

# ค่าแรงต่ำ

ความหมายและแนวโน้มในอนาคต



อภิชัย พันธเสน

จิราภรณ์ อุ่นเกษม

# “ค่าแรงต่ำ”

ความหมาย และแนวโน้มในอนาคต

โดย

อภิชัย พันธเสน

และ

จิราภรณ์ อุ่นเกษม

สนับสนุนการจัดทำ E-Book โดย โครงการ Open School

ChangeFusion  สสส.  เครือข่ายจิตอาสา 

พิมพ์ที่

มาสเตอร์เพรส

94/13 สุขุมวิท 71 พระโขนง กทม.

# คำนำ

วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของโครงการศึกษานโยบายสาธารณะซึ่งดำเนินงานโดยสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ได้แก่ การกระจายความรู้ และข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางยิ่งขึ้นออกไป เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ โครงการศึกษานโยบายสาธารณะผู้เฝ้าเห็นว่า นอกเหนือจากการตีพิมพ์รายงานต่างๆ ในประเด็นปัญหา นโยบายสาธารณะที่สำคัญๆ ที่ได้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้เกี่ยวข้อง และสื่อสารมวลชนไปแล้ว ก็ยังเห็นสมควรที่จะตีพิมพ์รายงานหรือข้อมูลที่เกี่ยวกับภาระด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในลักษณะอื่นๆ ออกมาด้วย ทั้งนี้อาจจะแบ่งประเภทของสิ่งพิมพ์ภายใต้โครงการศึกษานโยบายสาธารณะของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยออกได้เป็น 3 ประเภทด้วย

1. สิ่งพิมพ์ประเภทข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และที่จะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนทั่วไป เช่น ข้อมูลพื้นฐานพรรคการเมืองปัจจุบัน และพรรคการเมืองกับการเลือกตั้งปี 2522-2529 ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย และการพัฒนาสมรรถนะขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น

2. สิ่งพิมพ์ประเภทมุ่งเผยแพร่บทบาทหน้าที่ รวมทั้งผลงานของสถาบันรัฐสภาให้เผยแพร่แก่สาธารณชนทั่วไป เช่น แผ่นพับรัฐสภาไทย ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ หนังสือผู้แทนราษฎร

3. สิ่งพิมพ์ประเภทหัวข้อเฉพาะ ซึ่งมุ่งจะขยายประเด็นปัญหาของนโยบายหรือรองรับและกระจายผลการศึกษาและการประชุมเชิงปฏิบัติการออกไปในมุมกว้างยิ่งขึ้น เช่น กรุงเทพมหานคร : การวิเคราะห์เชิงภูมิศาสตร์การเลือกตั้ง ระหว่างปี 2500-2518 เป็นต้น

สำหรับการจัดทำเอกสารเรื่องนี้ เป็นหนึ่งในชุดของสิ่งตีพิมพ์ของโครงการศึกษานโยบายสาธารณะของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ทางคณะผู้จัดทำได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากบุคคลหลายฝ่ายด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากตัวผู้จัดเตรียมรายงานเอง และ Konrad Adenauer Foundation ที่ให้ความสนับสนุนโครงการ จึงใคร่ขอขอบคุณในความร่วมมือของท่านเหล่านี้มา ณ ที่นี้ด้วย

**โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย**

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษานี้สำเร็จลงได้ด้วยความสนับสนุนและแนะนำทางวิชาการจาก ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแรงงานและกรณีตัวอย่างของผลตอบแทนคนงานประเภทต่างๆ ได้จากบทความของผู้นำสภาพแรงงาน และคุณนภาพร อติวานิชยพงศ์ในการสัมภาษณ์ จัดโดยมูลนิธิอารมณ พงศ์พงษ์ ผู้เขียนขอขอบคุณสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย ที่ช่วยจัดพิมพ์หนังสือเล่มนี้ หากการศึกษาดังกล่าวจะมีประโยชน์บ้างขออุทิศให้แก่แรงงานที่ยากไร้ และถูกเอารัดเอาเปรียบในประเทศไทยขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาไปอย่างรวดเร็วแต่แรงงานไม่ได้รับผลตอบแทนตามสัดส่วนที่ควรจะเป็น ข้อผิดพลาดทั้งหลายในรายงานฉบับนี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียน

## คำนำผู้เขียน

จุดประสงค์สำคัญของการศึกษานี้เพื่อจะอธิบายอย่างเป็นระบบถึงการดำรงอยู่ของค่าจ้างแรงงานต่ำในประเทศไทย โดยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 บทคือ บทแรกเป็นการกล่าวถึงภาพรวม ของพัฒนาการของสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศทางประวัติศาสตร์อันมีผลต่อการดำรงอยู่ของสภาวะค่าจ้างแรงงานต่ำมาเป็นเวลาช้านาน ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายในการตรึงราคาผลผลิตเกษตรให้อยู่ในระดับต่ำมาตลอดตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่กล่าวมานี้เป็น ปัจจัยหนึ่งในหลายๆ ปัจจัย ที่สามารถอธิบายสภาวะระดับค่าจ้างแรงงานต่ำได้อย่างกว้างๆ หลังจากนั้นมารัฐบาลก็เริ่มดำเนินนโยบายทันสมัยในการพัฒนาโดยเน้นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า เริ่มต้นตั้งแต่ต้นปี 2504 และตามด้วยนโยบายส่งเสริมการส่งออกเริ่มใช้ในราวต้นปี 2520 โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายส่งเสริมการส่งออก ซึ่งจะประสบผลสำเร็จได้จะต้องกดค่าจ้างแรงงานให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับผู้ผลิตใน ประเทศอื่นๆ ได้ดียิ่งขึ้น

นโยบายทดแทนการนำเข้าที่รัฐบาลนำมาใช้ได้ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้าที่เรื้อรัง เพื่อเป็นการปิดช่องว่างของการอมภายในประเทศที่เนื่องมาจากการขาดดุลการค้า แทนที่รัฐบาลจะลดค่าเงินกลับหันไปกูดึงเงินตราต่างประเทศและกระตุ้นให้มีการลงทุนจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น เป็นผลให้หนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว นโยบายทดแทนการนำเข้านี้เป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมดังกล่าว

เท่านั้น โดยมีข้อเสียที่สำคัญคือ การกวดราคาสินค้าเกษตรให้อยู่ในระดับต่ำนโยบายนี้เป็นปัจจัยที่ใช้อธิบายถึงสาเหตุของการกดค่าแรงเอาไว้ ประกอบกับความอ่อนแอของขบวนการแรงงานซึ่งเป็นผลมาจากรัฐบาลเผด็จการที่สืบทอดมาหลายยุคสมัย ก็มีส่วนทำให้ค่าจ้างแรงงานอยู่ในระดับต่ำเช่นกัน

บทที่ 2 พิจารณาถึงโครงสร้างของค่าจ้างในภาคเอกชน ราชการ และรัฐวิสาหกิจ ผลปรากฏว่าค่าจ้างทั้งสามตลาดมีความสัมพันธ์กันมาก การที่ค่าจ้างและเงินเดือนข้าราชการมีลักษณะค่อนข้างคงที่เป็นปัจจัยหนึ่งในบรรดาหลายๆ ปัจจัยที่ใช้อธิบายสภาวะค่าจ้างแรงงานต่ำ ลักษณะโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการที่ค่อนข้างคงที่นี้มีสาเหตุมาจากโครงสร้างภาษีที่ล้าหลังของรัฐบาลไทยและการะเหินถ่วงประเทศอันหนักหน่วงของรัฐบาลไทยดังที่ได้อธิบายไว้ในบทแรก อย่างไรก็ตามสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้แรงกดดันทางการเมืองจากข้าราชการระดับสูง และระดับกลางในการเรียกร้องให้มีการปรับเงินเดือนให้สูงขึ้นทันกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นมีไม่มากนัก เพราะว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงและระดับกลางเหล่านี้ได้รับผลตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงินเป็นจำนวนหนึ่งที่สูงอย่างเพียงพอที่จะช่วยให้ดำรงสถานภาพอยู่ได้อย่างไม่เดือดร้อนมากนัก สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับกลางที่ปัจจุบันได้รับเงินเดือนต่ำและไม่สามารถหาผลประโยชน์หรือผลตอบแทนอย่างอื่นได้ก็อาจจะถือว่าการได้รับเงินเดือนต่ำในปัจจุบันเป็นการลงทุนส่วนบุคคลในรูปแบบหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ทางการเงินที่คาดว่าจะได้รับสูงขึ้นในอนาคต

ในบทสุดท้ายจะพิจารณาเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ ความยากจนและการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ผลการศึกษาได้ปรากฏอย่างค่อนข้าง



ข้างชัดเจนว่าขณะที่ระดับความยากจนสัมบูรณ์ของประเทศลดลง แต่ก็ได้ปรากฏว่าความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้มีมากขึ้น เหตุผลที่สามารถใช้อธิบายสิ่งที่เกิดขึ้นนี้คือ ค่าจ้างแท้จริงมีการเพิ่มในอัตราที่ช้ากว่าผลิตภาพที่แท้จริงของแรงงานมาก ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากผลประโยชน์ส่วนเกินของแรงงาน คือ บรรดาเจ้าของปัจจัยการผลิต อื่นๆ ยกเว้นแรงงาน ดังนั้นข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาค่าจ้างแรงงานต่ำและความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ คือการลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ของประชาชนในชนบท และยกระดับรายได้ของประชาชนเหล่านี้ให้สูงขึ้นด้วย

**อภิชัย พันธุเสน**

ตุลาคม 2531

# "THE LOW WAGE REGIME IN THAILAND"

*By: Apichai Pantasen*

The main purpose of this study is to make an attempt at a systematic explanation of the persistent low wage in Thailand. The study is divided into three parts. Part I presents an historical overview of the socio-economic development in Thailand that has resulted in perpetuity of low wage level. Deliberate policy at maintaining low prices of agricultural products since the end of the World War II by various regimes in Thailand is one major factor among many others explaining the general low wage level. Modernization policy adopted by the Thai government with strong emphasis on the development of import-substitution industries since the early 1960's followed by policy to promote export-orientation industries started in the mid 1970's require the maintenance of a general low wage to enhance international competition.

Import-substitution policy also led to the problem of chronic trade deficits. In order to bridge the domestic saving gap instead of resorting to devaluation of the currency, the government chose to increase foreign borrowing and to encourage foreign investment which resulted in rapid increases in foreign debt. This adopted policy was to the advantage of imported industrialists at the cost of maintenance of low prices of agricultural products. This policy contributes to additional factors explaining a downward pressure on wage. Weak union movements resulting from a long tradition of various dictatorial regimes in Thailand is also

another contributive factor.

Part II discusses wage structures in three major markets, namely, private sector, civil services and state enterprises. It is found in addition that wages in the three markets are closely related. Wage rigidity in civil services is one among other explanatory factors of the general low wage. This wage rigidity is caused by the regressive tax structure of the Thai government plus its heavy debt burdent discussed in part I. However, there seems to be no strong political pressure from high ranking as well as middle ranking of government officials to demand more frequent adjustment of their wages. One possible explanation could be that financial and non financial fringe benefits among many high ranking government officials, are very high. For the middle ranking government officials, the currently low pay could be viewed as their personal investment for much higher financial gain in the future.

The last part deals with minimum wage, poverty, and unequal income distribution. The evidence has demonstrated quite clearly that while there is a definite improvement in the absolute level of poverty, income inequality has been progressively worsening. The answer rests on the fact that real wage of industrial workers increase much slower than their real productivities. As a result, labour surplus has been absorbed by owners of factors of production other than labour. In order to break away from this vicious circle of low wage and increasing income inequality. The solution lies in the ability to reduce the current pattern of increasing uneven income distribution of the rural population as well as to raise their absolute income level.

# สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
คำนำผู้เขียน	ง
THE LOW WAGE REGIME IN THAILAND	ช
<b>บทที่ 1</b>	
ค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำ	1
พัฒนาการทางประวัติศาสตร์	1
ค่าจ้างขั้นต่ำ	7
ค่าจ้างขั้นต่ำและเครื่องชีวิตที่เกี่ยวข้อง	13
ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงกับผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น	19
ปัจจัยอื่นๆที่มีอิทธิพลต่อค่าจ้าง	22
ความอ่อนแอของขบวนการแรงงาน	27
ค่าจ้างและต้นทุนการผลิต	33
ทัศนะของผู้ประกอบการต่อค่าจ้างขั้นต่ำ	41
<b>บทที่ 2</b>	
โครงสร้างค่าจ้าง	46
โครงสร้างค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือกับค่าจ้างขั้นต่ำ	46
โครงสร้างค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชน	52
โครงสร้างเงินเดือนข้าราชการ	62
โครงสร้างค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ	69
เปรียบเทียบโครงสร้างค่าจ้างของตลาดทั้งสาม	75
โครงสร้างค่าจ้างในภาคที่ไม่เป็นทางการ	79

	หน้า
ค่าจ้างและรายได้	85
กรณีศึกษา : ค่าจ้าง สวัสดิการทั่วไป และผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน	95
<b>บทที่ 3</b> ค่าจ้างขั้นต่ำและความยากจน	102
ค่าจ้างขั้นต่ำและเครื่องชี้วัดความยากจน	102
ค่าจ้างขั้นต่ำและการกระจายรายได้	109
สรุป	112
เอกสารอ้างอิง	115

## รายการตารางประกอบ

### ตารางที่

1.    ค่าจ้างแรงงานจำแนกตามสาขาอาชีพ ปี 2497	8
2.    ค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2516-2530	12
3.    ค่าจ้างขั้นต่ำ และค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในสาขา อุตสาหกรรมต่างๆ ที่นอกเหนือจากภาคเกษตรกรรม	13
4.    ค่าจ้างขั้นต่ำ ดัชนีราคาผู้บริโภค ดัชนีราคาข้าวสาร และ ดัชนีราคาอาหาร	15
5.    ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้นแท้จริง ประชากร การจ้างงานและผลิตภาพ (ปี 2515-2528)	20
6.    ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงและปัจจัยที่มีอิทธิพล	23
7.    สัดส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมด	35
8.    สัดส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงาน	38

ตารางที่	หน้า
9. ความคิดเห็นของผู้ประกอบการภายหลังการปรับ ค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อตุลาคม 2525	43
10. วิธีการที่นำมาใช้หรือพิจารณาในการสนองตอบต่อ การปรับค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อ 1 ตุลาคม 2525	45
11. ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือจำแนกตามขนาด อุตสาหกรรม (ปี 2522-2528)	47
12. ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในสถานประกอบการ ขนาดกลางและค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง (ปี 2522-2528)	48
13. ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือจำแนกตามประเภท ของการจ้าง (ปี 2522-2528)	50
14. โครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนจำแนกตามอาชีพ อุตสาหกรรมและการศึกษาในกรุงเทพมหานคร ปี 2520	54
15. โครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนจำแนกตามอาชีพ อุตสาหกรรมและการศึกษาในกรุงเทพมหานคร ปี 2522	56
16. โครงสร้างค่าจ้างในภาคเอกชนจำแนกตามอาชีพ อุตสาหกรรมและการศึกษาในกรุงเทพมหานคร ปี 2526	58
17. ความแตกต่างของค่าจ้างแท้จริงของลูกจ้างในภาค เอกชนในกรุงเทพมหานคร (ปี 2520-2526)	60
18. บัญชีเงินเดือนมาตรฐานสำหรับข้าราชการ (ปี 2517-2526)	64
19. การเปรียบเทียบระหว่างค่าจ้างที่แท้จริงในภาคเอกชน กับข้าราชการ	66
20. บัญชีเงินเดือนมาตรฐานสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ปี 2517-2526)	71
21. อัตราเงินเดือนของข้าราชการต่อเงินเดือนพนักงาน รัฐวิสาหกิจ (ปี 2520-2526)	72

ตารางที่	หน้า
22. ลักษณะของลูกจ้างประจำ (ปี 2525)	76
23. รายได้เฉลี่ยรายเดือนและจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยรายเดือนของผู้ที่ทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ จำแนกตามอาชีพและเพศ ปี 2526 (เมษายน)	82
24. รายได้เฉลี่ยรายเดือนและจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยรายเดือนของแรงงานในภาคที่เป็นทางการจำแนกตามอาชีพและเพศ ปี 2526 (เมษายน)	83
25. รายได้เฉลี่ยรายเดือนและจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยรายเดือนของแรงงานที่ประกอบอาชีพของตนเอง จำแนกตามอาชีพและเพศ ปี 2526 (เมษายน)	84
26. ค่าจ้าง เงินเดือนและเงินสวัสดิการของราชการ ปี 2524-2529	86
27. ค่าจ้างและรายได้เฉลี่ยของลูกจ้าง ในภาคเอกชน ในปี 2528 จำแนกตามอุตสาหกรรม	90
28. ค่าจ้างและรายได้เฉลี่ยของลูกจ้างในภาคเอกชน ในปี 2528 จำแนกตามอาชีพ	93
29. ค่าจ้าง รายได้ สวัสดิการทั่วไปและโบนัสที่ลูกจ้าง แรงงานไร้ฝีมือทั้งรายเดือนและรายวันได้รับเฉลี่ยต่อเดือน จำแนกตามสาขา อุตสาหกรรม (2528)	94
30. ขอบเขตบนและขอบเขตล่างของรายได้ของครอบครัว ยากจนโดย เฉลี่ย ในปี 2518	103
31. อัตราส่วนความยากจนจำแนกตามประเภทอาชีพ ในปี 2518/19 และ 2524	106
32. การกระจายรายได้จำแนกตามภูมิภาคต่างๆ	110

# บทที่ 1

## คำจ้างและคำจ้างขั้นต่ำ

### พัฒนาการทางประวัติศาสตร์

การพิจารณาปัญหาคำจ้างแรงงานต่ำในประเทศไทยนั้น มีอาจจะแยกส่วนจากการศึกษาพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้ การพัฒนาแบบทันสมัยของไทยที่มีการก่อตัวขึ้นในปี 2399 หลังจากสนธิสัญญาเบาว์ริงมีผลทำให้รัฐบาลไทยต้องเปิดประเทศทำการค้าเสรีกับต่างประเทศ ผลจากนโยบายดังกล่าวทำให้ประเทศไทยหันมาผลิตข้าวเป็นสินค้าออกเป็นหลัก การขยายตัวของการค้าข้าวมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองในลักษณะการรวมศูนย์อำนาจและมีรูปแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ชนชั้นปกครองเป็นผู้กุมอำนาจทางการเมืองในขณะเดียวกันก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างเมืองกับชนบท ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจทางการเมืองที่ไม่เป็นธรรม

ดังที่ อภิชาติ พันธ์เสน และมนตรี เจนวิทย์การ ได้เขียนไว้ในงานเขียนเรื่อง "การเมืองเรื่องข้าว นโยบายประเด็นปัญหาและความขัดแย้ง" ดังนี้



"ในความเป็นจริง การเมืองเรื่องข้าวของไทยนั้นได้  
เดินไปตามรูปแบบที่กำหนดโดยโครงสร้างของอำนาจที่  
ทำให้ชาวนาและกรรมกรตกอยู่ในสภาพที่เสียเปรียบ เมื่อ  
เทียบกับนายทุนและชนชั้นปกครอง การทำความเข้าใจให้  
กระจ่างในประเด็นนี้ก็คือ การทำความเข้าใจว่าทำไม  
นโยบายข้าวและราคาข้าวของรัฐบาล ทั้งในอดีต ปัจจุบัน  
และอนาคต จึงถูกกำหนดในลักษณะที่ทำให้ชาวนาและ  
กรรมกรตกเป็นผู้เสียเปรียบ ในขณะเดียวกันเจ้าของโรงสี  
พ่อค้าข้าวสาร พ่อค้าส่งออกและคนกลางอื่นๆ รวมทั้ง  
ข้าราชการและนักการเมืองจึงเป็นฝ่ายที่ได้รับผลประโยชน์ ลักษณะการกระจายผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็น  
ธรรม ซึ่งมีผลในการสนับสนุนให้สถานการณ์ในลักษณะ  
ดังกล่าว ยังคงดำรงอยู่สืบไป สถานการณ์ดังกล่าว อาจจะ  
กล่าวในลักษณะกว้างๆ ได้ว่า ก่อให้เกิดยุทธศาสตร์การ  
พัฒนาในอดีตที่ให้ความสำคัญต่อการขยายตัวอย่าง  
รวดเร็วของรายได้ประชาชาติมากกว่าการเติบโตอย่างมี  
คุณภาพ อันเป็นยุทธศาสตร์ที่ช่วยรักษาสถานภาพเดิม  
ของชนชั้นนำในสังคม"

(อภิรักษ์ พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ 2531:2)

หากจะพิจารณาการพัฒนาในระยะเวลาต่อมา คือ ในช่วงหลัง  
สงครามโลกครั้งที่ 2 ปี 2488 ประเทศอังกฤษบังคับให้ประเทศไทย  
ในฐานะประเทศผู้แพ้สงครามส่งมอบข้าวจำนวน 1.5 ล้านตัน เพื่อเป็น  
ค่าปฏิกรรมสงคราม ในขณะที่นั้นราคาข้าวในประเทศและราคาข้าว

ในตลาดโลกมีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด เพราะทันทีที่ข้าวถูกส่งออกไปต่างประเทศทำให้ราคาข้าวในประเทศสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นผลให้รัฐบาลพยายามรักษาระดับราคาข้าวในประเทศไว้ให้ต่ำ อันจะมีผลทำให้อัตราเงินเพื่อชะลอตัวอยู่ในระดับต่ำ ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลก็ต้องการแสวงหาเงินตราต่างประเทศเพื่อมาใช้จ่ายในการซื้อสินค้านำเข้ามาใช้ในประเทศ เพื่อการบูรณะประเทศหลังสงคราม สำหรับมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้เพื่อที่จะกดราคาข้าวภายในประเทศ ขณะเดียวกันก็เป็นการเพิ่มเงินตราต่างประเทศให้รัฐบาล ได้แก่ ผูกขาดการค้าข้าว ระบบอัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา และใบอนุญาตส่งออกข้าวหรือที่เรียกว่า "พรีเมียมข้าว" ในช่วงเวลาต่อมา มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลใช้เป็นเครื่องมือในการกดราคาผลผลิตทางการเกษตรในประเทศให้อยู่ในระดับต่ำ ได้แก่ พรีเมียมข้าว ภาษีขาออก โควต้าส่งออก และข้าวสำรองที่บังคับให้พ่อค้าส่งออกจะต้องเก็บข้าวส่วนหนึ่งเอาไว้ วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่มีผลทำให้ผลผลิตเกษตรมีราคาต่ำเสมอมา ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2

นโยบายที่รัฐบาลมีเจตนาเพื่อจะกดราคาผลผลิตเกษตรในประเทศให้ต่ำนี้ มีผลทำให้ชาวนาไทยตกอยู่ในสภาพเป็นหนี้สิน ปัญหาความยากจนของชาวนาก่อให้เกิดผลเสียหลายอย่างเริ่มตั้งแต่เมื่อผลผลิตเกษตรมีราคาต่ำทำให้ชาวนาไม่มีเงินออมเป็นผลทำให้ขาดเงินลงทุนในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต นำไปสู่การมีผลผลิตที่ต่ำ ถึงแม้ว่าความจริงผลผลิตเกษตรได้เพิ่มขึ้น แต่ก็ เป็นผลมาจากการขยายพื้นที่เพาะปลูกโดยการบุกรุกทำลายป่าของชาวนาพวกที่สูญเสียที่ดินทำกิน เพราะภาระหนี้สิน ปัญหาความยากจนเป็นเหตุทำให้มีการขยายของครอบครัวด้วยการมีบุตรมากขึ้น เพื่อจะได้มีแรงงานไว้ใช้งานตาม

สภาพเศรษฐกิจของครอบครัวที่ยากจน เมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้น มีผลทำให้ปริมาณแรงงานในเมืองมีเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้ ค่าจ้างแรงงานในเมืองมีราคาถูกลง ซึ่งสภาวะเช่นนี้ยังคงเป็นอยู่เนื่องจากผลผลิตเกษตรในประเทศไทยโดยเฉพาะข้าวถูกกดราคาให้ต่ำนั่นเอง

ในปี 2504 รัฐบาลได้ผลักดันให้มีแผนพัฒนาเพื่อเป็นการกระตุ้นให้หัตถอุตสาหกรรมเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขยายตัวของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า นโยบายนี้ได้ดำเนินไปจนถึงกลางทศวรรษ 2510 ซึ่งในช่วงนั้นนโยบายส่งเสริมการส่งออกก็เริ่มเข้ามามีความสำคัญในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520) โดยเข้ามาแทนที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาโดยใช้นโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ความล้มเหลวของนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการสำคัญผิดในสมมุติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือ อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าจะประสบความสำเร็จได้นั้น ประเทศจะต้องมีขนาดของตลาดภายในประเทศใหญ่อย่างเพียงพอ ภายใต้สถานการณ์ที่ค่าจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมในประเทศไทย โดยทั่วไปจะถูกรักษไว้ให้อยู่ในระดับต่ำควบคู่กับอำนาจซื้อที่ต่ำของชาวนา (ซึ่งเป็นผลมาจากผลผลิตเกษตรมีราคาต่ำ) ทำให้ตลาดภายในประเทศมีขอบเขตจำกัด คือผู้ที่มีรายได้สูงกว่ารายได้เฉลี่ยมีประมาณไม่เกินร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ ผลก็คืออุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าส่วนใหญ่ผลิตสินค้าเพื่อสนองความต้องการของคนส่วนน้อย ซึ่งเป็นสินค้าที่นำเข้ามาจากประเทศพัฒนา เนื่องจากวิทยาการที่ใช้ในการผลิตในอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามีลักษณะใช้ทุนเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง อุตสาหกรรมดังกล่าวจึงไม่ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นมากนัก

ในความเป็นจริง อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามีได้ลดการนำเข้าอย่างแท้จริง เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนรูปจากการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปมาเป็นการนำเข้าสินค้าประเภทอื่นเกือบทุกชนิดตั้งแต่วัตถุดิบไปจนถึงเครื่องจักรรวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ และเมื่ออุตสาหกรรมดังกล่าวขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้ปัญหาการขาดดุลการค้าก็ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ในช่วงระหว่างปี 2514 ถึง 2524 การขาดดุลการค้าของประเทศไทยได้เพิ่มจาก 8.9 ล้านบาท มาเป็น 65.8 ล้านบาท และเพื่อแก้ปัญหาการขาดเงินออมภายในประเทศ รัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยกู้เงินจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น ในปี 2515 หนี้ต่างประเทศทั้งหมดมีมูลค่า 9.3 ล้านเหรียญสหรัฐ และอัตราบริการหนี้สูงถึงร้อยละ 16.7 โดยที่สัดส่วนของเงินที่จัดไว้สำหรับการชำระหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 ของงบประมาณทั้งหมด

ส่วนค่าจ้างและการจ้างงานภายใต้นโยบายอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ได้ปรากฏผลในทางตรงกันข้ามหลายอย่างดังนี้คือ ในประการแรก นโยบายนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มอย่างที่คาดหมายไว้ ความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามีน้อยมีผลให้ระดับค่าจ้างแรงงานต่ำ ประการที่สอง การเพิ่มขึ้นของภาระหนี้เป็นเหตุให้รัฐบาลต้องชะลอการตัดสินใจที่จะปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ โดยปกติแล้วอัตราเงินเดือนข้าราชการจะมีอิทธิพลต่อระดับค่าจ้างโดยทั่วไป ความล่าช้าในการปรับอัตราเงินเดือนราชการมีผลทำให้ระดับค่าจ้างโดยทั่วไปไม่เปลี่ยนแปลงไปในทางเพิ่มมากนัก

ต่อมารัฐบาลไทยได้นำนโยบายส่งเสริมการส่งออกมาใช้ตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา แต่นโยบายนี้ก็ไม่ได้ทำให้ระดับของค่าจ้างโดยทั่วไปดีขึ้นแต่อย่างใด แม้ว่าอุตสาหกรรมส่งออก จะก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นเนื่องมาจากเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในสัดส่วนที่สูง แต่ค่าจ้างก็ยังถูกกดให้อยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพื่อให้ประสบผลสำเร็จตามนโยบายดังกล่าวคือ สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นๆ ได้

ในปัจจุบันมาตรการหลายอย่างที่นำมาใช้เพื่อรักษาราคาผลผลิตเกษตรให้คงอยู่ในระดับต่ำได้ค่อยๆ ถูกขจัดออกไป สาเหตุสำคัญเนื่องจากภาวะราคาผลผลิตเกษตรของโลกมีแนวโน้มที่ต่ำลง トラบใดที่กว่าร้อยละ 60 ของการจ้างงานทั้งหมดของประเทศยังอยู่ในภาคการเกษตรแล้ว การที่ผลผลิตเกษตรมีราคาต่ำ มีผลทำให้ค่าจ้างโดยทั่วไปไม่ดีขึ้นในอนาคตอันใกล้

สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้ค่าจ้างแรงงานต่ำ คือ ความอ่อนแอของสหภาพแรงงานในประเทศไทย ส่วนหนึ่งจะพิจารณาได้จากตัวเลขลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 15 ของลูกจ้างในอุตสาหกรรมทั้งหมด และรัฐบาลไทยยังมีนโยบายที่ต่อต้านขบวนการแรงงาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันคนงานรวมตัวกันเรียกร้องค่าแรงงาน และเพื่อรักษาระดับค่าจ้างแรงงานต่ำเอาไว้เพื่อเป็นการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ ดังนั้นสภาวะค่าจ้างแรงงานต่ำจะยังคงดำรงอยู่ต่อไปในอนาคตข้างหน้า

## ค่าจ้างขั้นต่ำ

ในประเทศไทยเพิ่งเริ่มมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อไม่นานมานี้ ตลอดช่วงรัฐบาลเผด็จการอันยาวนานตั้งแต่ปี 2490 ได้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการยกระดับสวัสดิภาพของแรงงานให้ดีขึ้น กฎหมายแรงงานฉบับแรกของไทย มีการประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2499 และได้มีการประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นครั้งแรก ในเดือน กุมภาพันธ์ 2516 บุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันกฎหมายฉบับนี้คือ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร ซึ่งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมแรงงาน ในขณะนั้น ในงานศึกษาของท่านในปี 2498 ได้รายงานว่าค่าจ้างเฉลี่ยสำหรับแรงงานไรฝ่มือในปี 2490 มีอัตรา 8 บาทต่อวัน ในขณะที่ค่าจ้างแรงงานฝ่มือมีอัตรา 10 บาทต่อวัน (Chandara-Vidura 1955:40) ซึ่งโครงสร้างค่าจ้างจำแนกตามอาชีพในปี 2497 มีดังต่อไปนี้ (ตารางที่ 1)

## ตารางที่ 1

**ค่าจ้างของแรงงานจำแนกตามสาขาอาชีพ ปี 2497**

อาชีพ	อัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อสัปดาห์ (บาท)
งานอาชีพวิชาการ	189.24
งานผู้จัดการและบริหาร	301.36
เสมียนพนักงาน	167.14
คนขายของ	131.16
เกษตรกร ประมงและทำป่าไม้	89.51
คนงานเหมืองแร่	101.11
คนงานขนส่ง	153.33
ช่าง	134.72
กรรมกรในโรงงาน	113.78
คนงานบริหาร	91.50
อื่นๆ	139.23
<b>รวมเฉลี่ย</b>	<b>143.76</b>

ที่มา : นิคม จันทรวិฑูร "แรงงานกับรัฐ สามทศวรรษแห่งการพัฒนา" ในปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ครั้งที่ 1 นิพนธ์ พัวพงศกร บรรณาธิการ, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2530 หน้า 71.

อัตราค่าจ้างที่ต่ำที่สุดคือ ภาคเกษตร ประมงและป่าไม้ ในปี 2497 ประมาณ 13 บาท ต่อวันขณะที่ภาคบริการและอุตสาหกรรม ได้ประมาณ 13 และ 16 บาทต่อวันเป็นอย่างต่ำตามลำดับ

เมื่อได้มีการประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำฉบับแรกในปี 2516 ได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้วันละ 12 บาท อัตราดังกล่าวก็ยังต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2497 มาก ตัวเลขที่แสดงไว้ในงานศึกษาของ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ปรากฏว่าค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในภาคหัตถอุตสาหกรรมในปี 2516 มีอัตรา 22.19 บาทต่อวัน (2525 ตารางที่ 1 หน้า 33) ด้วยเหตุนี้ ค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลบังคับใช้ในปี 2516 จึงต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเฉลี่ยในตลาด ซึ่งผลที่ปรากฏออกมาคือ การบังคับใช้กฎหมายนี้ไม่ได้ทำให้ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือดีขึ้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร อาจจะอธิบายว่าการที่มีกฎหมายแรงงานเป็นการตระหนักถึงความต้องการของรัฐบาลที่จะบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

การเรียกร้องประชาธิปไตยของนักศึกษาเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ได้นำไปสู่ความมีเสรีภาพทางการเมืองในระดับหนึ่ง (หลังจากการครองอำนาจของเผด็จการมาตลอดตั้งแต่ปี 2490) คนงานสามารถใช้สิทธิใช้เสียงในการเรียกร้องความเป็นธรรมโดยไม่ต้องเกรงกลัวต่อการถูกปราบปรามอย่างเข้มงวดเป็นครั้งแรก ในช่วงระหว่างเดือนตุลาคมถึงธันวาคม 2516 ได้มีการนัดหยุดงานเกิดขึ้น 353 ครั้ง ในปี 2517 มีการพิพาทแรงงานถึง 477 ครั้ง และนัดหยุดงาน 357 ครั้ง สาเหตุของการเรียกร้องส่วนหนึ่งมาจากการขึ้นราคาน้ำมันอย่างรวดเร็ว โดยที่รัฐบาลไทยได้ทำการปรับราคาน้ำมันภายในประเทศขึ้นถึง 4 ครั้ง ในช่วงเวลาเพียงปีเดียว ในปี 2517 ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นจากปี 2516 ถึงร้อยละ



23.3 (กรมแรงงาน 2528:32-34) ในที่สุด ก็มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นครั้งแรกจาก 12 บาท เป็น 16 บาทต่อวัน ในเดือนมกราคม 2517 และได้เพิ่มขึ้นเป็น 20 บาทต่อวันในเดือนตุลาคม 2517

ในปี 2517 ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ได้ยื่นข้อเสนอต่อคณะกรรมการค่าจ้างในงานศึกษาเกี่ยวกับรายได้ขั้นต่ำและพอเพียงสำหรับคนงาน 1 คน ที่สามารถใช้เลี้ยงสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน ให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัยเช่นเดียวกับคนในสังคม ตามระดับมาตรฐานกลาง (ไตรรงค์ สุวรรณคีรี 2528:22) อัตราค่าจ้างที่ท่านเสนอในปี 2518 เป็นดังนี้

เขต	บาท/วัน
กรุงเทพฯ	31.96
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	30.41
ภาคเหนือ	29.60
ที่ราบภาคกลางและภาคตะวันออก	27.90
ภาคใต้	29.14

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เสนอนี้ ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี ได้ประมาณการเพิ่มเติมว่าโดยเฉลี่ยแล้ว โรงงานอุตสาหกรรมยังคงได้รับกำไรเบื้องต้นถึงร้อยละ 17 ของการลงทุนทั้งหมด (ไตรรงค์ สุวรรณคีรี 2518:23) หลังจากการศึกษาใน เดือนมกราคม 2518 ค่าจ้างขั้นต่ำในเขตกรุงเทพฯ ก็ได้เพิ่มขึ้นเป็น 25 บาทต่อวัน อัตราค่าจ้างดังกล่าว ยังคงต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานไร้ฝีมือมาก สมหมาย ภาชี ได้ทำการศึกษาค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานไร้ฝีมือในสาขาหัตถอุตสาหกรรม

ในปี 2518 มีอัตรา 34.12 บาทต่อวัน ส่วนค่าจ้างเฉลี่ยของทุกสาขาอุตสาหกรรม มีอัตรา 33.90 บาทต่อวัน (สมหมาย ภาณี 2519 ตารางที่ 3.1) เป็นที่น่าสังเกตว่า หากมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำตามอัตราที่ ดร.ไตรรงค์ สุวรรณคีรี เสนอ ค่าจ้างขั้นต่ำนี้ ก็ควรจะเข้าใกล้ค่าจ้างที่เป็นจริงในตลาดดังที่ สมหมาย ภาณี ได้ทำการศึกษาไว้ แต่หลังจาก 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งเป็นช่วงที่เสรีภาพระยะสั้นทางการเมืองได้สิ้นสุดลงจากการรัฐประหารอย่างนองเลือด ค่าจ้างขั้นต่ำก็ไม่ได้มีการปรับอีกเลย จนกระทั่งถึงเดือนตุลาคม 2520 จึงมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นเป็น 28 บาทต่อวัน การปรับค่าจ้างดังกล่าวเป็นไปอย่างช้ามากในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 12 ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อเป็นร้อยละ 16.1 และหากกำหนดให้ผลิตภาพต่อหัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.3 ต่อปี (ตามตารางที่ 5) แล้วค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงนั้น ควรจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20 เป็นอย่างน้อย

หลังจากปี 2520 เป็นต้นมา ก็ได้มีการทบทวนวิธีคิดเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นใหม่คือ ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นใหม่แทนที่จะเพียงพอสำหรับคนหนึ่งคน สามารถเลี้ยงสมาชิกครอบครัวได้อีก 2 คน ดังที่เคยเป็นมาในอดีต ก็เปลี่ยนมาเป็นค่าจ้างขั้นต่ำที่จะเพียงพอสำหรับแรงงานไร้ฝีมือที่ไม่มีประสบการณ์เข้ามาทำงานในตลาดแรงงานเลี้ยงเฉพาะตนเองได้เท่านั้น

## ตารางที่ 2

### ค่าจ้างขั้นต่ำ 2516-2530

มีผลบังคับใช้เมื่อ	ค่าจ้างขั้นต่ำต่อสัปดาห์ (บาทต่อวัน)
เมษายน 2516	12
มกราคม 2517	16
ตุลาคม 2517	20
มกราคม 2518	25
ตุลาคม 2520	28
สิงหาคม 2521	35
ตุลาคม 2522	45
ตุลาคม 2523	54
ตุลาคม 2524	61
ตุลาคม 2525	64
ตุลาคม 2526	66
มกราคม 2528	70
เมษายน 2530	73

ที่มา: กรมแรงงาน

## ค่าจ้างขั้นต่ำและเครื่องใช้วัดที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนที่แล้วมานั้นได้เปรียบเทียบค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างเฉลี่ยในอุตสาหกรรมต่างๆ อย่างย่อ และในตารางที่ 3 ข้างล่างนี้จะเป็นการเปรียบเทียบที่มีรายละเอียดเพิ่มขึ้น

### ตารางที่ 3

#### ค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือ ในสาขาอุตสาหกรรมต่างๆ ที่นอกเหนือจากเกษตรกรรม

บาท/วัน

ปี	ค่าจ้าง ขั้นต่ำ (1)	หัตถ อุตสาหกรรม (2)	ก่อสร้าง (3)	ขนส่ง (4)	การค้า (5)	บริการ (6)	ทุกอุตสาหกรรม (7)	(8) (1)/(7)	ร้อยละของ ลูกจ้างที่มี รายได้ต่ำ กว่าค่าจ้าง ขั้นต่ำใน กรุงเทพฯ
2516	12.00	22.19	17.65	29.44	31.81	40.87	24.11	49.80	n.a.
2517	17.00	25.46	20.57	36.82	36.91	40.23	27.23	62.40	n.a.
2518	25.00	27.54	24.00	33.51	35.86	30.19	33.90	73.70	n.a.
2519	25.00	30.29	38.37	n.a.	29.83	n.a.	33.85	73.90	n.a.
2520	25.75	35.90	39.40	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2521	30.91	37.44	45.96	41.56	37.63	39.08	37.84	81.70	n.a.

## ตารางที่ 3 (ต่อ)

บาท/วัน

ปี	ค่าจ้าง ขั้นต่ำ (1)	หักลด อุตสาหกรรม (2)	ก่อสร้าง (3)	ขนส่ง (4)	การค้า (5)	บริการ (6)	ทุกอุตสาหกรรม (7)	(8) (1)/(7)	ร้อยละของ ลูกจ้างที่มี รายได้ต่ำกว่า ค่าจ้าง ขั้นต่ำใน กรุงเทพฯ
2522	37.50	42.76	49.12	44.88	44.42	44.80	43.40	86.40	20.40
2523	47.25	50.36	59.52	53.97	55.96	53.20	50.72	93.20	15.80
2524	55.75	64.60	59.55	n.a.	71.94	63.47	64.64	86.20	11.10
2525	61.75	67.51	65.05	n.a.	64.36	69.11	67.80	91.10	7.40
2526	64.50	68.24	68.52	n.a.	72.26	n.a.	69.12	93.31	5.90
2527	66.00	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2528	70.00	79.96	92.6	n.a.	81.96	n.a.	82.84	84.5	n.a.

ที่มา: นิพนธ์ พัวพงศกร "นโยบายค่าจ้าง" เสนอต่อมูลนิธิ ฟรีดริชเอแบรท คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2525

ธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทยฉบับต่างๆ

หมายเหตุ: ตัวเลขหลังปี 2523 ได้รับจากการสอบถามธนาคารแห่งประเทศไทย

ตัวเลขในตารางที่ (3) สดมภ์ที่ (8) ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศครั้งแรก (ในปี 2516) ต่ำเกินไป อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์ระหว่างค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างเฉลี่ยในสาขาอุตสาหกรรมต่างๆ ได้รับการปรับปรุงขึ้นเรื่อยมาและมีแนวโน้มว่าค่าจ้างทั้งสองจะเข้าหากันในอนาคต ในขณะที่เดียวกันสัดส่วนของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างรายวันต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมีแนวโน้มที่ลดลงเรื่อยๆ แนวโน้มทั้งสองดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ค่าจ้างเฉลี่ยในสาขาอุตสาหกรรมต่างๆ มีแนวโน้มเข้าใกล้ค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งก็หมายความว่า สถานประกอบการยอมปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำมากขึ้น ถึงแม้ผลการศึกษาอาจจะยังไม่ชัดเจนนัก แต่ก็มีแนวโน้มแสดงให้เห็นว่า อัตราค่าจ้างในตลาดถูกปรับเข้าหาหรือใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำ

#### ตารางที่ 4

##### ค่าจ้างขั้นต่ำ ดัชนีราคาผู้บริโภค

##### ดัชนีราคาข้าวสาร และดัชนีราคาอาหาร

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ	ดัชนีราคา ผู้บริโภค	ดัชนีราคา อาหาร	ดัชนีราคา ข้าวสาร 5%	ราคาผลผลิต เกษตรใน ตลาดโลก
2515	n.a.	66.4	61.9	47.7	n.a.
2516	12.00	74.3	70.9	75.0	n.a.
2517	17.00	91.6	91.1	98.7	n.a.
2518	25.00	95.3	95.7	97.4	n.a.

## ตารางที่ 4 (ต่อ)

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ	ดัชนีราคา ผู้บริโภค	ดัชนีราคา อาหาร	ดัชนีราคา ข้าวสาร 5%	ราคาผลผลิต เกษตรใน ตลาดโลก
2519	25.00	100.0	100.0	100.0	100.0
2520	25.75	108.4	109.4	101.2	108.0
2521	30.91	117.9	119.1	109.9	114.8
2522	37.50	130.0	129.9	118.3	120.5
2523	47.25	155.9	155.4	148.4	147.2
2524	55.75	176.8	171.8	170.1	161.9
2525	61.75	186.3	176.6	142.6	158.4
2526	64.50	192.6	185.5	143.6	168.0
2527	66.00	194.0	183.4	127.1	158.3
2528	70.00	200.2	178.9	120.6	153.8
อัตราเพิ่มโดยเฉลี่ย					
2515-18	44.3*	12.8	15.6	26.9	n.a.
2518-24	14.3	10.8	10.4	9.7	10.1
2524-28	5.9	3.2	1.0	-7.2	-1.3

\* เฉลี่ยของปี 2516-18

ที่มา : กรมแรงงาน

: ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือนและรายงาน  
เศรษฐกิจและการเงินประจำปีต่างๆ

ตัวเลขในตารางที่ 4 แสดงอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยของค่าจ้างขั้นต่ำและดัชนีที่เกี่ยวข้องอื่นๆ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ช่วงระยะปี 2515-18, 2518-24 และ 2524-28 มีการขึ้นราคาน้ำมันเกิดขึ้นในปี 2516-17 ทำให้การวิเคราะห์ในช่วงระยะปี 2515-18 มีลักษณะพิเศษคือเป็นช่วงที่ราคาน้ำมันสูงขึ้นอย่างผิดปกติ ดังนั้น จึงแยกช่วงนี้ออกจากอีก 2 ช่วงเวลาที่เหลือ อีกสาเหตุหนึ่งคือ ค่าแรงขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นครั้งแรก ในปี 2516 ต่ำเกินไป ซึ่งถ้าจะรวมช่วงเวลาดังกล่าวเข้าด้วยแล้ว จะทำให้การคำนวณอัตราเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงต้อปีสูงขึ้นไป

ตัวเลขในตารางที่ 4 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าค่าจ้างขั้นต่ำและราคาข้าวสารมีความสัมพันธ์กันอย่างมากในช่วงปี 2515-18 เป็นระยะที่ราคาข้าวเพิ่มขึ้น อัตราเฉลี่ยร้อยละ 26.9 ต่อปี ในขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นอัตราเฉลี่ยร้อยละ 44.3 ต่อปี อย่างไรก็ตาม ข้อควรสังเกตคือค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มต้นจากฐานที่ต่ำมาก และการที่ราคาข้าวสารที่สูงขึ้นทำให้ราคาอาหารสูงขึ้นไปด้วย ซึ่งเป็นผลให้อัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยของราคาอาหารสูงกว่าดัชนีราคาผู้บริโภคในกรุงเทพฯ (ซึ่งเป็นตัวปรับค่าจ้างขั้นต่ำ) ร้อยละ 2.8

ในช่วงปี 2518-24 ราคาข้าวสารเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 9.7 ทำให้ราคาอาหารเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.4 เป็นที่น่าสังเกตว่า ราคาข้าวสารเพิ่มช้ากว่าราคาอาหารอื่นๆ มีผลทำให้ราคาอาหารเพิ่มสูงขึ้นมากกว่า ในขณะที่เดียวกันดัชนีราคาผู้บริโภคในกรุงเทพฯ ก็เพิ่มมากกว่าราคาอาหารเล็กน้อย การขึ้นของราคาข้าวสารมีความสัมพันธ์อย่างมากกับการขึ้นราคาของผลิตภัณฑ์เกษตรในตลาดโลก อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว ค่าจ้างขั้นต่ำได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าดัชนีทั้งหมดโดยในอัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.3 การเพิ่มในอัตราที่สูง



ดังกล่าว เป็นผลมาจากปัจจัย 3 อย่าง คือ ค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มจากฐานที่ต่ำ มีการเพิ่มขึ้นจริงในผลผลิตภาพของแรงงาน และสภาพแรงงานมีสภาพภาพการต่อรองที่แข็งแกร่งขึ้น อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีของประเทศไทย การปรับค่าจ้างขั้นต่ำยังไม่ได้มีการคำนึงถึงผลผลิตภาพของแรงงานนัก โดยปกติผลผลิตภาพจริงของแรงงานจะถูกใช้ในการกำหนดขีดจำกัดบนสูงสุดของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ก่อนที่จะถึงขีดจำกัดดังกล่าว ค่าจ้างขั้นต่ำก็ถูกจำกัดไว้ด้วยรายได้ที่ต่ำของชาวนา ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของราคาข้าว

ภายหลังจากปี 2524 ราคาข้าวเริ่มตกต่ำลงตามราคาผลผลิตเกษตรในตลาดโลก เนื่องจากราคาข้าวสารได้ลดลงอย่างมากในช่วงนี้ เป็นเหตุให้ทั้งราคาอาหารและดัชนีราคาผู้บริโภคลดลงด้วยแต่ในอัตราที่น้อยกว่าราคาข้าวที่ลดลง เป็นผลให้ค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงนี้ (ปี 2524-28) เพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้ากว่าช่วงอื่น ความสัมพันธ์ที่เห็นได้ชัดจากตัวเลขข้างต้นคือ ราคาผลผลิตเกษตรในตลาดโลกมีผลกระทบอย่างมากต่อราคาข้าวภายในประเทศ ซึ่งเป็นตัวกำหนดรายได้ของชาวนา ในขณะที่เดียวกันรายได้ของชาวนาก็เป็นตัวกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ตัวเลขในตารางที่ 4 ได้อธิบายว่า เหตุใด ค่าจ้างเฉลี่ยและค่าจ้างขั้นต่ำจึงมีแนวโน้มเข้าหากัน ทั้งนี้เพราะ ค่าจ้างเฉลี่ยเพิ่มในอัตราที่ช้ากว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องมาจากการเพิ่มปริมาณแรงงานที่อพยพจากภาคเกษตร อันเนื่องมาจากราคาข้าวตกต่ำ ซึ่งมีผลทำให้รายได้ในชนบทต่ำ การที่มีผู้อพยพเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมีผลทำให้ค่าจ้างเฉลี่ยเพิ่มขึ้นช้าดังกล่าว

## ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงกับผลิตภาพที่เพิ่มขึ้น

จากการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำและผลิตภาพ ปรากฏว่าอัตราการขยายตัวของค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงในช่วงปี 2518-28 เป็นอัตราร้อยละ 2.5 และการที่ไม่นำเอาตัวเลขของค่าจ้างในปี 2516-17 มาพิจารณาด้วยเพราะเหตุว่า ค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มจากฐานที่ต่ำเกินไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะปี 2518-28 สำหรับในช่วงดังกล่าว อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้นที่แท้จริงเป็นร้อยละ 6.6 ในขณะที่อัตราการเจริญเติบโตของประชากรเป็นร้อยละ 2.3 หากผลิตภาพคำนวณจากดัชนีที่สองนี้ อัตราเพิ่มของผลิตภาพควรจะเป็นร้อยละ 4.3 ซึ่งมากกว่าการเพิ่มของอัตราเฉลี่ยที่คำนวณจากฐานการจ้างงาน ซึ่งอัตราเฉลี่ยการเพิ่มในการจ้างงานเป็นร้อยละ 3.9 ในช่วงปี 2515-28 การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของการจ้างงานเป็นผลจากการเข้าสู่ตลาดแรงงานของหญิงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นเหตุให้ค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยในตลาดมีราคาต่ำลง ผลก็คือการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพเฉลี่ยโดยคำนวณจากฐานการจ้างงานในช่วงปี 2515-28 เป็นร้อยละ 2.7 โดยเปรียบเทียบแล้วอัตราดังกล่าวก็ยิ่งสูงกว่าอัตราเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง

หากกำหนดให้สาขาอุตสาหกรรมต่างๆ มีอัตราการเจริญเติบโตที่เร็วกว่าภาคเกษตรกรรม และส่วนแบ่งของการจ้างงานของภาคเกษตรมีมากกว่าร้อยละ 60 ของจำนวนการจ้างงานทั้งประเทศก็แสดงว่า การเพิ่มขึ้นจริงของผลิตภาพของแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมจะต้องสูงกว่าร้อยละ 2.7 ในช่วงเวลาดังกล่าว ดังนั้นจึงสามารถสรุปได้ว่า

N

## ตารางที่ 5

**ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง ผลิตภัณฑ์ประพันธ์ประชาชาติแท้จริง  
การจ้างงาน และผลิตภาพแท้จริง  
(ปี 2515-2528)**

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ แท้จริง (บาทต่อวัน) ราคในปี 2519	ผลิตภัณฑ์ ประชาชาติ ราคในปี 2519	ประชากร (ล้านคน)	การจ้างงาน (ล้านคน)	ผลิตภาพ ของแรงงาน (บาท)
2515	n.a.	246,008	38.37	16.13	15,252
2516	18.07	271,348	39.38	17.04	15,924
2517	22.88	282,203	40.38	17.16	16,445
2518	27.29	306,999	41.39	18.18	16,887
2519	25.00	332,218	42.42	18.41	18,046
2520	23.75	352,745	43.44	20.31	17,368
2521	26.22	393,614	44.46	21.74	18,060
2522	28.85	417,334	45.46	21.22	19,667
2523	30.31	441,354	46.45	22.52	19,598
2524	31.53	469,134	47.49	23.52	19,946
2525	33.15	448,200	48.49	24.23	18,498
2526	33.47	517,249	49.46	24.96	20,723
2527	34.02	545,666	50.40	25.66	21,265
2528	34.97	563,434	51.30	26.37	21,366
<b>อัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ย</b>					
2515-28	2.5*	6.6	2.3	3.9	2.7

\* เฉลี่ยของปี 2518-28

ที่มา : กรมแรงงาน, รายงานการสำรวจแรงงาน  
สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติรายปี

ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงเพิ่มในอัตราที่ช้ากว่าการเพิ่มของผลิตภาพของแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมต่างๆมาก ข้อนี้เป็นเครื่องพิสูจน์ความจริงที่ได้อธิบายมาแล้วว่า การเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำถูกจำกัดโดยรายได้ของชาวนา ซึ่งสะท้อนออกมาในรูปของราคาข้าวและผลผลิตทางการเกษตรอื่นๆ ดังนั้นตราใบที่เคยได้ในภาคการเกษตรยังไม่เพิ่มขึ้นอย่างเพียงพอแล้ว ค่าจ้างขั้นต่ำก็อาจจะไม่เพิ่มในอัตราเดียวกับผลิตภาพของแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมต่างๆ

ผลจากการศึกษาดังกล่าวชี้ให้เห็นชัดว่า ภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบันที่ชาวนาและแรงงานไร้ฝีมือตกเป็นผู้ที่สูญเสียที่แท้จริง ในขณะที่พวกที่เหลือเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ชาวนาและกรรมกรเป็นผู้ผลิต สถานภาพของชาวนาและกรรมกรที่มีอำนาจการต่อรองทางการเมืองน้อย ทำให้ไม่มีแรงผลักดันให้ชนชั้นผู้ปกครองทำการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์จากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับการที่สถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยเนื่องจากราคาผลผลิตเกษตรยังคงมีแนวโน้มต่ำอยู่ในอนาคต และประชากรในชนบทยังคงเพิ่มขึ้นถึงแม้ว่าจะมีอัตราส่วนการเพิ่มที่ลดลงแล้วก็ตาม

ในความเป็นจริง รัฐบาลไทยก็ได้พยายามที่จะทำการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของชาชนบทให้ดีขึ้นอยู่แล้ว ความพยายามดังกล่าวจะมีส่วนสำคัญในการช่วยยกระดับค่าจ้างที่แท้จริงให้สูงขึ้นจากระดับเดิมที่ต่ำมานาน แต่เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการสวนทางกับนโยบายส่งเสริมการส่งออกที่ต้องการดำรงค่าจ้างแรงงานที่ต่ำเพื่อประโยชน์ต่อการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ และภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้เป็นไปได้ว่า รัฐบาลจะตัดสินใจเลือกที่จะให้ความสำคัญต่่อนโยบายส่งเสริมการส่งออกเป็นหลัก

## ปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อค่าจ้าง

สำหรับในประเทศที่ประสบปัญหาดุลการชำระเงิน ปัญหาหนี้ต่างประเทศเรื้อรัง และปัญหางบประมาณขาดดุล เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้รัฐบาลจะดำเนินมาตรการ อันได้แก่ การกู้ยืมเงินต่างประเทศเพิ่มขึ้น การตรึงค่าจ้างแท้จริง และหรือการลดค่าเงิน ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะศึกษาว่ารัฐบาลไทยดำเนินมาตรการใดในการแก้ปัญหาดังกล่าว และการศึกษาในเรื่องค่าจ้างนี้ส่วนหนึ่งก็จะศึกษาว่า เป็นความจริงหรือไม่ที่รัฐบาลไทยได้ใช้นโยบายในการรักษาเสถียรภาพของค่าจ้างแรงงานมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้ามีผลทำให้เกิดการขาดดุลการค้าที่เรื้อรัง (จากตัวเลขในสดมภ์ที่ 3 ของตารางที่ 6) และดุลบัญชีเดินสะพัด (สดมภ์ที่ 4) ก็ปรากฏว่ามีการขาดดุลเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ดุลการชำระเงินยังไม่เป็นปัญหา ปัญหาดุลการชำระเงินขาดดุลเพิ่งจะเริ่มขึ้นในปี 2518 ตลอดมาจนถึงปี 2522 แทนที่รัฐบาลจะดำเนินมาตรการลดค่าเงิน กลับหันไปกู้ยืมเงินต่างประเทศเพิ่มขึ้น (ในสดมภ์ที่ 7) จากร้อยละ 18 ในปี 2518 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 51.7 ในปี 2522 หนี้ต่างประเทศได้เพิ่มต่อไปในปี 2523 แต่ในอัตราที่ช้าลง คือเป็นร้อยละ 47.4 (ในสดมภ์ที่ 8) ในขณะที่ในช่วงนี้อัตราแลกเปลี่ยนยังคงเดิม

ตัวเลขข้างต้น แสดงให้เห็นว่า ในปี 2517 เป็นปีที่ดีที่สุดสำหรับประเทศไทย (ในช่วงที่ทำการศึกษา) คือ เป็นปีเดียว ในระหว่างปี 2515-28 ที่ดุลการชำระเงินมีการเกินดุลถึง 8 พันล้านบาท และงบประมาณ

**ตารางที่ 6**  
**ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง และปัจจัยที่มีอิทธิพล**

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ (บาทต่อวัน) ในงบประมาณ (พันล้านบาท) ราคาในปี 2519 (พันล้านบาท)	ค่าจ้างขั้นต่ำ (พันล้านบาท)	ดัชนี (พันล้านบาท)	ดุลการชำระเงิน (พันล้านบาท)	จำนวนหนี้ ต่างประเทศ	อัตราเพิ่มหนี้ ต่างประเทศ	อัตราแลกเปลี่ยน บาท : ดอลลาร์ สหรัฐอเมริกา (8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2515	น.อ.	-7.0	-8.9	-2.3	4.0	407.1	10.6
2516	18.07	-5.7	-10.8	-4.0	0.9	459.1	12.8
2517	22.88	1.6	-14.3	-6.7	8.0	528.3	15.1
2518	27.29	-7.9	-20.2	-14.0	-2.9	623.3	18.0
2519	25.00	-19.9	-11.1	-9.4	-0.1	830.4	33.2
2520	23.75	-13.2	-25.6	-23.2	-7.5	1,151.2	38.6
2521	26.22	-15.1	-28.5	-24.3	-13.3	1,788.4	55.4
2522	28.85	-10.9	-47.1	-43.8	-7.9	2,713.2	51.7
2523	30.31	-18.5	-58.0	-46.8	5.2	4,000.2	47.4
2524	31.53	-27.4	-65.8	-59.7	2.5	5,115.3	27.9
2525	33.15	-42.6	-36.1	-27.3	3.3	6,058.4	18.4
2526	33.47	-34.0	-89.2	-72.6	-18.1	7,120.0	17.5
2527	34.02	-41.6	-68.8	-53.6	10.6	7,632.5	7.2
2528	34.97	-52.5	-61.6	-46.4	12.5	9,478.0	24.2

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ

: - ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานเศรษฐกิจ การเงิน ประจำปีต่างๆ

รัฐบาลมีฐานะเกินดุล ในตารางที่ 4 ได้แสดงให้เห็นว่า ในปี 2517 ราคาข้าวสารได้สูงขึ้นมาก ฉะนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจเลยที่ค่าจ้างขั้นต่ำได้มีการปรับให้เพิ่มขึ้นถึง 2 ครั้งในปีนี้ โดยที่ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากปี 2516 ร้อยละ 26.6 ซึ่งควรสังเกตว่า ค่าจ้างขั้นต่ำได้เริ่มจากฐานที่ต่ำมาก ดังนั้นอัตราเพิ่มดังกล่าวจึงไม่น่าจะสูงเกินไป ทั้งนี้ การเพิ่มครั้งสำคัญนั้นได้แก่ การเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำครั้งที่ 2 ในเดือนตุลาคม 2517 ทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงเพิ่มขึ้นร้อยละ 19.3 ซึ่งอาจเป็นเพราะบรรยากาศที่มีเสรีภาพทางการเมืองที่มีส่วนอยู่ด้วย

ภาวะดุลการชำระเงินที่เลวลงในช่วงปี 2518-22 เป็นช่วงการปกครองภายใต้รัฐบาลเผด็จการ ซึ่งเริ่มในปลายปี 2519 ผลปรากฏว่าค่าจ้างแท้จริงในช่วงปี 2519-21 ถูกกดลงให้ต่ำกว่าระดับที่ได้รับในปี 2518 เสียอีก เมื่อรัฐบาลสามารถตรึงค่าจ้างเอาไว้ได้ และแก้ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินด้วยการก่อหนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้น ดังนั้นจึงไม่จำเป็นจะต้องลดค่าเงินบาท หลังจากปี 2520 ดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดได้มีการขาดดุลอย่างมาก โดยมีการขาดดุลทั้งสองรายนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี 2522 การขาดดุลยังมีต่อไปจนถึงปี 2524 สำหรับสาเหตุของการขาดดุลเหล่านี้ เกิดจากการที่รัฐบาลมีความหวาดกลัว และได้ทุ่มกำลังในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ซึ่งในช่วงหลังปี 2519 นักศึกษาและปัญญาชนจำนวนมากได้ถูกบีบคั้นจนต้องเข้าร่วมกับพรรคคอมมิวนิสต์ ทำให้คอมมิวนิสต์มีอิทธิพลมากในช่วงนั้น นับว่าไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ของการต่อสู้ด้วยอาวุธของพรรคดังกล่าว ซึ่งช่วงนั้นเป็นระยะที่ประเทศในอินโดจีนตกอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลคอมมิวนิสต์ ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองที่เลวลงของประเทศไทยในขณะนั้น ก่อให้เกิดความรู้สึกว่า การยอมเพื่อ

การลงทุนจะไม่มี ความหมาย จึงมีแนวโน้มที่มีการบริโภคเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการนำสินค้าเข้าเพิ่มขึ้นประกอบกับสถานการณ์ยังถูกซ้ำเติมจากการขึ้นของราคาน้ำมันของโลกครั้งที่ 2 (2523/24) อย่างไรก็ตาม การที่ดุลการชำระเงินเกินดุล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2523-2525 เนื่องมาจากการกีดกันต่างประเทศเพิ่มขึ้น ในระยะนี้ (ตั้งแต่ช่วงหลังปี 2521) รัฐบาลได้ปล่อยให้ค่าจ้างแท้จริงค่อยๆ เพิ่มขึ้น สำหรับมาตรการที่รัฐบาลดำเนินภายหลังจากที่ภาระหนี้ต่างประเทศใกล้จะถึงขั้นภาวะวิกฤตคือ การลดค่าเงิน โดยเริ่มมีการลดค่าเงินบาทในปี 2524 และดำเนินต่อไปในปี 2525 เหตุที่รัฐบาลไม่ได้เลือกที่จะกดค่าจ้างตัวเงินไว้เพราะว่า ในช่วงปลายปี 2523 รัฐบาลเริ่มใช้นโยบายการเมืองนำหน้าการทหารในการต่อสู้เพื่อเอาชนะคอมมิวนิสต์ ดังนั้นจึงไม่เป็นการฉลาด หากรัฐบาลจะสนับสนุนคอมมิวนิสต์ทางอ้อม โดยการกดค่าจ้างแท้จริงของแรงงานเอาไว้ ในตารางที่ 5 ได้แสดงถึงลักษณะที่กล่าวมานี้แล้วคือ ภายหลังจากปี 2523 เป็นต้นมา ค่าจ้างแท้จริงเฉลี่ยเพิ่มขึ้นพร้อมกับผลิตภาพของแรงงาน ในปี 2526 เครื่องชี้วัดทั้งสามได้แก่ ดุลการค้า ดุลบัญชีเดินสะพัด และดุลการชำระเงิน ล้วนอยู่ในสภาพที่เลวลงทั้งสิ้น เป็นผลให้รัฐบาลเริ่มมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการลดค่าเงินบาทแทน โดยที่ไม่มีความพยายามที่จะตรึงค่าจ้างแท้จริงเอาไว้แต่ประการใด

ในช่วงระหว่างปี 2516-28 มีกรณีหนึ่งที่รัฐบาลเลือกใช้วิธีการตรึงค่าจ้างขั้นต่ำ (ระหว่างปี 2519-21) เพื่อเป็นวิธีทางในการแก้ปัญหาเสถียรภาพทางการเงิน ซึ่งวิธีการนี้สามารถใช้ได้ในสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นเผด็จการในช่วงเวลาดังกล่าว ต่อมารัฐบาลได้หันมาใช้มาตรการทางการเงินและการคลัง ขณะที่ปล่อยให้ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง



ค่อยๆ เพิ่มขึ้น การปล่อยให้ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงสูงขึ้นระหว่างปี 2521-25 ก็เนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองในช่วงดังกล่าวไม่เอื้ออำนวยให้รัฐบาลตรึงค่าจ้างแรงงานเอาไว้

โดยปกติเจ้าหน้าที่รัฐบาลไม่ค่อยยอมให้ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงในแต่ละปีเพิ่มขึ้น จากรายงานของกรมแรงงาน ปี 2526/27 ได้กล่าวไว้ตอนหนึ่งในเชิงลบต่อการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำ (กรมแรงงาน 2528 : 75) ในลักษณะดังนี้

1) การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นทุกปี ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

2) ผู้นำแรงงานมักจะใช้ปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเครื่องมือในการหาเสียงและต่อรองกับรัฐบาลในเรื่องการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ และได้ใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มค่าจ้างที่ได้รับเกินกว่าค่าจ้างขั้นต่ำอยู่เสมอ

3) นายจ้างหลายแห่งได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการเพิ่มค่าจ้างเดิมของตนโดยการนำเอาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเพิ่มค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างของตน

4) นายจ้างที่เป็นสถานประกอบการขนาดเล็กมีทุนดำเนินการจำกัดและ/หรือ สถานประกอบการที่จัดสวัสดิการอื่นๆ ให้แก่ลูกจ้างของตนแล้วไม่สามารถจ่ายค่าจ้างเป็นตัวแทนให้แก่ลูกจ้างได้ตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เป็นที่น่าสังเกตว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลได้พิจารณาปัญหาสองประเด็นแรกในลักษณะที่มีสาเหตุจากความพยายามในการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำของคณาน ดังนั้นถ้าหากเจ้าหน้าที่รัฐบาลมีทัศนคติในทางลบแล้ว ย่อมมีผลทำให้คณะกรรมการค่าจ้างซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการ 14 คน อันมีตัวแทนนายจ้าง 5 คน และเจ้าหน้าที่จากฝ่ายรัฐบาล 4 คน มีความ

เอนเอียงในทางเข้าข้างนายจ้างมากกว่าคนงาน

## ความอ่อนแอของขบวนการแรงงาน

สถานการณ์ที่มีผลทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทยยังคงอยู่ในระดับต่ำนั้น มีสาเหตุที่สำคัญอยู่ คือ การที่ผลผลิตเกษตรโดยเฉพาะข้าวมีราคาต่ำ แต่การที่ขบวนการแรงงานมีความอ่อนแอก็มีส่วนสำคัญอย่างมากเช่นกัน ได้มีการพิจารณาในตอนต้นแล้วว่าการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้นขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจทางการเมืองของรัฐบาล โดยที่สหภาพแรงงานมีอิทธิพลอยู่บ้าง แต่ก็เพียงเล็กน้อย

อาจจะกล่าวได้อย่างกว้างๆ ได้ว่า การที่ผลผลิตการเกษตรมีราคาต่ำ ทำให้คนงานไม่สามารถเรียกร้องค่าจ้างให้สูงขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะกลไกราคาในตลาดแข่งขัน จะมีผลทำให้คนงานไม่สามารถเรียกร้องค่าจ้างให้สูงขึ้นได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามหากขบวนการแรงงานมีความเข้มแข็ง กรรมกรสามารถรวมตัวกับชาวนาในการต่อรองให้ผลผลิตเกษตรมีราคาสูงขึ้น ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงจะสามารถเพิ่มขึ้นได้ ดังเช่นเหตุการณ์เกิดขึ้นในปี 2518 ในช่วงที่ประเทศไทยมีประชาธิปไตยในระยะสั้นๆ (ปี 2516-19) ขบวนการของชาวนาได้รับความร่วมมือจากกรรมกรและนักศึกษาในรูปของขบวนการใหม่หรือที่รู้จักกันในนามของกลุ่มพลัง "สามประสาน" แต่เนื่องจากความอ่อนททางประสบการณ์ในการเรียกร้อง ในขณะที่ราคาข้าวเพิ่มขึ้น ตัวแทนกรรมกรแทนที่จะเรียกร้องค่าแรงให้สูงขึ้น คนงานกลับไปโทษคนกลางว่าเป็นผู้ขูดรีดและเอากำไร รัฐบาลจึงสามารถรอดตัวไปได้โดยไม่ต้อง

ได้รับการประณามอย่างใด เพราะเป้าหมายการโจมตีได้เบนไปสู่จุดอื่นเสียแล้ว (อภิชาติ พันธเสนและมนตรี เจนวิทย์การ 2531 : 39) ตามความเป็นจริงแล้ว การที่ราคาข้าวสูงขึ้นเป็นสิ่งดีแก่ชาวนา และกรรมกรควรจะมีการเรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้างขึ้นต่ำควบคู่ไปด้วย แต่ด้วยความขาดประสบการณ์ของกลุ่มพลัง "สามประสาน" ทำให้มิได้มองเห็นประเด็นปัญหาดังกล่าว และรัฐบาลก็เลยไม่ต้องรับผิดชอบ แต่โยนปัญหาไปให้เป็นเรื่องของคนกลาง ตัวอย่างนี้ได้ชี้ถึงประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งคือ หากขบวนการแรงงานมีความแข็งแกร่ง และมีประสบการณ์แล้ว การที่ผลผลิตทางเกษตรมีราคาต่ำ ก็อาจจะไม่เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างขึ้นต่ำให้สูงขึ้นได้

ความอ่อนแอของขบวนการแรงงานมีจุดเริ่มจากยุคเผด็จการที่ยาวนานในประเทศไทย ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ขบวนการแรงงานได้มีการรวมตัวกันแบบหลวมๆ เกิดขึ้นแล้ว หลังสงครามได้สิ้นสุดลง (ปี 2485) ความมีเสรีภาพทางการเมืองได้มีมากขึ้น รัฐบาลเผด็จการของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้ถูกโค่นล้มไปก่อนการพ่ายแพ้ของญี่ปุ่น ขบวนการแรงงานได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการและได้มีการจดทะเบียนกับรัฐบาล เป็นครั้งแรก ในปี 2490 ใช้ชื่อว่า "สหบาลกรรมกรกลาง" การหวนกลับมาใช้อำนาจของรัฐบาลเผด็จการ ในปลายปี 2490 รัฐบาลของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ในสมัยนั้นได้สนับสนุนให้มีการก่อตั้งกลุ่มกรรมกรอีกกลุ่มหนึ่ง ใช้ชื่อว่า "สมาคมกรรมกรแห่งประเทศไทย" ซึ่งจดทะเบียนเมื่อครั้งที่ สหบาลกรรมกรกลางหมดอายุ รัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้ปฏิเสธที่จะจดทะเบียนต่ออายุสหบาลกรรมกรกลางอีกต่อไป เป็นผลให้สหบาลกรรมกรกลางต้องหยุดการดำเนินงานไปโดยอัตโนมัติ ต่อมาในปี 2497 ได้มีการตั้งกลุ่ม

กรรมกรขึ้นมาใหม่อีกโดยการอุปถัมภ์ของอธิบดีกรมตำรวจ ใช้ชื่อว่า "สมาคมเสรีแรงงานแห่งประเทศไทย" ในปี 2501 ได้เป็นระยะเริ่มต้นของการเข้าสู่รัฐบาลเผด็จการใหม่ โดยการนำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขบวนการแรงงานทั้งสองกลุ่มดังกล่าว ถูกมองว่าเป็นฝ่ายสนับสนุนของเผด็จการเก่า จึงถูกกวาดล้างมีการประกาศห้ามการชุมนุม และมีการยกเลิกกฎหมายแรงงาน การรวมกลุ่มของคนเกิน 5 คน ถือว่าเป็นการรวมกลุ่มทางการเมืองจะถูกลงโทษ และปราบปรามอย่างเข้มงวด เป็นเหตุให้ขบวนการแรงงานถูกทำลายลงอย่างสิ้นเชิง

ในปี 2515 รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ทนการบีบคั้นจากการถูกประณามจากที่ประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ไหว จึงได้ประกาศใช้กฎหมายแรงงานขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยกฎหมายฉบับนี้ ได้ให้สิทธิและการคุ้มครองแก่ลูกจ้างในการเข้าร่วมขบวนการสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่แล้วเป็นเพียงการเริ่มก่อตั้งสมาคมแรงงานอย่างเป็นทางการขึ้นบ้าง แต่ลูกจ้างยังไม่กล้าที่จะทำการเคลื่อนไหวเรียกร้องอย่างเปิดเผย ภายหลังจากที่เผด็จการถูกโค่นล้มเมื่อตุลาคม 2516 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ถูกประกาศออกบังคับใช้ (ในปี 2518 ถึงปัจจุบัน) นับแต่นั้นมาสมาคมลูกจ้างที่มีอยู่บ้างแล้ว ตั้งแต่ปี 2515 ได้รับการจดทะเบียนให้เป็น "สหภาพแรงงาน" การรวมตัวกันของสหภาพแรงงานมีลักษณะและเป้าหมายคล้ายกับกลุ่ม "สหบาลกรรมกรกลาง" ที่ถูกยุบไป แต่ละสหภาพได้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มสหภาพแรงงานแห่งประเทศไทย ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2516 ได้มีการประกาศเปลี่ยนชื่อกลุ่มเสียใหม่ โดยใช้ชื่อว่า "สภาแรงงานแห่งประเทศไทย" วันที่ที่มีการประชุมแทนจากกลุ่มต่างๆ ทั่วประเทศ ก็เริ่มมีความขัดกันในหมู่ผู้นำกรรมกร มีการระแวงสงสัยและแย่งชิงตำแหน่ง

เพื่อความเป็นผู้นำกันเอง (ปรีชา เดชทองจันทร์ 2530 : 2-7) ผู้นำกรรมกรบางคนมีความสัมพันธ์และได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ กอ.รมน. ภายหลังจากการกลับมาใช้อำนาจของเผด็จการในปี 2519 ความขัดแย้งในความเป็นผู้นำได้ปรากฏออกมาอย่างชัดเจน ในที่สุดได้มีการแตกแยกในขบวนการแรงงาน โดยมีสภาองค์การลูกจ้าง การจดทะเบียน 4 สภา ได้แก่

- 1) สภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย มีสมาชิกอยู่ 58 สหภาพ
- 2) สภาองค์การลูกจ้างแรงงานเสรีแห่งชาติ มีสมาชิกอยู่ 26 สหภาพ
- 3) สภาองค์การลูกจ้างแรงงานแห่งประเทศไทย มีสมาชิกอยู่ 105 สหภาพ
- 4) สภาองค์การลูกจ้างสมาพันธ์แรงงานแห่งประเทศไทย มีสมาชิกอยู่ 86 สหภาพ

นอกจากเผด็จการได้ครองอำนาจมาเป็นเวลานาน ความแตกแยกภายในเนื่องจากการแบ่งเป็นกลุ่มเป็นพวกรวมทั้งการแทรกซึมขบวนการแรงงาน และควบคุมการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานอย่างเข้มงวด โดยฝ่ายขวา ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่สำคัญอย่างหนึ่งของความอ่อนแอของขบวนการแรงงาน จุดอ่อนที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งคือสมาชิกของสหภาพแรงงานอุตสาหกรรมมีอยู่เพียงสัดส่วนน้อยเมื่อเทียบกับแรงงานทั้งหมดในสาขาอุตสาหกรรม ถึงแม้ว่าเหตุผลประการหลังนี้อาจจะไม่สามารถอธิบายแยกจากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่สิ่งที่แน่นอนก็คือ การที่คนงานที่เป็นสมาชิกสหภาพ มีสัดส่วนน้อยย่อม

เป็นเครื่องแสดงถึงความอ่อนแอของขบวนการแรงงาน ในปี 2528 สหภาพแรงงานมีจำนวนทั้งสิ้น 444 สหภาพ เป็นสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจเสีย 96 สหภาพ มีการจัดตั้งระดับสหพันธ์แรงงานอยู่ 16 สหพันธ์ และสภาแรงงานอีก 4 สภา มีสมาชิกรวมกันทั้งหมด 250,000 คน คิดเป็นเพียงร้อยละ 5 ของกำลังแรงงานในภาคอุตสาหกรรม (ตัวเลขประมาณ) ในบรรดาจำนวนสหภาพทั้งหมดไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งที่มีทะเบียนสหภาพแต่ไม่มีกรรมการดำเนินงาน หรือมีเพียง 1-2 คนเท่านั้นที่ผลักดันงานของสหภาพฯ (สมยศ พุกผาสุขเกษมสุข 2530 : 2) นอกจากนี้ยังพบว่าในขบวนการแรงงานเอง ยังประสบกับปัญหาความแตกแยกและความลัทธิระหว่างสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและเอกชนอีกด้วย

ในสถิติแรงงานปี 2521 ของกรมแรงงาน รายงานว่า สถานประกอบการในประเทศไทยจำนวนทั้งหมด 35,753 แห่ง ในจำนวนนี้มีเพียง 1,324 แห่ง ที่จ้างคนงานตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป หรือเป็นอัตราส่วนร้อยละ 4 ของสถานประกอบการทั้งหมด (สมยศ พุกผาสุขเกษมสุข 2530 : 3) สิ่งที่น่าประหลาดใจที่ชี้ชัดว่าคนงานในอุตสาหกรรมขนาดเล็กไม่สามารถรวมตัวกันได้ โดยปกติคนงานที่ได้รับการจัดตั้งเหล่านี้ ต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่เลวร้าย ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน และอาจจะได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งมักปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ โดยที่ยังไม่มีหน่วยงานใดๆ สามารถเข้าไปคุ้มครองดูแลได้สำหรับปัญหาและข้อจำกัดในการรวมตัวของคนงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก ดังที่ สมยศ พุกผาสุขเกษมสุข ได้รายงานไว้ ประการหนึ่งคือ ข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและสังคม คนงานไม่เข้าร่วมกับสหภาพแรงงานหรือที่เคยเป็นสมาชิกและถอนตัวในขณะนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากความรู้สึกที่ว่าเมื่อเข้าร่วมกับสหภาพหรือรวมตัวใดๆ แล้วจะ

ทำให้นายจ้างหาทางไล่ออกเลิกจ้างได้ ในด้านกลไกยุติธรรมก็ไม่สามารถปกป้องคุ้มครองลูกจ้างที่รวมตัวกันในรูปแบบของสหภาพแรงงานได้ สำหรับปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายในการก่อตั้งสหภาพจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ปี 2518 แม้จะไม่มีข้อจำกัดสิทธิอย่างตรงไปตรงมา แต่ก็มีข้อโหว่อู่มาก เช่น พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีผลคุ้มครอง คณะผู้ก่อตั้งในระหว่างการจดทะเบียนสหภาพฯ นายจ้างอาจจะเลิกจ้างหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากงานได้ง่ายมาก โดยปกติการจดทะเบียนไม่ได้ระบุเวลาไว้แน่ชัดว่า จะต้องยื่นขอจดทะเบียนไปนานเท่าใดจึงจะได้จดทะเบียน ในระหว่างที่รอการอนุมัตินายจ้างมักจะหาทางเลิกจ้างผู้ขอจดทะเบียนเพื่อเป็นการทำให้ลูกจ้างเกิดความหวาดกลัว ซึ่งมยุรี ภัคดุรงค์ ได้กล่าวถึงข้อจำกัดของการต่อสู้ในระบบของกระบวนการยุติธรรมแรงงาน (มยุรี ภัคดุรงค์ 2530 : 1-6) ได้แก่ ลูกจ้างไม่มีทุน ความ ทำให้ลูกจ้างเสียเปรียบ เพราะลูกจ้างมีความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายน้อย นอกจากนี้ยังมีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมทางกระบวนการยุติธรรม และการขาดแคลนผู้พิพากษามีความเข้าใจและมีประสบการณ์ทางด้านแรงงาน

ปัจจัยทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้วได้ชี้ชัดให้เห็นถึงสาเหตุของความอ่อนแอของขบวนการแรงงานในประเทศไทย ดังนั้น เมื่อประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลมักมีทัศนคติในทางลบต่อขบวนการแรงงานดังกล่าว ทำให้คนงานตกอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เมื่อมีการฉ้อโกงแรงงานเกิดขึ้น โดยปกติแล้วคณะกรรมการ ไตรภาคี (ประกอบด้วยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ, คณะกรรมการค่าจ้าง, คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์, คณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์, คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน) จะมีความลำเอียงเข้าข้าง

ฝ่ายนายจ้างและทำให้ผลประโยชน์ตกอยู่กับนายจ้างมากกว่าลูกจ้าง ดังนั้นจึงไม่ผิดความเป็นจริงมากนักที่จะสรุปว่า ขบวนการแรงงานในประเทศไทย มีอิทธิพลน้อยมากในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

## ค่าจ้างและต้นทุนการผลิต

ความอ่อนแอของขบวนการแรงงานดังกล่าวทำให้อำนาจในการต่อรองเรียกร้องในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำมีไม่มาก ค่าจ้างแรงงานจึงถูกกำหนดโดยกลไกของตลาดเป็นส่วนใหญ่ ความต้องการแรงงานของนายจ้างถูกกำหนดโดยลักษณะของผลผลิตและวิทยาการที่ใช้ในการผลิต ลักษณะดังกล่าวจะสะท้อนออกมาจากตัวเลขของสัดส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตของแต่ละอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมที่มีสัดส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดเพียงเล็กน้อย มีผลทำให้ค่าจ้างเพิ่มขึ้นได้บ้างโดยไม่ชักนำให้นายจ้างหันไปใช้สินค้านำเข้า หรือวิทยาการในระดับสูงเพิ่มขึ้นเพื่อทดแทนแรงงาน เนื่องจากค่าจ้างสูงขึ้นหรือในทางตรงกันข้าม ถ้าหากอุตสาหกรรมมีสัดส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตมีอัตราสูง การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแท้จริงอาจจะชักนำให้นายจ้างหันไปใช้สินค้านำเข้า เครื่องจักร หรือวิทยาการใหม่ๆ เพิ่มขึ้นเพื่อทดแทนแรงงาน

เป็นที่น่าสังเกตว่าในสาขาหัตถอุตสาหกรรมทั้งในกรุงเทพและทั่วทุกภูมิภาค สัดส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตค่อยๆ เพิ่มขึ้นทุกปี ในช่วงระหว่างปี 2522-25 (ดูตารางที่ 7) โดยที่สัดส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดในกรุงเทพเพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่าตัวเลขทั่วทั้ง



ประเทศเล็กน้อย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าค่าจ้างในกรุงเทพฯ สูงกว่าตัวเลขเฉลี่ยทั่วประเทศเล็กน้อย แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตดังกล่าวสามารถอธิบายได้ว่า หน่วยผลิตยังมิได้ผลิตเต็มประสิทธิภาพ กล่าวคือ หากมีการเพิ่มปัจจัยการผลิตที่เป็นแรงงานเพียงอย่างเดียวผลผลิตก็ยังคงเพิ่มได้อีก เนื่องจากไม่มีข้อมูลระหว่างประเทศในการเปรียบเทียบ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะระบุขีดจำกัดในการเพิ่มของอัตราส่วนค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดในสาขาหัตถอุตสาหกรรม

สำหรับสาขาการก่อสร้างสถานการณ์แตกต่างไปจากหัตถอุตสาหกรรมอย่างเห็นได้ชัด อัตราค่าจ้างได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนถึงปี 2523 หลังจากนั้นก็มีลักษณะที่แสดงให้เห็นว่า มีการเปลี่ยนแปลงของระดับวิทยาการในการผลิตโดยหันมาใช้สินค้าทุนมากขึ้น ซึ่งเป็นผลให้สัดส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดลดลงอย่างรวดเร็วและเพิ่มขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี 2525 ลักษณะดังกล่าวแสดงถึงแนวโน้มของอัตราส่วน ค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตที่มีโอกาสจะสูงขึ้นต่อไปได้อีกโดยไม่ต้องเกรงว่าจะมีแรงกดดันทางด้านอุปสงค์ที่จะทำให้ค่าจ้างต่ำลงในอนาคตอันใกล้นี้ สาเหตุที่ทำให้อัตราค่าจ้างในอุตสาหกรรมก่อสร้างเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้าเนื่องมาจากการเพิ่มอย่างรวดเร็วของอุปทานเท่านั้น

การค้าส่งและค้าปลีก โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ เป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีการเพิ่มขึ้นของการใช้ปัจจัยการผลิตประเภททุนอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลทำให้อัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตลดลงอย่างรวดเร็วเช่นกัน ในปี 2523 และเริ่มที่จะเพิ่มขึ้นอีกครั้งในปี 2525 และอาจเป็นไปได้ว่าอัตราค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมด ในสาขาการค้าทั้งสองนี้

## ตารางที่ 7

### อัตราค่าจ้างแรงงานต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมด

ประเภทอุตสาหกรรม	2522	2523	2524	2525
ทั่วประเทศ				
หัตถอุตสาหกรรม	15.7	16.0	16.0	17.3
การก่อสร้าง	15.3	20.2	13.2	13.5
การค้าส่ง	6.8	6.8	4.7	5.4
การค้าปลีก	6.4	6.4	6.3	7.4
การบริการ	33.7	33.0	35.4	35.0
การทำเหมืองแร่	38.6	37.4	43.6	42.4
รวมทุกประเภทอุตสาหกรรม	15.9	16.7	18.6	19.2
กรุงเทพมหานคร				
หัตถอุตสาหกรรม	15.6	16.5	17.7	19.0
การก่อสร้าง	15.1	20.5	12.9	13.4
การค้าส่ง	6.8	6.7	4.3	5.0
การค้าปลีก	7.0	7.0	6.1	7.4
การบริการ	35.6	35.3	33.4	32.5
รวมทุกประเภทอุตสาหกรรม	16.0	16.9	18.2	19.2

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทย ระหว่างปี 2522-26

หมายเหตุ มีข้อมูล ปี 2528 สํารวจโดย กรมแรงงาน แต่เนื่องจากไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีอยู่ได้ ดังนั้น ข้อมูลที่ใช้วิเคราะห์ในที่นี้จึงใช้ถึงปี 2525 เท่านั้น

ยังคงมีโอกาสดำเนินต่อไปในอนาคต

ในกรณีของสาขาบริการ ปรากฏว่ามีความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างแนวโน้มของกรุงเทพฯ และอัตราเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศ คือ ในกรุงเทพฯ สาขาบริการยังคงมีการใช้สินค้านำเข้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่อัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดของทั่วทั้งประเทศมีลักษณะค่อยๆ เพิ่มขึ้น ความแตกต่างดังกล่าว แสดงถึงแนวโน้มของอัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตในสาขาบริการของกรุงเทพฯ อาจจะเพิ่มขึ้นภายหลังจากปี 2525 ในขณะที่อัตราส่วนดังกล่าวในอุตสาหกรรมเดียวกันของทั่วทั้งประเทศอาจจะไม่เปลี่ยนแปลง สำหรับข้อมูลของอุตสาหกรรมเหมืองแร่สามารถหาได้เฉพาะนอกเขตกรุงเทพฯ ซึ่งอุตสาหกรรมนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานในสัดส่วนค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตามก็ปรากฏว่ามีการลดลงของอัตราค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมนี้ในปี 2525

ตัวเลขเฉลี่ยของทุกประเภทอุตสาหกรรม ทั้งของกรุงเทพฯ และทั่วทั้งประเทศ มีลักษณะที่สะท้อนถึงอัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดที่ต่ำมาก แต่อย่างไรก็ตาม มีแนวโน้มที่สัดส่วนดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นในอนาคต เนื่องจากไม่สามารถหาข้อมูลระหว่างประเทศมาเปรียบเทียบได้ จึงไม่สามารถที่จะวิเคราะห์ลึกซึ้งไปถึงขีดจำกัดของการเพิ่มของอัตราค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตของอุตสาหกรรมทั้งหมดในประเทศได้ ตัวเลขดังกล่าวจะเป็นตัวเลขที่สำคัญอีกตัวหนึ่งในการกำหนด อัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ใกล้เคียงกับอัตราที่ควรจะเป็น

ขณะที่ตัวเลขในตารางที่ 7 ชี้ให้เห็นว่า ค่าจ้างในแต่ละอุตสาหกรรมมีแนวโน้มสูงขึ้นในอนาคต ตัวเลขอัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุน

ในการดำเนินงาน ในตารางที่ 8 ชี้ให้เห็นว่า ค่าจ้างโดยเปรียบเทียบกับปัจจัยการผลิตแปรผันอื่นๆ เพิ่มขึ้นอย่างไรในแต่ละปี หากตัวเลขในตารางที่ 8 แสดงให้เห็นว่า ค่าจ้างในอุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่งเพิ่มขึ้นช้ากว่าต้นทุนการผลิตของปัจจัยแปรผัน และในขณะเดียวกัน ตัวเลขในตารางที่ 7 ได้แสดงว่าในอุตสาหกรรมเดียวกันนั้น ค่าจ้างในอุตสาหกรรมดังกล่าวมีโอกาที่จะเพิ่มขึ้นต่อไป ก็อาจจะนำไปสู่ข้อสรุปได้ว่า การเรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมดังกล่าวจะมีความเป็นไปได้มาก หากเกิดกรณีตรงกันข้ามกับที่ว่านี้ การเรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้างแรงงานจะเป็นไปได้ยาก

สำหรับหัตถอุตสาหกรรม อัตราเฉลี่ยของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานของทั่วทั้งประเทศ ปรากฏว่าค่อยๆ ลดลงในช่วงระหว่างปี 2522-25 อย่างไรก็ตามในกรุงเทพมหานครส่วนดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นถึงปี 2524 และเริ่มลดลงในปี 2525 ซึ่งแสดงว่า ค่าจ้างเฉลี่ยของสาขาหัตถอุตสาหกรรมในกรุงเทพนั้นสูงกว่าค่าเฉลี่ยของอุตสาหกรรมชนิดเดียวกันของทั่วทั้งประเทศและในขณะเดียวกัน ตัวเลขชุดนี้ได้แสดงว่า สัดส่วนของค่าจ้างของสาขาหัตถอุตสาหกรรมในกรุงเทพเพิ่มขึ้นเร็วกว่าต้นทุนปัจจัยการผลิตอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับตัวเลขเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศ

สำหรับอุตสาหกรรมการก่อสร้าง อัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานทั้งในกรุงเทพ และทั่วทั้งประเทศ ปรากฏว่าตัวเลขที่แสดงออกมานั้นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีสัดส่วนค่าจ้างประมาณหนึ่งในสี่ของต้นทุนในการดำเนินงานทั้งหมด ระหว่างปี 2522-23 อย่างไรก็ตาม หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงในวิทยาการการผลิตของอุตสาหกรรมประเภทนี้ในปี 2524 (ดูตารางที่ 7) ส่วนประกอบของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญดังนี้ คือ ตัวเลขทั่ว

**ตารางที่ 8**  
**อัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงาน**

ประเภทอุตสาหกรรม	2522	2523	2524	2525
<b>ทั่วทั้งประเทศ</b>				
หัตถอุตสาหกรรม	48.1	47.5	47.1	45.5
การก่อสร้าง	24.0	27.8	67.7	60.7
การค้าส่ง	41.4	37.7	30.0	31.6
การค้าปลีก	44.5	37.3	33.7	35.8
การบริการ	37.8	37.2	39.5	39.0
การทำเหมืองแร่	49.8	45.9	32.2	38.3
รวมทุกประเภทอุตสาหกรรม	45.6	44.9	45.1	43.9
<b>กรุงเทพมหานคร</b>				
หัตถอุตสาหกรรม	49.9	49.1	50.6	49.7
การก่อสร้าง	23.4	27.4	77.1	69.0
การค้าส่ง	40.4	36.0	26.2	29.1
การค้าปลีก	50.9	39.4	30.5	33.7
การบริการ	40.1	40.0	36.4	35.8
รวมทุกประเภทอุตสาหกรรม	46.8	46.0	47.7	46.8

ที่มา: เหมือนกับตารางที่ 7

ประเทศเพิ่มจากร้อยละ 27.8 ในปี 2523 เป็นร้อยละ 67.7 ในปี 2524 ขณะที่ในกรุงเทพเริ่มจากร้อยละ 27.4 เป็น 77.1 ในช่วงเวลาเดียวกัน ตัวเลขดังกล่าวได้แสดงว่าการเปลี่ยนแปลงในวิทยาการในการผลิตของ อุตสาหกรรมดังกล่าวในปี 2524 เพื่อเป็นการลดต้นทุนในการดำเนินงานอื่นๆ เมื่อเปรียบเทียบกับค่าจ้าง ซึ่งผลที่เกิดขึ้นก็คือ อัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับแนวโน้มของอัตราค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานของอุตสาหกรรมประเภทนี้มีแนวโน้มที่จะต่ำลงหลังจากปี 2525 ไป

อัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานของอุตสาหกรรม คำส่งและคำปลีกโดยเฉลี่ยในกรุงเทพและทั่วทั้งประเทศไปในทิศทางเดียวกัน อย่างน้อยก็จากปี 2522-24 ราคาของปัจจัยการผลิตแปรผันอื่นๆ มีลักษณะเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอัตราค่าจ้างในอุตสาหกรรมคำส่งและคำปลีก มีแต่เพียงปี 2525 เท่านั้นที่อัตราค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานของอุตสาหกรรมคำส่งและคำปลีกเพิ่มสูงขึ้นเป็นที่น่าสนใจเกตุว่า อัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานในกรุงเทพของ อุตสาหกรรมดังกล่าวต่ำกว่าเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในกรุงเทพ มีต้นทุนผันแปรในรูปของสินค้าสูงกว่าตัวเลขเฉลี่ยของทั่วทั้งประเทศ ซึ่งสามารถสังเกตได้จากตัวเลขในปี 2524

สำหรับสาขาบริการ อัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานในกรุงเทพ มีทิศทางตรงกันข้ามกับเฉลี่ยของทั่วประเทศ ในช่วงปี 2522-25 โดยที่อัตราส่วนดังกล่าวในกรุงเทพลดลงจากร้อยละ 40.1 ในปี 2522 เป็นร้อยละ 35.8 ในปี 2525 ขณะที่ตัวเลขของทั่วทั้งประเทศเพิ่มจากร้อยละ 37.8 เป็นร้อยละ 39.0 ในช่วงเวลาเดียวกัน การเปรียบเทียบระหว่างอัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดของภาค

บริการในตารางที่ 7 กับอัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานในตารางที่ 8 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าในอุตสาหกรรมบริการมีต้นทุนคงที่เป็นสัดส่วนเพียงเล็กน้อย ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในส่วนประกอบของค่าจ้างจึงขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงของการใช้ปัจจัยการผลิตแปรผันอื่นๆ มากกว่าตัวเลขในตารางที่ 8 แสดงให้เห็นว่า ในช่วงปี 2522-25 ค่าจ้างในสาขาบริการในกรุงเทพมหานครเมื่อเปรียบเทียบกับราคาของปัจจัยการผลิตแปรผันอื่นๆ ในขณะที่ค่าจ้างในภาคบริการเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศมีการเพิ่มขึ้น

อัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงานของทุกประเภทอุตสาหกรรมในกรุงเทพฯระหว่างปี 2522-25 ไม่เปลี่ยนแปลงมากนักอยู่ในระหว่างร้อยละ 46.0 ถึง 47.0 ขณะที่ตัวเลขเฉลี่ยของทั่วทั้งประเทศ มีการลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 45.6 เป็น 43.9 ตัวเลขนี้แสดงว่าค่าจ้างเฉลี่ยเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนแปรผันอื่นๆ ในกรุงเทพฯสูงกว่าค่าเฉลี่ยดังกล่าวของทั่วทั้งประเทศเล็กน้อย ในช่วงปี 2522-25 ตัวเลขดังกล่าวมีความสอดคล้องกับลักษณะที่แสดงว่าค่าจ้างในกรุงเทพฯสูงกว่าอัตราค่าจ้างเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

จากผลที่แสดงในตารางที่ 7 และ 8 เริ่มจากตัวเลขเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศ ในตารางที่ 8 ซึ่งว่ามีการลดลงในอัตราของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงาน ขณะที่แนวโน้มของอัตราค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดเพิ่มขึ้นในระหว่างปี 2522-25 สถานการณ์เช่นนี้สามารถจะบอกได้ว่าการเพิ่มขึ้นของระดับค่าจ้างโดยทั่วไปของทั่วทั้งประเทศหลังปี 2525 ไม่ควรจะก่อให้เกิดปัญหาการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิตของนายจ้างมากนัก ในขณะที่ในกรุงเทพฯแนวโน้มของอัตราค่าจ้างต่อต้นทุนการผลิตทั้งหมดในตารางที่ 7 ของทุกประเภทอุตสาหกรรมมีรูปแบบที่

เหมือนกันกับตัวเลขเฉลี่ยทั่วทั้งประเทศ ส่วนอัตราส่วนของค่าจ้างต่อต้นทุนในการดำเนินงาน (ในตารางที่ 8) มีลักษณะคงที่ใน ช่วงปี 2522-25 อัตรานี้ยังคงสูงกว่าเฉลี่ยของทั่วทั้งประเทศ อาจจะเป็นไปได้ที่จะมีขีดจำกัดในการจะเพิ่มค่าจ้างในกรุงเทพภายหลังจากปี 2525 ไป แต่ทราบได้ว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างไม่เร็วไปกว่าราคาปัจจัยการผลิตแปรผันอื่นๆ การเพิ่มในค่าจ้างก็ไม่ควรจะเป็นเหตุให้นายจ้างในกรุงเทพปฏิเสธการขอร้องขึ้นค่าแรงดังกล่าว ในความเป็นจริง นายจ้างส่วนใหญ่ก็มีได้มีข้อขัดแย้งต่อการขอร้องขึ้นค่าแรงดังกล่าว โดยสามารถยืนยันได้จากผลการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อตุลาคม 2525 ซึ่งจะนำมาพิจารณาประกอบในหัวข้อถัดไป

## ทัศนคติของผู้ประกอบการต่อค่าจ้างขั้นต่ำ

การวิเคราะห์ต่อไปนี้จะได้นำมาจากการศึกษาของธนาคารแห่งประเทศไทย จากรายงานโครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทยปี 2525/26 จุดประสงค์ของการเสนอนี้เพื่อที่จะมีความเข้าใจถึงปฏิกิริยาของนายจ้างที่มีต่อการปรับค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี ค่าถามในแบบสำรวจนี้ได้อ้างถึงการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อเดือนตุลาคม 2525 จาก 61 บาทต่อวัน ซึ่งเป็นอัตราในเดือนตุลาคม 2524 เป็น 64 บาทต่อวัน อัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างที่แท้จริงดังกล่าวเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 1.0

ผลปรากฏว่านายจ้างในกรุงเทพส่วนใหญ่ยอมรับการปรับค่าจ้างขั้นต่ำมากกว่านายจ้างทั่วประเทศ คือร้อยละ 60 ของนายจ้างในกรุงเทพเห็นด้วยกับการปรับค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี ในขณะที่นายจ้างทั่วประเทศมีความเห็นด้วยในจำนวนร้อยละ 45 ส่วนนายจ้างที่ยัง



คงชอบที่จะให้มีการตกลงกันแบบทวิภาคี ยังมีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง เช่นกัน อาจจะอธิบายได้ว่า ธุรกิจเป็นจำนวนมากได้ให้คำตอบแทนในรูปของอาหารและที่อยู่อาศัย รวมทั้งการรับส่งแก๊สจาง ดังนั้นนายจ้างจึงไม่ต้องการที่จะปฏิบัติตามค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม การที่นายจ้างบางคนยังชอบที่จะตกลงกันแบบทวิภาคี เพราะนายจ้างเหล่านี้เชื่อว่า พวกตนมีอำนาจการต่อรองที่แข็งแกร่งกว่า และนายจ้างบางคน ต้องการให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นดัชนีประกอบการพิจารณา ค่าจ้างแรงงานแบบทวิภาคี การต่อรองในลักษณะนี้อาจจะยอมรับได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างได้ปรึกษารื้อกับลูกจ้าง ในกรณีที่อุตสาหกรรมอาจจะมีลักษณะโครงสร้างค่าจ้างและการดำเนินงานที่แตกต่างไปจากอุตสาหกรรมโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า ในส่วนที่ไม่เห็นด้วยต่อการขึ้นค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำมีจำนวนไม่มากนัก คือมีเพียง ร้อยละ 7.0 ถึง 9.0 เท่านั้น

ตัวเลขที่น่าสนใจคือ การที่นายจ้างจำนวนมากเห็นด้วยกับการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ในอัตราใหม่ ในอัตราส่วนสูงมาก (มากกว่าร้อยละ 80) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ผู้ประกอบการส่วนใหญ่เข้าใจว่าค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงเพิ่มขึ้นในสัดส่วนที่ต่ำกว่าการเพิ่มของผลิตภาพประจำปี หรืออาจเป็นไปได้ว่า นายจ้างยังไม่รู้สึกว่าการปรับขึ้นใหม่จะสร้างปัญหาให้กับพวกตน และที่น่าสนใจกว่านั้นอีกก็คือ นายจ้าง (ถึงแม้จะมีจำนวนไม่มากนัก) ประมาณร้อยละ 4-5 มีความเห็นว่าค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราใหม่นี้ยังคงต่ำเกินไป สำหรับคำถามต่อไป ก็คือ ค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับขึ้นนี้มีผลกระทบต่อการจัดการของธุรกิจนายจ้างหรือไม่ มีเพียงร้อยละ 8 ที่ยืนยันว่ามีผลกระทบมาก ผลจากการวิเคราะห์สามารถสรุปได้ว่า ผู้ประกอบการไม่เห็นว่าการปรับค่าจ้างขั้นต่ำประจำปีจะก่อให้เกิด

## ตารางที่ 9

### ความคิดเห็นของผู้ประกอบการภายหลังจากการปรับ ค่าจ้างขั้นต่ำ ในเดือนตุลาคม 2525

(ร้อยละ)

คำถาม	คำตอบ	กรุงเทพ ทั่วประเทศ	
(1) การปรับค่าจ้าง ขั้นต่ำประจำปี เหมาะสมหรือไม่	ก. เหมาะสมที่มีการปรับ	60	45
	ข. ควรจะถือตาม ข้อตกลงทวิภาคี	31	48
	ค. ไม่เหมาะสมที่มีการปรับ	9	7
(2) ค่าจ้างที่ปรับ ขึ้นใหม่นี้มีความ เหมาะสมหรือไม่	ก. เหมาะสมแล้ว	84	80
	ข. สูงเกินไป	11	16
	ค. ต่ำเกินไป	5	4
(3) ค่าจ้างที่ปรับขึ้นใหม่นี้ มีผลกระทบต่อธุรกิจ ของท่านหรือไม่	ก. ไม่กระทบกระเทือน	30	30
	ข. กระทบกระเทือนบ้าง	62	62
	ค. กระทบกระเทือนมาก	8	8

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทย 2525/26  
ตารางที่ 19, 20, 21

เกิดผลสะท้อนต่อธุรกิจของตนแต่ประการใด

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการตอบสนองต่อการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ สถานประกอบการจำนวนมากหันไปลดต้นทุนการผลิต หรือพยายามเพิ่มผลิตภาพของแรงงานให้มากขึ้น ซึ่งความจริงคำตอบทั้งสองข้อนี้ ก็เป็นเสมือนสองด้านที่อยู่บนเหรียญเดียวกัน

จากตารางที่ 10 สถานประกอบการน้อยกว่าร้อยละ 20 ที่ตอบว่า จะใช้เครื่องจักรมากขึ้นเพื่อทดแทนแรงงาน ผลจากคำตอบดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าที่มีการพูดกันว่า เมื่อมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำแล้วนายจ้างจะหันไปใช้เครื่องจักรแทนแรงงานนั้นไม่เป็นความจริงมากนัก และมีสถานประกอบการเพียงร้อยละ 20 กว่าๆ รายงานว่าจะเพิ่มราคาผลผลิตเมื่อมีการปรับค่าจ้าง จากคำตอบของสถานประกอบการเหล่านี้ชี้ให้เห็นความจริงทั่วไป ประการหนึ่งว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพของแรงงานมากกว่า ดังนั้นนายจ้างจึงพร้อมที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตมากกว่าที่จะขึ้นราคาผลผลิต การใช้เครื่องจักรมากขึ้นเพื่อทดแทนแรงงานก็ถือว่าเป็นกระบวนการ การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของวิสาหกิจประการหนึ่ง จากข้อมูลที่ได้นำมาเสนอทั้งหมดนั้นพอ จะสรุปได้ว่า ถึงแม้ว่าการปรับค่าจ้างขั้นต่ำประจำปีจะไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ จากวิสาหกิจ แต่ก็ไม่ถึงกับเป็นสิ่งที่ไม่สามารถยอมรับได้

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นอยู่ในปัจจุบันค่อนข้างต่ำไป และการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงประจำปี โดยปกติแล้วจะน้อยกว่าการเพิ่มของผลิตภาพแท้จริงของแรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้นข้อโต้แย้งว่าการเพิ่มในค่าจ้างขั้นต่ำจะเป็นเหตุให้ผู้ผลิตหันมาใช้เครื่องจักรเพื่อทดแทนแรงงานและจะก่อให้เกิดการว่างงานของแรงงานไร้ฝีมือ

## ตารางที่ 10

วิธีการที่สถานประกอบการนำมาใช้ ในการสนองตอบ  
ต่อการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อ 1 ตุลาคม 2525  
(จำนวนร้อยละของการตอบของบริษัทในแต่ละคำถาม)

วิธีการที่สถานประกอบการนำมาใช้	กรุงเทพ ทั้งหมดภูมิภาค	
เพิ่มราคาผลผลิต	22	20
ลดต้นทุนการผลิตทางด้านอื่น	71	62
ใช้เครื่องจักรมากขึ้นเพื่อทดแทนแรงงาน	13	17
เพิ่มผลิตภาพแห่งการผลิตของแรงงานให้สูงขึ้น	65	50
อื่นๆ	4	6

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย, โครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทย 2525/26

มากขึ้นนั้นสามารถตัดออกไปได้ ถ้าหากจะสรุปจากข้อเท็จจริงที่ได้วิเคราะห์แล้วตั้งแต่ต้น จะเห็นได้ว่า ปัจจัยที่แท้จริงที่เป็นปฏิภาคส่วนกลับต่อการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงานในอัตราเร็ว (อย่างน้อยๆ) ก็ในอัตราเดียวกับการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพแท้จริงของแรงงาน) คือ การที่ผลผลิตทางการเกษตรทั่วไปมีราคาต่ำ การแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ไม่ใช่อยู่ที่เฉพาะความพยายามในการยกระดับราคาผลผลิตทางการเกษตรเท่านั้น ปัญหานี้มีความสัมพันธ์อย่างแนบชิดต่ออำนาจการต่อรองทางการเมืองของชาวนาและคนงานซึ่งเป็นการสะท้อนถึงระดับของความเป็นประชาธิปไตยของประเทศไทยโดยทั่วไปด้วย

## บทที่ 2

### โครงสร้างค่าจ้าง

การศึกษาในบทแรกได้แสดงถึงเสถียรภาพของค่าจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการดำรงอยู่ของค่าจ้างในระดับต่ำ ขอบเขต ของการศึกษาในบทต่อไปนี้จะพิจารณาถึงโครงสร้างค่าจ้าง ในตลาดที่แตก ต่างกันของแรงงานที่มีฝีมือต่างกันและจำแนกตามอุตสาหกรรมต่างๆ การศึกษาดังกล่าวจะแบ่งออกเป็น โครงสร้างของค่าจ้าง ในวิสาหกิจเอกชน โครงสร้างค่าจ้างของข้าราชการและโครงสร้าง ค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจ ส่วนการศึกษาโครงสร้างค่าจ้างในภาคที่ไม่ เป็นทางการยังมีอยู่น้อย ซึ่งคาด ว่าจะมีการศึกษาอย่างจริงจังเกี่ยวกับ เรื่องนี้ในอนาคตข้างหน้า.

### โครงสร้างค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือและค่าจ้างขั้นต่ำ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงโครงสร้างค่าจ้างของกลุ่มอาชีพต่างๆ โดย จำแนกตามอุตสาหกรรมต่างๆ จะเริ่มด้วยการเปรียบเทียบถึงพื้นฐาน ของโครงสร้างค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมต่างๆ เทียบกับ ค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ ข้อมูลที่นำมาแสดงใน ตารางที่ 12 เป็นของอุตสาหกรรมขนาดกลาง การกำหนดขนาดนั้นจะ พิจารณาจากจำนวนลูกจ้าง คือ สถานประกอบการที่จ้างคนงานน้อยกว่า 50 คน ถือว่าเป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก สถานประกอบ

การที่จ้างคนงานระหว่าง 50-299 คน ถือว่าเป็นสถานประกอบ การ  
ขนาดกลาง และสุดท้ายคือสถานประกอบการขนาดใหญ่จะจ้างคนงาน  
โดยเฉลี่ยตั้งแต่ 300 คนขึ้นไป ตามตัวเลขของปี 2522-25 สถาน  
ประกอบการขนาดกลางได้จ่ายค่าจ้างเฉลี่ยให้กับคนงานไร่ฝีมือเป็น  
จำนวนสูงสุด ยกเว้นตัวเลขในปี 2528 ที่ค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานใน  
สถานประกอบการขนาดใหญ่มีจำนวนสูงกว่า

## ตารางที่ 11

### ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร่ฝีมือจำแนกตามขนาดอุตสาหกรรม

ขนาดของอุตสาหกรรม	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528
เล็ก	823	844	910	922	n.a.	n.a.	1,013
กลาง	837	904	939	936	n.a.	n.a.	1,114
ใหญ่	828	958	925	960	n.a.	n.a.	1,151

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย *โครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทย 2522-28*  
สำหรับข้อมูล ปี 2527-28 สอดคล้องจากธนาคารแห่งประเทศไทย

## ตารางที่ 12

**ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือในสถานประกอบการขนาดกลาง  
จำแนกตามอุตสาหกรรม และค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง  
(บาท/เดือน ราคาปี 2519)**

								อัตราเพิ่มเฉลี่ย
อุตสาหกรรม	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528	(2522-28)
<hr/>								
ที่มา								
อุตสาหกรรม	817	895	939	932	n.a.	n.a.	1,068	4.6
อาหาร	783	836	958	962	n.a.	n.a.	1,012	4.4
สิ่งทอ	787	879	886	898	n.a.	n.a.	1,019	4.4
ไม้	779	910	964	890	n.a.	n.a.	1,055	5.2
กระดาษ	811	970	975	994	n.a.	n.a.	1,171	6.3
ก่อสร้าง	900	896	865	898	n.a.	n.a.	1,107	3.5
ค้าส่ง	936	939	1,045	950	n.a.	n.a.	1,189	4.1
ค้าปลีก	870	958	1,044	827	n.a.	n.a.	1,132	4.5
บริการ	853	946	922	954	n.a.	n.a.	1,135	5.9
เฉลี่ยทุก								
อุตสาหกรรม	837	903	939	936	n.a.	n.a.	1,114	4.9
ค่าจ้างขั้นต่ำ	750	788	820	863	870	885	909	3.3

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทยโครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทย 2522-25  
ข้อมูล 2526-28 สอดตามจากธนาคารแห่งประเทศไทย

จะเป็นที่น่าสังเกตว่าค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงได้เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 3.3 ในขณะที่ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือทั่วประเทศมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 4.9 จะเห็นได้ชัดว่าค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงเพิ่มช้ากว่าอัตราเฉลี่ยค่าจ้างแท้จริงมาก ฉะนั้นการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงไม่ได้เป็นเหตุที่ก่อให้เกิดแรงกดดันทางด้านต้นทุนการผลิตเพิ่มให้กับนายจ้างแต่อย่างใด

แง่คิดที่น่าสนใจจากตารางนี้คือ การเพิ่มโดยเฉลี่ยของค่าจ้างแท้จริงในอุตสาหกรรมหนึ่งแตกต่างไปจากอีกอุตสาหกรรมหนึ่ง การที่ค่าจ้างขั้นต่ำในทุกอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกัน ก็อาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างอย่างแท้จริงก็ได้ การกำหนดอัตราเดียวกันทำให้อุตสาหกรรมที่สามารถจ่ายค่าแรงได้มากกว่าจะลดมาจ่ายให้เท่ากับค่าแรงขั้นต่ำและในบางอุตสาหกรรมอาจจะต้องปิดงานเลิกจ้าง ในกรณีนี้ถ้าหากค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเสมือนแนวทางให้นายจ้างปฏิบัติ ตาม ถ้าหากค่าจ้างขั้นต่ำถูกกำหนดจากการตกลงแบบทวิภาคี ลูกจ้างอาจจะได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดก็ได้ แต่ถ้าขบวนการแรงงานอ่อนแอ การตกลงแบบทวิภาคีก็อาจจะมียผลในทางที่ทำให้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้ก็ได้

อย่างไรก็ตามตัวเลขที่แสดงข้างต้นดังกล่าวชี้ชัดว่าไม่มีเหตุผลที่นายจ้างจะกล่าวอ้างว่าค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มเร็วเกินไป ซึ่งก็สอดคล้องกับคำตอบของนายจ้าง ที่มีต่อการปรับค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี ตามที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 9 ก่อนหน้านี้แล้ว

การศึกษาในประเด็นต่อไป คือ ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือจำแนกตามชนิดของการจ้างในรูปแบบต่างๆ ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 13



**ตารางที่ 13**  
**ค่าจ้างเฉลี่ยแท้จริงของแรงงานไร้ฝีมือ**  
**จำแนกตามชนิดการจ้าง**  
**(2522-2528)**  
**ราคาปี 2519 : บาท/เดือน**

ประเภทของการจ้าง	2522	2523	2524	2525	2526	2527	2528
<b>ทั่วทั้งประเทศ</b>							
ทุกประเภท	n.a.	836	782	927	916	n.a.	1,264
รายเดือน	n.a.	925	972	1,014	1,022	n.a.	1,174
รายวันประจำ	n.a.	826	854	924	893	n.a.	964
รายวันชั่วคราว	n.a.	749	777	817	811	n.a.	1,013
จ้างเหมา	n.a.	955	789	812	852	n.a.	913
<b>กรุงเทพมหานคร</b>							
ทุกประเภท	827	865	922	968	981	n.a.	1,155
รายเดือน	923	987	1,029	1,065	1,120	n.a.	1,248
รายวันประจำ	801	841	884	943	935	n.a.	981
รายวันชั่วคราว	n.a.	793	867	886	840	n.a.	1,021
จ้างเหมา	n.a.	1,027	757	724	924	n.a.	1,043
ค่าจ้างขั้นต่ำ	750	788	820	863	870	885	909

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, **โครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทย 2525/26**  
ข้อมูลปี 2527-28 ได้สอบถามจากธนาคารแห่งประเทศไทย

โดยปกติลูกจ้างรายเดือนจะได้รับค่าจ้างที่สูงกว่าลูกจ้างรายวันประจำ และลูกจ้างรายวันประจำจะได้รับค่าจ้างสูงกว่าลูกจ้างรายวันชั่วคราว อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของค่าจ้างระหว่างค่าจ้างลูกจ้างรายวันชั่วคราวกับลูกจ้างสัญญาจ้างเหมายังมีไม่ชัดเจน คือ ลูกจ้างสัญญาจ้างเหมาจะมีแนวโน้มที่มีรายได้สูงกว่าเล็กน้อยแต่ผันแปรค่อนข้างสูงเนื่องจากลักษณะที่ไม่แน่นอนของปริมาณงานจ้างเหมา จากตารางนี้สามารถคาดคะเนได้ว่าสถานประกอบการหรือวิสาหกิจที่มี การจ้างลูกจ้างรายวันชั่วคราวหรือลูกจ้างสัญญาจ้างเหมาในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง มีแนวโน้มที่ค่าจ้างเฉลี่ยจะต่ำกว่าของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างรายวันประจำอยู่สูง

ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงในตารางที่ 13 นี้ คำนวณมาจากตัวเลขในกรุงเทพมหานคร แต่ก็อาจจะใช้เปรียบเทียบกับตัวเลขในภูมิภาคต่างๆได้ ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา (2523-26) ค่าจ้างของลูกจ้างรายวันชั่วคราวเฉลี่ยจะไม่สูงไปกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ในความเป็นจริงค่าจ้างเฉลี่ยแท้จริงของลูกจ้างรายวันชั่วคราวในปี 2526 ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง และค่าจ้างเฉลี่ยแท้จริงของลูกจ้างสัญญาจ้างเหมาในปี 2524-25 ก็ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงเช่นเดียวกัน.

สถานภาพของลูกจ้างเป็นเรื่องที่มีความขัดแย้งกันระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงานอยู่เสมอ กล่าวคือ สหภาพแรงงานต้องการให้นายจ้างทำการจ้างในฐานะลูกจ้างรายวันประจำเป็นอย่างน้อย ส่วนนายจ้างก็ชอบที่จะจ้างลูกจ้างรายวันชั่วคราวและสัญญาจ้างเหมาในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น นอกเสียจากว่าจะมีการพิสูจน์อย่างแน่ชัดว่า นายจ้างจะได้ผลประโยชน์มากขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพแรงงานของ

การจ้างแบบลูกจ้างรายวันประจำ หากปราศจากข้อพิสูจน์ที่แน่ชัดดังกล่าว ประกอบกับความอ่อนแอของขบวนการแรงงาน ความขัดแย้งดังกล่าวจะดำเนินต่อไปในอนาคตข้างหน้า

## โครงสร้างค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชน

การวิเคราะห์โครงสร้างค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชน ดังที่จะกล่าวต่อไปนั้นแสดงถึงความแตกต่างของค่าจ้าง จำแนกตามอาชีพ, อุตสาหกรรมและระดับการศึกษาพร้อมทั้งจะแสดงถึงพิสัยของค่าจ้าง การจำแนกค่าจ้างตามระดับการศึกษาที่นำมาใช้เป็นเครื่องชี้อย่างคร่าวๆ ถึงความแตกต่างของค่าจ้างที่ลูกจ้างที่มีฝีมือต่างกัน ตัวเลขที่ได้แสดงในตาราง 14, 15, 16 เป็นตัวเลขเฉลี่ยของค่าจ้างที่แท้จริง ดังนั้นพิสัยของค่าจ้างต่ำสุดกับสูงสุดอาจจะไม่ได้แสดงถึงพิสัยที่แท้จริง โดยที่อาจจะกล่าวได้ว่า พิสัยที่แท้จริงจะมีความกว้างมากกว่าตัวเลขที่ได้แสดงไว้.

ตัวเลขค่าจ้างที่ได้แสดงในตาราง 14, 15, 16 ต่อไปนี้ ได้คำนวณจากสมการถดถอยในงานศึกษา ของ ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร เรื่อง *Employment in Thailand* (1987: 53-55) . การคำนวณดังกล่าวใช้ข้อมูลบันทึกทะเบียนการรายงานการสำรวจแรงงาน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติระหว่างปี 2520-26 ข้อควรระวัง คือ ตัวอย่างในการสำรวจนี้มีขนาดเล็กจึงอาจมีความผิดพลาดเกิดขึ้นได้อย่างมากอันเป็นผลจากขนาดของตัวอย่างดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ระดับความเชื่อถือจึงมีไม่สูงนัก อย่างไรก็ตามการจำแนกค่าจ้างตามประเภทอาชีพและอุตสาหกรรมจะสามารถทำได้ก็จากตัวเลขสำรวจชุดนี้เท่านั้น จะไม่มีการเลือกอื่นที่ดีกว่าที่จะใช้ข้อมูลชุดนี้โดยยอมรับข้อจำกัดดังกล่าว

สิ่งที่น่าเป็นห่วงประการหนึ่งของข้อมูลการสำรวจชุดดังกล่าวคือ ผลลัพธ์ที่แสดงถึงลักษณะของการลดลงของค่าจ้างเฉลี่ยแท้จริง ระหว่างปี 2520-26 โดยที่ผลการคำนวณปรากฏว่า ค่าจ้างเฉลี่ยแท้จริง ในปี 2520 คิดเป็นจำนวนเงิน 3.02 บาท ต่อชั่วโมง (ราคาปี 2519) ส่วนในปี 2522 ค่าจ้างดังกล่าวลดลงเหลือ 2.95 บาทต่อชั่วโมง และ ลดลงอีกเป็น 2.89 บาทต่อชั่วโมง ในปี 2526 (นิพนธ์ พัวพงศกร 1987: 53-4) ตัวเลขดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ว่าในช่วง เวลาดังกล่าวเป็นช่วงของการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง ดังที่แสดง ในตารางที่ 13 จากสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากความ ไม่สอดคล้องในผลลัพธ์ของข้อมูลที่แบ่งตามช่วงเวลาของค่าจ้างแท้จริง ในการสำรวจนี้ จึงไม่เหมาะสมที่จะวิเคราะห์โครงสร้างค่าจ้าง ในลักษณะของการเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา อย่างไรก็ตามผลการ คำนวณดังกล่าวได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 14-16 ดังต่อไปนี้

**ตารางที่ 14**

โครงสร้างค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชน จำแนกตามสาขาอาชีพ อุตสาหกรรมและ  
การศึกษาในกรุงเทพมหานคร ปี 2520(บาท/เดือน ราคาปี 2519)

อาชีพ	หัตถอุตสาหกรรมก่อสร้าง	ไฟฟ้า	การค้า	คมนาคม และขนส่ง	บริการ
<b>ไม่มีการศึกษา-ต่ำกว่าประถมศึกษาตอนต้น</b>					
วิชาชีพ-วิชาการ	1,477	1,872	1,768	1,456	1,414
บริหาร	1,498	1,893	1,779	1,477	988
เสมียน	1,040	1,310	1,248	1,019	624
การค้า	645	832	790	645	811
คมนาคมและขนส่ง	853	1,061	1,019	832	728
กระบวนการผลิต	770	957	915	749	478
บริการ	499	645	603	499	686
<b>อาชีวศึกษา</b>					
วิชาชีพ-วิชาการ	2,184	2,766	2,870	2,142	2,080
บริหาร	2,475	3,141	2,870	2,434	2,350

อาชีพ	หัตถอุตสาหกรรมก่อสร้าง	ไฟฟ้า น้ำประปา และแก๊ส	การค้า	คมนาคม และขนส่ง	บริการ
เสมียน	1,560	1,976	1,498	1,706	1,539
การค้า	1,082	1,352	1,248	1,165	1,061
คมนาคมและขนส่ง	1,394	1,747	1,248	1,539	1,373
กระบวนการผลิต	1,227	1,581	1,539	1,532	1,206
บริการ	790	998	1,310	853	770
สายวิชาการ					
วิชาชีพ-วิชาการ	3,037	3,848	3,640	3,328	2,995
บริหาร	3,349	4,243	4,014	3,661	3,286
เสมียน	2,018	2,579	2,434	2,226	1,997
การค้า	1,456	1,830	1,726	1,602	1,435
คมนาคมและขนส่ง	1,779	2,267	2,142	1,955	1,747
กระบวนการผลิต	1,706	2,163	2,038	1,872	1,664
บริการ	1,144	1,456	1,373	1,269	1,123

ที่มา: คำนวณจากสมการถดถอยของ Poapongsorn, Nipon (1987) (*Employment in Thailand*) (pp. 53-55).

ตารางที่ 15

โครงสร้างค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชน จำแนกตามสาขาอาชีพ อุตสาหกรรมและการศึกษา  
ในกรุงเทพมหานคร ปี 2522 (บาท/เดือน ราคาปี 2519)

อาชีพ	หัตถอุตสาหกรรม	ก่อสร้าง	ไฟฟ้า น้ำประปา และแก๊ส	การค้า	คมนาคม และขนส่ง	บริการ
ไม่มีการศึกษา-ต่ำกว่าประถมศึกษาตอนต้น						
วิชาชีพ-วิชาการ	1,414	1,747	1,934	1,477	1,394	1,165
บริหาร	1,810	2,226	2,496	1,872	1,779	1,477
เสมียน	978	1,186	1,331	1,019	978	790
การค้า	868	832	936	707	686	562
คมนาคมและขนส่ง	811	998	1,123	853	811	666
กระบวนการผลิต	686	853	957	728	686	582
บริการ	478	582	666	499	478	395
อาชีวศึกษา						
วิชาชีพ-วิชาการ	2,309	2,829	3,141	2,392	2,288	1,872

อาชีพ	หัตถอุตสาหกรรม	ก่อสร้าง	ไฟฟ้า น้ำประปา และแก๊ส	การค้า	คมนาคม และขนส่ง	บริการ
บริหาร	2,974	3,661	4,077	3,099	2,954	2,434
เสมียน	1,518	1,872	2,101	1,581	1,518	1,248
การค้า	1,186	1,477	1,643	1,227	1,186	978
คมนาคมและขนส่ง	1,331	1,643	1,830	1,394	1,331	1,082
กระบวนการผลิต	1,227	1,518	1,706	1,290	1,227	1,091
บริการ	957	1,165	1,290	998	936	770
สายวิชาการ						
วิชาชีพ-วิชาการ	3,099	3,827	4,285	3,245	3,099	2,538
บริหาร	3,994	4,909	5,491	4,160	3,973	3,266
เสมียน	2,080	2,496	2,850	2,184	2,059	1,706
การค้า	1,606	1,997	2,226	1,685	1,602	1,310
คมนาคมและขนส่ง	1,830	2,246	2,517	1,914	1,810	1,498
กระบวนการผลิต	1,830	2,038	2,246	1,706	1,662	1,331
บริการ	1,296	1,560	1,747	1,331	1,269	1,040

ที่มา: เช่นเดียวกับตารางที่ 14



ตารางที่ 16

โครงสร้างค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชน จำแนกตามสาขาอาชีพ อุตสาหกรรมและการศึกษาใน  
กรุงเทพมหานคร ปี (2526) (บาท/เดือน ราคาปี 2519)

อาชีพ	หัตถอุตสาหกรรม ก่อสร้าง ไฟฟ้า น้ำประปา และแก๊ส					คมนาคม และขนส่ง	บริการ
	หัตถอุตสาหกรรม	ก่อสร้าง	ไฟฟ้า	น้ำประปา	และแก๊ส		
ไม่มีการศึกษา-ต่ำกว่าประถมศึกษา							
วิชาชีพ-วิชาการ	1,768	1,706	1,560	1,518	1,414	1,227	1,227
บริหาร	2,392	2,288	2,101	2,059	1,893	1,643	1,643
เสมียน	1,290	1,227	1,123	1,102	1,019	874	874
การค้า	707	686	624	603	562	499	499
คมนาคมและขนส่ง	915	874	811	790	728	645	645
กระบวนการผลิต	915	874	811	790	728	645	645
บริการ	582	562	520	499	478	416	416
อาชีวศึกษา							
วิชาชีพ-วิชาการ	2,517	2,434	2,205	2,163	1,997	1,726	1,726
บริหาร	3,536	3,390	3,078	3,016	2,787	2,392	2,392

อาชีพ	หัตถอุตสาหกรรม	ก่อสร้าง	ไฟฟ้า		การค้า	คมนาคม และขนส่ง	บริการ
			น้ำประปา และแก๊ส				
สายวิชาการ	เสมียน	1,830	1,768	1,662	1,581	1,456	1,269
	การค้า	1,311	1,290	1,186	1,144	1,061	915
	คมนาคมและขนส่ง	1,560	1,477	1,532	1,310	1,206	1,061
	กระบวนการผลิต	1,435	1,373	1,248	1,227	1,144	998
	บริการ	1,102	1,040	957	936	853	749
	วิชาชีพ-วิชาการ	3,675	3,619	3,286	3,203	2,974	2,579
	บริหาร	5,075	4,867	4,451	4,306	3,994	3,474
	เสมียน	2,558	2,454	2,246	2,184	2,018	1,747
	การค้า	1,662	1,560	1,414	1,394	1,290	1,123
	คมนาคมและขนส่ง	1,914	1,810	1,685	1,643	1,518	1,310
	กระบวนการผลิต	2,059	1,976	1,810	1,768	1,662	1,414
	บริการ	1,560	1,498	1,373	1,331	1,227	1,061

ที่มา: เช่นเดียวกับตารางที่ 14

ความแตกต่างของค่าจ้างแท้จริงของลูกจ้างในภาคเอกชนในกรุงเทพมหานคร (ปี 2520-2526)(บาท/เดือน : ราคาในปี 2519)

ระดับการศึกษา	ปี 2520			ปี 2522			ปี 2526		
	ค่าจ้างต่ำสุด	ค่าจ้างสูงสุด	ตัวคูณของความแตกต่าง ค่าจ้างต่ำสุด กับสูงสุด	ค่าจ้างต่ำสุด	ค่าจ้างสูงสุด	ตัวคูณของความแตกต่างระหว่าง ค่าจ้างต่ำสุดกับ สูงสุด	ค่าจ้างต่ำสุด	ค่าจ้างสูงสุด	ตัวคูณของความแตกต่างระหว่าง ค่าจ้างต่ำสุดกับ สูงสุด
ไม่มีการศึกษา ถึงจบการศึกษา ระดับต้น	งานบริการ ในอุตสาหกรรมบริการ 478	งานบริการ ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง 1,893	4	งานบริการ ในอุตสาหกรรมบริการ 395	งานบริการ อุตสาหกรรมไฟฟ้า น้ำ ประปา 2,496	6	งานบริการใน อุตสาหกรรมบริการ 416	งานบริการ ในภาคติดต่อ- อุตสาหกรรม 2,392	5.75
อาชีวศึกษา	งานบริการใน อุตสาหกรรมบริการ 749	งานบริการใน อุตสาหกรรมก่อสร้าง 3,141	4.2	งานบริการ ในอุตสาหกรรมบริการ 770	งานบริการใน อุตสาหกรรมไฟฟ้า น้ำ ประปาและ แก๊ส 4,077	5.3	งานบริการใน อุตสาหกรรมบริการ 749	งานบริการใน ภาคติดต่อ- อุตสาหกรรม 3,536	4.9
อุดมศึกษา	งานบริการใน อุตสาหกรรมบริการ 1,082	งานบริหารใน อุตสาหกรรมก่อสร้าง 4,243	3.9	งานบริการใน อุตสาหกรรมบริการ 1,040	งานบริหารใน อุตสาหกรรมไฟฟ้า น้ำ ประปาและ แก๊ส 5,491	5.3	งานบริการใน อุตสาหกรรมบริการ 1,061	งานบริหารใน ภาคติดต่อ- อุตสาหกรรม 5,075	4.7
ไม่ได้รับการศึกษา	งานบริการใน อุตสาหกรรมบริการ 478	งานบริหาร อุตสาหกรรมก่อสร้าง 4,243	8.9	งานบริการใน อุตสาหกรรมบริการ 395	งานบริหารใน อุตสาหกรรมไฟฟ้า น้ำ ประปาและ แก๊ส 5,491	13.9	งานบริการใน อุตสาหกรรมบริการ 416	งานบริหารใน ภาคติดต่อ- อุตสาหกรรม 5,075	12.0

ตัวเลขที่ปรากฏอยู่ในตารางทั้งสาม (ตารางที่ 14, 15, และ 16) มีความสอดคล้องกัน 3 ประการด้วยกัน ประการแรก คือ การศึกษาเป็นปัจจัยตัวสำคัญที่อธิบายถึงความแตกต่างของค่าจ้าง ประการที่สอง ภายในการศึกษาระดับเดียวกันลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างสูงที่สุดคือ ผู้ที่ประกอบอาชีพเหล่านี้คือ บริหาร วิชาการ เสมียน คมนาคม งานในกระบวนการผลิต และบริการ ตามลำดับ มีการสลับในอันดับที่ระหว่างลูกจ้างงานคมนาคมและลูกจ้างในกระบวนการผลิตในปี 2522 และเป็นที่น่าสังเกตว่าลูกจ้างบริการส่วนใหญ่เป็นหญิงและมักจะทำงานในลักษณะที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำ เช่น พนักงานทำความสะอาด ชักரிดเสื้อผ้า พนักงานเสริฟและลูกจ้างตามบ้าน ซึ่งเป็นผลให้ค่าจ้างเฉลี่ยต่ำที่สุดเป็นของลูกจ้างงานบริการ ประการที่สามคือ ความแตกต่างของค่าจ้างในสาขาอุตสาหกรรมที่ต่างกัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาที่ต่างกันมีการเปลี่ยนในอันดับของอุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างสูงสุด 4 อันดับ ได้แก่ หัตถอุตสาหกรรม ก่อสร้าง ไฟฟ้า น้ำประปา และแก๊ส การค้า ในขณะที่การขนส่งและบริการ อยู่ในอันดับที่ห้าและหกอย่างค่อนข้างคงที่ เมื่อพิจารณาจากระดับค่าจ้างเฉลี่ย ระหว่างปี 2520-2526 ในปี 2520 ภาคการก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างสูงสุด ตามด้วยไฟฟ้า น้ำประปาและแก๊ส การค้า และ หัตถอุตสาหกรรม ตามลำดับ ในปี 2522 มีการสลับในอันดับของก่อสร้างมาเป็นไฟฟ้า น้ำประปาและแก๊ส ส่วนอันดับของการค้าและหัตถอุตสาหกรรมยังคงเหมือนเดิม ในปี 2526 มีการเปลี่ยนในอันดับดังนี้ คือ หัตถอุตสาหกรรม ขึ้นมาเป็นภาคที่นำหน้า ตามด้วยก่อสร้าง ไฟฟ้า น้ำประปาและแก๊ส การค้า ตามลำดับ

การศึกษาต่อไปจะเป็นเรื่องความแตกต่างของค่าจ้างในระดับการศึกษาเดียวกันในอาชีพที่ต่างกัน ภาพรวมทั้งหมดของการจ้างงาน

ที่ประกอบด้วยค่าจ้างเฉลี่ยแท้จริงสูงสุดและต่ำสุด ของทุกๆ อาชีพ รวมกัน ซึ่งได้แสดงไว้อย่างย่อๆ ในตารางที่ 17

จะสังเกตเห็นได้ว่า ค่าจ้างต่ำสุดของทุกระดับการศึกษาได้แก่ค่าจ้างลูกจ้างในภาคบริการ ค่าจ้างสูงสุดคือ ค่าจ้างของอาชีพผู้บริหารในอุตสาหกรรมที่จ่ายค่าจ้างสูงสุดในแต่ละปี ส่วนต่างระหว่างค่าจ้างที่สูงสุดในปี 2520 เป็น 8.9 เท่าของค่าจ้างต่ำสุด ในปี 2522 ส่วนต่างดังกล่าวสูงถึง 13.9 เท่า และในปี 2526 เป็น 12 เท่าตามลำดับ

## โครงสร้างเงินเดือนข้าราชการ

ข้าราชการไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจจำแนกเป็นข้าราชการประเภทต่างๆ ได้ดังนี้คือ ทหาร การเมือง พลเรือนสามัญ พลเรือนวิสามัญ อัยการ ตุลาการ ครู ตำรวจ พลเรือนรัฐพานิชย์ พลเรือนในพระองค์ ข้าราชการในมหาวิทยาลัย ครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร รัฐสภา พนักงานเทศบาล ข้าราชการแต่ละประเภทมีโครงสร้างเงินเดือนที่แตกต่างกัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการทหารมีลักษณะปกปิดจึงไม่นำมารวมไว้ในการศึกษาในส่วนข้าราชการพลเรือนรัฐพานิชย์ก็ได้จำแนกไว้ต่างหากเพราะว่ามีลักษณะเป็นกึ่งองค์กรเอกชน เนื่องจากข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นข้าราชการที่มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาข้าราชการทั้งหมดและโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการประเภทดังกล่าวใช้เป็นมาตรฐานในการกำหนดเงินเดือนให้ข้าราชการประเภทต่างๆ โดยมีการปรับปรุงเพียงเล็กน้อย ดังนั้นในการศึกษานี้จะใช้ตารางเงินเดือนมาตรฐานของข้าราชการพลเรือนสามัญวิเคราะห์โครงสร้างเงินเดือนในระบบ

ราชการ การพิจารณาจะเริ่มจากตารางเงินเดือนมาตรฐานของเดือนมกราคม 2517 ซึ่งมีผลบังคับใช้ถึงเดือน สิงหาคม 2521 ตารางเงินเดือนดังกล่าว สามารถที่จะใช้เปรียบเทียบกับตัวเลขโครงสร้างค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชน ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 14 ในการเปรียบเทียบข้อมูลทั้งสองชุด อาจจะมีปัญหาอยู่บ้าง เนื่องจาก ค่าจ้างแท้จริงในภาคเอกชนมีแนวโน้มลดลงในปี 2522 และ 2526 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างและเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการก็ปรากฏว่ามีการลดลงเช่นกัน ในสถานการณ์ดังกล่าวอาจจะแสดงถึงแนวโน้มของค่าจ้างในภาคเอกชนอาจจะไม่ผิดจาก "แนวโน้มที่เกิดขึ้นจริง" มากเกินไปนัก ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้คาดหมายได้ว่าถ้าหากจะเอาตัวเลขโครงสร้างของค่าจ้างในภาคเอกชนมาเปรียบเทียบกับโครงสร้างเงินเดือนของข้าราชการในช่วงเวลาต่อมา (ปี 2525, 2526) อาจจะให้ประโยชน์พอสมควร

จากตารางที่ 18 ระดับ 1 ชั้น 1 คือ เงินเดือนสำหรับผู้เริ่มเข้ามาทำงาน การศึกษาจบระดับมัธยมศึกษา ส่วนระดับ 1 ชั้น 10 คือ เงินเดือนสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษา ระดับ 2 ชั้น 14 คือ เงินเดือนสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวชั้นสูง ระดับ 3 ชั้น 16 คือ เงินเดือน สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ระดับ 4 ชั้น 21 คือ เงินเดือนสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท และระดับ 5 ชั้น 26 คือ อัตราเงินเดือนของผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก ที่เหลือเป็นอัตราเงินเดือนของตำแหน่งข้าราชการในระดับต่างๆ กัน

จะเห็นได้ชัดว่าช่วงปี 2517-2526 เงินเดือนแท้จริงของข้าราชการลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในปัจจุบัน (2531) เงินเดือน ข้าราชการก็ยังคงลดลง เพราะว่าบัญชีเงินเดือนของปี 2525 ยังคงมีผล บังคับใช้อยู่

**ตารางที่ 18**  
**บัญชีเงินเดือนมาตรฐานสำหรับข้าราชการ 2517-2525**

สถานภาพการจ้างแนก ระดับ	ขั้น	เงินเดือน (มูลค่า)										เงินเดือน	
		วันที่บังคับใช้										(ราคา ปี 2519)	
		มกราคม 2517	สิงหาคม 2521	มกราคม 2523	มกราคม 2525	มกราคม 2525	2517	2520	25225	2528			
	1	750	900	1,080	1,225	1,225	788	697	705	652			
	1	1,295	1,400	1,685	1,950	1,950	1,360	1,204	1,097	1,038			
	2	1,645	1,785	2,145	2,485	2,485	1,728	1,529	1,399	1,323			
	3	1,860	1,985	2,385	2,765	2,765	1,954	1,729	1,556	1,472			
	4	2,520	2,685	3,225	3,745	3,745	2,647	2,342	2,104	1,993			
	5	3,420	3,540	4,245	4,945	4,945	3,592	3,178	2,774	2,632			
	6	5,175	4,960	5,954	6,935	6,935	5,436	4,809	3,887	3,691			
	7	6,505	6,060	7,265	8,475	8,475	6,833	6,046	4,749	4,510			
	8	7,260	6,710	8,045	9,385	9,385	7,626	6,747	5,259	4,995			
	9	8,075	7,410	8,885	10,365	10,365	8,482	7,505	5,807	5,516			
	10	8,950	8,160	9,785	11,415	11,415	9,401	8,318	6,395	6,075			
	11	9,885	8,960	10,745	12,535	12,535	10,383	9,187	7,022	6,671			
	11	10,900	9,790	11,745	13,695	13,695	11,450	10,130	7,672	7,288			
	11	-	12,690	15,225	17,745	17,745	-	-	9,945	9,444			

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลสถิติ ด้านแรงงาน การมีงานทำ เงินเดือนและค่าจ้าง 2528  
หมายเหตุ ระดับที่ใช้ในการจำแนกสถานภาพของข้าราชการ มี 11 ระดับ ขึ้นไป แสดงอัตราเงินเดือนที่ต่างกันของแต่ละระดับและได้มีการจำแนกจำนวนขึ้นเป็น 47 ขึ้น ในช่วเวลาก่อนสิงหาคม 2521 และภายหลังจากนั้นจำนวนขึ้นได้ขยายเป็น 53 ขึ้น

ในปัจจุบัน ความแตกต่างระหว่างเงินเดือนต่ำสุดกับสูงสุดของข้าราชการ ช่วงปี 2520-2526 เท่ากับ 14 กล่าวคือเงินเดือนสูงสุด มากกว่าเงินเดือนต่ำสุด 14 เท่า ตัวเลขนี้อาจเทียบเท่ากับของภาคเอกชนในปี 2522 อย่างไรก็ตาม ตัวเลขเงินเดือนที่แสดงในตารางที่ 18 นำมาจากตัวเลขสุดท้าย ในขณะที่ตัวเลขค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชนเป็นค่าเฉลี่ยจึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้โดยตรง ในความเป็นจริงตัวเลขความแตกต่างของค่าจ้างในภาคเอกชนในปี 2522 จะต้องสูงกว่าตัวเลขความแตกต่างของเงินเดือนของข้าราชการ

ตัวเลขความแตกต่างที่นำมาเปรียบเทียบกันได้โดยตรงจะต้องเอาเงินเดือนเฉลี่ยของข้าราชการระดับ 9, 10 และ 11 ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของเงินเดือนข้าราชการระดับหนึ่งในปี 2525 เงินเดือนที่แท้จริงเฉลี่ยของข้าราชการระดับ 1 จำนวนได้ 1,038 บาทต่อเดือน ขณะที่ค่าเฉลี่ยของเงินเดือนที่แท้จริงของบริหารระดับสูงเป็นจำนวน 7,065 บาทต่อเดือน ความแตกต่างของเงินเดือนเฉลี่ยของราชการในปี 2526 เป็นประมาณ 6.8 ตัวเลขดังกล่าวนี้บ่งชี้ว่าต่ำกว่าความแตกต่างของค่าจ้างในภาคเอกชนเป็นอันมาก ข้อควรสังเกตคือ การเข้าทำงานของลูกจ้างในภาคเอกชน ระดับความรู้จะเริ่มจากไม่มีการศึกษาหรือการศึกษาระดับประถมต้น ขณะที่ผู้ที่รับราชการมีการศึกษาจากระดับมัธยมศึกษาเป็นส่วนใหญ่ความแตกต่างของการศึกษาของพนักงานในภาคเอกชนกับข้าราชการทำให้ตัวเลขความแตกต่างของค่าจ้างในภาคเอกชนกับข้าราชการอาจจะเทียบกันไม่ได้

ระดับการศึกษาของผู้ที่ทำงานในภาครัฐบาลและเอกชนที่จะสามารถเปรียบเทียบกันได้โดยตรงคือ อาชีวศึกษา ซึ่งปรากฏว่า เงินเดือนเฉลี่ยที่แท้จริงของข้าราชการที่มีการศึกษาระดับนี้ ในปี 2526 คือ



1,472 บาท ดังนั้น ความแตกต่างของเงินเดือนข้าราชการในช่วงดังกล่าวเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของเงินเดือนผู้บริหารระดับสูง (7,065 บาท ต่อเดือน) จึงเป็น 4.8 เท่า ขณะที่ตัวเลขของความแตกต่างดังกล่าวของค่าจ้างในภาคเอกชนเป็น 6.8 เท่า ดังนั้นจึงอาจสรุปจากตัวเลขในชุดนี้ว่า ความแตกต่างในอัตราเงินเดือนของข้าราชการน้อยกว่าความแตกต่างของค่าจ้างในภาคเอกชน

ในช่วงที่ทำการสำรวจ (2520-2526) พบว่าในระดับการศึกษาเดียวกัน เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการยังคงสูงกว่าค่าจ้างที่แท้จริงของภาคชนอย่างไรก็ตามตัวเลขทั้งสองชุดดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเข้ามาใกล้กันยิ่งขึ้น ดังที่แสดงผลในตารางที่ 19

**ตารางที่ 19**  
**การเปรียบเทียบค่าจ้างที่แท้จริงในภาคเอกชนกับข้าราชการ**

ระดับการศึกษา	2520	2522	2526
<b>อาชีวศึกษา</b>			
1) สถานประกอบการเอกชน	749	770	749
2) ข้าราชการ	1,204	1,097	1,038
(1) / (2)	62.2	70.2	72.2
<b>อุดมศึกษา</b>			
4) สถานประกอบการเอกชน	1,082	1,042	1,061
2) ข้าราชการ	1,729	1,556	1,472
(1) / (2)	62.6	67.0	72.1

อัตราส่วนระหว่างค่าจ้างแท้จริงในภาคเอกชนกับของข้าราชการ การในระดับการศึกษา 2 ระดับ (อาชีวศึกษา และ อุดมศึกษา) ในช่วงปี 2520-26 มีความคล้ายคลึงกันอย่างเห็นได้ชัด คือมีอัตราส่วน ร้อยละ 62 ในปี 2520 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 72 ในปี 2526 ทั้งระดับ อาชีวศึกษา และอุดมศึกษา

มีปัจจัยที่สำคัญสองประการที่อาจจะอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างช้าๆ ของโครงสร้างเงินเดือนดังกล่าว ประการแรกคือการที่อัตราเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการลดลงโดยสม่ำเสมอมาตลอดตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา ประการที่สอง ตั้งแต่ต้นปี 2525 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ประกาศนโยบายลดการรับเพิ่มข้าราชการจากปกติรับเพิ่มเป็นประมาณร้อยละ 9.6 ในปี 2519-23, และร้อยละ 7.2 ในปี 2524 และลดลงเหลือเพียงร้อยละ 2 ในปี 2525 มีการจ้างงานผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา 1,440,490 คน ในจำนวนนี้มี 792,353 คน หรือร้อยละ 55 เป็นลูกจ้างและข้าราชการในภาครัฐบาล การที่มีการเปลี่ยนนโยบายลดอัตราการเพิ่มการรับเข้ารับราชการอย่างฉับพลันเป็นเหตุให้ผู้สำเร็จการศึกษาจำนวนหนึ่งจะต้องหางานทำในภาคเอกชน เป็นผลทำให้อุปทานของผู้ที่มีการศึกษาในภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีผลทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงในภาคเอกชนลดลง ด้วย

ภาระหนี้ที่สูงขึ้นและโครงสร้างภาษีที่ล้าหลังของรัฐบาล ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ นอกจากจะมีผลในการที่มีส่วนโน้มนำให้ค่าจ้างแท้จริงในภาคเอกชนเพิ่มขึ้นช้าแล้ว การที่เงินเดือนแท้จริงของข้าราชการยังคงลดลงอยู่ก็มีผลกระทบพอสมควรต่อความพยายามในการขอปรับค่าจ้างขึ้นต่ำ เจ้าหน้าที่รัฐบาลในคณะกรรมการค่าจ้างมักจะชี้แจงต่อตัวแทนคนงานที่เรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าจ้างขึ้นต่ำแต่ละครั้งว่าอาจจะมีผลทำ-

ให้เกิดกรณีค่าจ้างขั้นต่ำมีระดับสูงกว่าอัตราเงินเดือนต่ำสุดของราชการ หากค่าจ้างขั้นต่ำได้รับการปรับถึงระดับที่เทียบเท่าหรือสูงกว่าระดับค่าจ้างต่ำสุดของราชการแล้ว อาจเป็นเหตุให้เกิดแรงกดดันทางการเมืองจากราชการให้มีการปรับอัตราเงินเดือนของตนบ้าง ในปี 2529 งบประมาณในหมวดเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นร้อยละ 30.4 ของงบประมาณทั้งหมด และอีกร้อยละ 23.4 ได้รับการจัดสรรสำหรับการชำระหนี้ต่างประเทศ การปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการของรัฐบาลอาจจะสร้างภาระทางการเงินที่หนักให้กับรัฐบาลเพิ่มขึ้น

ผลในขั้นสุดท้ายจากการวิเคราะห์นี้ชี้ให้เห็นได้ว่า ถึงแม้การขาดดุลทางการค้าจะไม่มีผลโดยตรงต่อการปรับค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี แต่ก็มิมีผลในทางอ้อม เพราะมีผลทำให้รัฐบาลต้องรับภาระหนี้สาธารณะมากขึ้น ประกอบกับโครงสร้างของภาษีที่ล้าหลัง มีผลทำให้รัฐบาลต้องเลือกที่จะชะลอการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ การกระทำดังกล่าวมีผลต่อการลดค่าจ้างเฉลี่ยในสถานประกอบการเอกชนให้ต่ำและทำให้เกิดความล่าช้าในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ดังจะเห็นได้จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาแล้วว่า ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงได้เพิ่มช้ากว่าอัตราการเพิ่มของผลิตภาพเป็นอันมาก ในทางทฤษฎี ในแต่ละปีควรจะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้เพิ่มขึ้นในอัตราเดียวกับผลิตภาพ แต่อุปสรรคที่สำคัญก็คือ ความล่าช้าในการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรจะมีการปรับโครงสร้างภาษีของประเทศเสียใหม่ การกระทำดังกล่าวจะต้องอาศัยพลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่แน่วแน่ของรัฐบาลไทย ด้วยเหตุที่โครงสร้างของรัฐบาลไทยในปัจจุบันยังคงเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของคนชั้นกลางและชั้นสูง ดังนั้นการปฏิรูปโครงสร้างภาษีอย่างจริงจังจึงยากที่จะเกิดขึ้น<sup>7</sup>

## โครงสร้างค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ในปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจทั้งสิ้น 63 แห่ง ดำเนินงานภายใต้การดูแลรับผิดชอบของกระทรวงต่างๆ อัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะผสมกันระหว่างอัตราเงินเดือนของข้าราชการกับค่าจ้างในภาคเอกชน ค่าจ้างและเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจปกติถูกควบคุมโดยอัตราเงินเดือนที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง (Bloch, 1987:78-9) อัตราเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจมีลักษณะที่ไม่มีเอกภาพ ซึ่งแตกต่างไปจากอัตราเงินเดือนของข้าราชการ ระดับชั้นและตำแหน่งต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่งก็แตกต่างกัน รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถกำหนดเพดานและขั้นของระดับการบริหารงานของตนเอง ซึ่งทำให้เกิดความยืดหยุ่นมาก ในการกำหนดค่าจ้างที่สูงกว่าได้ ตัวอย่างเช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ได้ตั้งเงินเดือนต่ำสุดไว้ 1,570 บาทต่อเดือน (ปี 2517) และเงินเดือนสูงสุด 29,950 บาทต่อเดือน ในขณะที่เงินเดือนของพนักงานการประปานครหลวง มีเงินเดือนต่ำสุด 1,720 บาทต่อเดือน และสูงสุด 37,060 บาทต่อเดือน เป็นต้น

บัญชีเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจที่แสดงในตารางที่ 20 เป็นบัญชีที่กระทรวงการคลังกำหนดขึ้น อาจจะกล่าวโดยทั่วไปได้ว่า เงินเดือนของรัฐวิสาหกิจสูงกว่าเงินเดือนของข้าราชการมาก

ขณะที่เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการมีการลดลงมาตลอด ช่วงที่ทำการศึกษาระหว่างปี 2517-2526 ค่าจ้างแท้จริงของรัฐวิสาหกิจเพิ่มในปี 2522 จากระดับในปี 2520 ดังที่ได้แสดงไว้ในสามสดมภ์สุดท้ายของตารางที่ 20 เหตุผลที่อธิบายว่าทำไมรัฐวิสาหกิจจึงมีความเป็นอิสระมากกว่าราชการ ในการกำหนดอัตราเงินเดือนในระดับที่สูงกว่าของข้าราชการ คือ จำนวนลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีน้อยกว่าจำนวน

ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ เช่น ในปี 2527 จำนวนลูกจ้างและข้าราชการของรัฐมีอยู่ 1,082,097 คน ขณะที่พนักงานของรัฐวิสาหกิจมีอยู่ 248,915 คน นอกจากนั้นเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจก็มาจากงบประมาณของตนเอง ด้วยลักษณะเฉพาะตัวดังกล่าวของรัฐวิสาหกิจ ทำให้การปรับเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจไม่ทำให้เกิดแรงกดดันทางการเมืองต่อรัฐบาล

สิ่งที่ควรสังเกตก็คือ พิสัยของเงินเดือนในรัฐวิสาหกิจ สูงกว่าของเงินเดือนข้าราชการเป็นอันมาก ในปี 2520 พิสัยของเงินเดือนข้าราชการเป็นประมาณ 14.5 ส่วนในรัฐวิสาหกิจพิสัยของเงินเดือนดังกล่าวสูงถึง 39.8 พิสัยดังกล่าวได้ลดลงเป็นอย่างมากในปี 2526 กล่าวคือ อัตราเงินเดือนสูงสุดสูงกว่าเงินเดือนต่ำสุด 27.5 เท่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความแตกต่างอย่างมากระหว่างเงินเดือนสูงสุดกับต่ำสุดในรัฐวิสาหกิจ เมื่อเทียบกับเงินเดือนของข้าราชการก็คือ เงินเดือนของเจ้าหน้าที่ในระดับสูงในรัฐวิสาหกิจจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของบัญชีเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจอันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของเงินเดือนผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจมีผลทำให้สัดส่วนของอัตราเงินเดือนระหว่างของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจลดต่ำลงอย่างรวดเร็ว

## ตารางที่ 20

บัญชีเงินเดือนมาตรฐานสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ปี 2517-2526

**မူဝါဒ**

ชั้น	เงินเดือน (มูลค่า) วันที่มีผลบังคับใช้			เงินเดือน (ราคาในปี 2519)		
	มกราคม 2517	สิงหาคม 2520	มกราคม 2521	มกราคม 2524	2520	2522 2526
1	750	800	1,350	1,600	743	1,058 852
10	1,295	1,700	2,800	3,270	1,580	2,194 1,740
14	1,645	2,380	3,840	4,470	2,212	3,009 2,379
16	1,860	2,800	4,480	5,200	2,602	3,511 2,767
21	2,520	4,150	6,580	7,610	3,857	5,157 4,050
26	3,420	6,100	9,500	10,610	5,669	7,445 5,647
33	5,175	10,220	15,690	16,800	9,498	12,296 8,940
39	7,260	15,690	23,330	24,400	14,582	18,284 12,986
41	8,075	17,990	26,450	27,560	16,719	20,729 14,667
43	8,950	20,530	29,950	31,060	19,080	23,472 16,530
45	9,885	23,330	33,850	34,960	21,682	26,528 18,606
47	10,900	26,450	36,150	39,260	24,582	29,898 20,894
49	12,015	29,950	42,850	43,960	27,835	33,582 23,395
50	12,615	31,850	-	-	29,600	- -
60	20,540	-	-	-	-	- -
75	42,700	-	-	-	-	- -

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลสถิติด้านแรงงาน การมีงานทำ เงินเดือน และค่าจ้าง 2528.

**ตารางที่ 21**  
**อัตราเงินเดือนของข้าราชการ ต่อ เงินเดือนของพนักงาน**  
**รัฐวิสาหกิจ ปี 2520-26**

ขั้น	2520	2522	2526
1	93.8	66.6	76.5
10	76.2	50.0	59.7
14	71.9	46.5	55.6
16	66.4	44.3	53.2
21	60.7	40.8	49.2
26	56.1	37.3	46.6
41	44.9	28.0	37.6
47	41.1	25.7	34.9

ที่มา: คำนวณจากตารางที่ 18 และ 20

ในปี 2522 ระดับของค่าจ้างที่แท้จริงของรัฐวิสาหกิจเพิ่มจากปี 2520 ในขณะที่เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการลดลงดังจะเห็นได้จาก สัดส่วนระหว่างอัตราเงินเดือนของข้าราชการกับรัฐวิสาหกิจ ชั้นที่ 1 ลดลงจาก 93.8 ในปี 2520 เหลือเพียงร้อยละ 66.6 ของค่าจ้างพนักงาน รัฐวิสาหกิจในปี 2522 และยังในชั้นเงินเดือนที่สูงขึ้นสัดส่วนดังกล่าวได้ ลดลงตามลำดับ จนถึงขั้นที่ 47 สัดส่วนดังกล่าวได้ลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 25.7 ซึ่งก็หมายความว่าผู้บริหารระดับสูงของราชการนั้นมีรายได้ เพียงประมาณหนึ่งในสี่ของผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

การที่เงินเดือนของรัฐวิสาหกิจสูงนั้นเนื่องจาก รัฐวิสาหกิจมีความ พยายามที่จะปรับอัตราเงินเดือนของตนให้อยู่ในระดับเดียวกับสถานประกอบการเอกชนชั้นนำ โครงสร้างค่าจ้างของสถานประกอบการ เอกชนที่ได้แสดงให้เห็นก่อนหน้านี้มีได้มีเอกภาพ โครงสร้างเงินเดือน ของสถานประกอบการเอกชนชั้นนำ โดยทั่วไปจะมีอัตราสูงกว่า โครงสร้างค่าจ้างเฉลี่ยที่ได้แสดงในตารางที่ 14, 15 และ 16 ก่อนหน้านี้ แม้ว่าเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจจะไม่มีเอกภาพมากนักแต่ที่แน่นอน ก็คือ โครงสร้างเงินเดือนของรัฐวิสาหกิจ ยังคงมีเอกภาพมากกว่าโครงสร้าง ค่าจ้างของภาคเอกชน จากการที่รัฐวิสาหกิจมีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะปรับตารางเงินเดือนของตนให้ทันกับตารางเงินเดือนของ สถานประกอบการเอกชนชั้นนำเป็นผลให้ตารางเงินเดือนเฉลี่ยของ รัฐวิสาหกิจสูงที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับของข้าราชการและภาคเอกชน

อีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถอธิบายถึงการปรับบัญชีเงินเดือนของ รัฐวิสาหกิจอย่างรวดเร็วก็คือ สภาพภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจชั้นนำมี การรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่นและมีพลังต่อรองค่อนข้างสูงในการ เรียกร้องเงินเดือนเพิ่มขึ้นทุกครั้งที่สภาพประสพความสำเร็จในการ



เรียกร้อง จะก่อให้เกิดมีการปรับโครงสร้างค่าจ้างทั้งหมด ทั้งลูกจ้าง และผู้บริหารระดับสูงในรัฐวิสาหกิจต่างก็ได้รับประโยชน์ไปด้วย และดูเหมือนว่า ผู้บริหารอาจจะได้ประโยชน์มากกว่าด้วยซ้ำไป บ้างจึงสองประการที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการเรียกร้องการเพิ่มค่าจ้างในรัฐวิสาหกิจมาตลอดก็คือ อัตรากำไรและราคาของผลผลิตและบริการของรัฐวิสาหกิจ บ้างจึงทั้งสองดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือถ้ารัฐวิสาหกิจไม่ยอมขึ้นราคาของผลผลิตหรือบริการของตน โดยที่ทุกอย่างไม่มีการเปลี่ยนแปลงแล้วการเพิ่มค่าจ้างจะทำให้กำไรของรัฐวิสาหกิจลดลง อีกทางหนึ่งที่จะทำให้กำไรเพิ่มโดยไม่ขึ้นราคาผลผลิตและบริการ คือ รัฐวิสาหกิจต้องปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของตน โดยปกติทั้งรัฐบาลและประชาชนทั่วไปต้องการจะให้รัฐวิสาหกิจคงราคาของผลผลิตและบริการไว้ในระดับต่ำ รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนแทบจะไม่สามารถเรียกร้องให้เพิ่มอัตราเงินเดือนของตนเลย ดังนั้นนโยบายเกี่ยวกับการกำหนดราคาผลผลิตของรัฐวิสาหกิจจึงมีความสำคัญต่อการปรับเงินเดือนในรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างมาก

เนื่องจากลักษณะของความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใกล้ชิดของโครงสร้างค่าจ้างของสามตลาดคือ เอกชน, ราชการ, และรัฐวิสาหกิจ ยุทธศาสตร์ประการหนึ่งที่จะใช้ในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ คือ สหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจจะต้องพยายามเรียกร้องให้เพิ่มค่าจ้างตลอดเวลา ในความเป็นจริงสหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจได้ใช้ยุทธศาสตร์นี้มาตั้งแต่อดีตและก็ยังคงใช้ต่อไปในอนาคต การเพิ่มในอัตราเงินเดือนรัฐวิสาหกิจก็จะเป็นแรงกดดันให้มีการปรับตารางเงินเดือนของข้าราชการตามไปด้วย การปรับตารางเงินเดือนของราชการจะลดแรงกดดันในการตรึงอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำไว้ระดับต่ำ

เป็นที่น่าเสียดายว่าที่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมักจะมีอุปสรรคเสมอ อุปสรรคที่สำคัญก็คือ นโยบายราคาที่ถูกกำหนดโดยปัจจัยจากภายนอก ที่อยู่นอกเหนือจากการควบคุมของรัฐวิสาหกิจ ประการที่สองที่เป็น ปัจจัยที่สำคัญด้วยเช่นกันคือ โครงสร้างภาษีที่ล้าหลังของรัฐบาลไทย โครงสร้างภาษีที่ล้าหลังนี้เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความพยายาม ในการเรียกร้องให้มีการปรับตารางเงินเดือนของข้าราชการ ข้อย่าง ง่ายๆ คือ รัฐบาลไม่มีเงินพอที่จะจ่ายให้ปัจจัยสุดท้ายที่สำคัญที่สุด คือ รายได้เฉลี่ยของคนในชนบทซึ่งถูกกำหนดจากราคาผลผลิตเกษตรหาก ปราศจากความพยายามอย่างจริงจังที่จะเพิ่มระดับรายได้ของชาว ชนบทแล้ว ความพยายามในการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำแต่เพียงอย่างเดียวก็ ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ ดังผลที่ปรากฏขึ้นคือ 'ค่าจ้างขั้นต่ำมักจะเพิ่ม ในอัตราที่ต่ำกว่าการเพิ่มของผลิตภาพของแรงงานอยู่เสมอ' และการ กระจายที่ไม่เป็นธรรมของผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจก็ยังคง ดำรงต่อไปในอนาคต ซึ่งจะมีผลต่อการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่ออำนาจของการเมืองของผู้ที่ได้ผลประโยชน์ ในปัจจุบันอยู่แล้ว

## เปรียบเทียบโครงสร้างค่าจ้างของตลาดทั้งสาม

ตามที่ได้มีการศึกษาถึงโครงสร้างของค่าจ้างของตลาดทั้งสาม (ภาคเอกชน, ข้าราชการ, และรัฐวิสาหกิจ) ในการเปรียบเทียบ ดังกล่าวจะทำการเปรียบเทียบตามแนวขวางของทั้งสามตลาด ดัง ตัวเลขที่แสดงไว้ในตารางที่ 22 ข้างล่างนี้ซึ่งนำมาจากการศึกษาของ วุฒิพงษ์ เปรียบจวิวัฒน์ ในปี 2527

**ตารางที่ 22**  
**ลักษณะบางประการเกี่ยวกับลูกจ้างในภาคราชการ,**  
**รัฐวิสาหกิจและเอกชน**

ลักษณะบางประการเกี่ยวกับลูกจ้าง	ภาค		
	ราชการ	รัฐวิสาหกิจ	เอกชน
เงินเดือนเฉลี่ย (บาท/เดือน)	3,953.0	6,044.0	2,349.0
อายุ (ปี)	32.9	37.9	30.2
ระยะเวลาการทำงาน (*)	9.2	12.9	n.a.
<b>การศึกษา (ร้อยละของตัวอย่าง)</b>			
ต่ำกว่ามัธยมต้น	8.0	59.6	72.0
สูงกว่ามัธยมต่ำกว่าปริญญาตรี	68.1	18.1	21.8
ปริญญาตรี	17.5	17.5	5.8
สูงกว่าปริญญาตรี	6.4	4.8	0.4
<b>อาชีพ (ร้อยละของตัวอย่าง)</b>			
ผู้บริหาร	17.3	12.9	2.8
ช่างเทคนิค	23.1	16.9	10.1
เสมียน	28.6	16.5	20.7
ช่างฝีมือ	27.8	53.7	51.1
อื่นๆ	3.2	0.0	15.3
<b>เพศ</b>			
หญิง	43.8	28.5	35.3
ชาย	56.2	71.5	64.7

(\*) จำนวนปีที่ทำงานภายในรัฐวิสาหกิจและจำนวนปีที่รับราชการ  
ที่มา : Priebjrvat , Vuthiphong (1984) ตารางที่ 20

ตัวเลขจากตารางข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า ค่าเฉลี่ยของเงินเดือนของภาคเอกชนต่ำที่สุด ตามด้วยข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ ตัวเลขเหล่านี้สนับสนุนการค้นพบที่ได้พิจารณาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ตารางนี้ก็มีรายละเอียดเพิ่มขึ้น คือ มีลักษณะของลูกจ้างในสามตลาด และได้มีการศึกษาความแตกต่างของค่าจ้างอย่างละเอียดมากขึ้น

เมื่อพิจารณาจากน้ำหนักของลักษณะต่างๆ ที่ประกอบกันทั้งหมดของตัวอย่าง จะเห็นได้ว่า ในปี 2525 เงินเดือนเฉลี่ยของพนักงานรัฐวิสาหกิจได้สูงกว่าของข้าราชการมาก มีปัจจัยสามประการที่ทำให้น้ำหนักเงินเดือนของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจสูงกว่าของข้าราชการ คือ อายุเฉลี่ย อายุการทำงานและเพศ อันที่จริงควรจะนับเอาอายุเฉลี่ย กับอายุการทำงานเป็นปัจจัยเดียวกันเพราะว่าเปลี่ยนไปในทิศทางเดียวกันโดยปกติแล้วจะไม่มี การแบ่งแยกหรือกีดกันทางเพศในการจ้างงานของทั้งราชการและรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม ผลปรากฏว่าโอกาสของลูกจ้างหญิงที่จะได้รับการเลื่อนขั้นนั้นน้อยกว่าชาย การที่ในหน่วยงานราชการมีสัดส่วนของข้าราชการหญิงสูงกว่าของรัฐวิสาหกิจ เป็นปัจจัยที่ส่งผลทางลบต่อการเพิ่มขึ้นของเงินเดือนโดยเฉลี่ยของข้าราชการ

ตัวแปรที่เหลือนั้นล้วนแสดงถึงความสามารถของข้าราชการ คือ ข้าราชการมีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ยสูงกว่าลูกจ้างรัฐวิสาหกิจแม้ว่าการกระจายของสัดส่วนของผู้ที่จบปริญญาตรีจะเหมือนกันระหว่างข้าราชการกับรัฐวิสาหกิจ แต่สัดส่วนของระดับการศึกษาที่สูงกว่ามัธยมศึกษาหรือสูงกว่าการศึกษาระดับต้นของข้าราชการสูงกว่าของรัฐวิสาหกิจมาก และสัดส่วนของลูกจ้างที่มีการศึกษาสูงกว่าระดับปริญญาตรีของราชการก็มีมากกว่าของรัฐวิสาหกิจ สัดส่วนของเจ้า

หน้าที่ระดับสูงของข้าราชการมีมากกว่าของรัฐวิสาหกิจ ส่วนประกอบของระดับการศึกษาที่แตกต่างกันระหว่างลูกจ้างของราชการและรัฐวิสาหกิจได้สะท้อนออกมาในรูปของการกระจายของอาชีพที่มีลักษณะต่างกัน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจมีจำนวนลูกจ้างที่ใช้แรงงานมากกว่าร้อยละ 50 ในส่วนของราชการมีจำนวนเพียงร้อยละ 27.8 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในขณะเดียวกันส่วนราชการ การกระจายของผู้ที่ประกอบอาชีพในระดับต่างๆ มีสัดส่วนสูงกว่าตัวเลขของรัฐวิสาหกิจมาก ในเมื่อข้าราชการมีรูปแบบการกระจายของอาชีพในสัดส่วนที่สูงกว่าเช่นนี้แต่เงินเดือนเฉลี่ยของราชการต่ำกว่าของรัฐวิสาหกิจมากทำให้ได้ข้อสรุปว่า เงินเดือนของข้าราชการโดยเปรียบเทียบกันทางฝีมือและประสบการณ์ระดับเดียวกันของข้าราชการ เงินเดือนของข้าราชการต่ำกว่าพนักงานของรัฐวิสาหกิจมาก อย่างไรก็ตาม การเปรียบเทียบระหว่างเงินเดือนเฉลี่ยของภาคเอกชนกับข้าราชการ ยังไม่สามารถทำได้ชัดเจนนักเนื่องจากลูกจ้างในภาคเอกชนมีอายุเฉลี่ยที่ต่ำกว่าข้าราชการ ถึงแม้ว่าในภาคเอกชนการที่มีสัดส่วนของชายมากกว่าหญิงเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนดังกล่าวในราชการจะมีส่วนสำคัญ ต่อเงินเดือนเฉลี่ยที่สูงกว่าก็ตาม แต่เนื่องจากสัดส่วนของการจ้างงานระหว่างชายและหญิงในภาคเอกชนไม่แตกต่างกับสัดส่วนดังกล่าวของทางราชการอย่างชัดเจนเหมือนในรัฐวิสาหกิจประกอบกับผลทางลบของการแจกแจงของอายุที่มีต่อค่าจ้างเฉลี่ยในภาคเอกชนนั้นสามารถที่จะไปลดน้ำหนักของปัจจัยที่เป็นบวกของการแจกแจงในเรื่องเพศได้บ้าง ในขณะที่การกระจายของระดับการศึกษาและอาชีพของ ข้าราชการมีส่วนสำคัญที่ทำให้เงินเดือนเฉลี่ยของข้าราชการสูงกว่า ค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเอกชน ดังนั้นจึงไม่อาจจะสรุปได้อย่างชัดเจน ว่าเงิน

เดือนเฉลี่ยของข้าราชการสูงกว่าค่าจ้างในภาคเอกชน เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่จะเปรียบเทียบกันได้โดยตรงดังกล่าว อย่างไรก็ตามมีเหตุผลที่แสดงว่ามีแนวโน้มการปรับโครงสร้างทางการศึกษาของลูกจ้างในภาคเอกชนเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของระดับการศึกษาโดยทั่วไป และการกำหนดอัตราคงที่ของการรับเพิ่มเข้าข้าราชการตั้งแต่ปี 2524 จะมีผลทำให้โครงสร้างของการศึกษาและอาชีพของลูกจ้างในภาคเอกชนจะค่อยๆ เปลี่ยนจากโครงสร้างในปี 2525 โดยแนวโน้มใหม่ที่จะเป็นคือ ลูกจ้างในภาคเอกชนมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้น และมีการเปลี่ยนแปลงของเงินเดือนที่จะขึ้นอยู่กับสาขาอาชีพสูงขึ้นกว่าเดิม และเมื่อถึงจุดนั้นแล้วไม่แน่ว่า เงินเดือนเฉลี่ยของภาคเอกชนจะยังคงต่ำกว่าของข้าราชการ

### โครงสร้างของค่าจ้างในภาคที่ไม่เป็นทางการ

ความรู้ที่มีอยู่ในเรื่องพฤติกรรมของโครงสร้างค่าจ้างในภาคที่ไม่เป็นทางการยังไม่มากนัก การศึกษาที่จะพิจารณาต่อไปนี้มีเงื่อนไขอยู่ที่ความจำกัดของข้อมูลที่ได้ การวิเคราะห์ในส่วนนี้ได้ นำมาจากการศึกษาของ Poapongsakorn, Nipon (1986:77-86) ซึ่งได้รวบรวม จากงานศึกษาของบุคคลต่างๆ เหล่านี้ Chiswick (1976), Waldorf Teihet (1978), Waldorf, S.T. and Waldorf W.H., (1983), Preechajarn, Sakchai (1984) และ Seingthai, Sunanta (1984) ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับค่าจ้างในภาคที่ไม่เป็นทางการในประเทศไทยในช่วงแรกของ Chiswick, (1976) and Waldorf (1978) พอจะสรุปผลการศึกษาได้ว่าสำหรับผู้ที่มีการศึกษาไม่สูงนักการประกอบอาชีพของตนเอง จะ

มีรายได้สูงกว่าผู้ที่มีรายได้จากการรับจ้างอื่นๆ

อย่างไรก็ตาม งานศึกษาของ Preechajarn, Sakchai (1984) พบว่าสัดส่วนของรายได้ของแรงงานไร้ฝีมือในภาคที่ไม่เป็นทางการ-เป็นทางการ ก่อนการปรับลักษณะที่ต่างกันของคณงานนั้นรายได้ของคณงานภาคที่ไม่เป็นทางการเป็นเพียงร้อยละ 90 ของรายได้ของแรงงานในภาคที่เป็นทางการ หลังจากที่มีการปรับลักษณะที่แตกต่างกันแล้ว สัดส่วนของรายได้ของคณงานภาคที่ไม่เป็นทางการเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 93 ถึง 96 จากผลดังกล่าวทำให้ ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร สรุปว่า ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างคณงานไร้ฝีมือในภาคที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ไม่มีนัยสำคัญแต่ประการใด (1986:82)

จากการศึกษาของ ดร. สุนันทา เสี่ยงไทย (1984) พบว่า ประมาณร้อยละ 8.6 ของผู้อพยพชายเข้ากรุงเทพเปลี่ยนจากงานเดิมในภาคที่ไม่เป็นทางการไปสู่ภาคที่เป็นทางการ ทั้งนี้เนื่องมาจาก เมื่อผู้อพยพเข้ามาหางานทำครั้งแรกในภาคที่ไม่เป็นทางการ ปกติภาคดังกล่าวจะสามารถรองรับผู้อพยพได้มากกว่าเพราะว่าลักษณะของการเข้าสู่ตลาดงานได้ง่ายกว่าแต่ภายหลังจากทำงานไประยะหนึ่งหลักประกันความมั่นคงในการทำงานก็มีความสำคัญทำให้ผู้ที่สามารถเปลี่ยนงานจากภาคที่ไม่เป็นทางการไปสู่ภาคที่เป็นทางการได้ จะทำการเปลี่ยนงานทันที อย่างไรก็ตาม สำหรับคณงานหญิงประมาณร้อยละ 12.5 ได้ย้ายจากงานรับจ้างทั่วไปในภาคที่ไม่เป็นทางการมาเป็นการประกอบอาชีพของตนเอง อาชีพส่วนตัวของหญิงเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นการขายอาหารเร่และกิจการค้าเร่ต่างๆ อาชีพดังกล่าวนำไปสู่การมีรายได้สูงขึ้น เช่น การเป็นเจ้าของร้านเล็กๆ การที่จะประกอบอาชีพเหล่านี้ได้จะต้องอาศัยเงินทุนจำนวนหนึ่งและประสบการณ์ขั้นพื้นฐานหลังจากที่ได้มีการสะสมทุนถึงจำนวนหนึ่งและมีประสบการณ์บ้างแล้ว

ความก้าวหน้าในอาชีพ ก็เกิดขึ้น

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างรายได้จากค่าจ้างปกติในภาคที่เป็นทางการ กับรายได้จากการประกอบอาชีพในภาคที่ไม่เป็นทางการจะพบว่าระดับของรายได้ในบางอาชีพในภาคที่ไม่เป็นทางการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีนัยสำคัญ ดังที่ Waldorf and Waldorf (1983) รายงานว่ารายได้ของคณงานก่ออิฐและเจ้าของร้านค้าเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากประสบการณ์ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของคณงานเหล่านั้น Preechajarn (1984) ก็จะได้มีข้อสรุปอย่างเดียวกันจากการศึกษารายได้ของผู้ประกอบอาชีพของตนเองในสาขาบริการและการขนส่ง อาจจะสรุปได้โดยทั่วไปว่าการประกอบอาชีพของตนเองในภาคที่ไม่เป็นทางการทำให้มีรายได้และประสบการณ์เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตามหากไม่มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะของกิจกรรมในการประกอบอาชีพระดับของรายได้ก็จะค่อนข้างคงที่ ตารางที่ 23-25 แสดงรูปแบบของโครงสร้างของค่าจ้างในภาคที่ไม่เป็นทางการและภาคที่เป็นทางการและของการประกอบอาชีพของตนเอง



ตารางที่ 23

รายได้เฉลี่ยรายเดือนและจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยรายเดือนและผู้ทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ  
จำแนกตามอาชีพและเพศ ปี 2526 (เมษายน)

อาชีพ	รายได้เฉลี่ยรายเดือน		จำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อเดือน			
	ทั้งหมด	ชาย	หญิง	ทั้งหมด	ชาย	หญิง
แรงงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมกรรมการก่อสร้าง	1,708.44	1,939.55	1,200.00	143.00	135.55	159.40
แรงงานมีฝีมือในอุตสาหกรรมกรรมการก่อสร้าง	3,236.00	3,275.00	3,080.00	181.20	177.00	198.00
แรงงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมขนส่ง	2,309.71	2,309.71	-	132.71	132.71	-
แรงงานมีฝีมือในอุตสาหกรรมขนส่ง	2,705.33	2,705.33	-	228.00	228.00	-
แรงงานไร้ฝีมือในหัตถอุตสาหกรรม	2,103.00	2,103.00	-	166.80	166.80	-
อุตสาหกรรมบันเทิง	2,150.00	1,800.00	2,500.00	91.50	120.00	63.00
ค่าจ้างขั้นต่ำ (ตุลาคม 2525-28)	1,664.00	1,664.00	1,664.00	-	-	-

ที่มา: Sakchai Preechajarn, "An Analysis of Earnings and Hours of Work in Urban Information Sectors," M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, 1984.

ตารางที่ 24

รายได้เฉลี่ยรายเดือนและจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยรายเดือนของพนักงานในภาคที่เป็นทางการ  
จำแนกตามอาชีพและเพศ ปี 2526 (เมษายน)

อาชีพ	รายได้เฉลี่ยรายเดือน		จำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อเดือน			
	ทั้งหมด	ชาย	หญิง	ทั้งหมด	ชาย	หญิง
ลูกจ้างการทำไร่แห่งประเทศไทย	5,217.29	5,241.83	5,070.00	186.00	184.00	198.00
แรงงานมีฝีมือทำงานทำไร่	5,247.00	5,247.00	-	178.67	178.6	-
แรงงานไร้ฝีมือในสาขาหัตถอุตสาหกรรม	1,802.40	2,497.00	1,628.75	190.10	145.00	201.38
แรงงานมีฝีมือในสาขาหัตถอุตสาหกรรม	4,108.75	4,108.75	-	219.00	219.00	-
ข้าราชการประเภทแรงงานไร้ฝีมือ	2,492.33	2,580.00	2,448.00	208.00	208.00	208.00
ข้าราชการประเภทแรงงานมีฝีมือ	5,000.00	-	5,000.00	208.00	-	208.00
แรงงานในสาขาบริการ	2,699.25	3,188.00	1,884.67	238.25	247.20	223.33

ที่มา: เช่นเดียวกับตารางที่ 23

ตารางที่ 25

รายได้เฉลี่ยรายเดือนและจำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยรายเดือนของผู้ที่ประกอบอาชีพของตนเอง  
จำแนกตามอาชีพและเพศ ปี 2528 (เมษายน)

อาชีพ	รายได้เฉลี่ยรายเดือน		จำนวนชั่วโมงทำงานเฉลี่ยต่อเดือน	
	ทั้งหมด	ชาย	หญิง	หญิง
การค้า	4,435.28	6,049.00	4,136.44	344.00 418.20 330.26
การขนส่ง	4,916.67	4,916.67	-	207.00 207.00 -
บริการ	1,925.00	1,900.00	1,850.00	230.00 160.00 300.00
เก็บของจากขยะ, เหล้าไม้และตะเกียบ	948.50	2,042.50	583.33	188.63 212.00 180.83

ที่มา: เช่นเดียวกับตารางที่ 23

## ค่าจ้างและรายได้

โดยปกติความหมายของค่าจ้าง, รายรับ หรือรายได้ ในภาคที่ไม่เป็นทางการมีความหมายใกล้เคียงกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับแรงงานที่ประกอบอาชีพของตนเอง ส่วนในภาคที่เป็นทางการนั้น ค่าจ้างมีความแตกต่างกับรายได้ รายได้คือ ค่าจ้างรายเดือนบวกกับผลตอบแทนทั่วไป, มูลค่าของสวัสดิการและโบนัส สำหรับข้าราชการมีผลประโยชน์ อื่นๆ นอกจากค่าจ้างและเงินเดือนก็คือ ค่าเช่า, ค่าเดินทาง, เงินสนับสนุนค่าครองชีพ, เงินสนับสนุนการศึกษาบุตร, ค่ารักษาพยาบาลและบำนาญ ตารางที่ 26 จะแสดงถึงโครงสร้างผลประโยชน์อื่นๆ ดังกล่าว

จากตารางที่ 26 เงินบำนาญที่ข้าราชการได้รับสูงประมาณ 1 ใน 3 ของสวัสดิการทั้งหมด หรือถ้ารวมเงินช่วยเหลือค่าครองชีพเข้าไว้ด้วย ก็จะเป็นสัดส่วนครึ่งหนึ่งของสวัสดิการทั้งหมด การที่เงินบำนาญมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับค่าจ้างและเงินเดือนก็เพราะว่าอายุเฉลี่ยของข้าราชการค่อนข้างจะต่ำคือประมาณ 65 ปีเท่านั้นซึ่งหมายความว่า จะมีการจ่ายบำนาญโดยเฉลี่ยไม่เกิน 5 ปี หลังจากการเกษียณอายุ ในระยะหลังนี้อายุเฉลี่ยของข้าราชการได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้สัดส่วนของบำนาญเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในระยะต่อมา ผลประโยชน์อีกประการหนึ่งที่ยังไม่ได้รวมไว้ในตารางข้างต้นคือ การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนคุณภาพและทักษะให้กับข้าราชการ ผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นกิจกรรมที่สำคัญของรัฐบาลไทย งบประมาณที่ใช้ในการฝึกอบรมนี้มีถึง 126,091 ล้านบาท ในปี 2527 สำหรับผลประโยชน์อื่นๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลระดับสูงคือ การเป็นกรรมการในคณะกรรมการต่างๆ ซึ่งมีเบี้ยประชุม

## ตารางที่ 26

ค่าจ้าง เงินเดือน และ เงินสวัสดิการ ของข้าราชการ ปี 2524-29 (พันล้านบาท)

ชนิดของสวัสดิการ	2524	2525	2526	2527	2528	2529
ค่าเช่า	381	478	464	470 *	575	615
	3.8	4.1	3.5	3.4	3.9	3.9
ค่าเดินทาง	1,839	2,809	2,253	2,300 *	2,426	2,325
	18.3	23.8	17.2	16.7	16.5	14.7
เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ	3,263	3,177	3,332	3,175	3,193	3,200
	32.5	27.1	25.4	23.1	21.7	20.3
เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร	1,198	1,361	1,495	1,645	1,788	1,983
	11.9	11.5	11.4	11.9	12.1	12.6
ค่ารักษาพยาบาล	989	1,213	1,482	1,688	2,026	2,431
	9.8	10.3	11.3	12.3	13.7	15.4
บ้านนาย	2,372	2,699	4,092	4,492	4,725	5,198
	23.6	22.9	31.2	32.6	32.1	32.9
รวมทั้งหมด	10,039	11,738	13,119	13,770 *	14,733	15,796
ค่าจ้างและเงินเดือน	42,474	51,563	56,799	61,213	63,854	68,379
คิดเป็นร้อยละของเงินเดือนและค่าจ้าง	23.6	22.8	23.1	22.5	23.1	23.1

ที่มา: ปี 2524-27 กรมบัญชีกลาง ยกเว้น \* ปี 2528-29 และ\*: ปริมาณการโดย ดนัย จากตารางที่ 104

150 บาท สำหรับทุกๆ ครั้งที่มีการประชุมโดยปกติผู้ที่จะได้ผลประโยชน์จากเบี้ยประชุมนี้เป็นเจ้าหน้าที่ระดับ 5 ขึ้นไป รายได้ในรูปแบบดังกล่าวอาจจะสูงถึงร้อยละ 5 ถึง 10 ของอัตราเงินเดือน (Bloch 1986: 54-55)

เงินสมนาคุณอีกชนิดหนึ่งสำหรับข้าราชการระดับสูง (ปกติตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป) คือการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ กรรมการแต่ละคน จะได้รับเบี้ยประชุม 3,000 บาท ต่อการประชุมหนึ่งครั้ง (ปกติประชุมเดือนละครั้ง) ผู้ที่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจมากกว่าหนึ่งแห่งมีรายได้จากเบี้ยประชุมดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามลำดับ ในหลายกรณีเงินสมนาคุณเหล่านี้ในแต่ละเดือนอาจจะมากกว่าเงินเดือนที่ได้รับเสียอีก นอกจากนี้ยังมีผลประโยชน์อย่างอื่นอีก ที่ไม่ผิดกฎหมายและสามารถเปลี่ยนเป็นเงินจำนวนมากได้โดยเฉพาะบรรดาข้าราชการระดับสูง ทั้งนี้เนื่องจากการมีหรือการรับข้อมูลที่สำคัญก่อนผู้อื่น ซึ่งอาจจะสามารถนำข้อมูลนั้นมาใช้ให้เกิดเป็นตัวเงินโดยอาศัยความสัมพันธ์ในระบบเครือข่ายและอาจจะเป็นผู้ลงทุนโดยตรงถ้ามีโอกาส และพร้อมที่จะทำเช่นนั้น

ลักษณะดังกล่าวมีผลทำให้รายได้ที่แท้จริงของข้าราชการระดับสูง เปลี่ยนแปลงได้มากขึ้นอยู่กับลักษณะของงานและความปรารถนาในการสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเอง ซึ่งไม่แน่ว่าผู้บริหารชั้นสูงในรัฐวิสาหกิจจะมีโอกาสในลักษณะเช่นว่าหรือไม่ ขณะนี้ยังไม่มีการศึกษาอย่างเป็นระบบในเรื่องผลตอบแทนทางการเงินนอกเหนือจากค่าจ้างตามปกติของรัฐวิสาหกิจ ผลประโยชน์ดังกล่าวอาจจะมีในลักษณะแตกต่างกันไปเช่นเดียวกับโครงสร้างค่าจ้างของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งซึ่งเป็นอิสระจากกัน อย่างไรก็ตามคาดว่าส่วนที่เป็นสวัสดิการของรัฐวิสาหกิจคงจะไม่แตกต่างไปจากของข้าราชการมากนัก คือ มีผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินอยู่ประมาณร้อยละ 23 ของค่าจ้าง และเงินเดือน

เป็นที่ทราบกันดีว่าสำหรับข้าราชการชั้นผู้น้อยสวัสดิการที่ได้รับในรูปของเงินช่วยเหลือการศึกษา, ค่ารักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลือค่าครองชีพที่กำหนดไว้ไม่มีความแตกต่างกันกับสวัสดิการดังกล่าวที่ข้าราชการระดับสูงกว่าได้รับ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงอาจสรุปได้ว่าสัดส่วนของสวัสดิการที่เป็นตัวเงินเปรียบเทียบกับเงินเดือนของข้าราชการชั้นผู้น้อยจะสูงกว่าของข้าราชการระดับสูงกว่า อย่างไรก็ตามรายได้ทั้งหมดของข้าราชการชั้นผู้น้อยก็ยังคงต่ำกว่ารายได้ของพนักงานรัฐวิสาหกิจชั้นผู้น้อยอยู่ดี แต่สำหรับข้าราชการระดับสูงเมื่อรวมรายได้ "ทุกประเภท" เข้าไปแล้ว ไม่แน่ว่ารายได้ของข้าราชการระดับสูงจะต่ำกว่าของผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจในระดับเดียวกัน

ในลักษณะดังกล่าวทำให้คาดคะเนได้ว่ารายได้ "ทุกประเภท" ของข้าราชการระดับสูงจะมีความผันแปรเป็นอย่างมาก การที่ข้าราชการระดับสูงในปัจจุบันจำนวนมากอาจจะมียาได้สูงมากเมื่อกำนวณรายได้ "ทุกประเภท" เข้าไว้ด้วยทำให้ข้าราชการระดับรองลงมามีสภาพรายได้ต่ำในปัจจุบันว่าเป็นการลงทุนเพื่อการที่จะได้รายได้สูงขึ้นในอนาคต ข้อนี้จึงอาจจะเป็นคำอธิบายว่าทำไมข้าราชการในระดับรองลงมาจึง ยังมีความพอใจที่จะมียาได้ต่ำในปัจจุบัน ผลก็คือการลดลงของค่าจ้างแท้จริงของข้าราชการไม่มีผลในลักษณะที่เป็นแรงกดดันทางการเมืองที่รุนแรงพอที่จะก่อให้เกิดการเรียกร้องให้ปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ การที่เงินเดือนในระบบราชการมีลักษณะหยุดนิ่งอยู่กับที่เช่นนี้ผู้ที่สูญเสียที่แท้จริงก็คือข้าราชการชั้นผู้น้อยในระดับหนึ่งหรือสองข้าราชการระดับดังกล่าวมีโอกาสน้อยมากที่จะได้รับการฝึกอบรมเพื่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานในอนาคต ข้อที่ได้เปรียบของข้าราชการชั้นผู้น้อยที่มีเหนือกว่าลูกจ้างของภาค

เอกชนมีเพียงความมั่นคงของตำแหน่งงานและเงินสวัสดิการที่สูงกว่า  
อย่างเห็นได้ชัด อย่างไรก็ตามการที่มีการปรับค่าจ้างขึ้นต่ำบ่อยครั้งขึ้น  
ก็มีส่วนที่ทำให้ความแตกต่างดังกล่าวลดลงอย่างรวดเร็ว

รายได้และค่าจ้างในภาคเอกชนที่แสดงในตารางที่ 27 จำแนก  
ตามประเภทอุตสาหกรรมนั้นมีสิ่งที่น่าสนใจคือ อุตสาหกรรมเหมืองแร่  
นั้นให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างสูงที่สุด (ร้อยละ 46) ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะ  
ผู้ทำงานในอุตสาหกรรมดังกล่าวมีอัตราความเสี่ยงอันตรายสูง อีก  
อุตสาหกรรมหนึ่งที่มีสวัสดิการให้สูงเป็นอันดับรองลงมา (ร้อยละ 29) คือ  
อุตสาหกรรมการก่อสร้าง เนื่องจากการทำงานในอาชีพการก่อสร้างนี้  
มีการเสี่ยงอยู่ด้วยเหมือนกัน ในอุตสาหกรรมอีก 3 สาขาต่อมา ก็ได้  
จัดสวัสดิการไว้ในอัตราสูงเช่นกัน ได้แก่ หัตถอุตสาหกรรม, การค้าส่ง  
และค้าปลีก, บริการทางการเงินและธุรกิจ ในบรรดาอุตสาหกรรมทั้ง  
สามสาขานี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า สาขาบริการทางการเงินและธุรกิจเป็น  
สาขาที่มีการจ่ายเงินเดือนสูง (อัตราเงินเดือนเฉลี่ย 5,251 บาท ต่อเดือน  
ในปี 2528) ขณะที่สวัสดิการของลูกจ้างในสาขานี้ก็มีอัตรา สูงด้วย มี  
ผลทำให้รายได้เฉลี่ยต่อคนในสาขาบริการทางการเงินและธุรกิจในปี  
2528 สูงที่สุด ขณะที่ค่าจ้างเฉลี่ยในสาขาไฟฟ้า น้ำประปาและแก๊ส  
สูงที่สุดในบรรดาสาขาอุตสาหกรรมทั้งหมดในปี 2528 (5,813 บาทต่อ  
เดือน) แต่สวัสดิการที่ให้กับลูกจ้างในสาขาอุตสาหกรรมนี้ได้รับกลับต่ำ  
ที่สุด (เพียงร้อยละ 5 ถึง 10 ของค่าจ้างเท่านั้น) ส่วนกลุ่ม ลูกจ้างที่ได้  
รับทั้งค่าจ้างเงินเดือนต่ำและมีสวัสดิการที่ต่ำด้วย คือ ลูกจ้าง ที่ทำงาน  
อยู่ในสาขาบริการชุมชนและบุคคลซึ่งมีค่าจ้างเฉลี่ยในปี 2528 เป็น 3,153  
บาทต่อเดือน เป็นค่าจ้างที่ต่ำที่สุดในบรรดาผู้มีรายได้จากค่าจ้าง และ  
สวัสดิการ ก็มีเพียงร้อยละ 14 ถึง 18 ของเงินเดือน ทั้งนี้ทั้งนั้นสวัสดิการ



## ตารางที่ 27

**ค่าจ้างและรายได้เฉลี่ยของผู้จ้างในภาคเอกชน ในปี 2528 จำแนกตามประเภทของอุตสาหกรรม  
(บาท/เดือน)**

อุตสาหกรรม	กรุงเทพมหานคร		ทั่วทั้งประเทศ	
	ค่าจ้างเฉลี่ย (1)	รายได้เฉลี่ย (2)	ค่าจ้างเฉลี่ย (4)	รายได้เฉลี่ย (5)
เหมืองแร่	-	-	2,765	4,035
หัตถอุตสาหกรรม	3,260	3,898	2,826	3,533
ไฟฟ้า น้ำประปา และแก๊ส	5,819	6,137	4,866	5,370
การก่อสร้าง	3,776	4,912	3,419	4,414
ค้าส่งและค้าปลีก	3,912	4,807	3,139	3,897
การขนส่งและคมนาคม	3,799	4,753	3,583	4,370
บริการทางการเงินและธุรกิจ	5,251	6,369	4,905	6,107
บริการสังคมและบุคคล	3,153	3,595	2,938	3,464
				1.18

ที่มา: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สกิติ์แรงงาน ปี 2528

ที่จ่ายในภาคเอกชนโดยเฉลี่ยไม่ปรากฏว่าต่ำกว่าอัตราที่จ่ายใน  
ภาคราชการ

การจำแนกสวัสดิการที่เป็นตัวเงินตามสาขาอาชีพ ทำให้เห็น  
ลักษณะที่แตกต่างกันของสวัสดิการในกลุ่มอาชีพที่แตกต่างกัน อย่าง  
เห็นได้ชัด ในบรรดากลุ่มที่ได้รับเงินเดือนสูงจะได้รับสวัสดิการที่เป็นตัว  
เงินในอัตราส่วนที่ต่ำ ส่วนกลุ่มที่ได้รับเงินเดือนที่ต่ำกว่าจะได้รับ  
สวัสดิการที่เป็นตัวเงินในอัตราส่วนที่สูง ลักษณะดังกล่าวมีส่วนคล้าย  
กับสวัสดิการที่เป็นตัวเงินที่ให้แก่ข้าราชการจำแนกตามลำดับชั้นของ  
เงินเดือน กล่าวคือข้าราชการระดับสูงมีแนวโน้มที่จะได้รับ สวัสดิการที่  
เป็นตัวเงินในอัตราส่วนที่น้อยกว่า (ทั้งนี้ไม่นับรวมผลประโยชน์ตอบ  
แทนอื่นๆ ที่มีได้รับไว้)

ตัวเลขในตารางที่ 28 แสดงให้เห็นว่าอาชีพที่ได้รับค่าจ้างสูงเช่น  
อาชีพนักบริหาร และอาชีพงานวิชาชีพวิชาการ จะได้รับสวัสดิการที่  
เป็นตัวเงินอัตราส่วนต่ำ (ประมาณร้อยละ 15 ในปี 2528) ในขณะที่อาชีพ  
ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า เช่น เสมียน, ลูกจ้างขาย, ลูกจ้างบริการ ได้รับ  
สวัสดิการที่เป็นตัวเงินในอัตราส่วนสูง เป็นที่ยอมรับกันว่าลูกจ้างใน  
กระบวนการผลิตในกรุงเทพมหานครได้รับสวัสดิการที่เป็นตัวเงินต่ำ  
ด้วยเช่นกัน (เพียงร้อยละ 19 ในปี 2528) แต่อย่างไรก็ตาม สวัสดิการสำหรับ  
ลูกจ้างเหล่านี้มีอัตราเฉลี่ยของทั่วประเทศในปี 2528 เป็นร้อยละ 23  
ของค่าจ้าง อัตราที่สูงเท่ากับลูกจ้างงานขายในช่วงเวลาเดียวกัน

อย่างไรก็ตามได้มีการพิจารณาถึงประเด็นก่อนหน้านี้แล้วว่า  
ข้าราชการระดับสูงอาจจะมีผลตอบแทนอื่นๆ ที่มีได้รับในตารางที่ 26  
อยู่อีกมาก ผลตอบแทนที่สูงเหล่านี้อาจจะมากกว่าพอจะชดเชยกับเงิน  
เดือนที่ต่ำกว่า ซึ่งเป็นผลทำให้การรับราชการอาจจะมีผลตอบแทนที่

แท้จริงสูงกว่าการทำงานในภาคเอกชน สิ่งที่เราควรจะศึกษาต่อไปให้ ลึก ซึ่งและให้ได้ผลอย่างแน่ชัดก็คือการเปรียบเทียบผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงินของภาคเอกชนและของราชการว่าผลตอบแทน รวมแล้วฝ่ายใดจะสูงกว่ากัน

ประเด็นสุดท้ายที่จะกล่าวถึงในส่วนนี้ก็คือ สวัสดิการที่เป็นตัวเงิน ของลูกจ้างไร้ฝีมือ เป็นที่น่าสังเกตว่าอัตราสวัสดิการที่ลูกจ้างไร้ฝีมือได้ รับในแต่ละอุตสาหกรรมไม่มีความแตกต่างกันมาก นอกจากสาขา อุตสาหกรรมการก่อสร้างในกรุงเทพมหานครและสาขาเหมืองแร่ที่ อัตราสวัสดิการที่เป็นตัวเงินมีความแตกต่างกัน ดังที่แสดงในตารางที่ 29 อัตราเฉลี่ยของสวัสดิการของลูกจ้างไร้ฝีมือ ในปี 2528 คิดเป็นร้อยละ 18 ของเงินเดือนเฉลี่ยซึ่งอัตรานี้ต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของสวัสดิการของทั้ง 2 ภาคคือ ทั้งของราชการและภาคเอกชน เนื่องจากสวัสดิการของแรงงาน มีฝีมือและอัตราเฉลี่ยของผลสวัสดิการที่แรงงานมีฝีมือได้ รับสูงกว่าอัตราที่แรงงานไร้ฝีมือได้รับอยู่มาก จากสภาพการดังกล่าว เห็นได้ชัดว่าแรงงานไร้ฝีมือได้รับค่าจ้างต่ำและอัตราสวัสดิการก็ต่ำด้วย จึงเป็นการสมควรที่จะมีการพิจารณาการปรับค่าจ้างขั้นต่ำอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพราะว่าค่าจ้างเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญเพียงอย่างเดียว ของ แรงงานไร้ฝีมือ ในการยกระดับค่าจ้างมีอุปสรรคสำคัญๆ ที่มีอยู่หลาย ประการ ประการหนึ่งก็คือ การที่ภาคชนบทมีรายได้ต่ำ ซึ่งก็ได้ พิจาร ณาในประเด็นนี้มาก่อนหน้านี้แล้ว

ตารางที่ 28

ค่าจ้างและรายได้เฉลี่ยของลูกจ้างในภาคเอกชน ในปี 2528 จำแนกตามอาชีพ

อาชีพ	กรุงเทพมหานคร		ทั่วทั้งประเทศ			
	ค่าจ้างเฉลี่ย (1)	รายได้เฉลี่ย (2)	ค่าจ้างเฉลี่ย (3)=(2)/(1)	รายได้เฉลี่ย (4)=(5)/(4)		
วิชาชีพ วิชาการ	5,279	6,054	1.15	5,604	6,378	1.14
บริหาร	14,702	16,828	1.15	12,555	14,428	1.15
เสมียน	4,434	5,383	1.21	4,221	5,124	1.21
การค้า	3,607	4,409	1.22	3,212	3,939	1.23
บริการ	2,703	3,506	1.30	2,476	3,208	1.30
เกษตร	2,836	3,661	1.29	2,402	2,805	1.17
กระบวนการผลิต	3,046	3,646	1.19	2,724	3,364	1.23

ที่มา: เหมื่อนตารางที่ 27

ตารางที่ 29

ค่าจ้าง รายได้ สวัสดิการทั่วไปและโบนัสที่ลูกจ้างแรงงานได้รับเมื่อทั้งรายเดือนและรายวันได้รับ  
เฉลี่ยต่อเดือนจําแนกตามสาขาอุตสาหกรรม (2528) (บาท/เดือน)

กรุงเทพมหานคร			ทั่วทั้งประเทศ					
อุตสาหกรรม	ค่าจ้าง	สวัสดิการ รายได้ และโบนัส ทั้งหมด	(๑)=(๒)/(๑)	ค่าจ้าง	สวัสดิการ และโบนัส ทั้งหมด	(๑)=(๕)/(๔)		
	(1)	(2)			(4) (5)			
หัตถอุตสาหกรรม	2,144	332	2,476	1.15	1,999	345	2,344	1.17
การก่อสร้าง	2,362	551	2,913	1.23	2,315	345	2,660	1.15
ค้าส่ง	2,421	336	2,757	1.14	2,071	320	2,391	1.15
ค้าปลีก	2,262	354	2,616	1.16	2,027	352	2,379	1.17
บริการ	2,225	398	2,623	1.18	2,026	392	2,418	1.19
เหมืองแร่	-	-	-	-	1,793	439	2,232	1.24
ทุกประเภทอุตสาหกรรม	2,241	393	2,634	1.18	2,071	382	2,453	1.18

หมายเหตุ : รายได้เฉลี่ย = ค่าจ้างรวมกับสวัสดิการและโบนัสที่ได้รับเฉลี่ยต่อเดือน  
ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

## กรณีศึกษา: ค่าจ้าง สวัสดิการและผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน

การศึกษาในส่วนนี้ นำมาจากการศึกษาของนภาพร อติ-วานิชยพงศ์ และตุลา บัจฉิมเวช (2524) ใน 4 อุตสาหกรรมหลักๆ ได้แก่ อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะโรงงาน ประกอบรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และชิ้นส่วนประกอบรถยนต์ และ อุตสาหกรรมชุดและถุงแร่ตีบุกโดยทั่วๆ ไป พบว่า ในกรณีทั่วไป โดยไม่คำนึงถึงขนาดของบริษัทแล้ว บริษัทขนาดใหญ่จะให้ค่าจ้างและสวัสดิการแก่ลูกจ้างในอัตราที่สูงกว่าสถานประกอบการอื่นๆ ส่วนสถานประกอบการในประเทศถือเป็นสถานประกอบการใหญ่ๆ จะให้สวัสดิการและผลตอบแทนที่ดีกว่าสถานประกอบการที่เล็กกว่า และข้อสรุปประการสุดท้ายคืออุตสาหกรรมเหมืองแร่ให้สวัสดิการและผลตอบแทนในอัตราที่สูงที่สุดแก่ลูกจ้าง จากการคำนวณปรากฏว่า สัดส่วนค่าจ้างในอุตสาหกรรมเหมืองแร่เป็นเพียงร้อยละ 47 ของรายได้ของลูกจ้างระดับกลางเท่านั้น

ในอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้าส่วนใหญ่สถานประกอบการต่างๆ ที่ทำการศึกษายจ่ายค่าจ้างค่าจ้างในระดับค่าจ้างขั้นต่ำ คือวันละ 70 บาท อย่างไรก็ตามมีสถานประกอบการบางแห่งจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างชั่วคราวในอัตราที่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้ (ประมาณ 54 บาท ถึง 65 บาทต่อวัน) และจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างประจำประมาณ 95 บาท ถึง 200 บาทต่อวัน ขณะที่ลูกจ้างรายเดือนได้รับค่าจ้างในระดับ 2,100-4,500 บาทต่อเดือน จากการสำรวจครอบคลุมสถานประกอบ

การจำนวน 14 แห่ง พบว่าสถานประกอบการขนาดใหญ่แห่งหนึ่ง (มีคนงาน 600 คน) และบริษัทสหชาติแห่งหนึ่ง (มีคนงาน 90 คน) ได้จัดบริการทางด้านการรักษาพยาบาลให้ลูกจ้างได้อย่างดีมาก โดยที่สถานประกอบการทั้งสองแห่งมีแพทย์ 1 คน และพยาบาลประจำค่ารักษาพยาบาลเบิกได้เต็มจำนวน บริษัทสหชาติมีสหภาพแรงงานที่เข้มแข็ง โดยที่ร้อยละ 90 ของลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพ และตามปกติแล้วผลประโยชน์ที่ลูกจ้างได้รับคือ เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ เบี้ยขยัน ผลตอบแทนพิเศษและโบนัส สำหรับเงินสนับสนุนค่าครองชีพนั้นจ่ายให้ลูกจ้างตามปกติไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณการผลิตของลูกจ้างแต่อย่างใด ส่วนเบี้ยขยันและโบนัสเป็นเงินที่จ่ายให้โดยขึ้นอยู่กับเวลาทำงานและผลิตภาพของลูกจ้าง บริษัทสหชาติจ่ายโบนัสเป็นจำนวนสูงสุดเท่ากับ 40-60 วันของค่าจ้าง รายการสุดท้ายของสวัสดิการ คือ กองทุน บำนาญเมื่อเกษียณอายุทำงาน โดยที่ลูกจ้างที่เกษียณอายุทำงานจะได้รับเงินจำนวน 6 เดือนของเงินเดือนๆ สุดท้าย ในขณะที่บริษัทสหชาติมีระบบของการหักเงินเดือนแต่ละเดือนเป็นจำนวนร้อยละ 5 สำหรับเป็นเงินสะสมจ่ายให้ลูกจ้างหลังออกจากงานแล้ว ลูกจ้างที่ทำงานกับบริษัทเป็นเวลานานมากกว่า 2 ปี จะมีสิทธิรับเงินสะสมของตนเอง รวมกับเงินที่บริษัทจ่ายให้เพิ่มอีกประมาณร้อยละ 20 ถึง 100 ของเงินสะสม

อุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะมีช่วงเวลากการทำงานเป็นผลัดสถานประกอบการที่มีลูกจ้างมากกว่า 300 คนถือว่าเป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่ของสถานประกอบการที่อยู่ในข่ายการสำรวจ (จำนวนทั้งหมด 10 แห่ง) จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ในสถานประกอบการแห่งหนึ่งจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างหญิงเพียง 40 บาทต่อวัน

ขณะที่จ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างชาย 50 บาทต่อวัน.

เกี่ยวกับสวัสดิการทั่วไปและผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน ปกติ สถานประกอบการขนาดใหญ่จะมีบริการทางการแพทย์พยาบาลที่ดีกว่าสถานประกอบการขนาดเล็ก โดยจะมีแพทย์และพยาบาลประจำวันทำงานวันละ 8-24 ชั่วโมง ค่ารักษาพยาบาลสามารถเบิกได้เต็ม จำนวน อย่างไรก็ตามจากการสำรวจสถานประกอบการขนาดเล็ก จำนวนสองแห่งไม่ปรากฏว่ามีบริการรักษาพยาบาลแต่อย่างใด

เนื่องจากลักษณะการทำงานเป็นผลัดในสถานประกอบการขนาดใหญ่จึงมีการจัดสถานที่พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานหรือบริการรับส่งอย่างใดอย่างหนึ่งให้กับลูกจ้าง ทั้งนี้เพราะไม่มีความจำเป็นที่จะจัดการรับส่งให้กับลูกจ้างที่ได้รับบริการสถานที่พักอาศัยแล้ว สถานประกอบการที่ไม่ได้จัดสถานที่พักอาศัยให้ลูกจ้างจะจัดบริการรับส่ง สถานประกอบการขนาดเล็กส่วนใหญ่ไม่ได้จัดบริการทั้งสถานที่พักอาศัยและรับส่ง สถานประกอบการขนาดใหญ่มีเงินช่วยเหลือค่าครองชีพให้ลูกจ้าง โดยจ่ายให้ประมาณ 100-500 บาทต่อเดือน สถานประกอบการขนาดใหญ่ส่วนมากจะจ่ายเบี้ยขยันประมาณ 15 วันถึงหนึ่งเดือนให้กับลูกจ้าง มีการจ่ายโบนัสประจำปีให้ลูกจ้างอย่างน้อย 30 วันในอัตราค่าจ้างประจำวัน เงินบำนาญที่จ่ายให้กับลูกจ้างตอนที่เกษียณอายุการทำงานเป็นจำนวนเงิน 6 เท่าของเงินเดือนๆ สุดท้ายบางแห่งมีวิธีการเก็บเงินสะสมโดยหักออกร้อยละ 5 ของเงินเดือนแต่ละเดือนของลูกจ้างและจ่ายให้พร้อมๆ กับเงินช่วยเหลือจากนายจ้าง ประมาณร้อยละ 5 ถึง 10 ของเงินสะสมซึ่งจะขึ้นอยู่กับช่วงเวลาการทำงาน ของลูกจ้าง

โรงงานประกอบชิ้นส่วนรถยนต์ในประเทศไทยส่วนใหญ่ชาว



ญี่ปุ่นเป็นเจ้าของกิจการ ระบบการจัดการดำเนินไปตามวิธีที่ปฏิบัติกัน  
ในญี่ปุ่น โดยลูกจ้างในโรงงานเหล่านี้แทนที่จะทำงาน 6 วันต่อสัปดาห์ก็  
จะทำงาน 5 วัน ทุกๆ สัปดาห์วันสัปดาห์ ลูกจ้างจะมีเวลาพัก รับประ  
ทาน อาหารกลางวันแล้วยังมีการพักช่วงสั้นๆ 5-10 นาที วันละ 2 ครั้ง  
สำหรับดื่มน้ำชากาแฟในตอนเช้าและบ่าย การที่โรงงานประกอบ ชิ้น  
ส่วนรถยนต์เหล่านี้กำหนดให้มีการพักในระหว่างวันทำงานและ ชั่ว  
โมงทำงาน เพราะเหตุว่าคนงานจะต้องมีความเครียดสูงเนื่องจากต้องทำ  
งานกับระบบสายพานที่ถูกควบคุมโดยเครื่องจักร คนงานจะต้อง ทำ  
งานหนักในช่วงเวลาที่มีอยู่อย่างจำกัดมิฉะนั้นเครื่องจะรายงานถึง  
ความผิดพลาด ถ้ามีกรณีเช่นนี้คนงานถูกลงโทษโดยการตัดผล  
ประโยชน์ที่ควรจะได้ เช่น โบนัส และผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ใน  
ตอนปลายปี

การที่นายจ้างได้นำกลุ่มควบคุมคุณภาพมาใช้ในโรงงานเหล่านี้  
ปรากฏว่าได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากบรรดาลูกจ้าง ลูกจ้างมี  
ความเห็นว่าการกลุ่มควบคุมคุณภาพนี้ ทำให้เกิดความเครียดในการทำงาน  
มากขึ้นทางออกในที่สุดคือ การประนีประนอมที่ใช้กลุ่มควบคุมคุณภาพ  
ในเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของลูกจ้างเท่านั้น.

จากการสำรวจโรงงานประกอบชิ้นส่วนรถยนต์ 6 แห่ง ดังกล่าว  
พบว่าลูกจ้างทั้งหมดได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย โดยลูกจ้างประจำ  
จะได้รับค่าจ้างตั้งแต่ 100-200 บาทต่อวัน โดยทั่วไปลูกจ้างรายเดือนจะ  
ได้รับเงินเดือนเฉลี่ยประมาณ 5,000 บาทต่อเดือน ส่วนสวัสดิการทั่วไป  
และผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน โรงงานส่วนใหญ่จัดให้เหมือนๆ กัน คือมี  
แพทย์หนึ่งคนและพยาบาลประจำในช่วงวันทำงาน ค่ารักษาพยาบาล  
สามารถเบิกได้ถึงขีดจำกัดที่กำหนดไว้ บางแห่งนั้นยอมให้ครอบครัว

ได้รับการคุ้มครองจากการรักษาพยาบาลด้วยในระดับหนึ่งสำหรับชุด  
เครื่องแบบในการทำงานทุกอุตสาหกรรมมีบริการไว้ให้ลูกจ้าง เงินช่วย  
เหลือค่าครองชีพนายจ้างจะจ่ายให้ในระดับ 215-795 บาทต่อเดือน  
โบนัสและเบี้ยขยันตลอดจนบำนาญหรือเงินสะสมมีให้เหมือน  
อุตสาหกรรมอื่นๆ นอกจากนี้สวัสดิการที่โรงงานประกอบขึ้นส่วน  
รถยนต์เหล่านี้มีให้ก็คือ เงินกู้ในระดับดอกเบี้ยต่ำและกองทุนจัดสรรเพื่อ  
การท่องเที่ยวเป็นกลุ่มของลูกจ้าง

สถานการณ์การจ้างงานในอุตสาหกรรมผลิตจักรยานยนต์และ  
ชิ้นส่วนนั้นอยู่ในสภาพล้าหลังที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับบรรดาอุตสาหกรรม  
ในกรณีศึกษานี้ อุตสาหกรรมดังกล่าวมีโรงงานเพียงแห่งเดียวที่มี  
สภาพแรงงานที่เข้มแข็งมาก และในบรรดาโรงงานแปดแห่งที่ทำการ  
สำรวจส่วนใหญ่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายยกเว้นโรงงานที่มี  
สภาพแรงงานที่เข้มแข็งแต่เพียงแห่งเดียวนอกนั้นจ่ายค่าจ้างให้กับ  
ลูกจ้างรายวันชั่วคราวในอัตรา 54 และ 64 บาทต่อวัน และลูกจ้างไม่ได้รับ  
สิทธิให้หยุดงานและไม่ยอมให้ลูกจ้างลาากิจเป็นจำนวนวันที่แน่นอน  
เหมือนที่อุตสาหกรรมทั่วไปที่อยู่ในข่ายการสำรวจจัดให้โรงงานบาง  
แห่งถ้าลูกจ้างป่วยหรือหยุดงานมากกว่า 4 วัน โดยไม่มีรับรองแพทย์มา  
ยืนยัน ลูกจ้างจะไม่ได้รับเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ โรงงานส่วนใหญ่ไม่  
จ่ายค่ารักษาพยาบาลที่มีได้เกิดจากการทำงาน โรงงานบางแห่งมี  
เฉพาะพยาบาลเท่านั้น และโรงงานทั้งหมดไม่ได้จัดหาสถานที่พักอาศัย  
ให้คนงานยกเว้นโรงงานใหญ่แห่งเดียวที่มีบริการรับส่งให้ ลูกจ้างบาง  
คน ส่วนโรงงานที่เหลือไม่มีบริการรับส่งให้ลูกจ้างเลย

มีเพียงโรงงานจำนวนสี่แห่งที่จ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพ  
โรงงานทุกแห่งจ่ายเบี้ยขยันและโบนัส และจ่ายบำนาญเมื่อออกจากงาน

หรือเงินสะสมตามปกติ เช่นเดียวกับโรงงานอื่นๆทั่วไป ในบรรดาโรงงานเหล่านี้มีโรงงานหนึ่งแห่งที่ไม่ได้จัดสวัสดิการและผลตอบแทนให้กับลูกจ้างของโรงงานแต่อย่างใด มีเพียงแต่ค่าจ้างอย่างเดียวเท่านั้น

ในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่ได้ทำการศึกษา มีเหมืองขุดแร่ดีบุกสามแห่งและโรงงานถลุงแร่ดีบุกหนึ่งโรง คนงานทำงานในทะเล 3-4 ผลัดตลอดเวลา 24 ชั่วโมง ลูกจ้างไม่มีวันหยุดประจำสัปดาห์แต่จะมีวันหยุดที่หมุนเวียนกันไป คนงานที่ไม่มีประสบการณ์ทุกคนในเหมืองแร่ดีบุกได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย 70 บาทต่อวัน ขณะที่โรงงานถลุงแร่ดีบุกจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ 100 บาทต่อวัน ส่วนลูกจ้างประจำรายวันได้รับค่าจ้างในระดับ 100 ถึง 300 บาทต่อวัน ลูกจ้างที่ทำงานในเรือขุดแร่ปกติเป็นลูกจ้างรายเดือน คนงานเหล่านี้จะได้รับเงินเดือนเฉลี่ยในระดับ 1,720 ถึง 12,000 บาทต่อเดือน ค่าจ้างหรือเงินเดือนเหล่านี้คิดเป็นอัตราร้อยละ 47 เมื่อเทียบกับรายได้ของคนงานเท่านั้น

ในเหมืองแร่ดีบุกแห่งหนึ่ง ลูกจ้างสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลของสมาชิกในครอบครัวและเบิกค่าเช่าบ้านได้ในอัตรา 700 บาทต่อเดือน รวมกับโบนัสจ่ายเป็นจำนวน 60 วัน และเงินพิเศษอีก 3,000 บาท เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ 56 บาทต่อวันจะจ่ายให้ลูกจ้างในวันทำงานแต่ละวัน คนงานที่ทำงานในเรือขุดแร่ได้รับเงินเพิ่มขึ้นร้อยละ 12 ถึง 17 ของค่าจ้างปกติ คนงานที่ทำงานในผลัดกลางคืนได้รับเงินเพิ่มจากเงินเดือนพื้นฐานอีกร้อยละ 5 คนงานที่ทำงานได้ทะเลจะได้รับค่าจ้างเพิ่มในแต่ละผลัดของงานด้วย และหากทำงานในช่วงที่ทะเลมีคลื่นลมจัดก็จะได้รับส่วนเพิ่มพิเศษนอกเหนือจากค่าจ้างอีกด้วย

ในโรงงานถลุงแร่ดีบุก ลูกจ้างทุกคนจะได้รับการตรวจร่างกายประจำปี เพื่อตรวจหาปริมาณสารตะกั่วในร่างกาย สำหรับคนงานที่

เกษียณอายุจะได้รับเงินก้อนหนึ่งเป็นจำนวนเท่ากับเงินเดือนสูงสุดท้าย  
คุณกับจำนวนปีที่ทำงาน ดังนั้นคนงานส่วนใหญ่ในโรงงานถลุงแร่ดีบุก  
จึงได้รับเงินทุนตอนเกษียณอายุมากกว่าคนงานในอุตสาหกรรมอื่นๆ  
เท่าที่ได้สำรวจมา และคนงานเหล่านี้จะได้เงินสะสมอีกส่วนหนึ่งด้วย ใน  
โรงงานถลุงแร่ดีบุกคนงานทุกคนมีประกันชีวิตคนละ 250,000 บาทและ  
ในเหมืองแร่ดีบุกแห่งหนึ่งคนงานมีประกันอุบัติเหตุต่างๆ ครอบคลุม ทั้ง  
หมดในวงเงิน 200,000 บาท เนื่องจากในอุตสาหกรรมนี้จ่ายค่าจ้างที่สูง  
และสวัสดิการที่ดีทำให้สหภาพแรงงานสามารถที่จะเก็บค่าบำรุง จาก  
สมาชิกโดยไม่ยากมากนัก เป็นผลให้สหภาพส่วนใหญ่แข็งแกร่งและ  
รวมตัวกันได้ดี

จากกรณีศึกษาทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้น ปัจจัยสำคัญๆ ที่เกี่ยว  
ข้องกันในการอธิบายค่าจ้างที่สูง สวัสดิการทั่วไปและผลตอบแทนที่  
เป็นตัวเงินที่ดีก็คือ ประอบการภายในประเทศขนาดใหญ่หรือบริษัท  
สหชาติและความแข็งแกร่งของสหภาพแรงงาน ปัจจัยทั้งหมดล้วนแต่มี  
ความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

## บทที่ 3

### ค่าแรงขั้นต่ำและความยากจน

#### ค่าจ้างขั้นต่ำและเครื่องชี้วัดความยากจน

การศึกษาเรื่องความยากจนและการศึกษาที่เกี่ยวกับ ค่าแรงขั้นต่ำอย่างจริงจังจึงมีการเริ่มต้นจากจุดเดียวกัน กล่าวคือ ในปี 2517 ขณะที่ประเทศไทยเริ่มมีเสรีภาพหลังจากการลุกขึ้นเรียกร้องประชาธิปไตยของนักศึกษาและประชาชน เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ในช่วงนั้นรัฐบาลไทย นำโดยศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับคำแนะนำจากคณะที่ปรึกษาเศรษฐกิจ นำโดยศาสตราจารย์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้ทำการศึกษาถึงความเป็นไปได้สำหรับการก้าวไปสู่รัฐสวัสดิการของประเทศไทย โดยมอบหมายให้คณะวิจัย 2 คณะทำการศึกษาคณะหนึ่งรับผิดชอบการศึกษาเรื่องระดับที่เหมาะสมของค่าแรงขั้นต่ำ อีกคณะหนึ่งได้รับการมอบหมายให้ทำการศึกษาเรื่องความยากจน คณะที่ทำการศึกษาเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำได้ทำการศึกษาเสร็จในเดือนมกราคม 2518 และได้เสนอผลงานต่อคณะกรรมการค่าจ้าง ผลงานจากรายงานดังกล่าวได้อ้างถึงแล้วในบทที่ 1 ส่วนคณะวิจัยอีกคณะหนึ่งทำการศึกษาเรื่องความยากจน นำโดย ดร. เมธี ครองแก้ว (2518) ซึ่งในผลการวิจัยนี้ได้กำหนดช่วงของความยากจนจำแนกตามภูมิภาคดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 30 ดังนี้คือ

### ตารางที่ 30

#### ขอบเขตบนและขอบเขตล่างของรายได้ของครอบครัวยากจน โดยเฉลี่ย ในปี 2518 (บาท/เดือน)

ภาค	เขตเมือง	เขตชนบท
กรุงเทพมหานคร		
ขอบเขตบน	2,193.52	1,256.52
ขอบเขตล่าง	1,109.92	698.75
ทั่วประเทศ		
ขอบเขตบน	2,081.49	1,226.22
ขอบเขตล่าง	1,083.63	719.91

ที่มา : เมธี ครองแก้ว และจินตนา เขียวศิริ (2518) ตารางที่ 8 หน้า 59

งานศึกษาอีกชิ้นหนึ่งของ ดร. เอื้อย มีสุข คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ใช้ค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้ในปี 2517 เป็นดัชนีวัดความยากจน ในปีเดียวกันสำนักงานสถิติแห่งชาติได้ให้คำจำกัดความของผู้ที่มีรายได้น้อยในเขตเมืองคือ ผู้ที่มีรายได้ 1,800 บาทต่อเดือน หรือต่ำกว่าตัวเลขดังกล่าวซึ่งอาจใช้เป็นดัชนีวัดความยากจนได้อีกตัวหนึ่ง ในปี 2514 คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้ทำการศึกษารายได้ของครอบครัวเขตคลองเตยซึ่งเป็นพื้นที่ชุมชนแออัด พบว่ารายได้เฉลี่ยของครอบครัวที่มีสมาชิก 6 คน มีรายได้

1,225 บาทต่อเดือน (คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 2514 ) ชวนพิศ นวลพริ้ง ในปี 2515 ได้ทำการศึกษาถึงรายได้ต่อเดือนของครอบครัวที่มีสมาชิก 6.5 คน ในเขตพื้นที่แออัดในกรุงเทพ มีรายได้ 1,373 บาทต่อเดือน ซึ่งตัวเลขเหล่านี้เป็นตัวแสดงถึงเครื่องชี้ของเส้นแห่งความยากจนในประเทศไทย

ในปี 2518 จากการคำนวณของ ดร. เมธี ครองแก้ว ได้ใช้ค่าจ้างรายวันของครอบครัวที่มีสมาชิกสามคนทำให้ได้เส้นแห่งความยากจนของค่าจ้างรายวันในกรุงเทพที่ควรจะเป็นคือ 24.07 บาท จากตัวเลขของค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศในปี 2518 เท่ากับ 25 บาท ต่อวัน จะเห็นว่าเมื่อเทียบกับตัวเลขเส้นแห่งความยากจนของค่าจ้างต่อครอบครัวที่ ดร. เมธี คำนวณขึ้น จะพบว่าในปี 2518 ค่าจ้างขั้นต่ำสูงกว่าเส้นแห่งความยากจน เล็กน้อย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากค่าจ้างขั้นต่ำมีความใกล้เคียงกับเส้นแห่งความยากจน ดังนั้นจึงอาจใช้ค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2518 เป็นตัวแทนเส้น แห่งความยากจนได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นการที่ ดร. เอื้อย มีสุข ได้มีข้อสมมุติฐานที่ว่าใช้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเส้นแห่งความยากจน ในการศึกษาในปี 2517 จึงเป็นสิ่งที่ไม่ผิด

ต่อมา ดร. เมธี ครองแก้ว ได้คำนวณเส้นแห่งความยากจนในปี 2518/19 สำหรับบุคคลเพียงคนเดียวในเขตเมือง เท่ากับ 2,961 บาทต่อปี และในเขตชนบทเท่ากับ 1,981 ต่อปี (2528) จากตัวเลขค่าจ้างขั้นต่ำ 25 บาทต่อวันในปี 2519 หากคนงานได้ค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะมีรายได้เฉลี่ยต่อปีเท่ากับ 7,800 บาท (จำนวนวันทำงาน 312 วันต่อปี) ถ้าหากกำหนดตามข้อสมมติที่ว่า ค่าจ้างขั้นต่ำควรจะเป็นเพียงพอสำหรับครอบครัวที่มีสมาชิก 3 คน ค่าจ้างขั้นต่ำต่อหนึ่งคนที่คำนวณจากตัวเลขดังกล่าว ในปี 2518 จะเป็นเพียง 2,600 บาท เท่านั้น จะเห็นได้ว่าตัวเลข

ดังกล่าว ยังต่ำกว่าเส้นแห่งความยากจนในปี 2518 ที่ ดร. เมธี คำนวณขึ้นใหม่ ซึ่งเท่ากับ 2,961 บาท ซึ่งความแตกต่างของตัวเลขทั้ง 2 นี้สามารถอธิบายให้เห็นว่า ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดในปี 2519 ต่ำกว่าเส้นแห่งความยากจน หรือไม่เช่นนั้นแล้วค่าจ้างขั้นต่ำก็อาจจะไม่ได้ถูกกำหนดไว้ให้พอเพียงสำหรับคนงานหนึ่งคนเลี้ยงสมาชิกในครอบครัวอีกสองคนได้อีกต่อไป

เส้นแห่งความยากจนของรายได้ประจำปีต่อหัวในปี 2524 ซึ่ง ดร. เมธี ได้คำนวณไว้ในเขตเมืองเท่ากับ 5,151 บาท และเขตชนบทเท่ากับ 3,454 บาท ถ้าหากพิจารณาตัวเลขดังกล่าวประกอบกับตัวเลขค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยในกรุงเทพในปี 2524 เท่ากับ 55.75 ต่อวัน เมื่อคำนวณเป็นรายได้ต่อปีจะเป็น 17,394 บาท ซึ่งถ้าหากแบ่งตัวเลขนี้ออกเป็น 3 ส่วน จะได้ค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยต่อหัวในปี 2527 เป็น 5,798 บาท ตัวเลขนี้ยังสูงกว่าเส้นแห่งความยากจนที่ ดร. เมธี คำนวณ ดังนั้นจึงอาจอธิบายได้ว่า ค่าจ้างขั้นต่ำในปี 2524 ทำให้รายได้ต่อปีของคนงานหนึ่งคนสูงกว่าเส้นแห่งความยากจน ผลการคำนวณดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าค่าจ้างขั้นต่ำได้ถูกยกระดับให้สูงขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับเส้นแห่งความยากจนที่คำนวณได้ ดังนั้นถ้าหากคนงานได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามที่รัฐบาลเป็นผู้กำหนด ในปี 2524 โดยเปรียบเทียบกับอัตราที่กำหนดในปี 2518 และใช้เส้นแห่งความยากจนในสองปีดังกล่าว (2518 และ 2524) เป็นตัวเลขในการเปรียบเทียบผลต่างดังกล่าวแสดงว่าการบังคับใช้กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำมีผลทำให้ความยากจนสมบูรณ์ลดลง อย่างน้อยก็ในบรรดาคนงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งในการศึกษาของ ดร. เมธี เองก็สนับสนุนข้อสรุปดังกล่าว



## ตารางที่ 31

**อัตราส่วนความยากจนจำแนกตามสาขาอาชีพ ในปี 2518/19  
และ 2524 (ร้อยละของจำนวนครัวเรือนทั้งหมด)**

อาชีพ	ปี	กรุงเทพฯ ทั้งทั้งประเทศ	
ทำการเกษตร	2518/19	25.5	38.4
	2524	8.2	26.0
ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่การเกษตร	2518/19	6.4	12.8
	2524	3.3	11.5
อาชีพอิสระและช่างฝีมือ	2518/19	1.0	1.6
	2524	0.0	1.1
รับจ้างในภาคเกษตรและ รับจ้างทั่วไป	2518/19	16.9	28.6
	2524	13.6	29.0
รับจ้างในสำนักงาน คนงานในโรงงาน คนงานก่อสร้าง	2518/19	4.6	8.8
	2524	2.7	8.7
นอกกำลังแรงงาน	2518/19	3.6	15.8
	2524	3.0	10.4

ที่มา : เมธี ครองแก้ว (2528) ตารางที่ 5, หน้า 75

ในตารางที่ 31 ปรากฏว่ามีการลดลงอย่างชัดเจนในจำนวนร้อยละของครอบครัวของลูกจ้างในสำนักงาน โรงงานและคนงานก่อสร้างในเขตกรุงเทพที่อยู่ภายใต้ความยากจนสมบูรณ์ โดยมีการลดลงจากร้อยละ 4.6 เหลือ 2.7 ส่วนต่างของการลดลงดังกล่าวเป็น 1.9 จากปี 2518/19 ถึงปี 2524 ตัวเลขนี้มีความสอดคล้องกับผลสรุปที่แสดงในตารางที่ 3 ก่อนหน้านี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสัดส่วนของลูกจ้างในเขตกรุงเทพที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายได้ลดลงจากร้อยละ 20.4 ในปี 2522 เหลือร้อยละ 11.1 ในปี 2524 เหตุผลดังกล่าวจึงอาจสรุปได้ว่าการกำหนด ค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายมีผลทำให้ความยากจนสมบูรณ์ลดลงอย่างน้อยก็ในบรรดาลูกจ้างบางกลุ่ม

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ไม่ควรจะมองข้ามไปคือสภาพทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการที่ราคาของผลผลิตเกษตรสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็นปัจจัยที่สำคัญ (ดูตารางที่ 4) ในระหว่างช่วงที่กล่าวถึง (ปี 2518-24) หากปราศจากสภาพเศรษฐกิจโดยทั่วไปแล้วดีขึ้น ค่าจ้างขั้นต่ำจะไม่เพิ่มขึ้นถึงระดับที่ประกาศในปี 2524 หรือถ้าหากกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในระดับสูงเช่นนั้นขึ้นมา จำนวนสัดส่วนของผู้ที่ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะไม่สูงเท่าที่เป็นอยู่ (ร้อยละ 88.9 ในเขตกรุงเทพ)

สิ่งที่น่าเป็นห่วงจากผลลัพธ์ในตารางข้างต้นคือ ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าความยากจนสมบูรณ์ของครอบครัวชาวไร่ชาวนาและลูกจ้างทั่วไปลดลงเมื่อพิจารณาจากตัวเลขของทั่วทั้งประเทศ แม้ว่าความยากจนสมบูรณ์ของครอบครัวชาวไร่ชาวนา ได้ลดลงจากร้อยละ 38.4 ในปี 2518/19 มาเป็นร้อยละ 26.0 ตัวเลขดังกล่าวยังคงสูงมากเมื่อเทียบกับน้ำหนักของจำนวนครอบครัวชาวไร่ชาวนาในประเทศไทย (ประมาณ

ร้อยละ 70 ของครอบครัวทั้งหมดในปี 2524)

ขณะนี้ยังมิได้มีการคำนวณตัวเลขของเส้นแห่งความยากจนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามระหว่างปี 2525/29 ซึ่งเป็นช่วงที่ราคาสินค้าเกษตรมีแนวโน้มที่ตกต่ำมาตลอด (ดูตารางที่ 4) มีผลทำให้ ดร. เมธี คาดว่าครอบครัวชาวไร่ชาวนาและครอบครัวของลูกจ้างที่อยู่ต่ำกว่าเส้นแห่งความยากจนในปี 2528 อาจจะลดลงเพียงเล็กน้อยหรืออาจจะเพิ่มขึ้นด้วยซ้ำไป (คือสูงกว่าร้อยละ 26) (เมธี ครองแก้ว 2528 : 97) การลดลงอย่างเชื่องช้าของความยากจนของกลุ่มอาชีพสองกลุ่มใหญ่ คือ ชาวไร่ชาวนา และลูกจ้างที่ต่ำกว่าเส้นแห่งความยากจนเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำในปัจจุบันเพิ่มขึ้นอย่างเชื่องช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ ปี 2528 เป็นต้นมา ค่าจ้างขั้นต่ำล่าสุดที่มีผลบังคับใช้ เมื่อ เมษายน 2530 เป็นเพียง 73 บาทต่อวัน ตัวเลขใหม่นี้แสดงถึงการเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4.3 ในระยะเวลา 15 เดือนซึ่งก็ใกล้เคียงกับอัตราเงินเฟ้อในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ดังนั้นค่าจ้างขั้นต่ำที่ปรับขึ้นใหม่นี้ไม่ได้ช่วยให้รายได้ที่แท้จริงของคนงานดีขึ้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ถ้าค่าจ้างขั้นต่ำถูกกำหนดไว้สูงกว่าระดับที่เป็นอยู่ประกอบกับการที่ราคาสินค้าเกษตรมีการขึ้นราคาค่าเช่นนี้ ผลที่จะตามมาก็คือนายจ้างโดยเฉพาะในสถานประกอบการขนาดเล็กจะไม่ยอมจ่ายค่าจ้างตามค่าจ้างขั้นต่ำอย่างแน่นอน ในเมื่อมีแรงงานเป็นจำนวนมากจากชนบทอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ

การศึกษาต่อมาของ ดร. เมธี ได้ตระหนักว่าในการคำนวณเส้นแห่งความยากจนครั้งแรกนั้นต่ำเกินไปจากความเป็นจริงเหตุเพราะราคาอาหารไม่ถูกปรับเท่าที่ควร จึงได้มีการปรับคำนวณเส้นแห่งความยากจนครั้งใหม่ในปี 2518/19 เป็น 2,574 บาทสำหรับในเขตชนบทและ 3,553 บาทสำหรับในเขตเมือง เส้นความยากจนใหม่ในปี

2524 เป็น 4,490 บาทสำหรับในเขตชนบทและ 6,681 บาทสำหรับในเขตเมือง (เมธี ครองแก้ว 2528 : 94) จากการคำนวณเส้นแห่งความยากจนขึ้นใหม่ในปี 2524 ในขณะที่ค่าจ้างขั้นต่ำต่อหัว (ของครอบครัวที่มีสมาชิก 3 คน ) เป็น 5,798 บาทซึ่งเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าเส้นแห่งความยากจน ข้อนี้อาจจะเป็นสาเหตุทำให้ภายหลังปี 2519 รัฐบาลได้ยกเลิกความคิดที่จะให้ค่าจ้างขั้นต่ำที่คนงานหนึ่งคนสามารถเลี้ยงครอบครัวที่มีสมาชิกอีกสองคนได้อย่างเพียงพอ

ในการคำนวณความยากจนสัมพัทธ์ของชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีปรากฏการณ์ของความยากจนสูงที่สุด(ร้อยละ 34.5 ในปี 2524 จากการคำนวณของ ดร. เมธี ก่อนหน้านี้) ดร. เมธีได้ปรับตัวเลขให้มีการเปลี่ยนแปลงแผนของการบริโภคสารอาหารของคนจนที่อยู่ในเส้นแห่งความยากจนตามการเปลี่ยนแปลงแผนของการบริโภคของคนที่มีฐานะดี ผลจากการคำนวณดังกล่าวทำให้เส้นแห่งความยากจนใหม่ของชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพิ่มเป็น 5,623 บาทในปี 2524 การคำนวณใหม่นี้ทำให้ปรากฏการณ์ของความยากจนของประชาชนในภาคนี้เพิ่มขึ้นโดยประมาณจากร้อยละ 34.5 เป็น 65.5 (เมธี ครองแก้ว 2528 : 97) การคำนวณความยากจนด้วยวิธีนี้ทำให้เส้นแห่งความยากจนในเขตกรุงเทพในปี 2524 จะเป็น 8,311 บาท ตัวเลขดังกล่าว มีค่าประมาณ ครึ่งหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำคำนวณทั้งปีในเขตกรุงเทพในปีเดียวกัน

## ค่าจ้างขั้นต่ำและการกระจายรายได้

แม้ว่าจะมีการชี้ชัดว่ามีการลดลงของความยากจนสัมบูรณ์ระหว่างปี 2518/19 ถึง 2524 แต่การกระจายรายได้กลับเลวลงในช่วงเวลาดังกล่าว

ดร.เมธี ได้ใช้เครื่องชี้ 3 ชนิด ที่จะวัดการกระจายรายได้ ดังนี้ ดัชนีไทล์ (Thiel Index) ดัชนีแอทกินสัน (Atkinson index) และสัมประสิทธิ์จินี (Gini's coefficient) โดยที่ดัชนีไทล์มีความไวต่อการเปลี่ยนแปลงในรายได้ในระดับที่สูงกว่าสัมประสิทธิ์จินี ดังนั้นดัชนีไทล์จึงเป็นดัชนีที่วัดการกระจายรายได้ที่ดีเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญของรายได้ในระดับสูง เช่นเดียวกับดัชนีแอทกินสันที่ใช้วัดระดับความเบี่ยงเบนจากความเท่าเทียมกัน

## ตารางที่ 32

### การกระจายรายได้จำแนกตามภูมิภาค

ภาค	ดัชนีไทล์		ดัชนีแอทกินสัน=3		สัมประสิทธิ์จินี	
	2518/19	2524	2517/18	2524	2517/18	2524
<b>กรุงเทพ</b>						
เขตเมือง	0.336	0.386	0.527	0.547	0.397	0.389
เขตชนบท	0.275	0.274	0.459	0.511	0.397	0.389
<b>ทั่วประเทศ</b>						
เขตเมือง	0.385	0.367	0.599	0.628	0.435	0.447
เขตชนบท	0.299	0.396	0.507	0.551	0.395	0.437

ที่มา : เมธี ครองแก้ว 2528 ตารางที่ 9 หน้า 79

ทั้งเครื่องชี้วัดโทล์ และแอทคินสันได้แสดงถึงสภาวะการกระจายรายได้ที่เลวลงในเขตเมืองในกรุงเทพในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา (2517/18 ถึง 2524) ขณะที่สัมประสิทธิ์จีเนียแสดงถึงการกระจายรายได้ที่ดีขึ้นเพียงเล็กน้อย ส่วนการกระจายรายได้ในเขตชนบทของ 4 จังหวัดรอบๆ กรุงเทพฯ ทั้งดัชนีแอทคินสันและสัมประสิทธิ์จีเนียแสดงถึงการกระจายรายได้ที่เลวลง ส่วนดัชนีโทล์ไม่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลง เมื่อพิจารณาจากดัชนีโทล์การกระจายรายได้ในเขตเมืองของทั่วทั้งประเทศดีขึ้นเล็กน้อย แต่ถ้าพิจารณาการกระจายรายได้ในเขตเมืองของทั่วทั้งประเทศจากดัชนีแอทคินสันและสัมประสิทธิ์จีเนียสถานการณ์จะเลวลง สำหรับในเขตชนบทของทั่วทั้งประเทศเครื่องชี้วัดทุกตัวแสดงถึงการกระจายรายได้ที่เลวลง ดังนั้นจึงพอที่จะสรุปได้ว่า ในช่วง 2517/18 ถึง 2524 การกระจายรายได้ในประเทศไทยเลวลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท

ข้อสรุปดังกล่าวสอดคล้องกับสิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น คือ ความแตกต่างทั้งหมดระหว่างผลิตภาพแท้จริงรวมตลอดปีกับการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริง (ในปี 2518-2528) จะสูงกว่าร้อยละ 0.2 มูลค่าส่วนเกินของแรงงานในรูปของความแตกต่างระหว่างผลิตภาพและการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงถูกโอนไปให้เจ้าของปัจจัยการผลิตอื่นๆ (ทุน, ที่ดิน, การประกอบการ เป็นต้น) ไม่ใช่เพียงแต่ค่าจ้างขั้นต่ำแท้จริงเพิ่มขึ้นในอัตราที่ช้ากว่าการเพิ่มในผลิตภาพแท้จริงของแรงงานจากข้อเท็จจริงที่ได้แสดงไว้แล้วก่อนหน้านี้ค่าจ้างแท้จริงเฉลี่ยลดลงด้วยหรืออย่างน้อยก็เพิ่มในอัตราที่ช้ากว่าการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นจริงตามกฎหมาย จึงไม่ใช่เรื่องผิดปกติแต่ประการใดที่จะพบว่าการกระจายรายได้ที่เลวลงตามที่ได้แสดงให้เห็นแล้วข้างต้น ตราบใดที่ค่า

จ้างแท้จริงเพิ่มในอัตราที่ช้ากว่าการเพิ่มในผลิตภาพแท้จริงมาก การกระจายรายได้จะเป็นไปในทางที่เลวลงยิ่งขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของนโยบายส่งเสริมการส่งออกของรัฐบาลในปัจจุบันที่พยายามกดค่าจ้างให้อยู่ในระดับต่ำเพื่อให้นโยบายดังกล่าวประสบผลสำเร็จ และคงจะไม่มีแรงผลักดันทางการเมืองใดๆ ที่จะช่วยให้ค่าจ้างเฉลี่ยโดยทั่วไปมีระดับสูงขึ้น

คำอธิบายที่เด่นชัดอีกประการหนึ่งที่อธิบายการดำรงอยู่ของค่าจ้างในระดับต่ำในบทนี้คือ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ในเขตชนบท เมื่อเป็นเช่นนี้เป้าหมายร่วมที่สำคัญที่ต้องพยายามกระทำเพื่อที่จะแก้ปัญหาค่าจ้างทั่วไปต่ำและเป็นการลดลงของความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้คือ การแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้ในเขตชนบท แผนการพัฒนาชนบทหลายแผนที่เกิดจากความพยายามของรัฐบาลในอดีตดูเหมือนจะไม่ให้ผลเป็นที่น่าพอใจ ดังที่ปรากฏว่ามีการเพิ่มขึ้นของความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้ในเขตชนบทเป็นเครื่องพิสูจน์ที่เด่นชัด

## ข้อสรุป

การศึกษานี้ได้พยายามหาสาเหตุที่จะอธิบายถึงการคงอยู่ของสถานะค่าจ้างแรงงานต่ำในประเทศไทยซึ่งมีอยู่หลายปัจจัย ปัจจัยที่สำคัญที่สุดนั้นเพียงจะได้เน้นไว้ข้างต้นแล้วนั้นก็ถือว่าการดำรงอยู่ของความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายรายได้ชนบท สาเหตุของปัญหาดังกล่าวมีการหยั่งรากลึกทางการพัฒนาในประวัติศาสตร์ของสังคมไทย จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงจากระบบศักดินารวมศูนย์มาเป็นเผด็จการในหลาย

รูปแบบ ระหว่างการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวรัฐบาลได้มีนโยบายที่เด่นชัดที่จะกตราคาผลผลิตเกษตรเพื่อที่จะดูดซับส่วนเกินจากภาคชนบท ผลผลิตเกษตรขยายตัวได้เนื่องมาจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูกเท่านั้น ชาวนารายย่อยส่วนใหญ่ได้รับความเดือดร้อนจากภาระหนี้ อันหนักหน่วงเป็นผลให้ต้องเข้ามาในเมืองเพื่อขายแรงงานในราคาถูก ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทันสมัยที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ต้นปี 2504 เป็นผลให้ดุลการค้าขาดดุลอย่างต่อเนื่องและมีผลกระทบต่อดุลชำระเงินในที่สุดในการแก้ปัญหาดังกล่าวรัฐบาลพยายามที่จะปิดช่องว่างการออมภายในประเทศ โดยการกู้หนี้จากต่างประเทศเป็นผลให้หนี้ต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตอนต้นทศวรรษ 2523 และในที่สุดเมื่อ ปัญหาหนักเข้ารัฐบาลต้องหันมาดำเนินนโยบายลดค่าเงินบาท โดยเริ่มในปี 2523 ตามด้วยการลดค่าเงินครั้งที่สองในปี 2524 และครั้งที่ 3 ซึ่งเป็น ครั้งใหญ่ในปลายปี 2527

เนื่องจากลักษณะเฉพาะตัวของการพัฒนาทางารเมืองไทย รัฐบาลไทยจึงเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของชนชั้นกลางและชนชั้นสูง อันมีผลต่อการกำหนดโครงสร้างของภาษีในรูปแบบที่ล้าหลัง ขณะที่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GDP) ของประเทศเพิ่มในอัตราที่น่าพึงพอใจ แต่รายได้จากภาษีไม่ได้เพิ่มอย่างก้าวหน้าตามไปด้วย ในขณะที่ภาระหนี้ต่างประเทศได้เพิ่มขึ้น รัฐบาลได้หันมาลดค่าจ้างแท้จริงของข้าราชการและลดอัตราการรับเพิ่มข้าราชการในปี 2525 ผลรวมจากการดำเนินนโยบายทั้งหมดมีผลต่อการกดค่าจ้างให้มีระดับต่ำลงความอ่อนแอของขบวนการแรงงานสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนานของยุคเผด็จการก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้สภาวะค่าจ้างแรงงานต่ำยังคงดำรงอยู่และการที่รายได้ในชนบทถูกทำให้อยู่ในระดับต่ำ และขณะที่ความไม่เท่าเทียมในการกระจายรายได้เพิ่มขึ้นเป็นปัจจัยเสริมให้ของโครงสร้าง



ค่าจ้างแรงงานต่ำและความอ่อนแอ ของขบวนการแรงงาน ยังคงดำรง อยู่มูลค่าส่วนเกินของแรงงานซึ่งเป็นผลจากค่าจ้างแท้จริงต่ำกว่าผลิต ภาพแรงงาน ยังคงตกเป็นของเจ้าของปัจจัยการผลิตอย่างอื่นที่มีใช้ แรงงาน โดยปกติกลุ่มชนเหล่านี้มีอิทธิพลทางการเมืองที่แข็งแกร่งกว่า เป็นการเสริมลักษณะอนุรักษนิยมของรัฐบาลไทยให้ดำรงอยู่ต่อไป ถ้า หากยังไม่มีการปรับเปลี่ยนให้มีเสรีภาพและประชาธิปไตยมากขึ้นใน ระยะเวลาที่ไม่นานเกินไปนัก

การที่จะแก้ปัญหาค่าจ้างแรงงานต่ำโดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมืองและสภาพเศรษฐกิจของประเทศให้เป็น ไปในแนวทางที่เหมาะสมคงจะเป็นไปได้ไม่มากนัก トラบดที่ข้าราชการ ระดับสูงส่วนใหญ่ยังมีผลประโยชน์พิเศษรวมทั้งผลตอบแทนทาง การเงินอื่น ๆ อีกมาก ก็จะไม่มีความกดดันจากภายในที่เพียงพอที่จะเปลี่ยน รูปแบบของการกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการที่ต่ำอยู่ใน ปัจจุบันนี้ได้ หากปราศจากแรงเคลื่อนไหวที่สำคัญดังกล่าว ลักษณะ ของค่าจ้างต่ำโดยทั่วไปก็จะยังคงดำรงอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีแรงผลักดันดังกล่าว ปัญหาสำคัญยังคง อยู่ที ค่าจ้างแรงงานและรายได้ในเขตชนบทยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นผล ในระยะยาวที่พึงปรารถนา คือ การค่อยๆยกระดับรายได้โดยทั่วไปให้ สูงขึ้นพร้อมกับการปรับการกระจายรายได้ของประชาชนในเขต ชนบทในประเทศไทยให้ดีขึ้นในอนาคต

## เอกสารอ้างอิง

### In English

- Bloch, Peter. **Public Sector Employment in Thailand Civil Service and State Enterprises**, 1986.
- Bunnag, Danai. **Civil Service Improvement Study, Interlim Report 1** for the Civil Service Commission, 1985.
- Chandara-Vidura, Nikom.  
**A Study of Labour in Thailand**, University of Wisconsin, 1955.
- Chiswick, C.U. "On Estimating Earnings Function for LDC's"  
**Journal of Development Economics**, January 3, 1976.
- Nualpring, Chaunphis.  
**A Socio-Economic Condition of Depressed Areas and Development Planning**, M.A. Thesis of the Faculty of Economics, Thammasat University, 1972.
- Poapongsakorn, Nipon  
**Employment in Thailand**, Faculty of Economics Thammasat University, 1987. (Mimemographed)
- Preechajarn, Sakchai  
**Analysis of Earnings and Hours of work in Urban Informal and Formal Sectors**, M.A. Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University, May, 1984.
- Priebjrivat, Vuthiphong  
**Wage Determination of the Public Sector in Thailand**, Ph.D. Dissertation, University of Chicago, 1984.

Siengthai, Sunanta

**Intersectoral Labour Mobility and Earnings differentials in Urban Labour Market: A Case Study of Slum Dwellers in Bangkok**, Ph. D. Dissertation, University of Illinois at Urbana Champaign, 1984.

Waldorf, Saral Teilhet and Waldarf, William H.

**Earning of Self Employed in an Informal Sector : A Case Study of Bangkok**, Economic Development and Culture Change, Vol 3, April, 1983.

## **ภาษาไทย**

กรมแรงงาน กองวิชาการและวางแผน

**การบริหารแรงงาน ในประเทศไทย 2526/27**

กระทรวงมหาดไทย, 2528.

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

**รายงานการสำรวจวิจัยท้องสังคมสงเคราะห์บริเวณแหล่งเสื่อมโทรมท่าเรือคลองเตย จังหวัดพระนคร เมษายน, 2524**

ไตรรงค์ สุวรรณคีรี และคณะ

**“การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ” วารสารธรรมศาสตร์ 5 (มิถุนายน-กันยายน 2518) : 2-47**

นภาพร อติวานิชยพงศ์ และตุลา บัจฉิมเวช

**รายงานการรวบรวมข้อมูล ในอุตสาหกรรมเหล็กและโลหะ**  
**รายงานวิจัยข้อมูลนิรโทษกรรม พงศ์พจน์ สนับสนุนโดยมูลนิธิ**  
**ฟรีดริช เอแบรท, 2529**

นิคม จันทรวิทุร “แรงงานกับรัฐ: 3 ทศวรรษแห่งการพัฒนา” ใน **ปาฐกถาพิเศษ  
ปวศครั้งที่ 1** นิพนธ์ พัวพงศกร, บรรณาธิการ, คณะเศรษฐ  
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527

นิพนธ์ พัวพงศกร **นโยบายค่าจ้าง** เสนอต่อมูลนิธิฟรีดริช เอแบรท  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

ปรีชา เดชทองจันทร์  
“พัฒนาการและปัญหาขององค์กรจัดตั้งของผู้ใช้แรงงาน”  
เอกสารการประชุมสัมมนาเรื่อง **วิเคราะห์ปัญหาขบวนการ  
แรงงานไทย** จัดโดยมูลนิธิอิอาร์มณ พงศ์พจน์ กันยายน 27, 2530  
ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
2530.

เมธี กรองแก้ว และปราณี ทินกร  
“สภาวะความยากจนและการกระจายรายได้ในประเทศไทย  
ปี 2518/19 และ 2524” **วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์**  
3 (ธันวาคม 2528): 48-69

เมธี กรองแก้ว และจินตนา เชิญศิริ  
“การวัดระดับความยากจนในประเทศไทย” **วารสาร  
ธรรมศาสตร์** 5 (มิถุนายน-กันยายน 2518): 48-69

มยุรี ภักด์วงศ์ “ข้อจำกัดของการต่อสู้ในระบบของกระบวนการยุติธรรม  
แรงงาน” เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง **วิเคราะห์ปัญหา  
ขบวนการแรงงานไทย** จัดโดยมูลนิธิอิอาร์มณ พงศ์พจน์  
กันยายน 27, 2530. ณ ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

สมหมาย ภาษีและคณะ

โครงสร้างของคำอ้างในอุตสาหกรรม กองวางแผนเศรษฐกิจ  
และสังคม, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ (ธันวาคม 2519)

สมยศ พุกษาเกษมสุข

“แรงงานไร้การจัดตั้ง วิฤตขัดแย้งในขบวนการแรงงาน”  
เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง วิเคราะห์ปัญหาขบวนการ  
แรงงานไทย จัดโดยมูลนิธิอิอาร์มน์ พงศ์พวัน กันยายน 27, 2530  
ณ. ห้องประชุมคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
2530.

อภิชัย พันธเสน และมนตรี เจนวิทย์การ

การเมืองเรื่องข้าว: นโยบาย ประเด็นปัญหาและความขัดแย้ง  
สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2531.



โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ  
สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย  
ตู้ ปณ. 5-84 กรุงเทพฯ 10500 โทร. 2515900