสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่ภาวะการครองชีพในปี 2549
5. แรงงานที่ทำงานมากกว่า 1 ปีขึ้นไป นายจ้างควรพิจารณาปรับค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างมากกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยปรับให้ตามทักษะฝีมือ หรือตามผลงานหรือตามผลิตภาพแรงงานที่เพิ่มขึ้น

คำชี้แจงประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำหลายฉบับจะมีข้อความที่เขียนต่อเนื่องมาตลอดว่า **นายจ้างไม่สมควรนำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาเป็นมาตรฐานในการขึ้นค่าจ้างประจำปี** หรือเป็นเกณฑ์ในการขึ้นค่าจ้างประจำปี

**ข้อสังเกต** คือ คำชี้แจงประกาศกระทรวงแรงงานทุกฉบับที่ต้องเขียนแนะนำให้นายจ้างเข้าใจว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือ **มุ่งคุ้มครองแรงงานฝีมือที่มีระยะเวลาการทำงานไม่เกิน 1 ปี ถ้าทำงานเกิน 1 ปี นายจ้างควรจะปรับค่าจ้างให้** ไม่ใช่ นำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาเป็นมาตรฐานหรือเป็นเกณฑ์การขึ้นค่าจ้างประจำปี หมายความว่านายจ้างส่วนใหญ่ไม่ยอมรับว่า ค่าจ้างขั้นต่ำคือค่าจ้างที่จ่ายแก่ลูกจ้างไร้ฝีมือเข้าทำงานไม่เกิน 1 ปีใช่หรือไม่? ควรมีการศึกษาว่ามีนายจ้างจำนวนมากน้อยเพียงใดที่ยอมปฏิบัติตาม? มีลูกจ้างจำนวน

มากนักน้อยเพียงใดที่ได้รับการขึ้นค่าจ้างโดยอิงการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่ว่าจะทำงานมากี่ปี จะมีปัจจัยเงื่อนไขอะไรที่ส่งเสริมให้เกิดการปรึกษาหารือระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือการรวมตัวต่อรองของลูกจ้างเพื่อนำไปสู่การยกระดับค่าจ้างและรายได้ในการทำงานให้เป็นธรรมสอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น รวมทั้งทักษะฝีมือ ผลการทำงานและผลิตภาพแรงงาน

**จึงจำเป็นที่รัฐบาลต้องมีนโยบายค่าจ้างและรายได้แห่งชาติที่เป็นธรรมที่บูรณาการกับนโยบายเพิ่มผลิตภาพและพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติอย่างมีประสิทธิภาพด้วย**

### ภาวะการกระจุกตัวแรงงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ

รายงานการวิจัยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่อง “Wage Policy and Labour Competitiveness in Thailand” ที่นำเสนอรัฐบาลไทยเมื่อเดือนธันวาคม 2541 ได้ระบุว่า การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีผลอย่างสำคัญต่อนโยบายค่าจ้างของสถานประกอบการ ทั้งนี้ เนื่องจากรายงานพบว่า **สถานประกอบการส่วนใหญ่มักใช้การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดในการปรับอัตราค่าจ้าง ขณะเดียวกันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ถูกกำหนดเป็นอัตราแรกรับพนักงานของสถานประกอบการ**

รายงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับข้างต้น แสดงให้เห็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และอัตราค่าจ้างทั่วไป กล่าวคือ ในช่วงทศวรรษหลังปี 1990 การเพิ่มของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นไปในอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างโดยทั่วไป ปรากฏการณ์เช่นนี้นำมาซึ่ง **ปัญหาการกระจุกตัวของลูกจ้างในระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (Wage Compression)** นั่นคือ สัดส่วนของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเทียบกับลูกจ้างทั้งหมด มีเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในปี 1992 (พ.ศ. 2535) ลูกจ้างส่วนใหญ่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ได้รับค่าจ้างไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือจากที่ต่ำกว่าจนถึงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาในภาพรวมทุกภูมิภาค ในช่วงระหว่างปี 1991 ถึงปี 1996 (พ.ศ. 2534 – 2539) **สัดส่วนของผู้ที่ได้รับค่าจ้างในอัตราขั้นต่ำเพิ่มขึ้น ขณะที่ผู้ที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่านั้น มีสัดส่วนลดลง ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนผู้ที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเติบโตจากการสืบคลานไปกลืนกิน สัดส่วนของผู้ที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ค่าจ้างโดยทั่วไปเพิ่มช้ากว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ**

ผลการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราค่าจ้างทั่วไปดังกล่าว ทำให้ลูกจ้างที่ทำงานมาเป็นเวลาหลายปี ยังคงได้รับค่าจ้างในอัตราไม่เกินค่าจ้างขั้นต่ำ รายงานการวิจัยของ ไอ แอล โอ ฉบับดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า มีลูกจ้างที่ทำงานระหว่าง 3 – 4 ปี ถึงร้อยละ 34 ที่มีค่าจ้างไม่เกินอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันแล้ว เป็นที่น่าสนใจว่า **สัดส่วนของค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อเทียบกับอัตราค่าจ้างทั่วไป ประเทศไทยมีสัดส่วนสูงที่สุด และเป็นสัดส่วนที่สูงมากเมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล** กล่าวคือ ในปี 1997 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั้งประเทศสูงถึงร้อยละ 60 ของอัตราค่าจ้างทั่วไป โดยที่ในปี 1998 สัดส่วนดังกล่าวสูงถึงร้อยละ 70 ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบกับร้อยละ 30 ในค่าจ้างเฉลี่ยภาคอุตสาหกรรมการผลิตของเกาหลีใต้ร้อยละ 33 ในชิลี ร้อยละ 27 ในเม็กซิโก ร้อยละ 26 ในบราซิล และร้อยละ 25 ในอาร์เจนตินา

### ประการที่ 3 หลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างที่โปร่งใสและเป็นธรรม กฎหมายใหม่จะช่วยให้ได้อย่างไร

ผลการศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดทำโครงสร้างค่าจ้างเงินเดือนภาคเอกชน โดยศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (เมษายน 2544) ที่เสนอต่อสำนักงาน คณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่า **ลูกจ้างส่วนใหญ่ต้องการให้สถานประกอบการมีการปรับค่าจ้างประจำปีโดยมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โปร่งใส และเป็นธรรมมากกว่าโครงสร้างค่าจ้าง** นอกจากนี้งานวิจัยยังพบว่า ในการจ่ายค่าจ้าง ระดับการศึกษาและอายุของลูกจ้าง ไม่ใช่ปัจจัยสำคัญ ในการกำหนดความแตกต่างของค่าจ้างสำหรับงานประเภทเดียวกัน

ประสบการณ์ติดตามการเคลื่อนไหวปรับค่าจ้างขั้นต่ำขององค์กรแรงงานที่ผ่านมา มีข้อสรุปว่า **ค่าจ้างขั้นต่ำ** กลายเป็นอัตราค่าจ้างขั้นสูง หรือเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปีของคนงานกรรมกรระดับล่าง ที่ต้องอานาจต่อรองจำนวนมาก ค่าจ้างขั้นต่ำจะปรับขึ้นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด? ซึ่งขาดที่พลังรวมตัว เคลื่อนไหวของกลุ่มสหภาพแรงงานในเขต กทม. และปริมณฑล และบรรยากาศการเมือง-การปกครองในแต่ละยุคสมัย บางสถานประกอบการอาจมีโครงสร้างค่าจ้างหรือเกณฑ์การขึ้นค่าจ้างของคนงาน แต่ก็ขึ้นเล็กน้อยในแต่ละปี บางแห่งถ้าไม่มีการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย จะไม่มีการปรับค่าจ้าง ที่สำคัญคือการขึ้นค่าจ้างของคนงานจำนวนมากไม่ว่าระดับใด? มักเป็นไปอย่างไร้หลักเกณฑ์ที่แน่ชัด โปร่งใส และไม่เป็นธรรม หากไม่มีสหภาพแรงงานที่มีศักยภาพหรือผู้แทนลูกจ้างที่แข็งขันในการเรียกร้องต่อรองหรือปรึกษาหารือกับฝ่ายจัดการเป็นประจำ

#### ข้อแตกต่างระหว่าง

คณะกรรมการค่าจ้าง ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน 2541

และร่าง พ.ร.บ.ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....

คณะกรรมการค่าจ้าง ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	ร่าง พ.ร.บ.ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....
<p>(1) ความหมายของ “ค่าจ้าง”</p> <p>เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ .....เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและวันลา ซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย</p>	<p>เพิ่มเติม - เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่าย.....</p> <p>.....ทั้งนี้ไม่ว่าจะกำหนด จำนวนหรือจ่ายในลักษณะใด หรือโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกอย่างไร</p>

<p><b>(2) จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง</b></p> <p>ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 5 คน</p>	<p><b>จำนวนและองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้</b></p> <p>ประธานกรรมการผู้แทนฝ่ายรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง เหมือนกับ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน 2541 และเพิ่มเติม - ผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน - ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ต้องมาจากรัฐวิสาหกิจไม่เกินฝ่ายละ 2 คน - ผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากการร่วมกันคัดเลือกของผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง</p>
<p><b>(3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง</b></p> <p>(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายค่าจ้าง</p> <p>(2) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ข้อเสนอแนะภาคเอกชนเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างและการปรับค่าจ้างประจำปี</p> <p>(3) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน</p> <p>(4) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสมแก่สภาพเศรษฐกิจและสังคม</p> <p>(5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพัฒนาระบบค่าจ้าง</p> <p>(6) ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ในภาคเอกชน</p> <p>(7) รายงานเสนอรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้งเกี่ยวกับภาวะค่าจ้างและแนวโน้มของค่าจ้างตลอดจนมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการ</p>	<p><b>อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้</b></p> <p>(1) เสนอความเห็นและให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนา ค่าจ้างและรายได้</p> <p>(2) กำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี</p> <p>(3) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน</p> <p>(4) กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสม</p> <p>(5) กำหนดอัตราค่าจ้างตามการประเมิน</p> <p>(6) กำหนดค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ</p> <p>(7) ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป</p>
<p><b>(4) วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ</b></p> <p>คราวละ 2 ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกก็ได้</p>	<p>คราวละ 2 ปี ดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้</p>

<p>(5) การพ้นจากตำแหน่งกรรมการ มาตรา 8(3) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะขาด ประชุมตามที่กำหนดตามครั้งติดต่อกันโดยไม่มี เหตุอันสมควร</p>	<p>มาตรา 10(3) คณะรัฐมนตรีให้ออก</p>
<p>(6) ขอบเขตการประกาศใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะกำหนด ให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใด ประเภทหนึ่ง หรือ ทุกประเภทหรือในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งก็ได้</p>	<p>คณะกรรมการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้าง พร้อมทั้งรายละเอียดต่าง ๆ โดยจะให้มีผลใช้บังคับ แก่กิจการหรืองานหรือสาขาอาชีพประเภทใด เพียงใดในท้องที่ใดก็ได้ตามที่เห็นสมควร คณะกรรมการอาจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ รายชั่วโมงสำหรับลูกจ้างที่ทำงานไม่เต็มเวลาก็ได้</p>

## เอกสารประกอบการเขียน

กระทรวงแรงงาน สำนักงานสภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, 2547  
27 ปี สภาพัฒนาการเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ.

คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.), 2544 **สิทธิมนุษยชน รวบรวมสนธิสัญญา  
สิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ** จัดพิมพ์โดย มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท  
และ กปส. (ศราวดี ประทุมราช บรรณาธิการ)

คำชี้แจงประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

แล ดิลกวิทยรัตน์, 2543 **“นโยบายค่าจ้างและการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย”**

เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคีระดับชาติ เรื่อง **แรงงานสัมพันธ์ในประเทศไทย  
ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์** จัดโดย สถาบันวิจัยประชากร และสังคม  
มหาวิทยาลัยมหิดล ร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสถาบัน  
แรงงานประเทศญี่ปุ่น (JIL), วันพุธที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2543 ณ ห้องกมลทิพย์ ชั้น 2  
โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ (กุศล สุนทรธาดา และจิริกิต บุญชัยวัฒนา บรรณาธิการ)

## สรุปผลการสัมมนา

ประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ....

วันที่ 30 มิถุนายน - 1 กรกฎาคม 2549

ณ โรงแรมใบหยก พัทยา จังหวัดชลบุรี

การจัดสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน - 1 กรกฎาคม 2549 ณ โรงแรมใบหยก พัทยา จังหวัดชลบุรี เป็นการนัดประชุมนาร่อง โดยใช้งบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ประกอบด้วย คณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 16 คณะอนุกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกรุงเทพมหานคร คณะอนุกรรมการโครงสร้างภาคเอกชน ผู้แทนจากองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง สถานประกอบกิจการ สมาคมวิชาชีพ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และประชาชนที่สนใจ รวมประมาณ 80 คน

1. รองปลัดกระทรวงแรงงาน (นายไพศาล พฤฒิพร) เป็นประธานในพิธีเปิด และบรรยายเรื่อง ทิศทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศไทย ซึ่งได้กล่าวว่าค่าจ้างได้มีการกำหนดครั้งแรกในปี 2515 ปัจจุบันได้มีการตั้งคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด คณะอนุกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง และคณะอนุกรรมการโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชน เพื่อศึกษาและให้ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดทำประกาศอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงและอัตราค่าจ้างตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน เพื่อเป็นแนวทางในการจ่ายค่าจ้างของสถานประกอบกิจการ รวมทั้งได้เน้นความสำคัญของการสำรวจข้อมูลและความสำคัญของข้อมูล ซึ่งจะช่วยในการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายค่าจ้างและรายได้ให้มีประสิทธิภาพ

2. การอภิปรายบนเวที เรื่อง “ร่าง พระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... จะอำนวยความสะดวกให้แก่ นายจ้างและลูกจ้างได้อย่างไร” โดย นายมนูญ ปุณณกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน นายบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิธรรมดี พงศ์พจน์ นายสมพงษ์ นครศรี ประธานกิตติมศักดิ์และสมาชิกสภาองค์กรนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย นายพนัส ไทยล้วน ประธานสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ดำเนินรายการโดย นายกำจร นาคชื่น ผู้อำนวยการสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้อภิปรายมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ อาทิ

2.1 ควรต้องมีการนิยามความหมายของค่าจ้างและรายได้ให้ชัดเจน และครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบและ แรงงานเหมาช่วงด้วย

2.2 ควรเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้าง ในการกำหนดค่าจ้างตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงานและวุฒิการศึกษา

2.3 สาระของพระราชบัญญัติจะต้องครอบคลุมเรื่องการลดความแตกต่างด้านรายได้ของคนในเมืองและชนบท ส่งเสริมสันติสุขในวงการอุตสาหกรรม ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนและลดปัญหาด้านแรงงาน ให้การคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรและประมง เป็นต้น

2.4 ควรกำหนดค่าจ้างให้สอดคล้องกับผลิตภาพแรงงาน ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

2.5 โครงสร้างค่าจ้างควรแยกออกจากสวัสดิการและค่าจ้างภาคเอกชนควรสอดคล้องกับภาครัฐและสภาพเศรษฐกิจ

2.6 ควรมีการกำหนด Thai Vocational Standard เพื่อใช้เทียบเคียงกับการกำหนดค่าจ้างของแรงงานและส่งเสริมให้มีการพัฒนาทักษะ ฝีมือให้สูงขึ้น

2.7 ควรให้ความสำคัญกับการกำหนดค่าจ้างประจำปีมากกว่าการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทุกปี

2.8 ในมาตรา 7 การกำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการค่าจ้าง ฯ อาจทำให้มีอำนาจเหนือนายจ้างและลูกจ้าง จึงควรตัดออกไป

2.9 ในมาตรา 10 (3) กำหนดให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ออกมีข้อสังเกตว่าหากคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งจะมีผลให้คณะกรรมการต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย

2.10 ในมาตรา 11 ในการประชุมเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้าง จะต้องมีการประชุมเข้าประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 หากกรรมการฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างไม่มาประชุม จะมีทางออกอย่างไร

3. ในวันที่สองของการสัมมนา ในภาคเช้าเป็นการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... โดย นางสาวศุภมาส นาคชื่น ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง และการแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนา เป็น 2 กลุ่ม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างฯ โดยมี นางสาวศุภมาส นาคชื่น ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย และนางเพชรรัตน์ สินอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นวิทยากรกลุ่ม สรุปในภาพรวมได้ดังนี้

3.1 ให้ตัดนิยามคำว่ารายได้ ออกจากชื่อร่างพระราชบัญญัติและเสนอให้เปลี่ยนเป็นร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างแรงงานแห่งชาติ พ.ศ. .... โดยตัดคำว่ารายได้ออกในทุกมาตราที่มีคำว่ารายได้ปรากฏอยู่

3.2 ร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ให้ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากมีกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว และให้ตัดทุกมาตราที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจออกด้วย

3.3 ในหมวด 1 ให้ตัดผู้ทรงคุณวุฒิออกไป เนื่องจากเห็นว่าผู้แทนภาครัฐเป็นผู้ทรงคุณวุฒิอยู่แล้ว ในขณะที่ที่ประชุมกลุ่มย่อยอีกกลุ่มหนึ่งเห็นควรให้มีไว้ เพื่อให้ข้อมูล ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างของคณะกรรมการฯ แต่ไม่มีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนน

3.4 มาตรา 5 ให้ตัดนิยาม “อัตราค่าจ้าง”

3.5 ให้ตัดมาตรา 7 ออก โดยนำมาตรา 78 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฯ มาใช้แทน

3.6 มาตรา 9 ให้ตัดคำว่า “ซึ่ง ครอบคลุมแต่งตั้ง” ออกในทุกที่ที่ปรากฏ ให้เปลี่ยนวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการเป็นคราวละ 3 ปี และมีวาระติดต่อกันได้ไม่เกิน 2 วาระ

3.7 ในมาตรา 10 ให้ตัดข้อความในข้อ (3) และเพิ่มข้อความ “ขาดประชุม 2 ครั้ง ติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันควร”

3.8 มาตรา 8 (4) เพิ่มข้อความ.....ตามความเหมาะสมและเป็นธรรม และ (8) แก้ไขข้อความบรรทัดที่ 2 “ตามที่คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมอบหมาย” เป็น “ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย”

3.9 มาตรา 17 บรรทัดที่ 2 ให้ตัดคำว่าขั้นต่ำออกเหลือเพียงคำว่า อัตราค่าจ้าง

3.10 มาตรา 19 วรรค 3 ให้ใช้มาตรา 88 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฯ แทนและเพิ่มข้อความต่อท้าย “ภายใน 30 วันนับตั้งแต่คณะกรรมการ ฯ มีมติ”

3.11 มาตรา 28 บรรทัดที่ 3 เพิ่มข้อความที่ขีดเส้นใต้ “สะดวกตามเหตุอันควร”

3.12 มาตรา 31 แก้ไขข้อความ “ผู้รับผิดชอบ” ในบรรทัดที่ 2 เป็น “ผู้รับมอบอำนาจ”

## สรุปผลการสัมมนา

ประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ภาคเหนือ

วันที่ 27 - 28 กรกฎาคม 2549

ณ โรงแรมเชียงใหม่ ฮิลล์ 2000 จังหวัดเชียงใหม่

ในการจัดสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ครั้งที่ 1 ภาคเหนือ ระหว่างวันที่ 27 - 28 กรกฎาคม 2549 ณ โรงแรมเชียงใหม่ฮิลล์ 2000 จังหวัดเชียงใหม่ ครั้งนี้เริ่มการสัมมนาเวลา 09.00 น. โดยมีนายมนูญ ปุญญฤทัยกร ที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานในพิธีเปิด และนายชัยวัชรน์ เกิดผล ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์ กล่าวรายงาน ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดกำแพงเพชร เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครสวรรค์ น่าน พะเยา พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน สุโขทัย อุตรดิตถ์ อุทัยธานี ผู้แทนองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง สถานประกอบการ สมาคมวิชาชีพ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจนักวิชาการ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานและประชาชนที่สนใจ จำนวน 177 คน สรุปผลการสัมมนาได้ดังนี้

1. ช่วงเช้าเป็นการบรรยาย เรื่อง ทิศทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ ของประเทศไทย โดยนางเพชรรัตน์ สินอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งได้กล่าวถึงความจำเป็นมา วัตถุประสงค์ ความสำคัญของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนการดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ครั้งแรกในปี 2515 และจนถึงปัจจุบันมีการประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว จำนวน 37 ฉบับ สำหรับแนวทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ กระทรวงแรงงาน และคณะกรรมการค่าจ้างได้มีการดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับค่าจ้างประจำปีแก่ภาคเอกชน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงสำหรับนักเรียน นักศึกษา การจัดทำอัตราค่าจ้างตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน การจัดทำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชนตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน การสำรวจค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม ปี 2549 การสำรวจรายได้รายจ่ายของครัวเรือนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงภาคแรงงาน การจัดทำผลิตภาพแรงงานและการจัดทำร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ซึ่งสิ่งต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และที่จะทำต่อไปก็หวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง จากนั้น นางสหทัย นากชื่น ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย ได้นำเสนอร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ซึ่งได้กล่าวว่ร่าง พ.ร.บ.ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ได้แยกออกมาจากพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ยังคงเหมือนกฎหมายเดิม แต่ได้มีการปรับปรุงบางส่วน อย่างเช่น ในเรื่องค่านิยาม องค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งแต่เดิมมีกรรมการ 15 คน แต่กรรมการตามร่างใหม่มี 20 คน โดยกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

จากฝ่ายละ 5 คน ให้ปรับลดฝ่ายละ 2 คน แต่ให้เพิ่มกรรมการที่มาจากภาครัฐวิสาหกิจ ฝ่ายละ 2 คนแทน และให้มีกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ อีก 5 คน ฯลฯ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ได้เพิ่มอำนาจ ในการกำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี การกำหนดค่าจ้างลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ซึ่งในการ ประชาพิจารณ์ร่าง พ.ร.บ.ฯ จึงขอให้ผู้เข้าสัมมนาช่วยกันแสดงความคิดเห็นเพื่อนำข้อสรุปที่ได้ไปปรับปรุงร่าง พ.ร.บ.ฯ ให้มีความสมบูรณ์ต่อไป

2. ช่วงบ่าย เป็นการอภิปรายบนเวที เรื่อง “ร่าง พระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... จะอำนวยความสะดวกให้แก่ นายจ้างและลูกจ้างได้อย่างไร” โดย นายมนูญ ปุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน นายบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิธรรมาภิบาล นายปิ่นพงษ์ ชาดิชนา เลขาธิการองค์การนายจ้างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและพาณิชย์แห่งประเทศไทย นายพนัส ไทยล้วน ประธานสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย ดำเนินรายการโดย นางนทีทิพย์ ทองเขื่อน ผู้อำนวยการสำนักคดีชนิเศรษฐกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งผู้อภิปรายมีข้อคิดเห็น อาทิ

2.1 นายมนูญ ปุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมายมีความเห็นว่า ค่าจ้างมีความสำคัญต่อ นายจ้าง ลูกจ้าง โดยเป็นสิ่งจูงใจให้ลูกจ้างเกิดการ ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้นายจ้างได้ผลผลิต อย่างคุ้มค่า ดังนั้น ในการประชาพิจารณ์ร่าง พระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ควรมองให้รอบด้าน และแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้ได้ข้อสรุป สามารถนำมาปรับปรุง ร่าง พ.ร.บ.ฯ ให้สมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.2 นายบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิธรรมาภิบาลมีความเห็นว่า ในการยกร่าง พ.ร.บ.ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ควรมีการอธิบายความจำเป็นเหตุผลที่ชัดเจนว่าจะมีแนวคิดใหม่ หลักการใหม่ เพื่อนโยบายในการบริหารค่าจ้างและรายได้ ให้มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพอย่างไร จะตอบสนองการแก้ปัญหาการบริหารจัดการอัตราค่าจ้างและรายได้ของชาติในประเด็นอะไร และอย่างไรบ้าง และเห็นว่ากรยกร่าง กฎหมายใหม่ ควรสอดคล้องกับปฏิญญาสากล / กติกาสากล ระหว่างประเทศด้าน สิทธิมนุษยชน เป้าหมายต้องชัดเจน จะมีแนวทางการแก้ปัญหาการบริหารบังคับใช้กฎหมายในอนาคต อย่างไรบ้าง เพราะหากออกกฎหมายมาแล้ว แต่การบังคับใช้ยังไร้ประสิทธิภาพคงจะไร้ประโยชน์ไม่สมกับ เจตนารมณ์ของกฎหมาย และเสนอว่าในร่าง พ.ร.บ.ควรมีคำอธิบายที่มาของการยกร่าง ควรมีการประชาสัมพันธ์ ร่าง พ.ร.บ.ฯ ทางสื่อต่าง ๆ รวมทั้งเว็บไซต์กระทรวง เพื่อให้องค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง สถานประกอบการ ผู้เกี่ยวข้อง ได้ช่วยกันแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงต่อไป

2.3 นายปิ่นพงษ์ ชาดิชนา เลขาธิการองค์การนายจ้างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและพาณิชย์แห่งประเทศไทย เห็นด้วยกับการยกร่าง พ.ร.บ.ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... แต่อย่างไรก็ดีในบาง มาตราควรมีการปรับปรุงใหม่ ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้ ที่กำหนดให้มีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง จำนวนไม่เกินฝ่ายละ 2 คน ที่มาจากรัฐวิสาหกิจมาเป็น กรรมการค่าจ้างโดยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งที่ชัดเจน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

จำนวน 5 คน ไม่เห็นด้วย เพราะอาจไม่เป็นกลางหรือเป็นตัวของกลุ่มผลประโยชน์ แต่หากจะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ มาให้ข้อมูล ให้ความรู้เป็นครั้งคราวน่าจะดีกว่า

2.4 นายพนัส ไทยล้วน ให้ความเห็นว่า ในร่าง พ.ร.บ. ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... บางประเด็น บางมาตรายังไม่ชัดเจน และยังมีข้อขัดแย้งอยู่ ดังนั้น ในการประชาพิจารณ์ร่าง พ.ร.บ. ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ผู้เข้าสัมมนาควรต้องคอยละเอียดถี่ถ้วน ทยอยยกตัวอย่างเช่น ใน ม.8 (6) ที่ให้คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดค่าจ้างลูกจ้างรัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งคำว่าลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ หมายถึงลูกจ้างระดับใด หรือทุกคน เป็นต้น

3. ในวันที่สองของการสัมมนา เป็นการแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนา เป็น 3 กลุ่ม เพื่อพิจารณาร่างพ.ร.บ. ค่าจ้างฯ โดยมี นายมนูญ ปุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย นางสัททยา นากชื่น ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย และนางเพชรรัตน์ สินอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นวิทยากรกลุ่ม ซึ่งสรุปผลการประชาพิจารณ์ร่าง พ.ร.บ.ฯ ของแต่ละกลุ่ม ได้ดังนี้

#### กลุ่มที่ 1

(1) ควรมีร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากมีความยืดหยุ่นมากกว่ากฎหมายเดิมและยืนยันชื่อพระราชบัญญัติตามร่าง

(2) ร่างพระราชบัญญัตินี้ควรใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชนเท่านั้น

(3) นิยามค่าจ้างควรเหมือนกับนิยามคำว่าค่าจ้างของ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน 2541

(4) ควรมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้ ในส่วนกรรมการฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเห็นด้วยว่าควรมาจากภาครัฐวิสาหกิจฝ่ายละ 1 คน

(5) การลงมติในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ควรกำหนดไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่เข้าประชุม

(6) เสนอให้มีกรณำเรื่องสวัสดิการมากำหนดในร่าง พ.ร.บ. นี้ด้วย

(7) ควรมีมาตรการจูงใจให้มีการปฏิบัติตามร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ ในกรณีที่นายจ้างรายใดที่มีการจัดทำโครงสร้างค่าจ้างในธุรกิจของตนเอง

(8) การกำหนดอัตราค่าจ้างให้มีผลบังคับใช้ในวันที่คณะกรรมการค่าจ้างขึ้นต่่าจังหวัดกำหนด และให้รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกับการกำหนดอัตราค่าจ้างภายใน 15 วัน

(9) ควรแก้ไขโทษปรับในกรณีที่นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนให้ลงโทษปรับตั้งแต่ 20,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000 บาท

(10) ในการดำรงตำแหน่งของอนุกรรมการค่าจ้างขึ้นต่่าจังหวัด ฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างได้ออกระเบียบกำหนดให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี และสามารถได้รับการแต่งตั้งที่วาระก็ได้

## กลุ่มที่ 2

(1) ชื่อ ให้ตัดคำว่า รายได้ ออก โดยเปลี่ยนเป็น พ.ร.บ.ค่าจ้าง พ.ศ. ....

(2) มาตรา 4 ให้ตัดคำว่า ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ

(3) มาตรา 5 - ลูกจ้าง ให้หมายถึงบุคคลไม่ใช่นิติบุคคล  
- คำว่า ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ให้เปลี่ยนเป็น ไม่ว่าจะเรียกชื่อ

การจ้างอย่างไร

- ให้ตัดคำนียาม รายได้ ออก  
- คณะกรรมการค่าจ้าง หมายความว่า คณะกรรมการค่าจ้าง ตัดคำว่า

รายได้ ออก

(4) หมวด 1 ให้ตัดคำว่า รายได้ ออก

(5) มาตรา 7 - กรรมการฝ่ายภาครัฐ ให้ระบุตำแหน่งอื่นที่ไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือเทียบเท่า จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สามารถนำไปแต่งตั้งตามอำนาจหน้าที่ ใน ม.14 / ม.15)

- ผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่ให้เป็นกรรมการแต่แต่งตั้งในฐานะเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการค่าจ้างแทน

- ให้ตัดวรรค 2 , 4 และ 5 ใน ม.7

- ในวรรค 3 ให้กระทรวงแรงงานเป็นผู้ออกระเบียบ

(6) มาตรา 8 (2) - ให้เปลี่ยนเป็นข้อเสนอแนะหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี

(โยงไป ม.22) ให้ตัด (2)

- เพิ่มอำนาจหน้าที่ ในการแต่งตั้งที่ปรึกษาจากผู้ทรงคุณวุฒิ

(7) มาตรา 10 - ให้ตัดข้อความ ใน(3) ออก แต่ให้แก้ไขเป็น ขาดประชุมตามที่

กำหนด 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

(8) ข้อความในมาตรา 11 ให้ตัดออก แต่ให้นำข้อความในมาตรา 82 จาก พ.ร.บ.

คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมวด 6 แทน

(9) มาตรา 14 คำว่าให้คณะกรรมการทราบ ตัดคำว่า ให้ และทราบ ออก

(10) มาตรา 22 ให้เปลี่ยนเป็น ข้อเสนอแนะ ตาม ม.8 (2)

(11) มาตรา 31 ให้ตัดคำว่า และผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ออก

## กลุ่มที่ 3

(1) ให้ตัดคำว่า “รายได้”

(2) เปลี่ยนชื่อ พ.ร.บ. เป็น “พระราชบัญญัติค่าจ้างแรงงานแห่งชาติ”

(3) มาตรา 4 ไม่รวมถึง รัฐวิสาหกิจ

(4) มาตรา 5

- “นายจ้าง” ให้ครอบคลุมบริษัทรับเหมาด้วย
- “รายได้” ตัดคำว่ารายได้ออกทั้งวรรค
- “อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน” ตัดออกทั้งวรรค

(5) หมวด 1 มาตรา 7 ให้คงผู้ทรงคุณวุฒิไว้เหมือนเดิม

(6) มาตรา 8 (2) ให้แก้คำว่าประจำปี

(7) มาตรา 8 (3) และ (6) ตัดออกโดยอัตโนมัติตามมาตรา 3 และ 4

(8) มาตรา 8 (4) ให้เพิ่ม ตามความเหมาะสมและเป็นธรรม

(9) มาตรา 9 ให้คงไว้ วาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี

(10) มาตรา 10

- ให้คงเดิม (3) ไว้ตามเดิม
- เพิ่ม (7) ขาดประชุม 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร

(11) มาตรา 19 วรรค 3 ตัด “รัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ” เพิ่ม “ให้รัฐมนตรีลงนาม

ภายใน 15 วัน”

(12) มาตรา 21 ให้ปรับปรุงการตีประกาศ โดยเพิ่มข้อยกเว้นสำหรับสถานประกอบการขนาดเล็กโดยอนุโลม เพื่อให้ สอดคล้องกับมาตรา 27

(13) มาตรา 22 ตัดคำว่า “ประจำปี” ออก ..... นายจ้าง “ควร” ยึดถือ.....

4. ข้อเสนออื่น ๆ ของผู้เข้าสัมมนา

4.1 เสนอให้มีการแบ่งโซนจังหวัด โดยให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามความแตกต่างของลักษณะพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่นของจังหวัด โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่นักลงทุนไม่นิยมไปลงทุนแต่เป็นแหล่งวัตถุดิบ เนื่องจากหากมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ต่ำกว่าพื้นที่อื่นในจังหวัด อาจจูงใจให้นักลงทุนไปลงทุนเพราะค่าจ้างถูกกว่า ใกล้แหล่งวัตถุดิบ ทำให้เกิดการกระจายรายได้ เป็นการป้องกันการเคลื่อนย้ายแรงงาน

4.2 เสนอให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานให้ลูกจ้างให้เหมาะสมกับอัตราค่าจ้างที่ปรับสูงขึ้น

4.3 เสนอว่าเมื่อมีการประชาพิจารณ์ ครบทุกภาคทั่วประเทศแล้ว ควรส่งให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้พิจารณาอีกครั้ง โดยอาจลงในเว็บไซต์ของกระทรวงแรงงาน

4.4 ในการประชุมร่าง พ.ร.บ.ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ควรมีการส่งเอกสารให้ผู้เข้าประชุมได้มีการพิจารณาร่างล่วงหน้า ประมาณ 1-2 สัปดาห์

4.5 ควรมีการเปรียบเทียบ ร่างพ.ร.บ.ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ฉบับใหม่ ข้อดี-ข้อเสีย

## สรุปผลการสัมมนา

ประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วันที่ 10 - 11 สิงหาคม 2549

ณ โรงแรมริมปาว จังหวัดกาฬสินธุ์

ในการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ครั้งที่ 2 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระหว่างวันที่ 10 - 11 สิงหาคม 2549 ณ โรงแรมริมปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ มีผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ จำนวน 226 คน ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา บุรีรัมย์ มหาสารคาม มุกดาหาร ยโสธร ร้อยเอ็ด เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ หนองคาย หนองบัวลำภู อุดรธานี อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ ผู้แทนองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง สถานประกอบกิจการ สมาคมวิชาชีพ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และประชาชนที่สนใจ โดยมี นายวิโรจน์ จิวะรังสรรค์ รองผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นผู้กล่าวต้อนรับผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ นายบุญ บุญฤทธิกร ที่ปรึกษากฎหมาย เป็นประธานในพิธีเปิด และนางเพชรรัตน์ สีนอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นผู้กล่าวรายงานสรุปผลการสัมมนาได้ดังนี้

1. การบรรยายพิเศษ เรื่อง ทิศทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศไทย โดยนางเพชรรัตน์ สีนอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งได้กล่าวถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ ความสำคัญของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างได้มีประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่ พ.ศ. 2516 - ปัจจุบัน จำนวน 37 ฉบับ สำหรับแนวทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ในปัจจุบัน - อนาคต กระทรวงแรงงานและคณะกรรมการค่าจ้างได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงสำหรับนักเรียน นักศึกษา การจัดทำอัตราค่าจ้างอ้างอิงตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน การสำรวจค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งในอนาคตจะดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับค่าจ้างประจำปีแก่ภาคเอกชน และจัดทำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชน รวมทั้งกำหนดอัตราค่าจ้างตามการประเมิน และกำหนดอัตราค่าจ้างตามประเภทของงาน / สาขาอาชีพ

2. การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... โดย นายบุญชัย ชันดิยานุวัฒน์ ได้นำเสนอให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ทราบว่า ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ฉบับนี้ ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยยกเลิกความในหมวด 6 คณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่ยังคงเหมือนเดิม สำหรับส่วนที่ปรับปรุงเพิ่มขึ้นใหม่ ได้แก่

2.1 นิยามศัพท์ เช่น รายได้ การประเมิน อัตราค่าจ้าง อัตราค่าจ้างตามการประเมิน

2.2 คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน

2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

- เสนอความเห็นและให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาค่าจ้างและรายได้

- กำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี

- กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน

- กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสม

- กำหนดอัตราค่าจ้างตามการประเมิน

- กำหนดค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ

- ให้คำแนะนำด้านวิชาการ และแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป

- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.4 องค์กรประชุมในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง

2.5 บทกำหนดโทษ

3. การอภิปราย เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... จะอำนวยความสะดวกให้แก่ นายจ้างและลูกจ้างอย่างไร” โดย นายมนูญ ปุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย นายบัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิอารมณพงศ์พิงัน นายสมพงษ์ นครศรี ประธานกิตติมศักดิ์สภาองค์กรนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย นายพนัส ไทยล้วน ประธานสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย เป็นผู้ร่วมอภิปราย และ นายกำจร นากชื่น ผู้อำนวยการสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย ซึ่งผู้อภิปรายได้ให้ข้อคิดเห็น ดังนี้

3.1 นายมนูญ ปุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย มีความเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ควรพิจารณาในภาพรวมทั้งหมดว่าค่าจ้างควรจะเป็นอย่างไร โครงสร้างค่าจ้างของแต่ละสาขาอาชีพควรพิจารณาในลักษณะใด อะไรที่ถือว่าเป็นค่าจ้าง อะไรที่ถือว่าเป็นรายได้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ควรใช้กับรัฐวิสาหกิจหรือไม่ อย่างไร ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับอัตราค่าจ้างประจำปีหรือไม่ ถ้ามีแล้วจะถือว่าเป็นการแทรกแซงหรือไม่ ควรพิจารณาให้รอบด้าน และแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้ได้ข้อสรุป สามารถนำมาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติให้สมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3.2 นายบัณฑิต รัชชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิอารมภ์พงศ์พันธุ์ มีความเห็นว่า ค่าตอบแทนในการทำงาน แบ่งออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ เป็นค่าตอบแทนในการทำงาน เช่น ค่าจ้าง และเงินเดือน เป็นค่าตอบแทนจูงใจหรือแปรผัน เช่น โบนัส หุ้น และเป็นค่าตอบแทนเกื้อหนุนหรือผลประโยชน์ในการทำงาน เช่น ค่าเช่าบ้าน สหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งการออกกฎหมายแต่ละฉบับจะต้องให้ความเป็นธรรมและสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ดังนั้น พระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้จะต้องคุ้มครองค่าตอบแทนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ต้องคำนึงถึงความมั่นคง ความก้าวหน้าในสาขาอาชีพ และคุ้มครองในเรื่องสิทธิแรงงานทั่วไป ยกเว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น หักเงินเข้ากองทุนประกันสังคม หักเงินภาษี ณ ที่จ่าย สำหรับค่าจ้างประจำปีควรให้เป็นเรื่องของกลไกการเจรจาต่อรอง

3.3 นายสมพงศ์ นครศรี ประธานกิตติมศักดิ์สภาองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย มีความเห็นว่า ค่าจ้างขั้นต่ำไม่ควรกำหนดทุกปี ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวที่มีการกำหนดทุกปี การปรับค่าจ้างประจำปี คนที่มีวุฒิการศึกษามีสิทธิเลือกงาน ลูกจ้างที่ทำงานเกิน 1 ปี มีสิทธิได้รับการปรับค่าจ้างประจำปี ถ้าหากลูกจ้างได้รับค่าจ้างไม่คิดหรือไม่ได้รับการปรับค่าจ้างก็ควรลาออกหางานใหม่ที่ให้ค่าจ้างดีกว่า การออกกฎหมายใหม่เป็นความปรารถนาดีที่อยากจะเห็นภาพการจ่ายค่าจ้างอย่างเป็นธรรมให้แก่ลูกจ้างในอนาคต ดังนั้น ควรร่วมกันหาหรือว่ากฎหมายควรเขียนออกมาในแนวไหน เพื่อให้การกำหนดอัตราค่าจ้างมีความเหมาะสมกับตำแหน่ง

3.4 นายพนัส ไทยล้วน ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่า ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีมุมมองที่แตกต่างกัน แม้แต่เรื่องรายได้ เพราะรายได้ได้ถูกนำมารวมอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ การขยายการบังคับใช้ให้ครอบคลุมรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครั้งที่ผ่านมามีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ตลอดจนองค์ประกอบของผู้แทน หลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี ค่าจ้างรายชั่วโมง และโครงสร้างค่าจ้างที่ควรมีมานานนับ 10 ปีแล้ว คำนิยามต่าง ๆ ที่ถูกต้องและเหมาะสม การได้มาซึ่งกรรมการฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างต้องมาจากการเลือกตั้ง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ขอให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาคุณอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพราะจะได้กฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อทุกคน

3.5 วันที่สองของการสัมมนาฯ การแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนาออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... โดยมี นายบุญ บุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย เป็นวิทยากรประจำกลุ่มที่ 1 นางสหทัย นาคชื่น ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย เป็นวิทยากรประจำกลุ่มที่ 2 และนางเพชรรัตน์ สินอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นวิทยากรประจำกลุ่มที่ 3 ซึ่งสามารถสรุปผลการประชุมกลุ่มย่อยของแต่ละกลุ่มได้ดังนี้

### กลุ่มที่ 1

1) มาตรา 1 ชื่อพระราชบัญญัติ มี 2 ความเห็น

- ความเห็นที่ 1 เปลี่ยนชื่อโดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติค่าจ้าง”

- ความเห็นที่ 2 ใช้ชื่อเดิม “พระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้” โดยคงคำว่ารายได้

ไว้เพื่อประโยชน์แก่ลูกจ้าง

2) มาตรา 4

- ให้เพิ่มในส่วนของลูกจ้างที่รัฐจ้าง และต้องมีส่วนเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง

ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

- ตัดคำว่า “ทั้งนี้ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ”

3) มาตรา 5 ความหมายของคำว่า “ค่าจ้าง” มี 2 ความเห็น

- ความเห็นที่ 1 ค่าจ้าง หมายถึง เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวัน เวลาทำงานปกติ ไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงาน ตามพระราชบัญญัติเดิม

- ความเห็นที่ 2 คือ เงินทุกประเภท ยังคงไว้เหมือนเดิม

4) มาตรา 7 ควรมีคำว่า “ขึ้นคณะหนึ่ง” ต่อท้ายจากคำว่า “คณะกรรมการค่าจ้าง

และรายได้”

5) มาตรา 8 การกำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี มี 2 ความเห็น

- ความเห็นที่ 1 ควรดูจากสภาพผลประกอบการด้วย

- ความเห็นที่ 2 ควรมีไว้คงเดิมดีแล้ว

6) มาตรา 11

- วรรคแรกเพิ่ม “กรรมการฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละ 2 คน”

- วรรคสองเพิ่ม “กรรมการฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละ 3 คน”

### กลุ่มที่ 2

1) มาตรา 1 ให้คงชื่อ “พระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้” ไว้ตามเดิม

2) มาตรา 4 ควรตัด คำว่า “ทั้งนี้ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ” ออก

3) มาตรา 5 คำนิยาม “นายจ้าง” ให้หมายความรวมถึง การว่าจ้างด้วยวิธีเหมาค่าแรงด้วย

4) มาตรา 7 ให้ “ผู้ทรงคุณวุฒิ” เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ และไม่มีสิทธิ

ออกเสียงลงคะแนน

5) มาตรา 8 ให้ตัดข้อความใน (6) กำหนดค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ออก

6) มาตรา 10 (3) “คณะรัฐมนตรีให้ออก” ให้คงไว้ตามเดิม แต่ให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์

ในการให้ออกด้วย

7) มาตรา 11 วรรคสอง องค์กรประชุมต้องไม่รวมผู้ทรงคุณวุฒิ ในการออกเสียงลงคะแนน

8) มาตรา 31 ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดและถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้แทนของนิติบุคคล กรรมการทุกคน และผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น .... ให้เพิ่มคำว่า “ กรรมการบริหารผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน ”

### กลุ่มที่ 3

- 1) มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติค่าจ้างแห่งชาติ พ.ศ. ....”
- 2) มาตรา 5 วรรค 1 คำนิยามของ “นายจ้าง” เพิ่ม “ผู้รับเหมาค่าแรง”
- 3) มาตรา 7 วรรค 5 ผู้ทรงคุณวุฒิให้ “คงไว้” แต่ให้เพิ่ม “ผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านสังคม” และระบุให้ชัดเจนว่า “ผู้ทรงคุณวุฒิไม่มีสิทธิออกเสียง”
- 4) มาตรา 9 วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการค่าจ้าง “คราวละ 2 ปี ไม่เกิน 2 สมัย”
- 5) มาตรา 10 (3) คณะรัฐมนตรีให้ออกให้ “คงไว้” แต่ระบุเหตุผลให้ชัดเจน
- 6) มาตรา 11 (3) ปรับถ้อยคำ “ให้ยกเว้นผู้ทรงคุณวุฒิ”
- 7) มาตรา 19 (3) เพิ่มข้อความ “ให้มีการระงับเงื่อนไขด้านเวลา” สำหรับการให้ความเห็นชอบของรัฐมนตรี
- 8) มาตรา 28 ให้ “คงไว้” แต่เพิ่มความชัดเจนว่า “หากไม่ปฏิบัติตาม มาตรา...”
- 9) มาตรา 29 เพิ่มคำว่า “วรรคหนึ่ง” หลังมาตรา 21

### 3.6 ข้อเสนออื่น ๆ ของผู้เข้าสัมมนา

- 1) การนำรัฐวิสาหกิจเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในพระราชบัญญัติฉบับนี้ น่าจะเป็นการลดคุณภาพชีวิตของพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่จะเป็นการทำให้ลูกจ้างในภาคเอกชนต้องพัฒนาตนเองอยู่เสมอ เพื่อให้ทัดเทียมกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ
- 2) การกำหนดค่าจ้างประเภทต่าง ๆ อาจจะทำให้ค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เพราะในปัจจุบันเป็นระบบทุนนิยม ควรปล่อยให้ระบบตลาดเป็นตัวกำหนดค่าจ้างจะดีกว่า แต่หากจะต้องกำหนดก็ควรทำให้เป็นมาตรฐาน เพื่อให้ผู้ประกอบการนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างจริงจัง
- 3) การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรจะเป็นกลุ่มเขตพื้นที่ เพื่อให้ค่าจ้างมีความใกล้เคียงกัน และป้องกันการเคลื่อนย้ายการลงทุน
- 4) การกำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปีควรเป็นแบบยืดหยุ่น ไม่ควรกำหนดตายตัว
- 5) ควรจัดทำร่างกฎกระทรวงพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน

## สรุปผลการสัมมนา

ประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ภาคใต้

วันที่ 17 - 18 สิงหาคม 2549

ณ โรงแรมมารีไทม์ พาร์ค สปา แอนด์ รีสอร์ท จังหวัดกระบี่

ในการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ครั้งที่ 3 ภาคใต้ ระหว่างวันที่ 17 - 18 สิงหาคม 2549 ณ โรงแรมมารีไทม์ พาร์ค สปา แอนด์ รีสอร์ท จังหวัดกระบี่ มีผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ จำนวน 210 คน ประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดกระบี่ ชุมพร ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ปัตตานี พังงา พัทลุง ภูเก็ต ยะลา ระนอง สงขลา สตูล และสุราษฎร์ธานี ผู้แทนองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง สถานประกอบการ สมาคมวิชาชีพ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ นักวิชาการ หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน และประชาชนที่สนใจ โดยมี นายเกียรติศักดิ์ มูลศาสตร์สาทร รองผู้ว่าราชการจังหวัดกระบี่ เป็นผู้กล่าวต้อนรับผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ นายมนูญ ปุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย เป็นประธานในพิธีเปิด และนางเพชรรัตน์ สีนอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นผู้กล่าวรายงาน มีผลการสัมมนาโดยสรุปดังนี้

1. การบรรยายพิเศษ เรื่อง ทิศทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ของประเทศไทย โดยนางเพชรรัตน์ สีนอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ ซึ่งได้กล่าวถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ ความสำคัญของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างได้มีประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่ พ.ศ. 2516 - ปัจจุบัน จำนวน 37 ฉบับ สำหรับแนวทางการพัฒนาระบบค่าจ้างและรายได้ในปัจจุบัน - อนาคต กระทรวงแรงงานและคณะกรรมการค่าจ้างได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงสำหรับนักเรียน นักศึกษา การจัดทำอัตราค่าจ้างอ้างอิงตามระดับมาตรฐานฝีมือแรงงาน การสำรวจค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งในอนาคตจะดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะการปรับค่าจ้างประจำปีแก่ภาคเอกชน และจัดทำโครงสร้างค่าจ้างภาคเอกชน รวมทั้งกำหนดอัตราค่าจ้างตามการประเมิน และกำหนดอัตราค่าจ้างตามประเภทของงาน / สาขาอาชีพ

2. การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... โดย นายสุทธิพงษ์ โกศลวิริยะกิจ นิตกร 7ว กลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง ได้นำเสนอให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ทราบว่า ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ฉบับนี้ ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยยกเลิกความในหมวด 6 คณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งเนื้อหาส่วนใหญ่ยังคงเหมือนเดิม สำหรับส่วนที่ปรับปรุงเพิ่มขึ้นใหม่ได้แก่

2.1 นิยามศัพท์ เช่น รายได้ การประเมิน อัตราค่าจ้าง อัตราค่าจ้างตามการประเมิน

2.2 คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ 4 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 5 คน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน โดยมีปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธาน

2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

- เสนอความเห็นและให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาค่าจ้างและรายได้
- กำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี
- กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน
- กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับตามความเหมาะสม
- กำหนดอัตราค่าจ้างตามการประเมิน
- กำหนดค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ
- ให้คำแนะนำด้านวิชาการ และแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป

- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.4 องค์ประชุมในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้าง

2.5 บทกำหนดโทษ

3. การอภิปราย เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... จะอำนวยความสะดวกให้แก่ นายจ้างและลูกจ้างอย่างไร” โดย นายมนูญ ปุณฺณฤทธิยากร ที่ปรึกษาากฎหมาย นายบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิอารมณฺ์พงศ์พงัน นายปณฺณพงษ์ ชาติขนา เลขานุการองค์การนายจ้างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและพาณิชย์แห่งประเทศไทย นายพนัส ไทยล้วน ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย เป็นผู้ร่วมอภิปราย และ นายกำจร นากชื่น ผู้อำนวยการสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย ซึ่งผู้อภิปรายได้ให้ข้อคิดเห็น ดังนี้

3.1 นายมนูญ ปุณฺณฤทธิยากร ที่ปรึกษาากฎหมาย มีความเห็นว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ควรพิจารณาในภาพรวมทั้งหมดว่าค่าจ้างควรจะเป็นอย่างไร โครงสร้างค่าจ้างของแต่ละสาขาอาชีพควรพิจารณาในลักษณะใด อะไรที่ถือว่าเป็นค่าจ้าง อะไรที่ถือว่าเป็นรายได้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ควรใช้กับรัฐวิสาหกิจหรือไม่ อย่างไร ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับอัตราค่าจ้างประจำปีหรือไม่ ถ้ามีแล้วจะถือว่าเป็นการแทรกแซงหรือไม่ ควรพิจารณาให้รอบคอบ และแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมาเพื่อให้ได้ข้อสรุป สามารถนำมาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติให้สมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3.2 นายบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิธรรมาภิบาลสังคม มีความเห็นว่า ค่าตอบแทนในการทำงาน แบ่งออกเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ เป็นค่าตอบแทนในการทำงาน เช่น ค่าจ้าง และเงินเดือน เป็นค่าตอบแทนจิตใจหรือแปรผัน เช่น โบนัส หุ้น และเป็นค่าตอบแทนเกื้อหนุนหรือผลประโยชน์ในการทำงาน เช่น ค่าเช่าบ้าน สหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งการออกกฎหมายแต่ละฉบับจะต้องให้ความเป็นธรรมและสอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ และคำนึงถึงกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ดังนั้น พระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้จะต้องคุ้มครองค่าตอบแทนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ต้องคำนึงถึงความมั่นคง ความก้าวหน้าในสาขาอาชีพ และคุ้มครองในเรื่องสิทธิแรงงานทั่วไป ยกเว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เช่น หักเงินเข้ากองทุนประกันสังคม หักเงินภาษี ณ ที่จ่าย สำหรับค่าจ้างประจำปีควรให้เป็นเรื่องของกลไกการเจรจาต่อรอง

3.3 นายบัณฑิต พงศ์ชาติชนา เลขาธิการองค์การนายจ้างผู้ประกอบการอุตสาหกรรมและพาณิชย์แห่งประเทศไทย เห็นด้วยกับการยกเว้น พ.ร.บ.ค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... แต่อย่างไรก็ดีในบางมาตราควรมีการปรับปรุงใหม่ ยกตัวอย่างเช่น ในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้ ที่กำหนดให้มีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และลูกจ้าง จำนวนไม่เกินฝ่ายละ 2 คน ที่มาจากรัฐวิสาหกิจมาเป็นกรรมการค่าจ้างโดยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งที่ชัดเจน ส่วนการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 คน ไม่เห็นด้วย เพราะอาจไม่เป็นกลางหรือเป็นตัวของกลุ่มผลประโยชน์ แต่หากจะเชิญผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ มาให้ข้อมูล ให้ความรู้เป็นครั้งคราวน่าจะดีกว่า ส่วนในเรื่องการประกาศบังคับใช้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะมีผลใช้บังคับเมื่อรัฐมนตรีว่ากระทรวงแรงงานได้ให้ความเห็นชอบและประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ซึ่งเห็นว่าควรมีกำหนดระยะเวลาการให้ความเห็นชอบให้ชัดเจน

3.4 นายพนัส ไทยล้วน ประธานสภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย มีความเห็นว่า ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีมุมมองที่แตกต่างกัน แม้แต่เรื่องรายได้ เพราะรายได้ได้ถูกนำมารวมอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ การขยายการบังคับใช้ให้ครอบคลุมรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครั้งที่ผ่านมามีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ตลอดจนองค์ประกอบของผู้แทน หลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี ค่าจ้างรายชั่วโมง และโครงสร้างค่าจ้างที่ควรมีมานานนับ 10 ปีแล้ว คำนิยามต่าง ๆ ที่ถูกต้องและเหมาะสม การได้มาซึ่งกรรมการฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างต้องมาจากการเลือกตั้ง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ขอให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาอย่างละเอียดถี่ถ้วน เพราะจะได้กฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อทุกคน

3.5 วันที่สองของการสัมมนาฯ การแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมสัมมนาออกเป็น 3 กลุ่ม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... โดยมี นายบุญ ปุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย เป็นวิทยากรประจำกลุ่มที่ 1 และนางเพชรรัตน์ สินอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นวิทยากรประจำกลุ่มที่ 2 และนายสุทธิพงษ์ โกศลวิริยะกิจ นิติกร 7ว กลุ่มงานกฎหมาย เป็นวิทยากรประจำกลุ่มที่ 3 ซึ่งสามารถสรุปผลการประชุมกลุ่มย่อยของแต่ละกลุ่มได้ดังนี้

**กลุ่มที่ 1**

- 1) มาตรา 1 ชื่อพระราชบัญญัติ มี 2 ความเห็น
  - ความเห็นที่ 1 ให้คงชื่อ พระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ไว้ตามเดิม
  - ความเห็นที่ 2 ให้ตัดคำว่า “รายได้” ออก
- 2) มาตรา 4 เสียงส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่รวมรัฐวิสาหกิจและเสนอให้ลูกจ้างเหมาบริการของส่วนราชการ ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
- 3) มาตรา 7 องค์ประกอบคณะกรรมการค่าจ้าง
  - เสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มี “ผู้ทรงคุณวุฒิ”
  - วรคสอง ให้ตัด “มาจากรัฐวิสาหกิจ” ออก และเปลี่ยนเป็น “มาจากภาคเอกชน”
  - เสนอควรมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และให้ข้อมูลกับคณะกรรมการฯ ในระดับจังหวัดได้
- 4) มาตรา 8 ให้ตัดข้อความใน (6) กำหนดค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ ออก
- 5) มาตรา 19 วรคแรก เสนอให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแยกตามประเภทกิจการ
- 6) มาตรา 34 ตัดข้อความเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจออกเพิ่มเติมอีกหนึ่งมาตราโดยให้คณะกรรมการตามมาตรา 14 มีอำนาจ แต่งตั้งคณะกรรมการได้

**กลุ่มที่ 2**

- 1) มาตรา 1 ตัด คำว่า “รายได้” ออก เป็น พระราชบัญญัติค่าจ้าง พ.ศ. ....
- 2) มาตรา 4 เพิ่มเติม คำว่า “และการจ้างเหมาบริการของส่วนราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น”
- 3) มาตรา 5 ตัด นิยามคำว่า “รายได้” ออก
- 4) มาตรา 7 - วรคสอง กรรมการฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างตามวรรคหนึ่งอาจจะมาจากรัฐวิสาหกิจไม่เกินฝ่ายละหนึ่งคน
  - วรคสาม ให้มีการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย
    - วรคห้า ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นควรมีแต่คณะกรรมการระดับจังหวัดไม่ควรมี
- 5) มาตรา 9 วรคสาม ให้แก้ไขคำว่า “ไปพลางก่อน”
- 6) มาตรา 10(3) เพิ่มเติม (3) โดยขาดประชุม 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร
- 7) มาตรา 14 - เพิ่มเติม (5) “คณะกรรมการอัตราค่าจ้างรัฐวิสาหกิจ”
  - วรคสอง ให้ตัดคำว่า “มาตรา 10” ออก
- 8) มาตรา 17 - วรคหนึ่ง ตัดคำว่า “ขั้นต่ำ” ออก
  - วรคสอง ตัดคำว่า “ดัชนีค่าครองชีพ และราคาของสินค้า” ออก

- 9) มาตรา 23 ตัด คำว่า “ รายได้ ” ออก
- 10) มาตรา 24 ปรับข้อความ “ เวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก ”
- 11) มาตรา 28 เพิ่มเติม คำว่า “ ไม่ส่งเอกสารหรือไม่แสดงเอกสารหรือไม่ให้ข้อเท็จจริง... ”
- 12) มาตรา 31 ตัด คำว่า “ กรรมการทุกคน ” ออก

### กลุ่มที่ 3

- 1) ให้แก้ไขชื่อ เป็น “พระราชบัญญัติค่าจ้าง พ.ศ. ....” และมาตราใดที่มีการกล่าวคำว่า ค่าจ้างและรายได้ ให้คงเหลือไว้เฉพาะค่าจ้างเท่านั้น
  - 2) มาตรา 4 ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับกับรัฐวิสาหกิจด้วย โดยให้ตัดข้อความ “ทั้งนี้ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจออก”
  - 3) มาตรา 7 ตัดวรรคสอง ออก
  - 4) มาตรา 8 ตัด (6) ออก
  - 5) มาตรา 10 เพิ่มเติมข้อความใน (3) เป็นว่า “คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะขาดประชุม ตามที่กำหนด 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันเป็นสมควร”
  - 6) มาตรา 14 ตัดข้อความในวรรคสอง คำว่า “มาตรา 10” ออก
  - 7) มาตรา 19 ตัดวรรคสี่ ออก
- นอกจากประเด็นที่กล่าวไว้ ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างพระราชบัญญัติที่ให้กลุ่มพิจารณา

## สรุปผลการสัมมนา

ประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ครั้งที่ 4 ภาคกลาง

เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2549

ณ โรงแรมปรีณซ์พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร

ในการสัมมนาประชาพิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ครั้งที่ 4 ภาคกลาง ได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2549 ณ โรงแรมปรีณซ์พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ จำนวน 355 คน ประกอบด้วย ผู้แทนภาครัฐ แรงงานจังหวัดในเขตภาคกลาง ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ในคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดเขตภาคกลาง รวม 25 จังหวัด รวมทั้งภาคเอกชนและประชาชนผู้สนใจทั่วไป โดยมีรองปลัดกระทรวงแรงงาน (นายไพศาล พฤฒิพร) เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา และมีผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นผู้กล่าวรายงาน สรุปผลการสัมมนาฯ ได้ดังนี้

1. การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... โดยนางสัททยา นากชื่น ผู้อำนวยการกลุ่มงานกฎหมาย สำนักบริหารกลาง ซึ่งได้กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้างไว้ค่อนข้างจำกัด ในร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... นี้ จึงได้ให้อำนาจคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้มากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน รวมทั้งสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการประกอบอาชีพ พ.ศ. .... ซึ่งกระทรวงฯ ได้ยกร่างขึ้นและอยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรี ในร่างพ.ร.บ. ค่าจ้างฯ ฉบับนี้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่เพิ่มขึ้น อาทิ การกำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี การกำหนดอัตราค่าจ้างตามการประเมิน ซึ่งจะเป็นการจูงใจให้แรงงานได้พัฒนาทักษะฝีมืออย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการกำหนดค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ในด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 5 คน โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถด้านแรงงาน ด้านการจัดการ ด้านเศรษฐกิจหรือด้านกฎหมาย เพื่อให้การพิจารณาค่าจ้างของคณะกรรมการฯ มีความรอบคอบและเหมาะสมในทุกด้านมากยิ่งขึ้น

2. การอภิปราย เรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... จะอำนวยความสะดวกให้แก่ นายจ้างและลูกจ้างอย่างไร” โดยนายมนูญ ปุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน นายบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิธรรมพงษ์พจน์ นายสมพงษ์ นครศรี ประธานกิตติมศักดิ์ สภาองค์กรนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย นายพนัส ไทยล้วน ประธานสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย โดยมีนางเพชรรัตน์ สินอวย ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนาระบบรายได้และค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย ซึ่งผู้อภิปรายได้ให้ข้อคิดเห็นสรุปได้ดังนี้

2.1 นายมนูญ ปุญญกริยากร ที่ปรึกษากฎหมาย กล่าวว่ามูลเหตุที่ต้องยกร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แยกออกมาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากค่าจ้างและรายได้ถือเป็นหัวใจในการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการประกอบอาชีพ

พ.ศ. .... ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างและรายได้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างตามการประเมิน ปัจจุบันคณะกรรมการค่าจ้างได้จัดทำอัตราค่าจ้างอ้างอิงตามมาตรฐานฝีมือแรงงานแล้วใน 30 สาขาอาชีพ และจะขยายให้ครบ 85 สาขาอาชีพ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับค่าจ้างประจำปีด้วย จึงขอให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาว่าเห็นด้วยหรือไม่ที่ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จะออกมาเป็นกฎหมายและมีลักษณะบังคับใช้ หรือควรเป็นในลักษณะของข้อเสนอแนะและการขอความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

2.2 นายบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ ผู้อำนวยการมูลนิธิธรรมแห่งสหประชาชาติแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... มาตรา 86 ได้กล่าวว่า รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรในวัยทำงานมีงานทำ รวมทั้งได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนที่เป็นธรรม แต่ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมาแรงงานส่วนใหญ่จะไม่ได้รับการปรับค่าจ้างประจำปี นายจ้างจะอ้างถึงการปรับค่าจ้างกับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรมสำหรับลูกจ้างที่มีประสบการณ์ จึงขอให้ที่ประชุมร่วมกันพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้จะนำสู่การปรับค่าจ้างที่เหมาะสมและเป็นธรรมได้มากน้อยเพียงใด จะทำอย่างไรที่จะส่งเสริมให้สภาพแรงงานมีความรู้ มีความเข้มแข็งในการเจรจาต่อรองได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และจะมีมาตรการอะไรในการจูงใจให้นายจ้างปรับค่าจ้างให้เหมาะสมและเป็นธรรม สอดคล้องกับสภาพการผลิตและอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ

2.3 นายพนัส ไทยล้วน ประธานสภาองค์กรลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย กล่าวว่า ในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ จะมีผลใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งทำให้เข้าใจได้ว่ารัฐวิสาหกิจไม่มีโครงสร้างค่าจ้างเป็นของตนเอง จึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะถูกต้องและเห็นว่าค่านิยมของคำว่า การประเมินยังไม่ชัดเจน ในด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้ไม่เห็นด้วยที่จะเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการฯ และในการประชุมจะต้องกำหนดให้ประธานสามารถออกเสียงได้ ในส่วนของมาตรา 19 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการฯ อาจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงสำหรับลูกจ้างที่ทำงานไม่เต็มเวลา โดยเจตนาแล้วจะใช้กับนักเรียน นิสิต นักศึกษา แต่เกรงว่านายจ้างจะนำมาใช้กับลูกจ้างประจำ ซึ่งจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดี และในมาตรา 22 ที่ให้นายจ้างยึดถือหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปีที่คณะกรรมการฯ กำหนดเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เนื่องจากกิจการของนายจ้างและคุณสมบัติของลูกจ้างมีความหลากหลายแตกต่างกัน จึงไม่น่าจะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันได้

2.4 นายสมพงษ์ นครศรี ประธานกิตติมศักดิ์สภาองค์กรนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย ได้ให้ความเห็นว่า ในประเทศสิงคโปร์มีคณะกรรมการค่าจ้างแห่งชาติ ดูแลเรื่องการกำหนดค่าจ้างประจำปี ซึ่งจะให้ข้อเสนอแนะกว้าง ๆ ว่าแต่ละปีควรจะปรับค่าจ้างจำนวนกี่เปอร์เซ็นต์ การกำหนดค่าจ้างประจำปีไม่ควรเป็นเรื่องของการบังคับ เพราะการจ่ายเงินเป็นเงินของนายจ้าง ซึ่งประเทศสิงคโปร์บรูไน ก็ไม่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ แต่จะกำหนดเป็นแนวทางไว้ใน 2 ลักษณะ คือ ค่าจ้างพื้นฐาน (สัดส่วน 70%) และค่าจ้างที่เปลี่ยนแปลงได้ (สัดส่วน 30%) ขึ้นอยู่กับสภาพการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจ

### 3. การเปิดเวทีเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้เข้าร่วมสัมมนา สรุปได้ดังนี้

3.1 นิยามของคำว่า “นายจ้าง” จะต้องมีการระบุให้ชัดเจน ให้ครอบคลุมถึงผู้รับเหมาช่วงด้วย และให้นำคำนิยามเดิมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้ไว้ทั้งหมดด้วย

3.2 ขอให้ตัดมาตรา 14 ซึ่งให้คณะกรรมการค่าจ้างและรายได้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เนื่องจากเห็นว่าในทางปฏิบัติคณะกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ฝ่ายลูกจ้างไม่มีอำนาจในการต่อรองกับภาครัฐและฝ่ายนายจ้างอย่างแท้จริง

3.3 การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรจะเป็นอำนาจของคณะกรรมการค่าจ้างกลางแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อจะได้มีการพิจารณาอย่างเป็นธรรม และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรจะเป็นอัตราเดียวกันทั้งประเทศ เช่นเดียวกับบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการ เนื่องจากราคาสินค้าส่วนใหญ่จะเท่ากันทั้งประเทศ

3.4 ในส่วนขององค์ประกอบของคณะกรรมการค่าจ้าง เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในในองค์ประกอบคณะกรรมการค่าจ้างและรายได้

3.5 ในมาตรา 17 ข้อเท็จจริงที่ใช้ประกอบในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่น เช่น ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ฯลฯ มีหลายปัจจัยจนเกินไป ซึ่งทำให้การพิจารณาปรับเพิ่มค่าจ้างเป็นไปได้ยาก

3.6 แนวคิดของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ขอให้ครอบคลุมถึงผู้ใช้แรงงานและสมาชิกในครัวเรือน รวมอย่างน้อย 3 คน เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

3.7 ในมาตรา 8 วรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์การปรับค่าจ้างประจำปี ขอให้เพิ่มข้อความ “และโครงสร้างค่าจ้างของแต่ละอุตสาหกรรม”

3.8 มาตรา 29 เสนอให้เพิ่มโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 21 จากระวางโทษจำคุก “ไม่เกินหกเดือน” เป็น “ไม่น้อยกว่าหกเดือน” หรือ “ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เป็น “ปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” และมาตรา 30 เสนอเพิ่มโทษผู้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการฯ จาก “ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” เป็น “ต้องระวางโทษจำคุกไม่น้อยกว่าหกเดือนหรือปรับไม่น้อยกว่าห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

3.9 ผู้เข้าร่วมสัมมนาบางส่วนไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. .... ทั้งฉบับ เนื่องจากเห็นว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรจะเท่ากันทั้งประเทศตามที่รัฐบาลได้ให้แนวนโยบายไว้ คือ ไม่ต่ำกว่า 7,000 บาท เพื่อให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ และรัฐไม่ควรจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการกำหนดค่าจ้างและรายได้ ซึ่งควรปล่อยให้ไปตามกลไกตลาด นอกจากนี้ การกำหนดอัตราค่าจ้างที่แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมา เป็นต้น

อนึ่ง ในการจัดสัมมนาครั้งนี้ได้มีการถ่ายทอดเสียงทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย คลื่นความถี่เอเอ็ม 819 เมกกะเฮิร์ต ในช่วงของการอภิปรายบนเวที เพื่อเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป ได้รับทราบและมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้