

## บทที่ 2

### โครงสร้างทฤษฎีค่าจ้างขั้นต่ำและเงินเพื่อ

ในบทนี้จะแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ โดยในส่วนแรกจะอธิบายถึงความ เป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการบังคับใช้ และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ รวมทั้งทฤษฎีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ต่อจากนั้น จะแสดงให้เห็นโครงสร้างค่าจ้างขั้นต่ำ โดยการเปรียบเทียบระหว่างเขตต่าง ๆ และเปรียบเทียบกับผลผลิตภาพของแรงงาน ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นลักษณะการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำว่ามีความแตกต่างกันอย่างไรและมีความสอดคล้องกับผลผลิตภาพแรงงานหรือไม่ และใน ส่วนที่สอง จะแสดงให้เห็นทฤษฎีเงินเพื่อที่เกิดจากด้านค่าจ้าง และปรากฏการณ์เงินเพื่อในช่วง พ.ศ. 2517 - 2538

### โครงสร้างและทฤษฎีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย

#### 1. ความ เป็นมาและวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

ในปี พ.ศ. 2504 รัฐบาลได้เริ่มใช้นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง เนื่องจากเห็นว่า การพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศจะสามารถแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ในขณะนั้นได้ โดยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกขึ้น ซึ่งนโยบายหลักที่สำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาอุตสาหกรรม คือ การสนับสนุนให้เอกชนดำเนินการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม โดยที่รัฐบาลจะเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางแต่เพียงกว้าง ๆ เท่านั้น<sup>1</sup> ดังนั้น การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) รัฐบาลจึงใช้อุตสาหกรรมเป็นตัวนำในการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import substitution industrialization) ควบคู่ไปกับนโยบายและมาตรการส่งเสริมและจูงใจต่าง ๆ เพื่อให้ นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นบรรลุผล เช่น มาตรการด้านภาษี, การคุ้มครองป้องกัน และการให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้

<sup>1</sup> ศิววงศ์ จังคศิริ, "ทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมไทย," ในศักยภาพและอนาคตของเศรษฐกิจไทย, ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 135.

อุตสาหกรรมภายในประเทศสามารถดำรงอยู่และขยายตัวต่อไปได้ อย่างไรก็ตาม นอกจากมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว มาตรการสำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมคือการปล่อยราคาค่าจ้างให้เป็นไปตามกลไกตลาด หรือตามอำนาจต่อรองของนายจ้างและลูกจ้าง<sup>2</sup> ผลของการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมดังกล่าว ทำให้อุตสาหกรรมเกิดการขยายตัว และส่งผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งแรงงานส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่ไม่มีฝีมือในด้านอุตสาหกรรม ประกอบกับลักษณะของอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งมีลักษณะของการใช้ทุนมากเมื่อเทียบกับแรงงาน จึงทำให้การจ้างงานมีไม่มากนัก<sup>3</sup> ซึ่งเป็นผลให้ค่าจ้างที่แรงงานไม่มีฝีมือได้รับนั้นต่ำมาก โดยในช่วงก่อนที่รัฐบาลจะมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้น จากการสำรวจของหลาย ๆ ฝ่ายชี้ให้เห็นว่า อัตราค่าจ้างที่เป็นตัวเงินสำหรับลูกจ้างที่ไม่มีฝีมือแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลงเลยในช่วงพ.ศ. 2503 - 2515 กล่าวคือ ลูกจ้างรายวัน ร้อยละ 58 ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าวันละ 15 บาท ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะได้รับค่าจ้างวันละ 8-10 บาท เท่านั้น และลูกจ้างไม่มีฝีมือรายเดือน ร้อยละ 27 ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าเดือนละ 300 บาท และร้อยละ 65 ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าเดือนละ 450 บาท ตามลำดับ<sup>4</sup> ในขณะที่ความเจริญทางเศรษฐกิจได้ขยายตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่เนื่องจากค่าครองชีพในช่วงเวลาดังกล่าวเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงนัก คิดเฉลี่ยร้อยละประมาณ 1-1.5 ต่อปี ดังนั้นคนงานจึงไม่เดือดร้อนมากนัก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในปี 2515 ค่าครองชีพได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จากดัชนีราคาผู้บริโภคที่สูงขึ้นถึงร้อยละ 4.9 และได้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 15.5 ในปี 2516 ทั้งนี้เป็นผลมาจากการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 ซึ่งส่งผลให้ลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างที่เป็นตัวเงินคงที่ได้รับความเดือดร้อน จึงได้รวมตัวกันเรียกร้องให้นายจ้างเพิ่มค่าจ้างให้สูงขึ้น ในที่สุดจึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างมากขึ้นเรื่อย ๆ

ดังนั้น เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว ประกอบกับการปฏิบัติตามมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับค่าจ้างตามข้อผูกพันของการเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ในปี 2515 รัฐบาลจึงได้มีคำสั่งของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 มอบอำนาจให้กระทรวงมหาดไทย กำหนดการคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้าง

<sup>2</sup> สังคิต พิริยะรังสรรค์, "บรรทัดฐานในการกำหนดและการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย," ในเศรษฐกิจไทย:สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 16-1.

<sup>3</sup> สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "การพัฒนาอุตสาหกรรมกับปัญหาการจ้างงาน," ในคนกับงานในการพัฒนาประเทศ, หน้า 80.

<sup>4</sup> ลิขิต เทอดสถีรศักดิ์, การเงินและค่าจ้างในอุตสาหกรรม (กรุงเทพมหานคร:2518), หน้า 25.

ขั้นต่ำและการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ในที่สุด กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นเป็นครั้งแรก ในวันที่ 16 เมษายน 2515 โดยอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ซึ่งการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นในประเทศในขณะนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยให้ค่าจ้างของแรงงานไม่มีฝีมืออยู่ในระดับที่สามารถดำรงชีพอยู่ในมาตรฐานที่สมควรและเพื่อผลักดันระดับค่าจ้างโดยทั่วไปให้เหมาะสม<sup>5</sup> หรืออาจสรุปได้ว่า การเข้าแทรกแซงของรัฐบาลโดยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและเป็นหลักประกันเบื้องต้นแก่ลูกจ้างไม่มีฝีมือที่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานให้ได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำได้เปลี่ยนแปลงไป<sup>6</sup> โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้คือ

1. เพื่อดึงระดับค่าจ้างที่อยู่ในระดับต่ำมาก ให้ขึ้นมาอยู่ในระดับเฉลี่ยทั่วไปของผู้ทำงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน
2. เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแข่งขันเชิงการค้าระหว่างนายจ้างที่จ่ายค่าจ้างอย่างเป็นธรรมกับนายจ้างที่จ่ายค่าจ้างอย่างไม่เป็นธรรม
3. เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการกระจายรายได้

## 2. ขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวข้างต้น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการค่าจ้างขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เรียกว่า “คณะกรรมการค่าจ้าง” (National wage committee) ซึ่งมีลักษณะเป็นไตรภาคี ประกอบด้วย ตัวแทนจาก 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล, ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง รวมทั้งยังกำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไว้ด้วย โดยข้อความในข้อ 6 ของประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ได้ระบุไว้ว่า<sup>7</sup>

<sup>5</sup> นิคม จันทรวิฑูร, แรงงานไทยกับชีวิตที่ดีกว่า (กรุงเทพมหานคร: หอรัตนชัยการพิมพ์, 2532), หน้า 62.

<sup>6</sup> สำนักงานวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, “การสัมมนาเชิงประชาพิจารณ์ เรื่อง ทิศทางค่าจ้างของประเทศ,” เสนอที่โรงแรมเมอร์เคียว กรุงเทพฯ ในวันที่ 24 พฤษภาคม 2538, หน้า 1. (เอกสารโรเนียว)

<sup>7</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

“ ในการพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ คณะกรรมการจะต้องศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่เปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะและสภาพเดียวกัน ประกอบกับค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นในขณะนั้น “

ซึ่งนอกจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ในปัจจุบันหลักเกณฑ์สำคัญที่รัฐบาลมักจะนำมาใช้ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้แก่ อัตราเงินเฟ้อ, อัตราการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจาก รัฐบาลให้ความสำคัญกับผลกระทบของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งการที่รัฐบาลนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำดูเหมือนว่าจะเป็นส่งเสริมเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น แต่หากมองอีกด้านหนึ่งจะเห็นได้ว่า การให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นไปเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการกระจายรายได้ให้ดีขึ้นหรือมีความเป็นธรรมมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากำหนัดค่าจ้างขั้นต่ำจะเป็นมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมาเพื่อให้คุ้มครองแรงงานที่ไม่มีฝีมือก็ตาม แต่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ก็ยังได้มีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำ ดังนี้คือ

1. ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการส่วนกลาง ข้าราชการส่วนภูมิภาค และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งสังคิต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวอาจจะเป็นเพราะรัฐบาลเห็นว่าในขณะนั้นข้าราชการเป็นกลุ่มที่มีเงินเดือนและสวัสดิการที่สูงเกินกว่ามาตรฐานของลูกจ้างไม่มีฝีมือในภาคเอกชน หรืออาจจะเป็นเพราะรัฐบาลไม่ต้องการให้ข้าราชการเข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบการเจรจาต่อรองเรื่องค่าจ้าง

2. ไม่ใช้บังคับกับลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวข้องกับงานบ้าน เพราะถือว่ามีสภาพการจ้างงานและการทำงานแตกต่างจากลูกจ้างโดยทั่วไป

3. ไม่ใช้บังคับกับงานเกษตรกรรม ซึ่งได้แก่ งานเพาะปลูก, งานประมง, งานป่าไม้ และงานเลี้ยงสัตว์ ซึ่งการไม่บังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำกับงานเกษตรกรรมนั้น สังคิต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่าอาจจะเนื่องมาจาก โดยทั่วไปแล้วค่าจ้างของลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมจะต่ำกว่าค่าจ้างของลูกจ้างในภาค



อุตสาหกรรม นอกจากนั้น การบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำกับลูกจ้างในภาคเกษตรก็กระทำได้ยาก<sup>8</sup>

### 3. การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2516 - 2538

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยที่ผ่านมา เราจะพบว่าตั้งแต่พ.ศ. 2516-2538 มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำทั้งสิ้น 24 ครั้ง โดยคณะกรรมการค่าจ้างทั้งสิ้น 11 ชุด ซึ่งการพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละครั้งนั้นเกิดจากสาเหตุและมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันออกไป โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดตั้งแต่พ.ศ. 2516-2538 แสดงในตารางที่ 2.1

---

<sup>8</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์, "บรรทัดฐานในการกำหนดและการปรับค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย," ใน เศรษฐกิจไทย : สู่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 16-2.

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด ( บาท )	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
1	12	14 กพ. 16	17 เมย. 16	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 2
2	16	30 พย. 16	1 มค. 17	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 3
3	20	13 มิย. 17	14 มิย. 17	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 5
4	18	1 สค. 17	1 ตค. 17	จังหวัดในภาคกลาง ภาคใต้และ อีก 4 จังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ อุตรดิตถ์ นครราชสีมา ขอนแก่น และอุบลราชธานี	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ และ 7
	16	1 สค. 17	1 ตค. 17	จังหวัดในภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 6 และ 7
5	25	1 ตค. 17	16 มค. 18	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 6 และ 7
6	28	23 สค. 20	1 ตค. 20	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 8

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 (ต่อ)

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด ( บาท )	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
	21	23 สค. 20	1 ตค. 20	จังหวัดในภาคกลาง ( ยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี สมุทรสาครและนครปฐม ) และ จังหวัดในภาคใต้	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 8
	19	23 สค. 20	1 ตค. 20	จังหวัดในภาคเหนือและภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 8
7	19	26 สค. 20	1 ตค. 20	จังหวัดพะเยา	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 9
8	35	30 สค. 21	1 ตค. 21	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 9
	28	30 สค. 21	1 ตค. 21	จังหวัดในภาคกลาง ( ยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และ นครปฐม ) และจังหวัดในภาคใต้	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 9
	25	30 สค. 21	1 ตค. 21	จังหวัดในภาคเหนือและภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 9
9	45	5 กย. 22	1 ตค. 22	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 10
	38	5 กย. 22	1 ตค. 22	จังหวัดในภาคกลาง ( ยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และ นครปฐม ) และจังหวัดในภาคใต้	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 10

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 (ต่อ)

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด ( บาท )	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
10	35	5 กย. 22	1 ตค. 22	จังหวัดในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ยกเลิกโดยประกาศฉบับที่ 10
	54	1 กย. 23	1 ตค. 23	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม	ยกเลิกโดยประกาศฉบับที่ 11
	47	1 กย. 23	1 ตค. 23	จังหวัดในภาคกลาง ( ยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาครและนครปฐม ) และจังหวัดในภาคใต้	ยกเลิกโดยประกาศฉบับที่ 11
11	44	1 กย. 23	1 ตค. 23	จังหวัดในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ยกเลิกโดยประกาศฉบับที่ 11
	61	15 กย. 24	1 ตค. 24	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงา ภูเก็ต ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมาและเชียงใหม่	ยกเลิกโดยประกาศฉบับที่ 13
	52	15 กย. 24	1 ตค. 24	จังหวัดในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ( ยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงา ภูเก็ต ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา เชียงใหม่ )	ยกเลิกโดยประกาศฉบับที่ 13

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 (ต่อ)

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด ( บาท )	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
12	52	23 กย. 25	27 กย. 25	จังหวัดมุกดาหาร	เนื่องจากได้มีพระ ราชบัญญัติตั้ง จังหวัด มุกดาหาร พ.ศ. 2525
13	64	30 กย. 25	1 ตค. 25	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงา ภูเก็ต	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 14
	61	30 กย. 25	1 ตค. 25	จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 14
	52	30 กย. 25	1 ตค. 25	จังหวัดในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้ ( ยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงา ภูเก็ต ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมาและเชียงใหม่ )	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 14
14	66	29 กย. 26	1 ตค. 26	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงาและภูเก็ต	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 15
	63	29 กย. 26	1 ตค. 26	จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 15

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 (ต่อ)

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด ( บาท )	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
	56	29 กย. 26	1 ตค. 26	จังหวัดในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาค ใต้( ยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงา ภูเก็ต ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมาและเชียงใหม่ )	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 15
15	70	21 ธค. 27	1 มค. 28	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงาและภูเก็ต	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 16
	65	21 ธค. 27	1 มค. 28	จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่	ยกเลิกโดยประกาศ ฉบับที่ 16
	59	21 ธค. 27	1 มค. 28	จังหวัดในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและ ภาคใต้ ( ยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงา ภูเก็ต ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่ )	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 16
16	73	14 พย. 29	1 เมย. 30	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงาและภูเก็ต	ยกเลิกโดย - ประกาศฉบับที่ 17
	67	14 พย. 29	1 เมย. 30	จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 17



ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 (ต่อ)

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด ( บาท )	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
	61	14 พย. 29	1 เมย. 30	จังหวัดในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและ ภาคใต้ ( ยกเว้น กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม ระนอง พังงา ภูเก็ต ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมาและ เชียงใหม่ )	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 17
17	76	12 ธค. 31	1 มค. 32	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี สมุทรสาคร ปทุมธานี และนครปฐม	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 18
	73	12 ธค. 31	1 มค. 32	ระนอง พังงาและภูเก็ต	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 18
	69	12 ธค. 31	1 มค. 32	ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 18
	63	12 ธค. 31	1 มค. 32	จังหวัดที่เหลืออีก 60 จังหวัด	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 18
	78	12 ธค. 31	1 เมย. 32	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี สมุทรสาคร ปทุมธานี และนครปฐม	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 18
	75	12 ธค. 31	1 เมย. 32	ระนอง พังงาและภูเก็ต	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 18
	70	12 ธค. 31	1 เมย. 32	ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 18

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 (ต่อ)

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด ( บาท )	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
18	65	12 ธค. 31	1 เมย. 32	จังหวัดที่เหลืออีก 60 จังหวัด	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 18
	90	16 มีค. 33	1 เมย. 33	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี สมุทรสาคร ปทุมธานี นครปฐม และภูเก็ต	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 19
	84	16 มีค. 33	1 เมย. 33	ระนองและพังงา	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 19
19	79	16 มีค. 33	1 เมย. 33	สระบุรี ชลบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 19
	74	16 มีค. 33	1 เมย. 33	จังหวัดที่เหลืออีก 60 จังหวัด	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 19
	100	18 กพ. 34	1 เมย. 34	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐมและภูเก็ต	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 20
	93	18 กพ. 34	1 เมย. 34	ระนอง และพังงา	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 20
	88	18 กพ. 34	1 เมย. 34	สระบุรี ชลบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 20
20	82	18 กพ. 34	1 เมย. 34	จังหวัดที่เหลืออีก 60 จังหวัด	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 20
	115	22 มีค. 35	1 เมย. 35	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐมและภูเก็ต	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 22

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 (ต่อ)

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด ( บาท )	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
21	107	22 มี.ค. 35	1 เม.ย. 35	ระนอง และพังงา	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 22
	101	22 มี.ค. 35	1 เม.ย. 35	สระบุรี ชลบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 22
	94	22 มี.ค. 35	1 เม.ย. 35	จังหวัดที่เหลืออีก 60 จังหวัด	ยกเลิกโดย ประกาศฉบับที่ 22
		23 พ.ย. 35	1 ม.ค. 36		ยกเลิกความในข้อ 8 ของประกาศ ฉบับที่ 20 และให้ ใช้ความต่อไปนี้ แทน ข้อ 8 ห้ามมิ ให้นายจ้างจ่ายค่า จ้างเป็นเงินแก่ ลูกจ้างน้อยกว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
22	125	17 มี.ค. 36	1 เม.ย. 36	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐมและภูเก็ต	
	110	17 มี.ค. 36	1 เม.ย. 36	ระนอง พังงา สระบุรี ชลบุรี นครราชสีมาและเชียงใหม่	
	102	17 มี.ค. 36	1 เม.ย. 36	จังหวัดที่เหลืออีก 60 จังหวัด	

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 (ต่อ)

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด (บาท)	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
1 *	102	7 กพ. 37	7 กพ. 37	จังหวัด สระแก้ว อ่างนาจเจริญ และหนองบัวลำภู	ยกเลิกโดย ประกาศกระทรวง แรงงานและ สวัสดิการสังคม ฉบับที่ 2
2	132	21 มีค. 37	1 เมย. 37	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐมและภูเก็ต	ยกเลิกโดย ประกาศกระทรวง แรงงานและ สวัสดิการสังคม ฉบับที่ 3
3	116	21 มีค. 37	1 เมย. 37	ระนอง พังงา สระบุรี ชลบุรี นครราชสีมาและเชียงใหม่	
	108	21 มีค. 37	1 เมย. 37	จังหวัดที่เหลืออีก 63 จังหวัด	
	135	27 กย. 37	1 ตค. 37	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐมและภูเก็ต	
	118	27 กย. 37	1 ตค. 37	ระนอง พังงา สระบุรี ชลบุรี นครราชสีมาและเชียงใหม่	
	110	27 กย. 37	1 ตค. 37	จังหวัดที่เหลืออีก 63 จังหวัด	

หมายเหตุ : \* เนื่องจาก ปลายปี 2536 มีการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น จึงได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง มาสังกัดกระทรวงแรงงาน ฯ และมีการออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ตารางที่ 2.1 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการบังคับใช้ตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 (ต่อ)

ฉบับที่	อัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่กำหนด (บาท)	วันที่ ประกาศ ใช้	วันที่ บังคับ ใช้	เขตท้องที่ที่บังคับใช้	หมายเหตุ
4	145  126  118	26 พค. 38	1 กค. 38	กรุงเทพฯ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐมและภูเก็ต  ระนอง พังงา สระบุรี ชลบุรี นครราชสีมาและเชียงใหม่ จังหวัดที่เหลืออีก 63 จังหวัด	ยกเลิกโดย ประกาศกระทรวง แรงงานและ สวัสดิการสังคม ฉบับที่ 4

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง

เมื่อพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยที่ผ่านมาในช่วงพ.ศ. 2516-2538 จะพบว่า การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยไม่มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนว่าจะพิจารณาปรับเมื่อใด ซึ่งแตกต่างจากประเทศต่าง ๆ ที่ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น ประเทศอาร์เจนตินา, ออสเตรเลีย, เบลเยียม, บราซิล, ชิลี, ฝรั่งเศส, ลักเซมเบิร์ก, เนเธอร์แลนด์ และอูรุกวัย ซึ่งจะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำปีละ 2 ครั้งหรือมากกว่านั้น หรือประเทศคอสตาริกา, เอกวาดอร์, อิหร่าน, ญี่ปุ่น, เม็กซิโก, เปรู, โปรตุเกส, ตุรกี, และสหราชอาณาจักร ซึ่งจะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำปีละครั้ง<sup>9</sup> โดยหลักเกณฑ์สำคัญที่กำหนดระยะเวลาในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำคือ อัตราเงินเฟ้อ ทั้งนี้สำหรับประเทศไทยนั้น ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่แน่นอนว่าจะปรับบ่อยครั้งเพียงใด แต่กำหนดไว้เพียงว่า การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำ อาจจะพิจารณาเมื่อนายจ้างหรือลูกจ้างเรียกร้องให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณา หรืออาจจะเกิดจากการเห็น

<sup>9</sup> Gerald Starr, *Minimum Wage Fixing*, (ILO Geneva, 1981), P. 120-121.

ชอบของคณะกรรมการค่าจ้างเมื่อเห็นสมควรให้พิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำ แต่อย่างไรก็ตาม การปรับค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยที่ผ่านมา โดยส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นเมื่อฝ่ายลูกจ้างเรียกร้องให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งตั้งแต่พ.ศ. 2516 - 2538 ประเทศไทยมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั้งสิ้น 24 ครั้ง ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วการปรับค่าจ้างขั้นต่ำจะกระทำกันทุกปี แต่เนื่องมาจากเหตุผลทางด้านเงินเฟ้อ จึงทำให้บางปี มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำถึง 2 ครั้ง คือ ปี 2517, 2532 และ 2537 ในขณะที่บางปีไม่มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเลย คือ ปี 2519, 2527, 2529 และ 2531 ซึ่งในช่วงพ.ศ. 2516-2526 การปรับค่าจ้างขั้นต่ำมักจะกระทำในเดือนตุลาคม แต่ตั้งแต่พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา การปรับค่าจ้างขั้นต่ำมักจะกระทำในเดือนเมษายน โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระยะแรกนั้น ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน 2516 กำหนดให้บังคับใช้เฉพาะในเขตกรุงเทพ ฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี เท่านั้น และตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้ทั่วประเทศ โดยยึดถือเกณฑ์ภูมิภาคเป็นหลักในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวคือ จะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีความแตกต่างกันไปตามสภาพทางเศรษฐกิจและค่าครองชีพของแต่ละภูมิภาค โดยในช่วงปีพ.ศ. 2516-2518 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดนั้นจะครอบคลุมลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน รวม 3 คน โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งออกประกาศเมื่อวันที่ 16 เมษายน 2515 (ข้อ 6) ได้ระบุไว้ว่า<sup>10</sup>

“ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งลูกจ้างควรจะได้รับโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน ให้ดำรงชีพอยู่ได้ตามปกติวิสัย เช่นเดียวกับคนทั่วไปในสังคม ”

ซึ่งความหมายของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวมีความหมายใกล้เคียงกับความหมายสากลมาก โดย “ ค่าจ้างขั้นต่ำ ” ตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หมายถึง ค่าจ้างที่พอที่จะช่วยให้คนงานไร้ฝีมืออยู่ได้ตามอัตราชีพจรและบุตรอีก 2 คน อย่างไรก็ตาม ในปี 2518 ความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวได้ถูกยกเลิก และให้ใช้ข้อความในข้อ 2 แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2518 แทน ซึ่งระบุไว้ว่า<sup>11</sup>

<sup>10</sup> สำนักงานวิชาการแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, “การสัมมนาเชิงประจักษ์พิจารณา เรื่อง ทิศทางค่าจ้างของประเทศ,” 2538.

<sup>11</sup> ดร. วิจิตรา พึ่งศักดิ์, *รวมกฎหมายแรงงาน* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 80.



“ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายค่าจ้างของประเทศ และมีอำนาจหน้าที่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งลูกจ้างคนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ”

ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2519 เป็นต้นไป

ดังนั้น ตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นในประเทศไทย จึงเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ครอบคลุมลูกจ้างเพียงคนเดียว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขหรือความหมายของค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวจากอัตราที่เพียงพอสำหรับลูกจ้าง 1 คน และสมาชิกในครอบครัวอีก 2 คน รวมเป็น 3 คน มาเป็นอัตราที่เพียงพอสำหรับตัวลูกจ้างเพียงคนเดียวนั้น แสดงให้เห็นว่า นายจ้างมีอำนาจต่อรองหรือมีอิทธิพลในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมากกว่าลูกจ้าง จึงส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย

นอกจากนั้น หากพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ เราจะพบว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ผ่านมา ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และรูปแบบที่ชี้ชัดว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นในแต่ละปีนั้นกำหนดมาจากอะไร เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล แตกต่างกัน กล่าวคือ ฝ่ายนายจ้างจะให้ความสำคัญกับความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง, ฝ่ายลูกจ้างจะให้ความสำคัญกับความจำเป็นในการครองชีพ ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจ เช่น อัตราเงินเฟ้อ, อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และผลกระทบของการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ เป็นต้น ซึ่งความแตกต่างในหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าว โดยเฉพาะความแตกต่างในหลักเกณฑ์ระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างนั้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยในแต่ละครั้งมีลักษณะเป็นการเจรจาต่อรอง (Negotiation) ระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง (โดยมีฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้คอยประสานผลประโยชน์) ซึ่งส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นไม่ได้ถูกกำหนดจากการพิจารณาข้อเท็จจริงทางด้านต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำได้กำหนดไว้ ซึ่งอาจทำให้การปรับค่าจ้างขั้นต่ำก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมได้

#### 4. ทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย

ทฤษฎีว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างได้รับการพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ โดยวิวัฒนาการของทฤษฎีค่าจ้างตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน<sup>12</sup> มีดังนี้คือ

##### 4.1 ทฤษฎีราคายุติธรรม (The just price theory)

จัดว่าเป็นทฤษฎีที่เก่าแก่ที่สุดที่ยังคงมีบทบาทอยู่ในปัจจุบัน ค่าจ้างตามแนวคิดของทฤษฎีนี้จะถูกกำหนดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล โดยการกำหนดค่าจ้างดังกล่าวจะใช้หลักการเดียวกันกับหลักการที่ใช้ในการควบคุมราคาสินค้าโดยทั่วไปที่เรียกว่า “หลักราคายุติธรรม” ซึ่งถือว่าเป็นราคาที่เหมาะสมและถูกต้องตามศีลธรรมจรรยา ในการกำหนด “ราคายุติธรรม” สำหรับสินค้าต่าง ๆ จะถือว่าเป็นราคายุติธรรมเป็นราคาที่เพียงพอที่จะทำให้สินค้าชนิดหนึ่งชนิดใดมีการผลิตออกมาขายได้อย่างต่อเนื่อง โดยต้องไม่เป็นราคาที่ทำให้ผู้ผลิตมีกำไรล้นเหลือ หรือขาดทุนจนต้องเลิกกิจการไป เมื่อมีการนำเอาหลักเกณฑ์ของ “ราคายุติธรรม” มาใช้ในการกำหนด “ค่าจ้างยุติธรรม” จึงทำให้ค่าจ้างยุติธรรมก็คือ ค่าจ้างที่เพียงพอที่จะทำให้แรงงานฝีมือเสรีสามารถผลิตบริการออกมาอย่างต่อเนื่องได้ ดังนั้น ค่าจ้างจึงถูกกำหนดขึ้น ณ ระดับที่คาดว่าจะทำให้แรงงานฝีมือเสรีดำรงชีวิตอยู่และเลี้ยงดูครอบครัวโดยที่สามารถคงบริการการผลิตของตนเองไว้ได้ต่อไป แต่ค่าจ้างนั้นจะต้องไม่สูงเกินไปจนทำให้แรงงานสามารถปรับปรุงสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของตนขึ้นไปได้ และก็ต้องไม่ต่ำเกินไปจนทำให้สถานภาพดังกล่าวของแรงงานต่ำลง ซึ่งในปัจจุบันแนวคิดดังกล่าวก็ยังคงมีอิทธิพลอยู่บ้าง ดังจะเห็นได้จากนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับค่าจ้างโดยรัฐบาลที่สำคัญคือ การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายเป็นต้น

##### 4.2. ทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพ (Subsistence wage theory) หรือ กฎเหล็กแห่งค่าจ้าง (The Iron Law of Wage)

ตามแนวคิดของทฤษฎีดังกล่าวมีความเชื่อว่า แรงงานมีแนวโน้มที่จะได้รับค่าจ้างเพียงจำนวนเท่าที่จำเป็นจะเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว ให้สามารถมีลูกหลานสืบต่อไปสำหรับเป็นกำลังแรงงานที่เพียงพอแก่สังคมในอนาคตเท่านั้น ดังนั้น หากค่าจ้างสูงเกินกว่าระดับพอประทังชีพ ประชากรที่เป็นชนชั้นแรงงานก็จะเพิ่มขึ้น ทำให้ปริมาณการเสนอขายแรงงานที่มากขึ้นนั้นค่อย ๆ ดึงเอาค่าจ้างลงมาสู่ระดับพอประทังชีพเช่นเดิม แต่หากค่าจ้างต่ำกว่าระดับพอประทังชีพ ก็จะเป็นอยู่ได้ไม่นานนัก เพราะปริมาณเสนอขายแรงงานจะลดลงด้วยโรคภัยไข้เจ็บ, การขาดอาหาร และอัตราการเกิดต่ำ จน

<sup>12</sup> สุณี ฆัตราคม, ค่าจ้างและทฤษฎีค่าจ้าง, (มหาวิทยาลัยรามคำแหง:2525), หน้า 14

อัตราค่าจ้างค่อย ๆ สูงขึ้นมาถึงระดับพอประทังชีพอีก ดังนั้น ทฤษฎีค่าจ้างระดับพอประทังชีพนี้จึงเป็นการพิจารณาวิเคราะห์ปรากฏการณ์ของค่าจ้างจากด้านการเสนอขาย ของตลาดแรงงานเพียงด้านเดียวเท่านั้น และถือว่าการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงในอัตราความเจริญเติบโตของประชากรชนชั้นแรงงานจะเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้ค่าจ้างมีแนวโน้มเท่ากับระดับพอประทังชีพเสมอ

ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ดั้งเดิม เช่น Adam Smith เห็นว่าอัตราค่าจ้างจะลดลงเข้าสู่ระดับพอประทังชีพก็ต่อเมื่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะชะงักงัน ( Stationary State ) เป็นเวลานานเท่านั้น โดยเห็นว่าค่าจ้างขึ้นกับการเสนอซื้อ ( Demand ) และการเสนอขาย ( Supply ) ของแรงงานในระบบเศรษฐกิจ และนายจ้างจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดค่าจ้างมากกว่าสภาพแรงงาน เนื่องจากมีการจัดองค์การและอำนาจต่อรองที่ดีกว่าลูกจ้าง นอกจากนี้ Ricardo เห็นว่าค่าจ้างจะผันแปรขึ้นลงขึ้นกับสาเหตุ 2 ประการคือ การเสนอซื้อและเสนอขายแรงงาน และการเปลี่ยนแปลงในราคาสินค้าที่เงินในรูปแบบค่าจ้างถูกนำไปซื้อ ซึ่ง Ricardo ได้สนับสนุนให้มีตลาดแรงงานเสรีโดยเห็นว่าค่าจ้างควรปล่อยให้ถูกกำหนดโดยการแข่งขันอย่างเสรีในตลาดและไม่ควรถูกควบคุมหรือแทรกแซง โดยเห็นว่าการพยายามปรับปรุงสภาพของแรงงานโดยการขึ้นค่าจ้างจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นในความทุกข์ยากเมื่อจำนวนแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ( เนื่องจากรายได้สูงขึ้น ) เกินกว่าสิ่งที่ใช้เลี้ยงชีพ ( เช่น อาหาร )

### 4.3 ทฤษฎีกองทุนค่าจ้าง ( Wages fund theory )

ทฤษฎีนี้จะกล่าวถึงค่าจ้างในลักษณะราคาตลาด<sup>13</sup> ( Market wage ) ของแรงงานเท่านั้น ซึ่งค่าจ้างตลาดนี้จะขึ้นกับการเสนอซื้อและการเสนอขาย โดยการเสนอนั้นขึ้นกับจำนวนประชากรที่เป็นชนชั้นแรงงาน ส่วนการเสนอซื้อแรงงานขึ้นกับขนาดของกองทุนค่าจ้าง ( Wages fund ) ซึ่งกองทุนค่าจ้างนั้นถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกองทุนหมุนเวียน ( Circulating capital ) ซึ่งผู้ประกอบการถือไว้โดยสะสมมาจากการดำเนินการผลิตในปีก่อน ๆ ผู้ประกอบการจะใช้ทุนหมุนเวียนนี้ส่วนหนึ่งเพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและวัสดุจ่ายค่าเช่าและดอกเบี้ย อีกส่วนหนึ่ง ( คือกองทุนค่าจ้าง ) จะนำไปใช้เพื่อจ้างแรงงาน ดังนั้นปริมาณของกองทุนค่าจ้างที่ถูกจัดสรรไว้ล่วงหน้ารวมกับปริมาณแรงงานที่จะถูกจ้างจะเป็นตัวกำหนดราคาตลาดของแรงงานในแต่ละระยะการทำงาน

<sup>13</sup> หมายถึง ราคาที่จ่ายให้แก่แรงงานจริง ซึ่งขึ้นกับการเสนอซื้อและการเสนอขายแรงงานในขณะใดขณะหนึ่ง

#### 4.4 ทฤษฎีผู้ได้สิทธิส่วนเหลือ ( Residual claimant theory )

อธิบายว่า ถ้าแรงงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยไม่ได้มีการใช้ที่ดินหรือทุนมากขึ้นในการเพิ่มผลผลิตแล้ว ผลผลิตส่วนที่เพิ่มขึ้นนั้นก็จะไปเพิ่มในส่วนเหลือ ซึ่งจะใช้สำหรับจ่ายให้แรงงานโดยไม่จำเป็นต้องไปเพิ่มให้แก่เจ้าของที่ดินและทุน เนื่องจากไม่ได้ใช้ปัจจัยเหล่านั้นเพิ่มขึ้น ดังนั้นแรงงานจึงสามารถปรับปรุงสภาพของตนเองได้โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตของตนเอง

#### 4.5 ทฤษฎีมูลค่าส่วนเกินและการเอาเปรียบแรงงาน ( Surplus value and exploitation theory of wages )

ทฤษฎีนี้เห็นว่ามูลค่าที่แท้จริงของสินค้าทุกชนิดก็คือต้นทุนแรงงานที่ใช้ในการผลิตสินค้าขึ้นมา โดยได้อธิบายว่าในการกำหนดค่าจ้างนั้น ผู้ประกอบการจะรวมเอามูลค่าที่ก่อให้เกิดขึ้นโดยแรงงานเข้าไว้ แต่จะจ่ายให้แรงงานน้อยกว่ามูลค่าของสินค้าที่แรงงานก่อให้เกิดขึ้น คือ จ่ายให้เพียงระดับที่แรงงานพอประทังชีพอยู่ได้เท่านั้น มูลค่าของผลผลิตส่วนเหลือจากการจ่ายให้แก่แรงงานนั้นเรียกว่า “มูลค่าส่วนเกิน” ซึ่งจะถูกนำไปแบ่งเป็นค่าเช่า, ดอกเบี้ยและกำไร ทั้ง ๆ ที่มูลค่าส่วนเกินนี้เป็นมูลค่าที่แรงงานก่อให้เกิดขึ้น การที่ผู้ประกอบการเอามูลค่าส่วนเกินนี้ไปจึงเป็นการเอาเปรียบ ( Exploitation ) กล่าวคือเนื่องจากในระบบทุนนิยม แรงงานต้องขึ้นกับนายทุนในเรื่องการกำหนดค่าจ้างและการจ้างงาน เนื่องจากนายทุนเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต ทำให้มีอำนาจต่อรองมากกว่าแรงงานมากและอยู่ในฐานะที่จะสามารถจ่ายอัตราค่าจ้างแก่คนงานต่ำกว่ามูลค่าของผลผลิตที่แรงงานก่อให้เกิดขึ้นได้

#### 4.6 ทฤษฎีผลิตภาพเพิ่ม ( The Marginal productivity theory )

นักเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิกคือ John B. Clark และ Alfred Marchall ได้พยายามอธิบายเกี่ยวกับค่าจ้างและผลตอบแทนจากปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ในรูปของทฤษฎีผลิตภาพเพิ่มของปัจจัยการผลิต จากทฤษฎีดังกล่าว Clark ได้ชี้ให้เห็นว่าอัตราค่าจ้างสามารถที่จะกำหนดได้โดยมีข้อสมมติดังนี้คือ 1) ระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นระบบแข่งขันเสรี ตลาดสินค้าและตลาดปัจจัยการผลิตมีการแข่งขันสมบูรณ์ ราคาของสินค้าและราคาปัจจัยการผลิตเกิดจากอุปสงค์และอุปทานในตลาดแข่งขัน 2) จำนวนของปัจจัยการผลิตแต่ละชนิดมีจำนวนจำกัด กรรมวิธีและเทคนิคการผลิตไม่เปลี่ยนแปลง ตลอดจรรยาบรรณของผู้บริโภคยังคงเดิม 3) ปัจจัยคงที่บางอย่าง เช่น เครื่องจักร ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ และ 4) สมมติให้จำนวนคนงานเปลี่ยนแปลงได้เท่านั้นและถือว่าคนงานเหล่านั้นมีความสามารถเหมือนกัน ไม่มีความแตกต่างกันในคุณภาพและอาชีพ อย่างไรก็ตามในความเป็นจริงแล้ว แรงงานมีคุณภาพต่างกันไปตามอาชีพและอุตสาหกรรม ดังนั้นจึงมักจะมีความแตกต่างกันไปตามอาชีพ, คุณภาพและประเภทของอุตสาหกรรมด้วย การวิเคราะห์ค่าจ้างตามทฤษฎีผลิตภาพเพิ่มจึง

สามารถแบ่งตามอาชีพและประเภทของอุตสาหกรรมได้ด้วย ซึ่งจากข้อสมมติดังกล่าวจึงทำให้เราสามารถกำหนดอัตราค่าจ้างดุลยภาพซึ่งกำหนดจากอุปสงค์และอุปทานของแรงงานได้

#### 4.7 ทฤษฎีการต่อรองค่าจ้าง ( Bargaining theory of wages )

เป็นทฤษฎีที่อธิบายกลไกในการกำหนดค่าจ้างในระยะสั้นในระบบเศรษฐกิจ ผู้สนับสนุนทฤษฎีนี้เชื่อว่า ค่าจ้างในระยะสั้นโดยปกติจะถูกกำหนดโดยกระบวนการต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในตลาดแรงงาน โดยในช่วงเริ่มต้นพัฒนาอุตสาหกรรม การต่อรองจะอยู่ในรูปการต่อรองตัวต่อตัวระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ต่อมาเมื่ออุตสาหกรรมพัฒนามากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างต่างก็มีการรวมตัวกันในฝ่ายของตน จัดตั้งเป็นองค์การและรวมตัวกันสร้างอำนาจต่อรอง ซึ่งเมื่อมีการสร้างอำนาจต่อรองมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่เสมอในการกำหนดค่าจ้าง ทั้งนี้เพื่อสร้างความสงบสุขขึ้นในสังคม ซึ่งหากพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของไทย เราจะพบว่าการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำมีลักษณะเป็นการเจรจาต่อรอง โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เกิดจากการเจรจาต่อรองระหว่างสองฝ่าย ไม่ได้เป็นอัตราค่าจ้างที่มีความเป็นธรรมหรือสอดคล้องกับประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานเสมอไป และไม่ได้กำหนดโดยยึดหลักเกณฑ์ทางด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในการเจรจาต่อรอง นายจ้างจะมีอัตราค่าจ้างสูงสุดอัตราหนึ่งอยู่ในใจ ซึ่งนายจ้างไม่ต้องการที่จะจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่าอัตราดังกล่าว แต่อยากที่จะจ่ายค่าจ้างให้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างสูงสุดดังกล่าวให้มากที่สุด ในขณะที่ลูกจ้างก็จะมีอัตราค่าจ้างที่ต่ำสุดอยู่ในใจ ซึ่งลูกจ้างจะไม่ยอมรับค่าจ้างที่ต่ำกว่าอัตราดังกล่าวเช่นกัน โดยจะพยายามทำให้ได้ค่าจ้างที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างที่ต่ำสุดมากที่สุด ดังนั้น การที่นายจ้างมีการกำหนดขีดจำกัดขั้นสูงสุดและลูกจ้างมีการกำหนดขีดจำกัดขั้นต่ำสุดดังกล่าว จึงทำให้อัตราค่าจ้างที่เกิดขึ้นจริงอยู่ในช่วงดังกล่าว ซึ่งเรียกว่า “เขตโต้แย้ง” (Disputed territory) แต่อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างที่เกิดขึ้นจริงจะตกอยู่ในส่วนใดของช่วงดังกล่าวนั้น ขึ้นกับอำนาจต่อรองหรือความเข้มแข็งของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างเป็นสำคัญ

#### 5. โครงสร้างค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย

การศึกษาโครงสร้างค่าจ้างขั้นต่ำ จะศึกษาโดยการเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างของค่าจ้างขั้นต่ำระหว่างเขตต่าง ๆ รวมทั้งเปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราเงินเฟ้อและอัตราการเปลี่ยนแปลงของผลผลิตของแรงงาน ทั้งนี้เพื่อแสดงให้เห็นผลของการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำที่อาจจะมีต่อการสูงขึ้นของระดับราคาสินค้า ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาเงินเฟ้อ

หากพิจารณาการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย เราจะพบว่าในช่วง 23 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2516-2538) การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย จะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพียงอัตรา

เดียว สำหรับใช้บังคับกับทุก ๆ อุตสาหกรรม แต่จะกำหนดให้มีความแตกต่างกันไปตามท้องถิ่นหรือภูมิภาค โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ประกาศใช้ครั้งแรกในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516 ซึ่งกำหนดให้ครอบคลุมเพียง 4 จังหวัดเท่านั้น คือ จังหวัดกรุงเทพฯ ฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี ต่อมา เนื่องจากมีการรวมตัวกันของลูกจ้างในจังหวัดนครปฐมและสมุทรสาคร เรียกร้องให้ขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่จังหวัดดังกล่าว ดังนั้น ในวันที่ 13 มิถุนายน 2517 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยขยายขอบเขตการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำออกเป็น 6 จังหวัด คือ จังหวัดกรุงเทพฯ ฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม ซึ่งการขยายขอบเขตการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำในครั้งนี้ ส่งผลให้ลูกจ้างในเขตจังหวัดอื่น ๆ รวมตัวกันเรียกร้องให้รัฐบาลขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำออกไปทั่วประเทศ คณะกรรมการค่าจ้างจึงพิจารณาแนวทางที่จะกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ใช้บังคับทั่วประเทศ ในที่สุด จึงกำหนดให้ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราที่แตกต่างกันตามค่าครองชีพของแต่ละท้องถิ่น โดยในวันที่ 1 สิงหาคม 2517 กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย แบ่งเขตการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำออกเป็น 3 เขต ได้แก่ เขตที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดกรุงเทพฯ ฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม เขตที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดในภาคกลางและภาคใต้ และเขตที่ 3 ประกอบด้วย จังหวัดในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างได้ใช้การแบ่งเขตดังกล่าวเรื่อยมา จนกระทั่ง ในปี 2524 คณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดให้จังหวัดสำคัญในภูมิภาค 7 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา เชียงใหม่ ระนอง พังงา และภูเก็ต มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับเขตที่ 1 แต่การแบ่งเขตการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำยังคงแบ่งออกเป็น 3 เขตเช่นเดิม ต่อมาในปี 2532 คณะกรรมการค่าจ้างได้แบ่งเขตการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ โดยแบ่งเขตออกเป็น 4 เขต คือ เขตที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดกรุงเทพฯ ฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม เขตที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดระนอง พังงาและภูเก็ต เขตที่ 3 ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมาและเชียงใหม่ และเขตที่ 4 ได้แก่ จังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือ 60 จังหวัดในภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี 2533 คณะกรรมการค่าจ้างยังคงแบ่งเขตการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำออกเป็น 4 เขต แต่ได้นำเอาจังหวัดภูเก็ตเข้าไปรวมไว้ในเขตที่ 1 ในเขตที่ 2 จึงเหลือเพียงจังหวัดระนองและพังงาเท่านั้น และตั้งแต่นั้นปี 2536 จนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการค่าจ้างได้แบ่งเขตการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเหลือเพียง 3 เขตเท่านั้น คือ เขตที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดกรุงเทพฯ ฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐมและภูเก็ต เขตที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา เชียงใหม่ ระนองและพังงา และเขตที่ 3 ประกอบด้วย จังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือ 60 จังหวัดในภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาโครงสร้างค่าจ้างขั้นต่ำนี้จะทำการศึกษาโดยเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำระหว่างเขตต่าง ๆ ในช่วงพ.ศ. 2525-2538 ซึ่งจะแบ่งเขตการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำออกเป็น 4 เขต คือ เขตที่ 1 ประกอบด้วย จังหวัดกรุงเทพฯ ๙ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม เขตที่ 2 ประกอบด้วย จังหวัดระนอง พังงาและภูเก็ต เขตที่ 3 ประกอบด้วย จังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่ และเขตที่ 4 ประกอบด้วย จังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือ 60 จังหวัด ในภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หากพิจารณาดูตารางที่ 2.2 ซึ่งแสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยในเขตต่าง ๆ และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั่วประเทศ ตั้งแต่พ.ศ.2525-2538

---

ในปี 2537 เนื่องจากได้มีการจัดตั้งจังหวัดใหม่ 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสระแก้ว อำนาจเจริญ และหนองบัวลำภู คณะกรรมการค่าจ้างจึงกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดดังกล่าวให้เท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือในภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงทำให้จำนวนจังหวัดในเขตที่ 4 เพิ่มขึ้นเป็น 63 จังหวัด

ตารางที่ 2.2 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ย\* ในเขตต่าง ๆ และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั่วประเทศ\*\*  
ตั้งแต่พ.ศ. 2525-2538

บาท : วัน

พ.ศ.	เขตที่ 1 <sup>1/</sup>	เขตที่ 2 <sup>2/</sup>	เขตที่ 3 <sup>3/</sup>	เขตที่ 4 <sup>4/</sup>	เฉลี่ยทั่วประเทศ
2525	61.75 (10.8)	61.75 (22.3)	61.00 (26.4)	52.00 (13.0)	53.72 (11.7)
2526	64.50 (4.5)	64.50 (4.5)	61.50 (0.8)	53.00 (1.9)	54.88 (2.2)
2527	66.00 (2.3)	66.00 (2.3)	63.00 (2.4)	56.00 (5.7)	57.61 (5.0)
2528	70.00 (6.1)	70.00 (6.1)	65.00 (3.2)	59.00 (5.4)	60.68 (5.8)
2529	70.00 (0.0)	70.00 (0.0)	65.00 (0.0)	59.00 (0.0)	60.68 (0.0)
2530	72.25 (3.2)	72.25 (3.2)	66.50 (2.3)	60.50 (2.5)	62.28 (2.6)
2531	73.00 (1.0)	73.00 (1.0)	67.00 (0.8)	61.00 (0.8)	62.81 (0.9)
2532	77.50 (6.2)	74.50 (2.1)	69.75 (4.1)	64.50 (5.7)	66.27 (5.5)
2533	87.00 (12.3)	83.25 (11.7)	76.75 (10.0)	71.75 (11.2)	73.75 (11.3)
2534	97.50 (12.1)	92.75 (11.4)	85.75 (11.7)	80.00 (11.5)	82.27 (11.6)
2535	111.25 (14.1)	106.25 (14.6)	97.75 (14.0)	91.00 (13.8)	93.66 (13.8)
2536	122.50 (10.1)	113.75 (7.1)	107.75 (10.2)	100.00 (9.9)	102.84 (9.8)
2537	131.00 (6.9)	120.25 (5.7)	115.00 (6.7)	107.00 (7.0)	109.84 (6.8)
2538	140.00 (6.9)	128.00 (6.4)	122.00 (6.1)	114.00 (6.5)	117.03 (6.5)
เฉลี่ยต่อปี	88.88 (6.9)	85.45 (7.0)	80.27 (7.1)	73.48 (6.8)	75.59 (6.7)

หมายเหตุ: \* คำนวณเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยจำนวนเดือนที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลบังคับใช้ในแต่ละปี

\*\* คำนวณเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยจำนวนเดือนที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลบังคับใช้ในแต่ละปี

แล้วนำมาเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยจำนวนจังหวัดที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลบังคับใช้ในแต่ละเขต

1/ ประกอบด้วยจังหวัดกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร นครปฐม

2/ ประกอบด้วยจังหวัดระนอง พังงา และภูเก็ต

3/ ประกอบด้วยจังหวัดชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่

4/ ประกอบด้วยจังหวัดอื่น ๆ ที่เหลือในภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ

และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ตัวเลขในวงเล็บ หมายถึง อัตราการเปลี่ยนแปลง

จากตารางดังกล่าวเราจะเห็นได้ว่า ในช่วงพ.ศ. 2525-2538 เขตที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงที่สุดคือ เขตที่ 1 คิดเฉลี่ยเท่ากับวันละ 88.9 บาท รองลงมาได้แก่ เขตที่ 2 และเขตที่ 3 ซึ่งมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยเท่ากับวันละ 85.5 และ 80.3 บาท ตามลำดับ โดยเขตที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำน้อยที่สุดคือ เขตที่ 4 คิดเฉลี่ยเท่ากับวันละ 73.5 บาท เท่านั้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำ เราจะพบว่า เขตที่มีอัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำสูงที่สุดคือ เขตที่ 3 คิดเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 7.1 ต่อปี รองลงมา ได้แก่ เขตที่ 2, เขตที่ 1 และเขตที่ 4 ซึ่งมีอัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 7.0, 6.9 และ 6.8 ต่อปี ตามลำดับ โดยในปี 2529 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละเขตไม่มีการเปลี่ยนแปลง ทั้งนี้เนื่องจาก อัตราเงินเฟ้อในปีดังกล่าวอยู่ในระดับที่ต่ำมาก คิดเป็นเพียงร้อยละ 1.8 ประกอบกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเท่ากับร้อยละ 4.9 เท่านั้น ดังแสดงในตารางที่ 2.3 และ 2.4 ตามลำดับ

ตารางที่ 2.3 แสดงดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคและอัตราการเปลี่ยนแปลง (อัตราเงินเฟ้อ)  
ตั้งแต่พ.ศ.2525-2538

พ.ศ.	ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค (2533=100)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
2525	77.1	5.3
2526	80.0	3.8
2527	80.7	0.9
2528	82.7	2.5
2529	84.2	1.8
2530	86.3	2.5
2531	89.6	3.8
2532	94.4	5.4
2533	100.0	5.9
2534	105.7	5.7
2535	110.1	4.2
2536	113.7	3.3
2537	119.4	5.0
2538	126.4	5.8

ตารางที่ 2.4 แสดงอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่พ.ศ. 2525-2536

พ.ศ.	อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ)
2525	4.1
2526	7.3
2527	7.1
2528	3.5
2529	4.9
2530	9.5
2531	13.2
2532	12.0
2533	10.0
2534	8.2
2535	7.4
2536	7.5

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนั้น ในปี 2531 อัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละเขตค่อนข้างต่ำมาก โดยในเขตที่ 1 และเขตที่ 2 มีอัตราการเพิ่มเท่ากับร้อยละ 1 และในเขตที่ 3 และเขตที่ 4 มีอัตราการเพิ่มร้อยละ 0.8 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ในช่วงพ.ศ. 2533-2536 ในแต่ละเขตจะมีอัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะในเขตที่ 1 ซึ่งมีอัตราเพิ่มคิดเฉลี่ยร้อยละ 12.2 ต่อปี ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศและอัตราเงินเฟ้อภายในประเทศที่ค่อนข้างสูงในช่วงเวลาดังกล่าว นอกจากนั้น เมื่อเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละเขตกับอัตราค่าจ้างเฉลี่ยทั่วประเทศ เราจะพบว่า อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตต่าง ๆ เกือบทุกเขต มีอัตราที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั่วประเทศ ยกเว้นเขตที่ 4 เพียงเขตเดียวเท่านั้นที่มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั่วประเทศ ทั้งนี้ อาจจะเป็นผลมาจากดัชนีราคาสินค้าในเขตดังกล่าวต่ำกว่าในเขตอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในทางทฤษฎีได้กล่าวไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างอาจ จะส่งผลต่อเสถียรภาพของระดับราคาภายในประเทศ ทั้งนี้เนื่องจาก ค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งเป็นผลตอบแทน ของแรงงาน จัดว่าเป็นต้นทุนการผลิตประเภทหนึ่งของอุตสาหกรรม ดังนั้น หากผลตอบแทนที่แรงงาน ได้รับ(ค่าจ้างขั้นต่ำ) เพิ่มขึ้นมากกว่าผลผลิตที่แรงงานสามารถสร้างเพิ่มขึ้นมา หรือที่ในทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า “ผลิตภาพแรงงาน” (Labour productivity) แล้ว การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำดัง กล่าวก็อาจจะก่อให้เกิดแรงกดดันต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะเสถียรภาพของ ระดับราคาและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ ของไทย ในทางตรงกันข้าม หากอัตราการเพิ่มของค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานได้รับต่ำกว่าอัตราการเพิ่มของ ผลิตภาพแรงงานแล้ว การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็จะส่งผลให้แรงงานได้รับความเดือดร้อน ซึ่งนำไปสู่ ปัญหาการเรียกร้องให้ปรับเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่อไป แต่หากการเพิ่มของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำถูกควบคุมไว้เป็นสัดส่วนเดียวกันกับอัตราการเพิ่มของผลิตภาพแรงงานแล้ว การเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อระดับราคาหรือทำให้ความกดดันที่มีต่อเงินเฟ้อลดลงได้ อันเป็นผลให้เกิด เสถียรภาพของระดับราคาภายในประเทศ

ซึ่งจากแผนภาพที่ 1 และตารางที่ 2.5 แสดงให้เห็นอัตราการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างขั้นต่ำ เฉลี่ยทั่วประเทศและอัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคหรืออัตราเงินเฟ้อ ในช่วงพ.ศ. 2526 - 2536 หากพิจารณาเปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงหรืออัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำกับ อัตราเงินเฟ้อในช่วงพ.ศ. 2526 - 2536 จะพบว่าโดยส่วนใหญ่แล้วอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำไม่ สอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อ โดยเฉพาะตั้งแต่พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั่วประเทศ เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราเงินเฟ้อมาก หรือคิดเฉลี่ยร้อยละ 11.6 ต่อปีในช่วงพ.ศ. 2526 - 2536 ในขณะที่อัตราเงินเฟ้อในช่วงเวลาดังกล่าวโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4.8 ต่อปีเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้ดัชนี ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงในช่วงเวลาดังกล่าวมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยตลอด ดังแสดงในตารางที่ 2.6

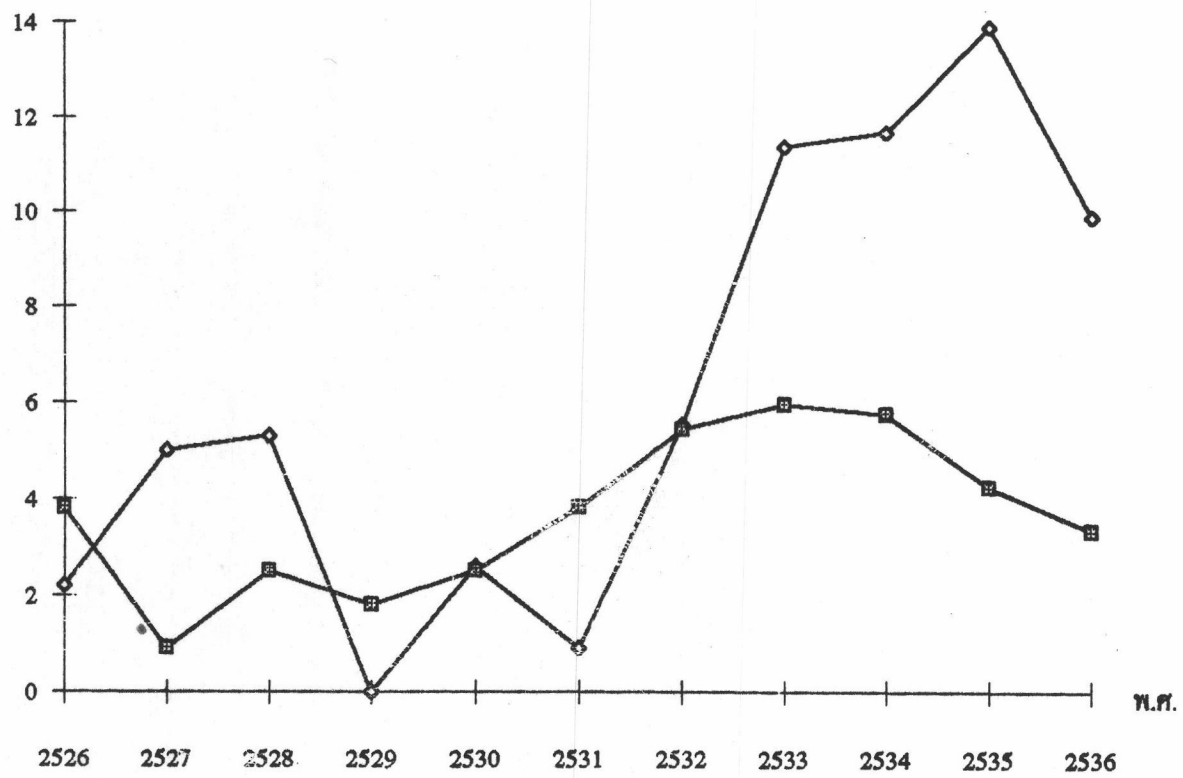
---

\* วัดจากมูลค่าของผลผลิตโดยเฉลี่ยต่อแรงงาน 1 คน ซึ่งผลิตภาพแรงงานนี้จัดว่าเป็นเครื่องชี้ที่ สำคัญที่แสดงให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจใช้ทรัพยากรแรงงานคุ้มค่าเพียงใดเมื่อระยะเวลาผ่านไป

แผนภาพที่ 1 เปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราเงินเฟ้อ

พ.ศ. 2526-2536

ร้อยละ



—○— การเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำ    —■— อัตราเงินเฟ้อ



ตารางที่ 2.5 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั่วประเทศและดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคหรืออัตราเงินเฟ้อ พ.ศ. 2526 - 2536

พ.ศ.	ค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ย ทั่วประเทศ <sup>1/</sup> (บาท/วัน)	อัตรา การเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ดัชนีราคาสินค้า ผู้บริโภค <sup>2/</sup> (2533=100)	อัตรา การเปลี่ยนแปลง หรืออัตราเงินเฟ้อ
2526	54.88	2.2	80.0	3.8
2527	57.61	5.0	80.7	0.9
2528	60.68	5.3	82.7	2.5
2529	60.68	0.0	84.2	1.8
2530	62.28	2.6	86.3	2.5
2531	62.81	0.9	89.6	3.8
2532	66.27	5.5	94.4	5.4
2533	73.75	11.3	100.0	5.9
2534	82.27	11.6	105.7	5.7
2535	93.66	13.8	110.1	4.2
2536	102.84	9.8	113.7	3.3

หมายเหตุ <sup>1/</sup> คำนวณโดยการเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักด้วยจำนวนเดือนที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลบังคับใช้ใน  
แต่ละปี แล้วนำไปถ่วงน้ำหนักด้วยจำนวนจังหวัดที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลบังคับใช้ใน  
แต่ละเขต

<sup>2/</sup> จากกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 2.6 แสดงดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง พ.ศ. 2526 - 2536

พ.ศ.	ค่าจ้างขั้นต่ำ ที่แท้จริง <sup>1/</sup> (บาท/วัน)	ดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำ ที่แท้จริง <sup>2/</sup> (2533=100)	อัตรา การเปลี่ยนแปลง
2526	68.6	93.0	-
2527	71.4	96.7	4.0
2528	73.4	99.5	2.9
2529	72.1	97.7	-1.8
2530	72.2	97.8	0.1
2531	70.1	95.0	-2.9
2532	70.2	95.1	0.1
2533	73.8	100.0	5.2
2534	77.8	105.4	5.4
2535	85.1	115.3	9.4
2536	90.5	122.6	6.3

หมายเหตุ : <sup>1/</sup> ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง เท่ากับ ค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั่วประเทศ หารด้วยดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค

<sup>2/</sup> คำนวณโดยเทียบให้ค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงในปี 2533 เท่ากับ 100

ซึ่งหากเปรียบเทียบดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงกับดัชนีผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม ซึ่งจัดว่าเป็นกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมากที่สุด จะพบว่าการเพิ่มขึ้นของดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงไม่มีความสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของดัชนีผลิตภาพแรงงาน โดยในช่วงพ.ศ. 2531 - 2533 ดัชนีผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมมีอัตราการเพิ่มที่สูงมากคิดเฉลี่ยร้อยละ 11.7 ต่อปี ในขณะที่ดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงเพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ 0.8 ต่อปี เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่พ.ศ. 2534 เป็นต้นมา ดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงมีอัตราการเพิ่มที่มากกว่าการเพิ่มขึ้นของดัชนีผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม โดยดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 5.4,

<sup>1/</sup> ผลิตภาพแรงงาน หมายถึง ผลผลิตที่คนงาน 1 คน ผลิตได้โดยใช้สมรรถภาพของตน หรือมูลค่าของผลผลิตเฉลี่ยต่อคนงาน 1 คน ซึ่งดัชนีผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม เท่ากับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศนอกภาคเกษตรกรรม หารด้วยจำนวนคนงานนอกภาคเกษตรกรรม แล้วเปรียบเทียบให้ผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมในปี 2533 เท่ากับ 100

9.4 และ 6.3 ในปี 2534, 2535 และ 2536 ตามลำดับ ในขณะที่ดัชนีผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมลดลงร้อยละ 8.9 ในปี 2534 และเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.3 และ 6.1 เท่านั้น ในปี 2535 และ 2536 ตามลำดับ ซึ่งการลดลงของดัชนีผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมในปี 2534 เป็นผลมาจากการขยายตัวของการจ้างงานนอกภาคเกษตรกรรมซึ่งสูงขึ้นถึงร้อยละ 19.4 ในขณะที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศนอกภาคเกษตรกรรมขยายตัวเพียงร้อยละ 8.8 เท่านั้น (ตารางที่ 2.7 และแผนภาพที่ 2) ซึ่งหากดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าดัชนีผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมแล้ว หรือหากระดับค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงที่แรงงานได้รับ เปลี่ยนแปลงเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพแรงงานแล้ว การปรับค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวก็อาจจะก่อให้เกิดความกดดันต่อเสถียรภาพของระดับราคาภายในประเทศ ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาเงินเฟ้อได้ในที่สุด นอกจากนี้ ระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เพิ่มสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของผลิตภาพแรงงาน ก็ยังส่งผลให้อุปสงค์แรงงานหรือการจ้างงานลดลง ซึ่งอาจจะนำไปสู่ปัญหาการว่างงานได้ และยังทำให้นายจ้างนำมาใช้เป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่แรงงานตามอัตราที่กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำกำหนด ซึ่งจะส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แรงงานได้รับต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย เนื่องจากคนงานไม่มีทางเลือกเพราะกลัวไม่มีงานทำ ประกอบกับมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งจากการสำรวจของกองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยการสำรวจลูกจ้างรายวันและรายเดือน จำนวน 399,138 คน ในปี 2536 พบว่ามีลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำจำนวน 24,424 คน คิดเป็นร้อยละ 6.12 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด โดยในภาคเหนือมีลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราสูงสุดคิดเป็นร้อยละ 22.70 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในภาคเดียวกัน รองลงมาคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ, ภาคใต้, จังหวัดโดยรอบกรุงเทพฯ 5 จังหวัด, กรุงเทพฯ และภาคกลาง โดยภาคกลางมีจำนวนลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำน้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 2.90 เท่านั้น ดังแสดงในตารางที่ 2.8

---

พิจารณาจากลูกจ้างรายวันและรายเดือนเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งมิได้คำนึงถึงผลงาน

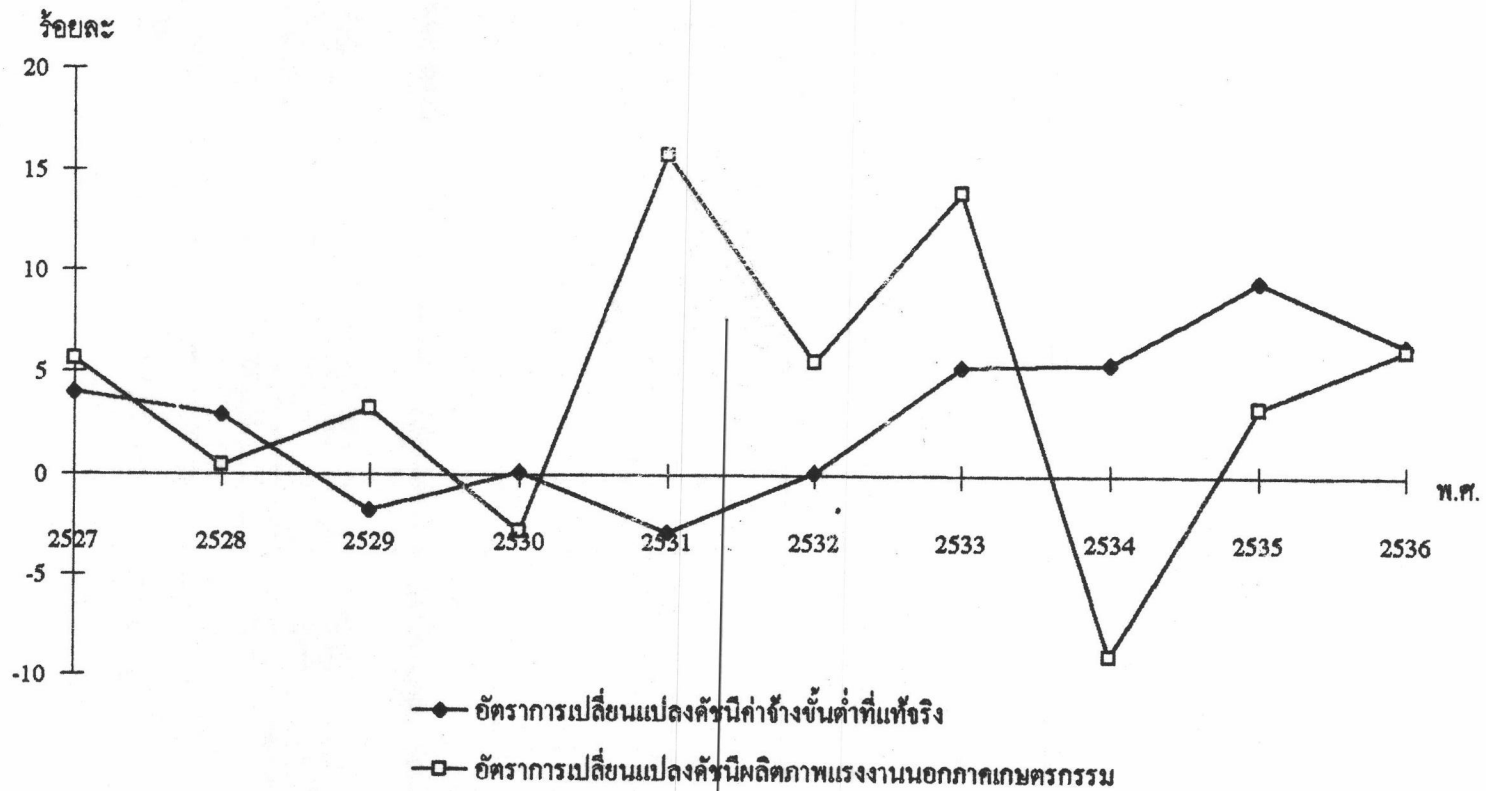
ตารางที่ 2.7 แสดงดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงกับดัชนีผลผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม  
ในช่วงพ.ศ. 2526 - 2536

พ.ศ.	ดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำ ที่แท้จริง (2533=100)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง	ผลผลิตภาพ แรงงานนอกภาค เกษตรกรรม <sup>1/</sup> (บาท/คนปี)	ดัชนีผลผลิตภาพ แรงงานนอกภาค เกษตรกรรม <sup>2/</sup> (2533=100)	อัตราการ เปลี่ยนแปลง
2526	93.0	-	102,786	67.7	-
2527	96.7	4.0	108,562	71.5	5.6
2528	99.5	2.9	108,999	71.8	0.4
2529	97.7	-1.8	112,459	74.1	3.2
2530	97.8	0.1	109,237	72.0	-2.8
2531	95.0	-2.9	126,367	83.3	15.7
2532	95.1	0.1	133,419	87.9	5.5
2533	100.0	5.2	151,764	100.0	13.8
2534	105.4	5.4	138,305	91.1	-8.9
2535	115.3	9.4	142,825	94.1	3.3
2536	122.6	6.3	151,527	99.8	6.1

- หมายเหตุ
- <sup>1/</sup> ผลผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม เท่ากับ ผลผลิตภัณฑัวมวลรวมในประเทศ  
นอกภาคเกษตรกรรมหารด้วยจำนวนคนงานนอกภาคเกษตรกรรม  
ที่มา : โครงการสำรวจดัชนีผลผลิตภาพแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
- <sup>2/</sup> คำนวณโดยเปรียบเทียบให้ผลผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมในปี 2533  
เท่ากับ 100

แผนภาพที่ 2 เปรียบเทียบอัตราการเปลี่ยนแปลงดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริง

กับดัชนีผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม พ.ศ. 2527-2536



ตารางที่ 2.8 แสดงสัดส่วนของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมดในปี พ.ศ. 2536

ท้องที่(เขต)	สัดส่วนของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ต่อจำนวนลูกจ้างทั้งหมด
ทั่วประเทศ	6.12
กรุงเทพมหานคร	3.26
5 จังหวัดโดยรอบกรุงเทพมหานคร <sup>1/</sup>	3.71
ภาคกลาง	2.90
ภาคเหนือ	22.70
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	12.43
ภาคใต้	9.75

หมายเหตุ <sup>1/</sup> 5 จังหวัดโดยรอบกรุงเทพฯ ได้แก่ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรสาคร และนครปฐม

ที่มา : รายงานสำรวจเบื้องต้น การสำรวจค่าจ้าง รายได้ และชั่วโมงทำงาน พ.ศ. 2536

ดังนั้น จากที่ได้ศึกษามาข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราเงินเฟ้อที่ผ่านมาของไทย และความไม่สอดคล้องกันระหว่างการเพิ่มขึ้นของดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำที่แท้จริงกับการเพิ่มขึ้นของดัชนีผลผลิตภาพแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม ซึ่งความไม่สอดคล้องกันดังกล่าว จะเป็นสาเหตุหนึ่งที่สามารถจะทำให้การเปลี่ยนแปลงค่าจ้างขั้นต่ำของไทยก่อให้เกิดเงินเฟ้อขึ้น ดังนั้น ในส่วนต่อไปจึงได้กล่าวถึงโครงสร้างและทฤษฎีเงินเฟ้อในประเทศไทย โดยจะอธิบายทฤษฎีเงินเฟ้อที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงาน และปรากฏการณ์เงินเฟ้อของประเทศไทย

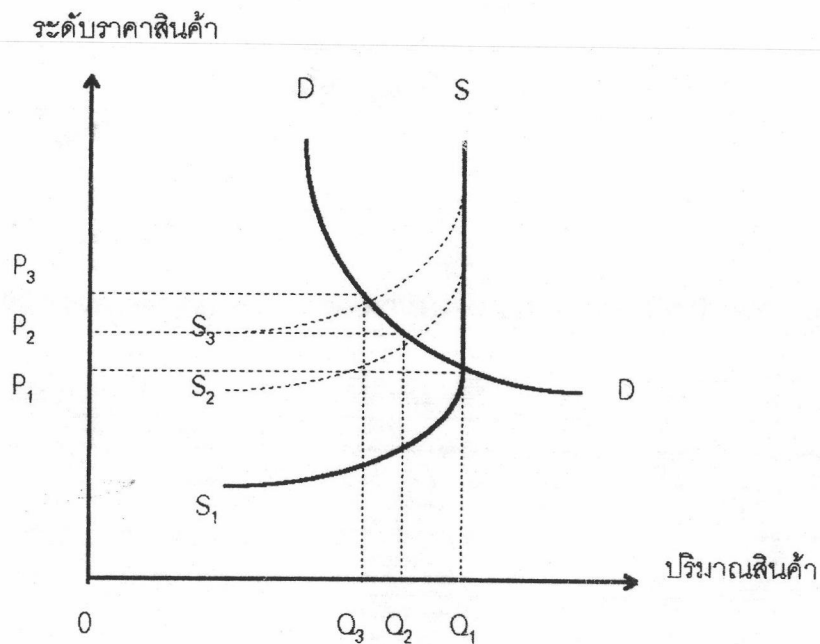
### โครงสร้างและทฤษฎีเงินเฟ้อในประเทศไทย

#### 1. ทฤษฎีเงินเฟ้อที่เกิดจากการเพิ่มค่าจ้างแรงงาน (Wage - push inflation)

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้น เราจะเห็นได้ว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทยไม่ได้กำหนดจากอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน หากแต่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวถูกกำหนดจากอำนาจต่อรองของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง นอกจากนี้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำยังไม่มี ความสอดคล้องกับผลผลิตภาพของแรงงาน ดังนั้น การปรับค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดเงินเฟ้อในประเทศไทย

ซึ่งตามทฤษฎีเงินเฟ้อที่เกิดจากด้านค่าจ้าง (Wage-push inflation) ได้กล่าวไว้ว่า การสูงขึ้นของค่าจ้างโดยที่ค่าจ้างแรงงานนั้นไม่ได้ถูกกำหนดโดยกลไกตลาดอย่างแท้จริงหรือไม่ได้ถูกกำหนดจากอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน จะทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความไม่สอดคล้องระหว่างประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานกับค่าจ้างแรงงาน กล่าวคือ ในขณะที่ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น แต่ประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานไม่ได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น ผู้ผลิตอาจจะลดปริมาณการผลิตลงขณะที่อุปสงค์ที่มีต่อสินค้าไม่เปลี่ยนแปลง ส่งผลให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น หรือผู้ผลิตอาจจะทำการผลิตสินค้าในปริมาณเท่าเดิมแต่เพิ่มราคาสินค้าให้สูงขึ้น ซึ่งระดับราคาสินค้าก็จะสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งอัตราส่วนระหว่างค่าจ้างแรงงานและราคาสินค้าหรือค่าจ้างแรงงานที่แท้จริงกลับเข้าสู่ระดับเดิม กล่าวโดยสรุปแล้ว "Wage-push Inflation" หมายถึง ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุให้ระดับราคาสินค้าสูงขึ้น ดังนั้นตามคำจำกัดความข้างต้น Wage-push Inflation จึงเกิดขึ้นเมื่อเส้นอุปทานรวมสูงขึ้นเองโดยอิสระ (spontaneous or autonomous upward shift in the supply function) ดังแผนภาพที่ 3 ซึ่งแสดงภาวะเงินเฟ้อแบบ "Wage-push inflation"

### แผนภาพที่ 3 แสดงภาวะเงินเฟ้อแบบ "Wage-push Inflation"



จากแผนภาพที่ 3 เมื่อมีการเรียกร้องให้มีการเพิ่มค่าจ้างแรงงาน จะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้น ผู้ผลิตจึงลดปริมาณการผลิตลง เส้นอุปทานรวมจึงสูงขึ้นจากเส้น  $S_1$  เป็น  $S_2$  และ  $S_3$  ในขณะที่อุปสงค์ที่มีต่อสินค้าและบริการไม่เปลี่ยนแปลง (เส้นอุปสงค์รวมยังคงเดิม) ในกรณีที่เส้นอุปทานรวมเปลี่ยนจากเส้น  $S_1$  เป็น  $S_2$  นั้น จะทำให้ปริมาณการผลิตจะลดลงจาก  $Q_1$  เป็น  $Q_2$  แต่ระดับ

ราคาจะสูงขึ้นจาก  $P_1$  เป็น  $P_2$  และถ้าเส้นอุปทานรวมยังคงสูงขึ้นไปอีก ระดับราคาสินค้าก็จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อแบบที่เรียกว่า "Wage - push Inflation" ในที่สุด

ซึ่งในประเทศไทย ดัชนีราคาที่นิยมมากที่สุดในการใช้วัดเงินเฟ้อคือ " ดัชนีราคาผู้บริโภค " ทั้งนี้เนื่องจากดัชนีราคาผู้บริโภคจะสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของค่าใช้จ่ายรวมในครัวเรือนผู้บริโภคทั่วไปที่เกิดขึ้นจริงและมีการจัดทำดัชนีอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง นั่นคือดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นเครื่องวัดการเปลี่ยนแปลงของราคาสินค้าและบริการประเภทที่ผู้บริโภคทั่วไปซื้อเป็นประจำในปริมาณและคุณภาพคงที่ ซึ่งกำหนดไว้แล้วในช่วงเวลาหนึ่ง (ปีฐาน) เปรียบเทียบกับช่วงเวลาอื่น ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีการวัดดัชนีราคาผู้บริโภคของผู้บริโภค 3 กลุ่ม จึงมีการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค 3 ชุด ได้แก่<sup>14</sup>

1. ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป มีการคำนวณอนุกรมของดัชนีแยกย่อยลงไป ดังนี้
  - ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของประเทศ
  - ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของกรุงเทพฯและปริมณฑล
  - ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของภูมิภาค 4 ภาค
2. ดัชนีราคาผู้บริโภคผู้มีรายได้น้อย
  - ดัชนีราคาผู้บริโภคผู้มีรายได้น้อยของประเทศ
  - ดัชนีราคาผู้บริโภคผู้มีรายได้น้อยของกรุงเทพฯและปริมณฑล
  - ดัชนีราคาผู้บริโภคผู้มีรายได้น้อยของภูมิภาค 4 ภาค
3. ดัชนีราคาผู้บริโภคเขตชนบท
  - ดัชนีราคาผู้บริโภคเขตชนบทของประเทศ
  - ดัชนีราคาผู้บริโภคเขตชนบทของภูมิภาค 4 ภาค

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้ " ดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของประเทศ " เป็นตัวกำหนดอัตราเงินเฟ้อของประเทศ โดยมีเหตุผลว่าดัชนีดังกล่าวเป็นตัวแทนของดัชนีค่าครองชีพ (Cost of living index) ซึ่งเหตุผลดังกล่าวถูกต้องเพียงบางส่วนเท่านั้น เนื่องจากข้อมูลที่น่ามาใช้คำนวณดัชนีราคาผู้บริโภคนั้นส่วนใหญ่เป็นข้อมูลของครัวเรือนในเมืองมากกว่าครัวเรือนในชนบท นอกจากนั้น ดัชนี

<sup>14</sup> กองดัชนีเศรษฐกิจการค้า กรมเศรษฐกิจพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, รายงานเศรษฐกิจ (สิงหาคม 2537), หน้า 9.



ราคาผู้บริโภคก็มีข้อจำกัดในการนำมาเป็นตัวแทนดัชนีค่าครองชีพ เนื่องจากดัชนีราคาผู้บริโภคมีข้อสมมติว่าผู้บริโภคจะบริโภคสินค้าและบริการที่มีโครงสร้างสินค้าและบริการที่เหมือนกันโดยไม่เปลี่ยนแปลง ดังนั้นการวัดอัตราเงินเฟ้อของประเทศ โดยพิจารณาจากอัตราการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปจึงไม่เหมาะสมนัก

## 2. ปραฏการณเงินเฟ้อในประเทศไทย

หากพิจารณาอัตราเงินเฟ้อของไทยในช่วงพ.ศ. 2517 - 2538 ดังแสดงในตารางที่ 2.9 จะเห็นได้ว่า อัตราเงินเฟ้อในประเทศไทยในช่วงปี 2517-2538 มีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 6.7 ซึ่งจัดอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ทั้งนี้เนื่องจากเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน 2 ครั้งในช่วงปี 2516 - 2517 และในช่วงปี 2522 - 2524 ประกอบกับในช่วงปี 2532 - 2534 เศรษฐกิจไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง รวมทั้งเกิดการไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศและเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในปี 2538 อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำการศึกษาภาวะเงินเฟ้อของไทย พบว่าเงินเฟ้อในประเทศไทยในช่วงเวลาต่าง ๆ มีสาเหตุดังนี้

ในปี 2517 อัตราเงินเฟ้อได้สูงถึงร้อยละ 24.4 ทั้งนี้สาเหตุสำคัญเกิดจากการเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกซึ่งเกิดขึ้นในช่วงปี 2516 - 2517 ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกในปี 2517 ปรับตัวสูงขึ้นจากปี 2516 ถึงร้อยละ 131.2 ดังแสดงในตารางที่ 2.10 ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่าเงินเฟ้อในปีดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญมาจากการสูงขึ้นอย่างมากของต้นทุนการผลิต โดยส่วนหนึ่งเกิดจากการที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีผลทำให้มีการปรับราคาน้ำมันในประเทศขึ้นประมาณร้อยละ 40 นอกจากนี้ปัจจัยดังกล่าวแล้วปัจจัยการผลิตทางด้านค่าจ้างแรงงานและต้นทุนสินค้านำเข้าที่ปรับตัวสูงขึ้นมากก็ส่งผลให้เงินเฟ้อสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากการรวมกลุ่มของผู้ใช้แรงงานเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างแรงงาน ซึ่งส่งผลให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั่วประเทศปรับตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 37.1 ดังแสดงในตารางที่ 2.11 นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้านำเข้าที่มีใช้น้ำมันในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งสูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 27.6 ดังแสดงในตารางที่ 2.12 ก็จัดว่าเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดเงินเฟ้อ

ตารางที่ 2.9 แสดงอัตราเงินเฟ้อในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 - 2538

พ.ศ.	อัตราเงินเฟ้อ 2533=100
2517	24.4
2518	5.4
2519	4.2
2520	7.5
2521	8.1
2522	9.7
2523	19.9
2524	12.4
2525	5.3
2526	3.8
2527	0.9
2528	2.5
2529	1.8
2530	2.5
2531	3.8
2532	5.4
2533	5.9
2534	5.7
2535	4.2
2536	3.3
2537	5.0
2538	5.8

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

ตารางที่ 2.10 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบ ตั้งแต่พ.ศ. 2517 - 2536

พ.ศ.	อัตราการเปลี่ยนแปลง ราคาน้ำมันดิบ( ดอลลาร์ : บาร์เรล )
2517	131.2
2518	- 11.0
2519	9.5
2520	10.6
2521	1.2
2522	113.8
2523	16.8
2524	2.7
2525	- 6.2
2526	- 7.9
2527	- 4.1
2528	2.0
2529	- 50.4
2530	27.0
2531	- 22.4
2532	20.8
2533	29.0
2534	-18.5
2535	3.7
2536	- 11.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2.11 แสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั่วประเทศ พ.ศ. 2517 - 2538

บาท : วัน

พ.ศ.	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เฉลี่ยทั่วประเทศ	อัตราการเปลี่ยนแปลง
2517	16.5	37.1
2518	17.8	8.4
2519	17.9	0.1
2520	18.5	3.6
2521	22.4	20.9
2522	29.8	33.2
2523	39.5	32.7
2524	48.1	21.6
2525	53.7	11.7
2526	54.9	2.2
2527	57.6	5.0
2528	60.7	5.3
2529	60.7	0.0
2530	62.3	2.6
2531	62.8	0.9
2532	66.3	5.5
2533	73.8	11.3
2534	82.3	11.6
2535	93.7	13.8
2536	102.8	9.8
2537	109.8	6.8
2538	117.0	6.5

ตารางที่ 2.12 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาสินค้านำเข้าที่มีไขมัน  
ตั้งแต่พ.ศ. 2517 - 2536

พ.ศ.	อัตราการเปลี่ยนแปลงดัชนี ราคาสินค้านำเข้าที่มีไขมัน
2517	45.9
2518	4.5
2519	4.6
2520	7.6
2521	10.2
2522	9.7
2523	9.5
2524	16.5
2525	3.7
2526	-3.9
2527	3.4
2528	8.1
2529	4.2
2530	7.7
2531	14.4
2532	6.2
2533	2.9
2534	4.8
2535	1.7
2536	1.8

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในช่วงปี 2518 - 2521 ซึ่งเป็นช่วงหลังจากเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรก อัตราเงินเฟ้อก็ยังคงอยู่ในระดับสูงเฉลี่ยร้อยละ 6.3 ต่อปี ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัจจัยด้านต้นทุนคือการปรับค่าจ้างแรงงาน โดยในช่วงเวลาดังกล่าวอัตราค่าจ้างขั้นต่ำยังคงปรับตัวสูงขึ้น โดยเฉพาะในปี 2521 ซึ่งมีอัตราเพิ่มสูงถึงร้อยละ 20.9 จึงทำให้อัตราเงินเฟ้อยังคงอยู่ในระดับสูง

ในช่วงปี 2522 - 2524 อัตราเงินเฟ้อได้สูงขึ้นถึงร้อยละ 9 , 19.9 และ 12.4 ในปี 2522 , 2523 และ 2524 ตามลำดับ หรือมีอัตราเฉลี่ยร้อยละ 14.0 ต่อปี สาเหตุสำคัญของเงินเฟ้อในช่วงเวลาดังกล่าวเกิดจากปัจจัยด้านต้นทุน กล่าวคือ เนื่องจากกลุ่มประเทศผู้ส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกหรือโอเปกได้ใช้น้ำมันเป็นเครื่องมือทางการเมืองโดยการเพิ่มราคาน้ำมันดิบให้สูงขึ้น ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบในปี 2522 ปรับตัวสูงขึ้นจากปี 2521 ถึงร้อยละ 113.8 (ดังแสดงในตารางที่ 2.10) นอกจากนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้เพิ่มขึ้นสูงโดยตลอดเฉลี่ยร้อยละ 29.2 ต่อปี ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้น ตลอดจนมีการปรับค่าสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้สูงขึ้นตามต้นทุนน้ำมันที่สูงขึ้นด้วย นอกจากนั้นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ เช่น การลดค่าเงินบาทเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การประกันราคาข้าวเพื่อยกระดับรายได้ของเกษตรกร การรับเพิ่มเงินเดือนข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ การห้ามนำเข้าสินค้า 18 รายการ การเพิ่มภาษีนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภค 141 รายการ การเพิ่มภาษีสรรพสามิตสำหรับสุรา เบียร์และโชดา เป็นต้น ก็ส่งผลต่อระดับราคาในช่วงเวลาดังกล่าว

ในช่วงปี 2525 - 2531 อัตราเงินเฟ้อได้ลดลงอย่างมากหรือมีอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ 2.9 ต่อปี เท่านั้น โดยเฉพาะในช่วงปี 2527 - 2530 อัตราเงินเฟ้อค่อนข้างมีเสถียรภาพโดยเพิ่มขึ้นในเกณฑ์ต่ำเพียงร้อยละ 0.9 ถึงร้อยละ 2.5 เท่านั้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการลดลงของปัจจัยด้านต้นทุนที่สำคัญคือราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก โดยในช่วงเวลาดังกล่าว ระดับราคาน้ำมันดิบลดลงอย่างมากเฉลี่ยร้อยละ 8.9 ต่อปี ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวปัจจัยด้านอุปสงค์ไม่ค่อยมีอิทธิพลมากนัก โดยเฉพาะการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคของภาคเอกชนขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 8.7 ต่อปีเท่านั้น ดังแสดงในตารางที่ 2.13

ตารางที่ 2.13 แสดงการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชน  
ตั้งแต่พ.ศ. 2523 - 2536

หน่วย : พันล้านบาท

พ.ศ.	การใช้จ่ายเพื่อการ บริโภคของภาคเอกชน	อัตราการ เปลี่ยนแปลง	การลงทุนของ ภาคเอกชน	อัตราการ เปลี่ยนแปลง
2523	433.6	-	125.4	-
2524	496.4	14.5	144.8	15.5
2525	535.0	7.8	160.3	10.7
2526	599.6	12.1	188.5	17.6
2527	628.9	4.9	200.5	6.4
2528	657.4	4.5	195.1	- 2.7
2529	695.8	5.8	208.6	6.9
2530	781.1	12.3	281.8	35.1
2531	885.0	13.3	399.8	41.9
2532	1,030.6	16.5	549.2	37.4
2533	1,223.9	18.8	747.7	36.1
2534	1,383.7	13.1	861.7	15.2
2535	1,540.3	11.3	882.9	2.5
2536	1,716.8	11.5	981.4	11.2

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในช่วงปี 2532 - 2534 อัตราเงินเฟ้อของประเทศไทยค่อนข้างสูงคิดเป็นร้อยละ 5.4 ในปี 2532 ร้อยละ 5.9 ในปี 2533 และร้อยละ 5.7 ในปี 2534 หรือเฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี โดยสาเหตุสำคัญ เกิดจากการขยายตัวทางด้านค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเท่ากับร้อยละ 16.5 และ 18.8 ในปี 2532 และ 2533 ตามลำดับ (ดังแสดงในตารางที่ 2.13) ทั้งนี้เนื่องมาจากเศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงติดต่อกันหลายปี คือ ร้อยละ 9.5 ในปี 2530 ร้อยละ 13.2 ในปี 2531 และร้อยละ 12.2 ในปี ส่งผลให้ระดับรายได้ของประชาชนส่วนใหญ่สูงขึ้น อำนาจซื้อเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย มีการเก็งกำไรในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และตลาดหุ้น ซึ่งอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยที่สูงมากนั้นเป็นผลมาจากการ

ขยายตัวของการลงทุนและการส่งออก กล่าวคือ ในช่วงปี 2528 ค่าเงินเยนแข็งขึ้นมาก ส่งผลให้ประเทศไทยเริ่มขยายฐานการผลิตไปสู่ประเทศอื่น ๆ เพื่อรักษาส่วนแบ่งตลาดไว้ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ญี่ปุ่นได้เข้ามาลงทุน นอกจากนี้ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ ฮองกงและไต้หวัน ถูกจำกัดโควตาการนำเข้าจากประเทศอุตสาหกรรม ก็ได้ย้ายฐานการผลิตมาสู่ประเทศไทย จึงส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยเริ่มขยายตัวสูงตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ดังนั้นขณะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวสูงกว่าร้อยละ 10 ต่อปี แต่กำลังการผลิตในประเทศไม่เพียงพอกับความต้องการที่ขยายตัวขึ้นมาก จึงส่งผลต่อระดับราคาภายในประเทศ ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำและการเพิ่มเงินเดือนข้าราชการ จึงทำให้เงินเฟ้อเพิ่มขึ้นสูงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 2.5 ในปี 2530 เป็นร้อยละ 3.8, 5.4, และ 5.9 ต่อปี ในปี 2531, 2532, 2533 และ 2534 ตามลำดับ

ในช่วงปี 2535 - 2537 อัตราเงินเฟ้อมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องหลังจากปี 2534 เป็นต้นมา คิดเฉลี่ยร้อยละ 4.2 ต่อปีเท่ากันในช่วงเวลาดังกล่าว ทั้งนี้เป็นผลมาจากเศรษฐกิจโลกที่ซบเซาตั้งแต่ปลายปี 2534 นอกจากนั้นความไม่สงบทางการเมืองของประเทศ ก็จัดว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การใช้จ่ายและการลงทุนของภาคเอกชนขยายตัวในอัตราที่ลดลงในช่วงเวลาดังกล่าว โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 12.0 และ 9.6 ต่อปีตามลำดับ เท่านั้น (ดังแสดงในตารางที่ 2.13) ประกอบกับการขยายตัวของสินเชื่อของภาคเอกชนลดลง โดยในช่วงเวลาดังกล่าวมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 20.3 ต่อปีเท่านั้น (ดังแสดงในตารางที่ 2.14) นอกจากนั้นอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินที่ลดลง โดยมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 18.1 ต่อปี (ดังแสดงในตารางที่ 2.15) จึงส่งผลให้ภาวะเงินเฟ้อชะลอตัวลง โดยอัตราเงินเฟ้อในปี 2535 คิดเป็นร้อยละ 4.2 และในปี 2536, 2537 คิดเป็นร้อยละ 3.3 และ 5.0 ตามลำดับ

ในปี 2538 อัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในปีนี้มีสาเหตุสำคัญ มาจากการสูงขึ้นของระดับราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลก ราคาสินค้าอาหาร ราคาวัตถุดิบ รวมทั้งราคาสินค้าอุตสาหกรรมโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม นอกจากสาเหตุดังกล่าวแล้ว ภาวะเงินเฟ้อในปีดังกล่าวยังมีสาเหตุมาจากการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ คือ น้ำท่วม ซึ่งส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อการผลิต พืช ผัก ผลไม้ นอกจากนั้นยังส่งผลให้ราคาวัสดุก่อสร้างสูงขึ้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากความต้องการวัสดุก่อสร้างที่เพิ่มขึ้น ทั้งในภาครัฐและเอกชน เพื่อใช้ในการซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างและเส้นทางคมนาคมต่าง ๆ นอกจากนั้น การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเดือนกรกฎาคม ก็ส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ซึ่งปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจัดว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อัตราเงินเฟ้อในปี 2538 ปรับตัวสูงขึ้นจากปี 2537 ถึงร้อยละ 5.8



ตารางที่ 2.14 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงสินเชื่อของภาคเอกชน ตั้งแต่พ.ศ. 2517 - 2536

พ.ศ.	การเปลี่ยนแปลงสินเชื่อ ของภาคเอกชน (ร้อยละ)
2517	34.9
2518	23.1
2519	18.0
2520	28.1
2521	29.7
2522	22.9
2523	11.4
2524	15.2
2525	18.0
2526	34.1
2527	18.4
2528	10.7
2529	4.8
2530	23.2
2531	27.0
2532	29.8
2533	33.3
2534	21.0
2535	20.6
2536	19.2

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2.15 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน ตั้งแต่พ.ศ. 2517 - 2536

พ.ศ.	การเปลี่ยนแปลงปริมาณเงิน (ร้อยละ)
2517	21.2
2518	16.2
2519	20.9
2520	20.0
2521	19.3
2522	14.7
2523	22.5
2524	16.3
2525	24.2
2526	23.8
2527	19.4
2528	10.3
2529	13.4
2530	20.2
2531	18.2
2532	26.3
2533	26.7
2534	19.8
2535	15.6
2536	18.8

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ดังนั้น จากที่ได้ศึกษามาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยที่ผ่านมาไม่มีความสอดคล้องกับอัตราเงินเฟ้อและผลผลิตภาพแรงงาน ซึ่งความไม่สอดคล้องกันดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดภาวะความไม่สมดุลของตลาดอยู่ตลอดเวลา และก่อให้เกิดความผันผวนของระบบราคา โดยที่ในช่วงผลผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นแต่ค่าจ้างขั้นต่ำไม่เพิ่มขึ้น แต่ในช่วงค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นโดยที่ผลผลิตภาพแรงงานไม่เปลี่ยนแปลงหรือลดลง หรือค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มขึ้นมากกว่าผลผลิตภาพแรงงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวทำให้การปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่เกิดขึ้นส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ผู้ผลิตจึงอาจลดการผลิตและการจ้างงานลง หรืออาจจะยังคงทำการผลิตและจ้างงานเท่าเดิม ซึ่งไม่ว่าผู้ผลิตจะใช้วิธีการใดก็ตาม การเพิ่มของต้นทุนการผลิตอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงกว่าการเพิ่มผลผลิตภาพแรงงาน ก็จะมีผลให้ราคาสินค้าสูงขึ้น และนำไปสู่การเกิดเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจ