

บทที่ ๕
ค่าจ้างขั้นต่ำ



ความเป็นมา

สถานการณ์ทาง เศรษฐกิจสังคมและภาวะการจ้างงานในประเทศไทยที่กำลังพัฒนา
ลูกจ้างต้องประสบปัญหาในเรื่องค่าจ้างแรงงานซึ่งถูกเอารัดเอาเปรียบ ได้รับค่าจ้างใน
อัตราที่ต่ำเกินไป ทำให้รัฐต้องเข้าแทรกแซงกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ บังคับนายจ้าง
จ่ายแก่ลูกจ้างให้พอแก่การครองชีพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นในการให้ความ
คุ้มครองแก่ลูกจ้างที่ขาดอำนาจต่อรอง และประชากรในวัยทำงานหรือผู้แสวงหางานทำ
มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกกดราคาค่าแรงจนต่ำเกินไป

สาเหตุที่ทำให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำเกินไปมีหลายประการคือ ^๒

๑. ประชากรในวัยทำงานมีมาก การเสนอขายแรงงานมีมาก เกิดความต้องการ
ของตลาดแรงงาน
๒. ประชากรวัยทำงานส่วนใหญ่ เป็นแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled-Labour)
หรือเป็นผู้ที่ใช้กำลังร่างกายทำงาน
๓. ภาวะการจ้างงานโดยทั่วไปอยู่ในสภาพที่ต่ำมาก ลูกจ้างซึ่งนอกจากจะถูก
เอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้างแล้ว สภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมก็ไม่สู้ดีนัก (Bad
Conditions of employment generally)

^๑ เจริญ กิริพันธ์, "แนวคิดบางประการเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ"
ในที่ระลึกวันแรงงานแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๕๐.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๔๔.

๔. ลูกจ้างส่วนใหญ่ยังมีได้มีการรวมตัวกันเพื่อสร้างฐานอำนาจในการเจรจาต่อรองรวม (Collective Bargaining)

ก. วัตถุประสงค์ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่ว ๆ ไปมีวัตถุประสงค์ดังนี้

๑. เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างกดค่าจ้าง หรือเอารัดเอาเปรียบค่าแรงงานของลูกจ้างจนเกินไป
๒. เพื่อยกระดับรายได้ของลูกจ้างให้มีรายได้เพียงพอแก่การดำรงชีพอย่างมีมาตรฐานที่ค้ำขึ้น
๓. เพื่อขจัดปัญหาอัตราค่าจ้างน้อย แต่ชั่วโมงทำงานมาก (Sweating System)
๔. เพื่อ เป็นปัจจัยกระตุ้นต่อค่าจ้างระดับอื่น
๕. เพื่อประกันการแข่งขันให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการด้วยกัน
๖. เพื่อ เป็นเครื่องมือในการพัฒนา เศรษฐกิจของชาติให้มีการกระจายรายได้ที่เหมาะสม

ข. แนวความคิดในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ในประเทศอื่นเคยได้มีแนวคิดกำหนดความหมายของค่าจ้างในระดับต่าง ๆ ดังนี้

๑. ค่าจ้างประทังชีวิตหรือค่าจ้างขั้นต่ำ (Subsistence or Minimum Wages) หมายถึง ค่าจ้างที่มีจำนวนเพียงพอสำหรับลูกจ้างและครอบครัวที่จะประทังชีวิตอยู่ได้ในมาตรฐานขั้นต่ำ และจะไม่ยอมให้นายจ้างจ้างลูกจ้างในอัตราที่ต่ำกว่านี้
๒. ค่าจ้างพอเพียงสำหรับดำรงชีพ (Living Wages) หมายถึงค่าจ้างที่มีจำนวนพอให้ลูกจ้างและครอบครัวดำรงชีพอยู่ได้ในมาตรฐานที่ดี ค่าจ้างในระดับนี้ถือเป็น

เป้าหมายของระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศ

๓. ค่าจ้างยุติธรรม (Fair Wages) หมายถึงค่าจ้างที่อยู่ระหว่างค่าจ้างในระดับประทังชีวิต และค่าจ้างในระดัที่พอเพียงสำหรับการดำรงชีพ ค่าจ้างในระดับนี้อาจแตกต่างกันไปตามฐานะของสถานประกอบการ

แนวความคิดเกี่ยวกับระดับค่าจ้างดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นแนวทางที่ดีสำหรับการกำหนดเป้าหมายว่าค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับประเทศไทยควรจะเป็นเท่าไรในระดัที่ใด ทั้งนี้ก็เพราะการถือเอาเกณฑ์ค่าจ้างขั้นต่ำในระดัหนึ่ง ย่อมมีความสัมพันธ์กับการศึกษาคำนวณหาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งแตกต่างกันจากการศึกษาคำนวณตามเกณฑ์ค่าจ้างขั้นต่ำที่ยึดถือในอีกระดัหนึ่ง เช่น ถ้าหากถือเอาค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยคือ ค่าจ้างในระดับประทังชีวิต (Subsistence wages) การศึกษาคำนวณหาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ต้องคิดค่าตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม ลูกจ้างและครอบครัวจะประทังชีวิตอยู่ได้ จะต้องต้องมีปัจจัยอะไรบ้าง และศึกษาคำนวณออกมา เป็นเงินตามประเภทและจำนวนที่ต้องการ ซึ่งหมายถึงว่าลูกจ้างจะได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่าจำนวนที่ศึกษาคำนวณออกมาดังกล่าวไม่ได้ และจะนำหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างทั่วไปในเรื่องความสามารถในการจ่ายของนายจ้างมาใช้ไม่ได้เช่นกัน

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำคือ การบังคับมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างต่ำกว่าอัตราที่กำหนดไว้ โดยทั่วไปในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จะมีวิธีการหลักเกณฑ์ และรูปแบบในการกำหนดดังนี้

ก. วิธีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยทั่ว ๆ ไปจะใช้วิธีการในการกำหนด ๒ วิธีคือ

๑. กำหนดโดยรัฐ

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยรัฐ ได้แก่ การที่องค์กรของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้าง ซึ่งอาจจะกระทำด้วยวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ใน

ด้วยกฎหมายโดยตรง หรืออาจจะทำด้วยวิธีกำหนดคนหลักการที่ต้องปฏิบัติในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ในด้วยกฎหมาย และในองค์กรที่ได้รับมอบหมายทำหน้าที่ เป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างตามหลักการที่วางไว้

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยรัฐ เป็นวิธีการที่ได้ผลตรงตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าว ประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมาก ซึ่งองค์การลูกจ้างยังไม่เข้มแข็งพอที่จะต่อรองให้มีการกำหนดค่าจ้างอย่างเหมาะสม จะใช้วิธีกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยรัฐ

๒. กำหนดโดยนายจ้างและลูกจ้าง

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยนายจ้างและลูกจ้าง ได้แก่ การที่องค์การลูกจ้างและนายจ้างซึ่งเป็นคู่กรณี ร่วมกันทำหน้าที่ เป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างในสถานประกอบการแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือในสถานประกอบการประเภทเดียวกัน หรือในงานอาชีพเดียวกัน เป็นต้น ซึ่งอาจจะทำด้วยวิธีการเจรจาต่อรองรวม (Collective Bargaining) และบังคับตามมาตรการในทางแรงงานสัมพันธ์ หรืออาจจะทำด้วยวิธีพิจารณาร่วมกันระหว่างผู้แทนลูกจ้าง กับนายจ้างในสถานประกอบการหรืองานอาชีพดังกล่าว แล้วเสนอให้รัฐประกาศกำหนด เป็นกฎหมาย เพื่อข้บังคับในสถานประกอบการหรืองานอาชีพที่กำหนด

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยนายจ้างและลูกจ้าง เป็นวิธีการที่ใช้ในประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรม ซึ่งองค์การลูกจ้างมีความเข้มแข็งพอ เช่น ในประเทศสวีเดนและอังกฤษ ได้ใช้วิธีการดังกล่าวปรากฏว่ามีปัญหาในเรื่องความไม่ยุติธรรมของผู้แทนลูกจ้างหรือนายจ้างในการเลือกกำหนด และภาระที่ตกอยู่กับลูกจ้างอีกจำนวนมาก ที่ไม่ได้รวมกันเป็นสหภาพแรงงานหรือสหภาพแรงงานไม่มีความเข้มแข็ง ทำให้ยังคงได้รับค่าจ้างเท่าเดิม ในขณะที่ราคาสินค้าสูงขึ้น อันเนื่องมาจากสหภาพแรงงานที่มีความเข้มแข็ง สามารถเจรจาตกลงให้เพิ่มค่าจ้างสูงขึ้น และนายจ้างได้ผลลักษณะในเรื่องต้นทุนแรงงานสูงขึ้นไปยังผู้บริโภค ^๒

^๑ เมธี คุลยจินดา, ใครจะยอมอดตายหรือเรื่องของค่าจ้าง, หน้า ๒๓๐.

^๒ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, ค่าจ้าง, หน้า ๕๘.

ข. หลักเกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๓๕ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉพาะสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (I.L.O.) ได้วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องพิจารณาถึง

๑. ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว
๒. ระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ
๓. ค่าครองชีพและการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ
๔. ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประกันสังคม
๕. มาตรฐานการครองชีพของคนในกลุ่มอื่นของสังคม
๖. องค์ประกอบทางเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่นการพัฒนาเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพ

การผลิต และระดับการมีงานทำ

เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าว หลักเกณฑ์ที่สำคัญและมีปัญหาในการพิจารณามากได้แก่ หลักเกณฑ์ในเรื่องความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว ซึ่งมีปัญหาในการพิจารณากำหนดดังนี้

๑. ขนาดของครอบครัว

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามปกติจะกำหนดไว้ให้พอเลี้ยงคนในครอบครัวของลูกจ้างตามจำนวนมาตรฐานคนในครอบครัวของประเทศหนึ่ง ๆ ซึ่งอาจหมายถึงลูกจ้างและภรรยาถึงบุตรอีกสองถึงสามคน แต่ถ้าลูกจ้างคนใดต้องเลี้ยงดูครอบครัวที่ใหญ่กว่านี้ ค่าจ้างที่กำหนดไว้ก็ย่อมไม่พอ ขณะเดียวกัน ถ้าลูกจ้างเป็นคนโสดก็จะได้รับค่าจ้างเหลือเพื่อ ทำให้มีข้อโต้แย้ง

กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, ควมบาท สรป และความเห็นประกอบอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ สมัยประชุมที่ ๕๔ - ๕๖ (พ.ศ. ๒๕๑๓ - ๒๕๑๔), หน้า ๑๘.

ว่าลูกจ้างคนเดียว เป็นผู้ทำงานให้นายจ้าง นายจ้างจึงไม่น่าจะต้องรับภาระต่อบุคคลในครอบครัวของลูกจ้าง แต่ควรจะเป็นความรับผิดชอบของรัฐในการสงเคราะห์มากกว่า จะได้ทำให้นิยามการจ่ายค่าจ้างตามสภาพที่เป็นจริง เพราะลูกจ้างจำนวนมากไม่มีครอบครัว ดังนั้น ในบางประเทศเช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ จึงให้เงินสงเคราะห์แก่ครอบครัวที่มีบุตรมาก และให้นิยามการประกันสังคม เพื่อช่วยเหลืออีกทางหนึ่ง แทนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยถือจำนวนคนในครอบครัวที่ลูกจ้างต้องดูแลรับผิดชอบ

๒. ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว

ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัวได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นการยากที่จะกำหนดความบุคคลมีความต้องการอะไรบางอย่างในการดำรงชีวิต เพราะความต้องการย่อมแตกต่างกันไปตามความจำเป็นของแต่ละคน และยังมีปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ว่า ค่าจ้างขั้นต่ำนั้น ควรจะกำหนดในระดับใด เช่น ระดับค่าจ้างประทังชีวิต (Subsistence Wages) ระดับค่าจ้างยุติธรรม (Fair Wages) หรือระดับค่าจ้างพอเพียงสำหรับดำรงชีพ (Living Wages) แต่ถึงแม้จะกำหนดในระดับค่าจ้างประทังชีวิต (Subsistence Wages) ที่หมายถึง ค่าจ้างจำนวนที่พอสนองความต้องการอันจำเป็นตามสมควรของคนงานที่ไม่มีฝีมือและครอบครัว ก็ยังเป็นการยากที่จะกำหนดจำนวนค่าจ้างที่จะสนองความต้องการ อันจำเป็นตามสมควรลงไปได้แน่นอน แต่อย่างน้อยก็เป็นที่ยอมรับกันว่า มีใช้ความต้องการในค่านับปัจจัยสี่ เพื่อให้มีชีวิตอยู่รอด (Physical Needs) เท่านั้น แต่หมายถึงความต้องการที่จะดำรงชีวิตในฐานะ "มนุษย์" ในสังคม (Social Needs) ^๒ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปตามมาตรฐานการครองชีพในแต่ละสังคม

^๑ สุกชัย มนต์ไพบูลย์, "การปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" วารสารธนาคารกรุงศรีอยุธยา ๔ (กันยายน ๒๕๒๑) : ๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน.

ค. รูปแบบในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอาจกำหนดได้หลายลักษณะ เช่น กำหนดเฉพาะกิจการใด กิจการหนึ่ง หรือกำหนดเฉพาะท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง หรือกำหนดตามอาชีพหรือเพศ เป็นต้น แต่ลักษณะของการกำหนดที่ปฏิบัติกัน เป็นส่วนมากมี ๓ แบบคือ

๑. กำหนดตามลักษณะของท้องถิ่น

การกำหนดตามลักษณะของท้องถิ่น เป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แตกต่างกันไปตามภาวะเศรษฐกิจและมาตรฐานการครองชีพของแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wages) และมีมาตรฐานการดำรงชีวิตอยู่ในระดับเดียวกัน

๒. กำหนดตามประเภทของกิจการ

การกำหนดตามประเภทของกิจการ เป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แตกต่างกันไปตามประเภทของกิจการต่าง ๆ เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมผลิตอาหารและเครื่องกั๊ม อุตสาหกรรมเหมืองแร่ การก่อสร้าง การขนส่ง หรือการบริการในกิจการโรงแรมและร้านอาหาร เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นมีความเหมาะสมกับสภาพการทำงานในแต่ละกิจการ

๓. กำหนดตามประเภทของแรงงาน

การกำหนดตามประเภทของแรงงาน เป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้เหมาะสมกับความสามารถและมีมือของลูกจ้างในแต่ละระดับได้แก่ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนงานไม่มีฝีมือ (Unskilled) คนงานกึ่งฝีมือ (Semi-skilled) คนงานฝีมือ (Skilled)

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ^๑ ได้แก่อัตราค่าจ้างที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนดและเสนอ

^๑ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๔) ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๒๔ ข้อ ๑ ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๔๘ (ฉบับพิเศษ), ตอนที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๔.

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศใช้บังคับแก่นายจ้าง โดยนายจ้างจะต้อง
จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็น
การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้าง โดยเฉพาะลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือและขาดอำนาจในการเจรจา
ต่อรองกับนายจ้าง^๑

ก. องค์กรที่ทำหน้าที่กำหนด

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๑ ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะสำหรับ
ประเทศที่กำลังพัฒนา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (I.L.O.) ได้วางมาตรฐาน
ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรจะให้ผู้แทนองค์การของฝ่ายนายจ้างและผู้แทนองค์การ
ของฝ่ายลูกจ้าง ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในขั้นนี้ได้ เข้ามามีส่วนร่วม เป็นผู้แทนของรัฐ แต่ที่สำคัญ
ผู้แทนองค์การฝ่ายนายจ้างและผู้แทนองค์การฝ่ายลูกจ้างจะต้องมีจำนวนเท่ากัน^๒ เพื่อ
ให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น เป็นที่ยอมรับทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง โดยพยายาม
รักษารูปแบบการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยรัฐ ให้ใกล้เคียงกับการกำหนดค่าจ้างทั่ว ๆ ไป
ตามกฎแห่งการเสนอและการสนอง ส่วนผู้แทนของรัฐจะเป็นคนกลาง เพื่อไม่ให้เกิดความได้
เปรียบเสียเปรียบและคอยรักษาผลประโยชน์ทั่วไปของประเทศ

สำหรับประเทศไทย คณะกรรมการค่าจ้างซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนด
อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้จัดตั้งขึ้นในลักษณะเป็นองค์กรแบบไตรภาคีเช่นเดียวกัน กล่าวคือ
คณะกรรมการค่าจ้างประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอื่น ทั้งคณะมีจำนวนรวมกัน
ไม่น้อยกว่าเก้าคน และไม่เกินสิบห้าคน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง

^๑ เมธี กุลยจินดา, คนงานก็มีหัวใจหรือการคุ้มครองแรงงาน, หน้า ๒๓๓.

^๒ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, ตัวบท สรุป และความเห็นประกอบอนุสัญญา
และข้อแนะขององค์การกรรมกรระหว่างประเทศ สมัยประชุมที่ ๕๔ - ๕๖ (พ.ศ. ๒๕๑๓ -
๒๕๑๔), หน้า ๓.

และการแต่งตั้งคณะกรรมการ รัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง
 อย่างน้อยฝ่ายละสามคน^๑ การกำหนดรูปแบบดังกล่าวนี้ ดูเหมือนกฎหมายจะประสงค์
 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างจากฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลในจำนวนที่เท่ากัน
 คือฝ่ายละสามคนหรือห้าคน แต่การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าว นอกจากจะเปิดโอกาส
 ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการค่าจ้างจากฝ่ายรัฐบาลได้มากกว่าแล้ว การแต่งตั้งคณะกรรมการ
 ค่าจ้างจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ยังสามารถแต่งตั้งให้มีจำนวนมากหรือน้อยกว่ากันได้
 ทั้งนี้ เมื่อ เป็นที่ยอมรับกันว่าองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ควรจะมี
 ผู้แทนของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างในจำนวนที่เท่ากัน การบัญญัติกฎหมายก็ควรจะมี
 ให้แน่นอนลงไป

ข. ขั้นตอนในการกำหนด

ขั้นตอนในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น เมื่อคณะกรรมการค่าจ้างได้พิจารณา
 และศึกษาข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการค่าจ้างจะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพร้อมทั้งราย
 ละเอียดย่าง ๆ เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงนามในประกาศกระทรวง
 มหาดไทย เพื่อประกาศใช้บังคับ และนายจ้างจะต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย
 ดังกล่าวไว้ในที่ซึ่งลูกจ้างในกิจการของตน เห็นชัดแจ้ง เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบสอง เดือน^๒

ในการพิจารณาเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างจะริเริ่ม
 เองโดยมติของที่ประชุม เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงหรือความจำเป็นที่จะต้องพิจารณา หรือเมื่อ
 ได้รับความร้องเรียนจากฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้างก็ได้ แต่คณะกรรมการค่าจ้างจะต้อง

^๑ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๑๖
 เมษายน ๒๕๑๕ ข้อ ๓.

^๒ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๔) ลงวันที่
 ๒๔ เมษายน ๒๕๒๔ ข้อ ๒.

ทำรายงานเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับภาวะของค่าจ้าง แนวโน้มของค่าจ้าง และมาตรการที่ควรจะได้ดำเนินการอย่างน้อยปีละครั้ง^๑

ค. การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างมีอำนาจกำหนดระเบียบและแบบในการพิจารณา และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อศึกษาพิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการค่าจ้างอีกชั้นหนึ่งก็ได้ แต่การพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้างจะต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไว้คือ

๑. ขนาดของครอบครัว

เดิมประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้างมีหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งลูกจ้างควรจะได้รับ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตัวเองและสมาชิกในครอบครัวอีกสองคนให้ดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัย เช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม^๒ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการค่าจ้าง มีหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้^๓ แสดงให้เห็นว่า เดิมนั้นกฎหมายยึดถือแนวคิดในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามมาตรฐานของครอบครัว ซึ่งถึงแม้ขนาดของครอบครัวตามที่กฎหมายกำหนดจะไม่ใกล้เคียงกับขนาดของครอบครัวลูกจ้างโดยเฉลี่ยในประเทศก็ตาม แต่อย่างน้อยก็ถือได้ว่าเป็นมาตรฐานครอบครัวอันประกอบด้วยลูกจ้าง ภรรยา และบุตรอีกหนึ่งคน ดังนั้น การที่กฎหมายเปลี่ยนมายึดถือแนวคิดที่ว่า ลูกจ้างคนเดียวเป็นผู้

^๑ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ ข้อ ๖ และข้อ ๑๑.

^๒ เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๖.

^๓ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๘ ข้อ ๒ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๔๓ ตอนที่ ๑ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๘.

ทำงานให้นายจ้าง โดยมีได้มีการกำหนดมาตรการในการสงเคราะห์บุคคลในครอบครัว
ของลูกจ้าง เป็นการทดแทน จึงเท่ากับ เป็นการผลักรณะ ทำให้ลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือ
(Unskilled) ภรรยาและบุตรของลูกจ้างต้องค้ำรนหางานทำเพิ่มขึ้น อันเป็นการ
นำไปสู่ปัญหาทางสังคมที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นได้ง่ายดัง คุกแล้วในบั้นที่หนึ่ง

๒. หลักเกณฑ์การพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

หลักเกณฑ์การพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย โดยทั่ว ๆ ไปจะ
พิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังนี้

ก) ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว

เก็บประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดเกณฑ์ค่าจ้าง
ขั้นต่ำ เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวให้ดำรงชีพอยู่ได้ตาม
ปกติวิสัย เช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม ซึ่งอาจพิจารณาได้จากมาตรฐานการครองชีพและ
ปัจจัยในการดำรงชีวิตของบุคคลทั่วไปตามสภาพของสังคม เช่น ปัจจัยในเรื่องอาหาร
เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล การศึกษา และการบันเทิง เพื่อพักผ่อน แต่เมื่อ
ได้มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดเกณฑ์ค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้ลูกจ้างคนเคียว สามารถดำรงชีพ
อยู่ได้เท่านั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่าตามแนวคิดของกฎหมายนอกจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของ
ลูกจ้างไม่มีฝีมือจะลดลง เพราะเหตุผลในเรื่องขนาดของครอบครัวแล้ว ยังลดลงเพราะเหตุ
ที่กำหนดระดับการดำรงชีวิตให้ต่ำลงไปอีก จนสามารถกล่าวได้ว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใน
ประเทศไทย อยู่ในระดับค่าจ้างพอประทังชีวิต (Subsistence) ของลูกจ้างเพียงคนเดียว
โดยการศึกษาและพิจารณาจากมาตรฐานเกี่ยวกับอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และปัจจัย
อันจำเป็นในการครองชีพอื่น ๆ

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน
๒๕๑๕ ข้อ ๑๒.

ข) ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง

หลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ของนายจ้างนี้ โดยปกติ เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากำหนดนโยบายระดับค่าจ้างทั่วไป หรือในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อช่วยเหลือยกระดับการครองชีพของลูกจ้างไม่มีฝีมือและบุคคลในครอบครัวของลูกจ้างให้ดีขึ้น หรือมิฉะนั้น ก็เป็นกรณีของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยองค์การฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง ซึ่งกรณีเหล่านี้ เป็นวิธีการในการที่จะพัฒนายกระดับค่าจ้างของลูกจ้างให้ไปตามเป้าหมายของระดับค่าจ้างที่พอเพียงสำหรับดำรงชีพ (Living Wages) อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ฉะนั้น เพื่อที่จะพัฒนาไปสู่เป้าหมายดังกล่าว จำเป็นจะต้องพิจารณาดังความสามารถในการจ่ายของนายจ้างด้วย แต่สำหรับประเทศไทย แนวคิดของกฎหมายในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันเบื้องต้นในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างเพียงคนเดียวให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้เท่านั้น การนำหลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถในการจ่ายของนายจ้างมาศึกษาและพิจารณหาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างด้วย จึงเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะเท่ากับ เป็นการยอมรับเอาความอยู่รอดของการประกอบกิจการมา เปรียบเทียบให้มีความสำคัญ เท่ากับความอยู่รอดในการดำรงชีวิตของบุคคล และตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (I.L.O.) ได้วางไว้ ก็มีได้มีหลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายกำหนดระดับการดำรงชีพของลูกจ้างและครอบครัวในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้ลดลง โดยมิได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์การศึกษาและพิจารณหาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ถูกต้องสอดคล้องกัน ดังกล่าว ย่อมทำให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดมีอัตราต่ำลง ไปจากแนวคิดที่กำหนดไว้สำหรับลูกจ้างคนเดียวให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ขั้นต่ำสุดอยู่แล้ว

ค) ค่าครองชีพและการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ

หลักเกณฑ์ในเรื่องค่าครองชีพและการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการศึกษาและพิจารณา เปลี่ยนแปลงปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ทันกับภาวะค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลง ทั้งนี้ เพื่อให้ค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wages) อันเป็นผลต่ออำนาจซื้อของลูกจ้างยังคงอยู่ในระดับเดิมที่จะทำให้ลูกจ้างสามารถดำรงชีพอยู่ได้ต่อไป

ดังนั้น ในการพิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างควรจะให้
 ความสนใจแก่หลักเกณฑ์ในเรื่องความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว และหลักเกณฑ์ในเรื่อง
 ค่าครองชีพและการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพเป็นสำคัญ ส่วนหลักเกณฑ์ในเรื่องผลประโยชน์
 ที่ได้รับจากการประกันสังคม มาตรฐานการครองชีพของคนในกลุ่มอื่นของสังคม ระดับค่าจ้าง
 ทั่วไปในประเทศ และองค์ประกอบทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
 ได้วางไว้ เป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่ช่วยในการกำหนดมาตรฐานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามความต้อง
 การของลูกจ้างและครอบครัว แต่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้าง
 ขั้นต่ำ ที่กำหนดว่า ในการพิจารณา กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างจะต้องศึกษา
 และพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ เปรียบเทียบกับค่าจ้างของ
 ลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะและสภาพเดียวกัน ประกอบกับค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ
 ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม
 ของแต่ละท้องถิ่น เหล่านี้เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตาม
 ประเภทของกิจการและตามลักษณะของท้องถิ่น หรือกรณีกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามมาตรฐานอีก
 ระดับหนึ่งซึ่งก็คือว่า ฉะนั้น โดยลักษณะของการบัญญัติกฎหมาย กฎหมายควรจะมีบัญญัติไว้ให้เป็น
 ที่ชัดแจ้งแน่นอน ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำว่า ในการพิจารณา
 หาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ประการใด และด้วยวิธีการอย่างไร ซึ่ง
 ควรจะแยกให้เห็นความแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและวิธีศึกษาคำนวณมาตรฐาน
 ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เช่น ต้นทุนการผลิตเป็นเพียงวิธีการศึกษาพิจารณาหาความสามารถ
 ในการจ่ายของนายจ้าง ราคาสินค้าก็เป็นเพียงวิธีการศึกษาพิจารณาหาภาวะค่าครองชีพและ
 การเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ หรือสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นเป็นเพียง
 วิธีการศึกษาพิจารณากรณีกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามลักษณะของท้องถิ่น เป็นต้น

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๑๖
 เมษายน ๒๕๑๕ ข้อ ๖.

๓. รูปแบบในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ก) ลักษณะของการกำหนด

ลักษณะของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยอาจกระทำได้

๓ แบบด้วยกันคือ

๑. กำหนดตามประเภทของกิจการ ได้แก่การกำหนดให้ใช้เฉพาะงาน-
อุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่ง

๒. กำหนดตามลักษณะของท้องถิ่น ได้แก่การกำหนดให้ใช้เฉพาะใน
ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง

๓. กำหนดตามประเภทของกิจการและตามลักษณะท้องถิ่นผสมกัน

กล่าวคือ การกำหนดให้ใช้เฉพาะงานอุตสาหกรรมประเภทใดประเภทหนึ่งในท้องถิ่นใด
ท้องถิ่นหนึ่ง หรือกำหนดให้ใช้เฉพาะงานอุตสาหกรรมทุกประเภททั่วราชอาณาจักร

ข) ขอบเขตของการกำหนด

ขอบเขตของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าจ้างที่จะนำมาพิจารณา
กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหมายถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เป็นการตอบแทนการ
ทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้
และให้หมายรวมถึงสิ่งของซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ โดยนายจ้างกับลูกจ้างได้ตกลงกัน
ล่วงหน้าให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนในการทำงาน^๒ ทั้งนี้ ค่าจ้างที่จะนำ
มาพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจึงแตกต่างไปจากค่าจ้างตามความหมายของประกาศ
กระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน กล่าวคือ

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๑๖
เมษายน ๒๕๑๕ ข้อ ๗.

^๒ เรื่องเดียวกัน, ข้อ ๒.

๑. ค่าจ้างที่จะนำมาพิจารณา หรือกำหนดเป็นค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องเป็นเงินที่ลูกจ้างได้รับจากการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน หรือค่าจ้างตอบแทนการทำงานตามปกติเฉพาะในส่วนที่เป็นเงิน

๒. กรณีเป็นสิ่งที่สิ่งของที่จะนำมาพิจารณาหรือกำหนดเป็นค่าจ้างขั้นต่ำ จะต้องเป็นสิ่งของซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ และนายจ้างกับลูกจ้างได้ตกลงกันไว้ล่วงหน้า กล่าวคือ ในเรื่องของสิ่งของนี้ ไม่จำเป็นจะต้องพิจารณาว่าเป็นค่าจ้างตอบแทนการทำงานหรือไม่ แต่ต้องพิจารณาว่ามีการตกลงให้ถือว่าเป็นค่าจ้างหรือไม่เท่านั้น

เกี่ยวกับวิเคราะห์ศัพท์คำว่า "ค่าจ้าง" ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำก็เช่นเดียวกัน ถึงแม้กฎหมายจะบัญญัติไว้รัดกุมกว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน แต่ก็มีได้มีบทบัญญัติจำกัดในเรื่องประเภท ปริมาณและคุณภาพของสิ่งของไว้ อันเป็นช่องทางที่นายจ้างสามารถเอารัดเอาเปรียบลูกจ้างได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างคนเคียวให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำแล้ว กฎหมายก็ไม่ควรจะยอมรับการตกลงในเรื่องสิ่งของ ให้ถือว่าเป็นค่าจ้างด้วย

ค) กรณีจ่ายค่าจ้างตามผลของงานที่ลูกจ้างทำได้

ในกรณีที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามผลของงาน ซึ่งเป็นผลทำให้ค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับในวันหนึ่ง ๆ มีจำนวนไม่แน่นอนและไม่เท่ากัน อาจได้มากบ้างหรือน้อยบ้าง ซึ่งอาจจะน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนด หรือนายจ้างกำหนดอัตราค่าจ้างต่อผลงานของลูกจ้างไว้ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณงานที่ลูกจ้างสามารถทำได้ ทำให้ค่าจ้างที่ลูกจ้างตามผลงานได้รับน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนด ดังนั้น เพื่อไม่ให้ลูกจ้างตามผลงานได้รับค่าจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนด ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจึงบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามผลของงาน ให้นายจ้างปรับอัตราค่าจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้าง เท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ถ้าลูกจ้างนั้นทำงานครบแปดชั่วโมงในวันทำงาน

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่นายจ้างกำหนดเวลาทำงานปกติในวันหนึ่งไว้มากกว่าแปดชั่วโมง หรือน้อยกว่าแปดชั่วโมง ในกรณีเช่นนี้ถ้าลูกจ้างตามผลงาน ทำงานครบตามจำนวนชั่วโมงที่นายจ้างกำหนดไว้ ไม่ว่าจะน้อยกว่าแปดชั่วโมงก็ตาม ลูกจ้างก็ควรจะได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดด้วย ฉะนั้น ควรจะได้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้อง เป็นเช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ทุกฉบับ) กล่าวคือ ในการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้กำหนดความหมายของคำว่า "วัน" ไว้ว่า หมายถึง เวลาทำงานปกติของลูกจ้าง ซึ่งไม่เกินเก้าชั่วโมงสำหรับงานพาณิชยกรรม หรือซึ่งไม่เกินแปดชั่วโมงสำหรับงานอุตสาหกรรมและงานอื่น ไม่ว่านายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานน้อยกว่าเวลาทำงานปกตินั้น เพียงใดก็ตาม และในกรณีที่เวลาทำงานปกติของลูกจ้างเกินกว่ากำหนดดังกล่าว อัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เพิ่มขึ้นตามส่วน เว้นแต่ลูกจ้างได้รับค่าล่วงเวลาหรือค่าทำงานในวันหยุดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน

๔. การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เนื่องจากการทำงานทำให้ลูกจ้างมีความสามารถและความชำนาญมากขึ้น ค่าจ้างของลูกจ้างจึงควรที่จะเพิ่มขึ้นตลอดเวลาพร้อม ๆ กับการเพิ่มขึ้นของผลผลิต ดังนั้น ในด้านหนึ่งนายจ้างควรปรับอัตราค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างตามอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตที่เกิดจากประสิทธิภาพการทำงานและความชำนาญของลูกจ้าง แต่อีกด้านหนึ่ง ค่าของค่าจ้างที่แท้จริง (Real Wages) ก็จะมีผลลดตลอดเวลาตามภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง เป็นผลให้ค่าครองชีพสูงขึ้น ฉะนั้น อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดก็ควรจะต้องมีการปรับปรุง เป็นครั้งคราว เพื่อคงไว้ซึ่งอำนาจซื้อของลูกจ้างและรักษาระดับมาตรฐานการครองชีพขั้นต่ำของลูกจ้างไม่มีฝีมือ (Unskilled) ในขณะเดียวกันก็จะช่วยกระตุ้นต่ออัตราค่าจ้างของลูกจ้างกึ่งฝีมือ (Semi-skilled) หรือลูกจ้างฝีมือ (Skilled) เพื่อรักษาระดับมาตรฐานการครองชีพของเขา ซึ่งเป็นผลมาจากประสิทธิภาพและความสามารถในการทำงาน

ในเรื่องการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ถือกันว่าจะมีการปรับปรุงอย่าง
สม่ำเสมอปีละครั้ง^๑ ซึ่งในทางปฏิบัตินับตั้งแต่มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้าง
ขั้นต่ำครั้งแรกในประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๓ คณะกรรมการ
ค่าจ้างได้เปลี่ยนแปลงปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำถึง ๘ ครั้ง ปราบกฎหมายประกาศกระทรวง
มหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ ๑ - ๑๐ ดังตารางต่อไปนี้

^๑ สุกชัย มนต์ไพฑูย์, "การปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" วารสาร
ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ๘, หน้า ๘.

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ฉบับ	อัตรา ค่าจ้าง กำหนด (บาท)	วันที่ประกาศ ใช้	วันที่บังคับใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
๑	๑๒	๑๔ ก.พ.๑๖	๑๗ เม.ย.๑๖	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรีและปทุมธานี	ยกเลิกโดยประกาศ ฉบับที่ ๒
๒	๑๖	๓๐ พ.ย.๑๖	๑ ม.ค.๑๗	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรีและปทุมธานี	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ ๓
๓	๒๐	๑๓ มิ.ย.๑๗	๑๔ มิ.ย.๑๗	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ ๕
๔	๑๘	๑ ส.ค.๑๗	๑ ก.ค.๑๗	จังหวัดในภาคกลาง ภาคใต้และอีก ๔ จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียง เหนือเหนือคืออุดรธานี นครราชสีมา ขอนแก่น และอุบลราชธานี	ยกเลิกโดย ประกาศ ฉบับที่ ๖,๗
	๑๖	๑ ส.ค.๑๗	๑ ก.ค.๑๗	จังหวัดในภาคเหนือและ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	
๕	๒๕	๑ ก.ค.๑๗	๑๖ ม.ค.๑๘	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้าง กำหนด (บาท)	วันที่ประกาศ ใช้	วันที่บังคับใช้	เขตท้องที่บังคับใช้	หมายเหตุ
๖	๒๘	๒๓ ต.ค. ๒๐	๑ พ.ค. ๒๐	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	ยกเลิก โดยประกาศ ฉบับที่ ๘
	๒๑	๒๓ ต.ค. ๒๐	๑ พ.ค. ๒๐	จังหวัดในภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและ นครปฐม) และจังหวัด ในภาคใต้	
	๑๘	๒๓ ต.ค. ๒๐	๑ พ.ค. ๒๐	จังหวัดในภาคเหนือและ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	
๗	๑๘	๒๒ ต.ค. ๒๐	๑ พ.ค. ๒๐	จังหวัดพะเยา	ยกเลิกโดย ประกาศ ฉบับที่ ๘
๘	๓๕	๓๐ ต.ค. ๒๑	๑ พ.ค. ๒๑	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	
	๒๘	๓๐ ต.ค. ๒๑	๑ พ.ค. ๒๑	จังหวัดในภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม) และ จังหวัดในภาคใต้	
	๒๕	๓๐ ต.ค. ๒๑	๑ พ.ค. ๒๑	จังหวัดในภาคเหนือและ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	

ฉบับ ร.	อัตรา ค่าจ้าง กำหนด (บาท)	วันที่ประกาศ ใช้	วันที่บังคับใช้	เขตท้องที่บังคับใช้	หมายเหตุ
๙	๔๕	๕ ก.ย. ๒๒	๑ ต.ค. ๒๒	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	ยกเลิกโดย ประกาศ ฉบับที่ ๑๐
	๓๘	๕ ก.ย. ๒๒	๑ ต.ค. ๒๒	จังหวัดในภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและ นครปฐม) และจังหวัด ในภาคใต้	
	๓๕	๕ ก.ย. ๒๒	๑ ต.ค. ๒๒	จังหวัดในภาคเหนือและ ภาคตะวันออกเฉียง เหนือ	
๑๐	๕๔	๑ ก.ย. ๒๓	๑ ต.ค. ๒๓	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม	
	๔๗	๑ ก.ย. ๒๓	๑ ต.ค. ๒๓	จังหวัดในภาคกลาง (ยกเว้นกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและ นครปฐม) และจังหวัดในภาคใต้	
	๔๔	๑ ก.ย. ๒๓	๑ ต.ค. ๒๓	จังหวัดในภาคเหนือและ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กรมแรงงาน

๕. การประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

นับตั้งแต่ปีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย คณะกรรมการค่าจ้างได้ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำด้วยวิธีการอย่างเดียวกันตลอดมา กล่าวคือ

ก. กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นจำนวนเงินต่อวัน ทั้งนี้ค่าจ้างที่นำมาพิจารณาและกำหนดนั้น พิจารณาจากค่าจ้างตามปกติที่ลูกจ้างได้รับ เป็นเงินเพียงอย่างเดียว โดยห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างเป็นเงินแกลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนด และได้มีการกำหนดไว้ด้วยว่า "วัน" หมายถึง เวลาทำงานปกติของลูกจ้าง ซึ่งไม่เกินเก้าชั่วโมง สำหรับงานพาณิชยกรรม หรือซึ่งไม่เกินแปดชั่วโมงสำหรับงานอุตสาหกรรมและงานอื่น และในกรณีที่ เวลาทำงานปกติของลูกจ้าง เกินกว่ากำหนดเวลาดังกล่าว อัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เพิ่มขึ้นตามส่วน

ข. กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามลักษณะของท้องถิ่น โดยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตราแตกต่างกัน ตามมาตรฐานการดำรงชีวิตของลูกจ้าง และภาวะเศรษฐกิจการครองชีพในแต่ละภาคแต่ละจังหวัดที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพื่อให้การดำรงชีวิตของลูกจ้างอยู่ในมาตรฐานระดับเดียวกัน โดยเฉพาะลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือ

ปัญหาในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเรื่องที่มีปัญหามาก ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในด้านการพิจารณากำหนดหรือผลที่เกิดจากการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปัญหาเหล่านี้มีทั้งปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาทางเศรษฐกิจ การพิจารณาปัญหาในที่นี้จึงเป็นการพิจารณาเฉพาะปัญหาที่สำคัญ ๆ เพื่อหาแนวทาง โดยเน้นให้เห็นถึงวิธีการทางกฎหมายที่จะนำไปใช้ในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ส่วนปัญหาทางเศรษฐกิจที่ละเอียดอ่อนและไม่อาจหาข้อสรุปที่แน่นอนไถ่นั้น เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารและคณะกรรมการค่าจ้างจะต้องพิจารณากำหนดนโยบายและแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

ก. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
 ดังได้กล่าวแล้วว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ
 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นที่แน่นอน และชัดเจน
 ทั้ง ๆ ที่เรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายสามารถกำหนดแนวทางที่แน่นอนได้ กล่าวคือ
 อาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาตามท้องที่การแรงงานระหว่างประเทศ (I.L.O.)
 ได้กว้างไว้ หรืออาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ รูปแบบ
 และมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนด ส่วนวิธีการในการพิจารณาก็ควรกำหนดไว้ให้แน่นอน
 ตรงตามหลักเกณฑ์การพิจารณาที่นำมาใช้ เพื่อที่คณะกรรมการค่าจ้างจะได้พิจารณาและ
 ยอมรับตามวิธีการที่ถูกกฎหมายกำหนด โดยการหาข้อมูลและกำหนดมาตรฐานตามวิธีการ
 และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังนี้

๑. ความต้องการของลูกจ้างและครอบครัวอาจพิจารณาได้จากความ
 ต้องการทางค่านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล การศึกษาและการ
 บิน เติง เพื่อพักผ่อน ° แต่ในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้าง
 คนเดียวให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ ความต้องการทางค่านการศึกษาก็มิใช่สิ่งที่จะต้องนำมา
 พิจารณาในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำด้วย

๒. ความสามารถในการจ่ายของนายจ้างอาจพิจารณาได้จากต้นทุนของ
 ค่าจ้าง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการประกอบกิจการของนายจ้าง จำนวนลูกจ้างหรือ
 ขนาดของสถานประกอบการ ค่าใช้จ่ายและรายได้ของสถานประกอบการ

๓. ภาวะค่าครองชีพและการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพอาจพิจารณา
 ได้จากราคาสินค้าและปริมาณผลผลิตภายในประเทศ

๔. ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประกันสังคม ได้แก่การสงเคราะห์
 บุคคลในครอบครัวของลูกจ้าง การสงเคราะห์ เมื่อลูกจ้างว่างงาน และสวัสดิการที่ลูกจ้าง
 พึงได้รับตามกฎหมาย

° ธรรมคดี เพ็ชรประเสริฐ, "ค่าจ้างขั้นต่ำ" ใน รฟ ๒๓, หน้า ๒๗.

๕. มาตรฐานการครองชีพของคนในกลุ่มอื่นของสังคมอาจพิจารณาได้จากค่าจ้างหรือรายได้ของกลุ่มอาชีพต่าง ๆ

๖. ระดับค่าจ้างทั่วไปในประเทศ

๗. องค์ประกอบทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้แก่ การพัฒนา เศรษฐกิจ ประสิทธิภาพการผลิตและระดับการมีงานทำ

๘. รูปแบบในการกำหนดจะกำหนดตามประเภทกิจการหรือตามลักษณะของท้องถิ่น หรือทั้งประเภทกิจการและลักษณะของท้องถิ่น อาจพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ เปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะและสภาพเดียวกัน หรือสภาพทาง เศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น

๙. ปัญหาที่เกิดจากการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

๑. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนด

ปัญหาที่ว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ที่ประกาศกำหนดควรจะเป็นเท่าใดนั้น เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจ และมีการวิพากษ์วิจารณ์มาก และเป็นปัญหาที่ไม่อาจหาข้อยุติเป็นที่ยอมรับได้ ทั้งนี้ก็เพราะตามความเป็นจริง การสำรวจหาข้อมูลไม่สามารถทำได้ถูกต้องโดยสมบูรณ์ รวมทั้งการเลือกใช้ข้อมูลสถิติ ตลอดจนการพิจารณากำหนดมาตรฐาน ถึงแม้คณะกรรมการค่าจ้างจะพิจารณาค่าหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แน่นอนแล้ว ก็ไม่อาจพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นที่ยอมรับทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันโดยธรรมชาติได้ แต่อย่างไรก็ตาม การวิพากษ์วิจารณ์ว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรจะเป็นเท่าใดนั้น โดยทั่วไปจะพิจารณารวม ๆ โดยมีได้คำหนึ่งว่าคณะกรรมการค่าจ้างได้พิจารณากำหนดภายใต้หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างไรบ้าง และควรจะแก้ไขปัญหาคือขัดแย้งด้วยวิธีใด และตรงจุดใด ทั้งนี้ ถ้ากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้อย่างชัดเจนแน่นอน และในการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคณะกรรมการค่าจ้างได้ประกาศชี้แจงให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณา ตลอดจนมาตรฐานการพิจารณาและเหตุผลความจำเป็นทาง เศรษฐกิจและสังคมที่คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณา เห็นสมควรแล้ว

การประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็อาจ เป็นที่ยอมรับได้ในระดับหนึ่ง และช่วยให้นัก
แก้ไขปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำได้ถูกต้อง เช่น ในปัจจุบันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดเป็น
เพียงหลักประกันขั้นต่ำในตลาดแรงงาน สำหรับลูกจ้างใหม่ ซึ่งไร้ฝีมือเท่านั้น แต่ในทาง
ปฏิบัติอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ถูกนำไปใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต้น (Basic Wage) ใน
ระบบ เศรษฐกิจ กล่าวคือ นายจ้างจะนำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดไปใช้
ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต้นของลูกจ้างใหม่โดยไม่ได้มีการพิจารณาให้เหมาะสมกับความรู้
ความสามารถ และฝีมือของลูกจ้าง เช่นลูกจ้างที่มีศึกษาน้อย หรือไม่มีการศึกษา และ
ไร้ฝีมือ จะได้รับค่าจ้างในระดับเดียวกับลูกจ้างที่เรียนจบชั้นมัธยมศึกษา ซึ่งการแก้ไข
ปัญหาดังกล่าวนี้อาจกระทำได้ด้วยวิธีการทางแรงงานสัมพันธ์โดยการเจรจาต่อรองร่วม
(Collective Bargaining) หรือด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามประเภทของ
แรงงาน การเรียกร้องให้มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงเป็นการเรียกร้องที่ไม่ตรง
กับปัญหา เพราะจะทำให้มีการนำหลักเกณฑ์ในเรื่องความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง
มาพิจารณาโดยไม่ถูกต้อง และไม่ยุติธรรมต่อลูกจ้างที่มีความรู้และฝีมือ

๒. ผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ผลกระทบจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นปัญหาที่มักจะถูกนำมาอ้าง
เพื่อคัดค้านการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และโดยทั่วไปจะอ้างว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
มีผลกระทบต่อในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ก. การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับปัญหาการขาดดุลการค้า กล่าวคือ
การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ต้นทุนการประกอบกิจการของนายจ้างสูงขึ้น อันเป็นผลให้
ราคาจำหน่ายสินค้าสูงขึ้นตามไปด้วย ไม่สามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศ

เจริญ สิริทนต์, สรุปคำบรรยายเรื่องนโยบายการกำหนดค่าจ้างและรายได้
(เอกสารโรเนียว), หน้า ๖.

ข. การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กับบรรยากาศในการลงทุน ทำให้ นักลงทุนและนักลงทุนต่างชาติไม่กล้า เสี่ยงลงทุน เพราะเหตุที่อัตราค่าจ้างแรงงานสูง

ค. การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กับภาวะเงินเฟ้อ ทำให้ลูกจ้าง มีรายได้น้อยลง ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณผลผลิต อันเป็นเหตุให้ค่าของเงินตกต่ำ

ง. ค่าจ้างขั้นต่ำ กับประเทศกอบพัฒนา กล่าวคือ ในประเทศ กอบพัฒนานั้น ลูกจ้างไม่มีฝีมืออยู่จำนวนมาก แม้ว่าค่าจ้างจะต่ำมากในระดับที่บริษัท ซึ่งมีประสิทธิภาพน้อยที่สุดก็สามารถจ้างได้ ก็ควรปล่อยให้จ้างในอัตรานั้น เพื่อให้คนมี งานทำมากขึ้น

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ถ้าพิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ และ สังคมของประเทศไทย ประกอบกับมูล เหตุของปัญหาอย่างแท้จริง จะเห็นได้ว่าอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนด เพื่อให้ลูกจ้างคนเคียวสามารถดำรงชีพอยู่ได้ นั้น ค่าจ้าง ขั้นต่ำจะมีผลต่อปัญหาดังกล่าว เพียงน้อยนิด และการกำหนดหรือไม่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

๑. ปัญหา เกี่ยวกับการตีความกฎหมาย

ปัญหา เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำที่เกิดจากการตีความกฎหมาย มีปัญหา เช่น เกี่ยว กับการตีความคำว่า "ค่าจ้าง" ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครอง แรงงาน ซึ่งเกิดจากวิธีการของนายจ้างในการจ่ายเงินเพื่อ เป็นการส่ง เเคราะห์ลูกจ้าง (Fringe Benifit) หรือวิธีการจ่ายค่าจ้างเพื่อ เป็นการจูงใจลูกจ้าง (Incentive Wage) ทั้งนี้ เพื่อบรรณการกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้าง ขั้นต่ำ กำหนดนิยามคำว่า "ค่าจ้าง" ไว้ในลักษณะที่แน่นอนเกี่ยวกับประกาศกระทรวงมหาดไทย

สุภชัย มนัสไพญญ์, "การปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ" วารสารธนาคาร กรุงเทพฯ, ๘, หน้า ๖ - ๗.

เรื่องการคุ้มครองแรงงาน กล่าวคือ ค่าจ้างหมายถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้เป็นการตอบแทนการทำงานในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน การตีความคำว่าค่าจ้างก็ควรจะต้องถือหลักเกณฑ์เช่นเดียวกัน ซึ่งหมายถึง เงินค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับจากการทำงานตามปกติ

ส่วนกรณีเป็นสิ่งที่ของนั้น แม้ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจะบัญญัติไว้ว่า ค่าจ้างให้หมายรวมถึงสิ่งของซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ โดยนายจ้างกับลูกจ้างได้ตกลงกันล่วงหน้าให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนในการทำงานก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินับตั้งแต่มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นต้นมา ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ได้ประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นจำนวนเงินและบังคับห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง เป็นเงินน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนั้น ค่าจ้างตอบแทนการทำงานที่จ่ายเป็นสิ่งของ หรือการตกลงกันล่วงหน้าให้ถือว่าเป็นสิ่งของซึ่งคำนวณเป็นเงินได้ เป็นค่าจ้างด้วยนั้น จึงไม่สามารถนำมารวมเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในการพิจารณาว่านายจ้างได้จ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดหรือไม่

๔. ปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง

คงได้กล่าวแล้วในบทที่สอง และบทที่สาม ว่า เงินที่นายจ้างจ่ายให้เพื่อเป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือลูกจ้าง (Fringe Benefit) เช่น เงินช่วยค่าครองชีพ โบนัสประจำปี ฯลฯ โดยลักษณะของการจ่ายตามแนวความคิด เงินดังกล่าวมีลักษณะเป็นสวัสดิการมากกว่าจะเป็นค่าจ้างตอบแทนการทำงาน แต่ในทางปฏิบัตินายจ้างไม่ให้ความสนใจกับแนวคิดของการจ่ายเงินดังกล่าวเท่าที่ควร ดังนั้น กรณีที่มีปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของศาล ศาลจึงวินิจฉัยว่า เงินดังกล่าวเป็นค่าจ้าง ทั้ง ๆ ที่นายจ้างอาจมีความบริสุทธิ์ใจที่จะจ่ายให้เป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือลูกจ้างก็ตาม หรือกรณีของการเจรจาต่อรองรวม (Collective Bargaining) นายจ้างและลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานอาจตกลงกันว่า เงินดังกล่าวตามที่กำหนดไว้ในสัญญาข้อตกลงรวม (Collective Agreement) ไม่ถือว่าเป็นค่าจ้าง กรณีของเงินดังกล่าวนี้ การพิจารณาและการตรวจเพื่อบังคับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย จะต้องใช้ความระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ก็เพราะนายจ้างมักจะ

โต้แย้งว่า เงินดังกล่าวไม่เป็นค่าจ้าง เมื่อนายจ้างจะต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน เช่นกรณีที่จะต้องจ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทน เป็นต้น โดยอ้างว่าตนเองมีเจตนาที่จะจ่ายให้เป็นการสงเคราะห์ช่วยเหลือลูกจ้าง แต่เมื่อนายจ้างจะต้องถูกบังคับให้ปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้บังคับ นายจ้างก็จะนำเงินดังกล่าวรวมเข้า เป็นค่าจ้างของลูกจ้างด้วย ทั้ง ๆ ที่ลูกจ้างนั้นมีใช้ลูกจ้างไร้ฝีมือ (Unskilled) ซึ่งควรจะได้รับการปรับอัตราค่าจ้างให้สูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อคงไว้ซึ่งระดับฐานะเดิมของลูกจ้างก่อนมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเช่นในปี พ.ศ. ๒๕๒๒ ลูกจ้างทำงานเป็นช่างไม้ได้รับค่าจ้างวันละ ๕๐ บาท ในขณะที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดไว้วันละ ๔๕ บาท แต่เนื่องจากภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น นายจ้างจึงให้ เงินช่วยเหลือค่าครองชีพอีก เดือนละ ๓๐๐ บาท โดยตกลงกันว่า เงินค่าครองชีพนี้ไม่เป็นค่าจ้าง เพื่อการคำนวณจ่ายเงินประเภทอื่น ๆ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นวันละ ๕๔ บาท ลูกจ้างก็ยังได้รับค่าจ้างวันละ ๕๐ บาทเท่าเดิม โดยนายจ้างจะอ้างว่า เมื่อรวมกับ เงินค่าครองชีพแล้ว ลูกจ้างทำงานเป็นช่างไม้จะได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าวันละ ๖๐ บาท ซึ่งสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนด เป็นต้น

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในต่างประเทศ

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในต่างประเทศ โดยทั่วไปกฎหมายจะวางหลักการไว้ในลักษณะเดียวกัน โดยเฉพาะในเรื่องของรูปแบบการกำหนด ซึ่งจะกำหนดทั้งตามประเภทของกิจการ อาชีพและตามท้องถิ่น เป็นหลายอัตราแตกต่างกันในทุกรูปแบบ แต่การพิจารณาเลือกกำหนดตลอดจนรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างออกไป จะปล่อยให้ขึ้นอยู่กับอำนาจดุลยพินิจของรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน และคณะกรรมการค่าจ้างในการที่จะพิจารณาหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ และที่สำคัญก็คือ ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ จะมีการประกาศและแจ้งให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้ง ถัดค้านและนำมาพิจารณาทบทวนอีกครั้ง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในกฎหมายต่างประเทศที่จะกล่าวถึงนี้ เป็นเพียงแบบอย่างในบางเรื่องที่น่าสนใจ

ก. ประเทศฟิลิปปินส์

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง (The Wage Commission in the Department of Labor) ให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ เพื่อดำรงไว้ซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีพที่จำเป็นสำหรับสุขภาพ ความผาสุกตามควรของผู้จ้าง ภายในกรอบของ เศรษฐกิจของชาติ และนโยบายการพัฒนาสังคม ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการค่าจ้างจะต้องพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

- ก. ค่าครองชีพ
- ข. เปรียบเทียบค่าจ้างกับรายได้อื่นในทาง เศรษฐกิจ
- ค. ค่าใช้จ่ายในการลงทุนและ
- ง. ความจำเป็นในทาง เศรษฐกิจและการพัฒนาทางสังคม

ทั้งนี้คณะกรรมการค่าจ้างและรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน (Secretary of Labor) อาจพิจารณาจากความแตกต่างของค่าจ้างในแต่ละท้องถิ่นและความจำเป็นเพื่อให้บริการดูแลความมุ่งหมายดังกล่าว

เมื่อคณะกรรมการค่าจ้างได้ให้ความเห็นแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานจะประกาศให้คู่มือที่ทราบและฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเวลา ๑๕ วัน หลังจากฟังความเห็นส่วนรวมแล้ว รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานจะต้องตัดสินใจภายใน ๑๕ วันว่าจะยอมรับหรือโต้แย้งความเห็นของคณะกรรมการค่าจ้าง ถ้าโต้แย้งจะต้องแจ้งพร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการค่าจ้างโดยตรง เพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้ายอมรับตามความเห็นของคณะกรรมการค่าจ้างหรือยอมรับ เมื่อมีการพิจารณาทบทวนแล้ว

รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานจะต้องประกาศใช้ทันทีหลังจากได้รับการรับรองจากประธานาธิบดีแล้ว^๑

ข. ประเทศสิงคโปร์

ในประเทศสิงคโปร์ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะกำหนดในกรณีที่ปรากฏจากการเสนอของคณะกรรมการ จนเป็นที่พอใจของรัฐมนตรีว่า เงินเดือนของลูกจ้าง เด็กหรือผู้เยาว์ ที่ทำงานในอุตสาหกรรม ในงานบางประเภท หรือบางท้องถิ่น ไม่พอเพียงกับการดำรงชีพ รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับ เด็กและผู้เยาว์ในอุตสาหกรรมนั้น ตามประเภทของการจ้างงานหรือท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงลักษณะของงานและเงื่อนไขการทำงาน^๒

ค. ประเทศอินเดีย

ในประเทศอินเดีย วัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำก็เพื่อจะคุ้มครองการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน โดยเฉพาะในรัฐที่ก่อกำเนิดขึ้น ซึ่งประสบปัญหาการจ้างงานน้อย ลูกจ้างอาจต้องทำงานแม้ในอัตราค่าจ้างที่น้อยจนไม่พอเลี้ยงปากเลี้ยงท้อง (starvation wages) และในกิจการอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานอย่างครึกคร่า หรือมีโอกาสแสวงหาประโยชน์จากแรงงานได้กับอุตสาหกรรมที่ไม่มีการรวมกลุ่มของลูกจ้าง (Unorganised labours)^๓

การกำหนดหรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อาจกำหนดให้แตกต่างกันคือ

๑. ตามลักษณะการจ้างงาน (ประเภทของงาน)

^๑ Institute of Labor and Manpower studies, Labor Code of The Philippines, p. 27.

^๒ Alex Josey, Industrial Relations, Labour Laws in a Developing Singapore, p. 84.

^๓ D.S. Chopra, Chopra's Industrial and Labour Law, pp.788-789.

๒. ตามระดับชั้นการทำงานในประเภทเดียวกัน
๓. ตามฐานะที่เป็นผู้ใหญ่ ผู้เยาว์ เด็ก และผู้ฝึกงาน
๔. ตามท้องถิ่น

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอาจกำหนดโดยระยะเวลาหนึ่ง ๆ หรือหลายระยะเวลา เป็นรายชั่วโมง รายวัน รายเดือน หรือในระยะเวลาที่ยาวกว่า ทั้งนี้ระยะเวลาการจ่ายค่าจ้างที่กำหนดเป็นอย่างไร อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็อาจกำหนดให้สัมพันธ์กับระยะเวลาดังกล่าว^๑

ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ความสามารถของฝ่ายจัดการในการจ่าย (The Capacity of management to pay) และการดำรงอยู่ของกิจการ (Carry on business) ไม่ใช่ข้อพิจารณา^๒

สำหรับประเทศอินเดีย ระดับรายได้ของชาติจะอยู่ในระดับต่ำมาก จนเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ไม่สามารถกำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำโดยกฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับค่าจ้าง เพื่อการดำรงชีพ (living wage) ได้ ทั้งนี้ นายจ้างทั่วไปและรัฐบาลในบางรัฐจึงกำหนดให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเพียงระดับค่าจ้าง เพื่อยังชีพเท่านั้น (a bare subsistence wage) แต่โดยความมุ่งหมายค่าจ้างของลูกจ้างนอกจากต้องสามารถทำให้ลูกจ้างยังชีพอยู่ได้แล้ว ยังต้องรักษาไว้ซึ่งความผาสุกของลูกจ้าง และความต้องการขั้นต่ำ โดยไม่ต้องคำนึงถึงความสามารถของสถานประกอบการหรือนายจ้าง และต้องประจักษ์ความผาสุกของครอบครัวลูกจ้างด้วย ซึ่งความมุ่งหมายของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนี้ จะเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญของ เศรษฐกิจและการพัฒนาสังคม^๓

^๑ D.S.Chopra, Chopra's Industrial and Labour Law, p. 794.

^๒ Ibid., p. 799.

^๓ D.S. Chopra, Outline of Labour Law, pp. 38 - 39.

ง. ประเทศญี่ปุ่น

การพิจารณาที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศญี่ปุ่น จะพิจารณาจากค่าครองชีพของลูกจ้าง ค่าจ้างของลูกจ้างประเภทเดียวกัน และความสามารถตามปกติของอุตสาหกรรมในการจ่ายค่าจ้าง โดยอาจกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นชั่วโมง วัน สัปดาห์ หรือเดือน และในกรณีจ่ายค่าจ้างตามผลงานหรือจ่ายอย่างอื่นตามสัญญา เมื่อไม่เหมาะสมที่จะนำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวมาใช้บังคับ จำนวนค่าจ้างขั้นต่ำอาจกำหนดโดยคำสั่งของรัฐมนตรีแรงงาน (Ministry of Labour Ordinance) ^๑

กรณีจ่ายค่าจ้างด้วยสิ่งของอื่นนอกจากเงิน หรือกรณีนายจ้างหักค่าอาหารหรือสิ่งอื่นที่นายจ้างจัดหาให้ลูกจ้างจากค่าจ้าง การคิดมูลค่าของสิ่งของดังกล่าวต้องกำหนดโดยธรรม และสมเหตุสมผลในการนำมาวมคิดเป็นค่าจ้างขั้นต่ำ และในกรณีที่ลูกจ้างอยู่ในขอบข่ายของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสองอัตราต่างกัน ให้ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำจำนวนที่สูงกว่าบังคับ ทั้งนี้ เพราะการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศญี่ปุ่น รัฐมนตรีแรงงานอาจกำหนดเฉพาะอุตสาหกรรมบางประเภท อาชีพหรือบางท้องถิ่น หรืออาจกำหนดตามสัญญาข้อตกลงรวม (Collective Agreements) เพื่อใช้บังคับสำหรับลูกจ้างในการจ้างงานประเภทเดียวกัน ^๒

ข้อควรพิจารณาในการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

โดยธรรมชาติของการกำหนดค่าจ้าง วิธีการกำหนดค่าจ้างที่สมบูรณ ์ถูกต้อง และได้ผล เป็นที่พอใจทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างก็คือ การกำหนดค่าจ้างโดยการตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่เป็นคู่สัญญา หรือการเจรจาต่อรองรวม (Collective Bargaining) ตามหลักของการเสนอและการสนอง ซึ่งคู่กรณีสามารถทำความเข้าใจ

^๑ Ministry of Labour, Labour Laws of Japan 1980, pp. 136 - 137.

^๒ Ibid., pp. 137 - 139.

กำหนดค่าจ้างได้ตรงตามสภาพของงาน และความสามารถของคูกรณี โดยนายจ้างสามารถจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างได้ตามอัตราที่ตกลงกัน และเห็นว่าลูกจ้างก็มีความสามารถในการทำงานคุ้มกับอัตราค่าจ้างที่ตนจ่ายให้ ทางฝ่ายลูกจ้างก็มีความพอใจในอัตราค่าจ้างที่ตนได้รับ และเห็นว่าเหมาะสมกับสภาพของงาน ส่วนการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยรัฐนั้น เป็นเพียงหลักประกัน เบื้องต้นสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งมีแรงงานไร้ฝีมือ

(Unskilled) จำนวนมาก และเป็นหลักประกันที่ใช้สำหรับสถานประกอบการที่ลูกจ้างยังขาดการรวมกลุ่มกัน หรือการรวมกลุ่มยังไม่มีความเข้มแข็งพอ เพื่อค้ำประกันไว้ซึ่งมาตรฐานการดำรงชีพของมนุษย์ และเพื่อรักษาระดับค่าจ้างของลูกจ้างที่ทำงานมิให้มีความแตกต่างกันมากเกินไป เว้นแต่ความแตกต่างในเรื่องฝีมือ (Skilled) และสภาพของงาน ทั้งนี้ก็เพราะโดยธรรมชาติ ล่าจ้างลูกจ้างคนเดียวย่อมเสียเปรียบนายจ้าง จึงไม่สามารถกำหนดหรือเลือกที่จะยอมรับอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมกับความสามารถและสภาพของงานที่จะต้องทำ และในกรณีของสหภาพแรงงานที่มีความเข้มแข็ง ย่อมสามารถเรียกร้องให้กำหนดอัตราค่าจ้างได้สูง ซึ่งนายจ้างจะผลักรถเร่ดังกล่าวนี้ไปยังผู้บริโภค ความเค็กร้อนก็จะตกอยู่กับลูกจ้างที่มีใ้ได้อยู่ในกลุ่มสหภาพแรงงานดังกล่าวในที่สุด

ดังนั้น ในการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อที่จะให้ใกล้เคียงกับธรรมชาติของการกำหนดค่าจ้าง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดจึงควรมีหลายอัตราแตกต่างกันตามสภาพของท้องถิ่น และสภาพการจ้างตามประเภทของกิจการ นอกจากนั้นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในรูปแบบดังกล่าว ยังช่วยแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ดังได้กล่าวข้างต้น เช่นการพิจารณาหามาตรฐานความความมุ่งหมายของกฎหมายก็สามารถหามาตรฐานได้ง่ายและเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ความไม่พอใจของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างย่อมลดน้อยลง เป็นต้น ฉะนั้น ในขณะที่ประเทศไทยยังมีได้ เป็นประเทศที่พัฒนาทางเศรษฐกิจ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจึง เป็นภาระที่สำคัญยิ่งที่รัฐจำเป็นต้อง เข้าแทรกแซงและเป็นสิ่งที่สำคัญของลูกจ้างคนงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยรัฐจึงควรมีการขยายขอบเขตการพิจารณากำหนดให้ใกล้เคียงกับสภาพของการจ้างงานมากที่สุด