พลวัตรของการกำหนดนโยบายค่าแรงขั้นต่ำในประเทศไทย

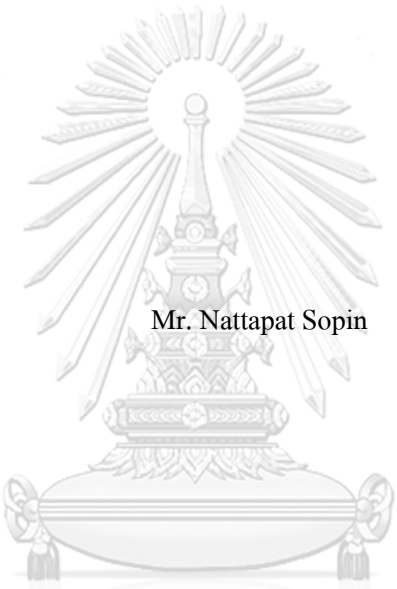
นายณัฐภัทร โสพิณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE DYNAMICS OF MINIMUM WAGE POLICY FORMATION IN THAILAND

Mr. Nattapat Sopin



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts (Government) in Government

Department of Government

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2018

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	พลวัตรของการกำหนดนโยบายค่าแรงขั้นต่ำในประเทศไทย
โดย	นายณัฐภัทร โสพิณ
สาขาวิชา	การปกครอง
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

---------- คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

---------- ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์)

---------- อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์)

---------- กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ดร.กฤษฎา บุญชัย)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ณัฐภัทร โสพิณ : พลวัตรของการกำหนดนโยบายค่าแรงขั้นต่ำในประเทศไทย. (THE DYNAMICS OF MINIMUM WAGE POLICY FORMATION IN THAILAND) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์

ประเด็นนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำนั้นเป็นข้อขัดแย้งที่มีผลกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจของประเทศ โดยประเด็นนี้นั้นจึงเป็นประเด็นที่มีมิติทางการเมืองอย่างชัดเจนผ่านการกดดันจากกลุ่มต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ในสิ่งที่ตนต้องการผ่านหลายช่องทางไม่ว่าจะเป็นทางพรรคการเมืองหรือกลุ่มคณะต่าง ๆ ที่มีผลได้ผลเสียกับนโยบายที่จะกำหนดลงโดยงานชิ้นนี้นั้นต้องการที่จะอธิบายและวิเคราะห์พลวัตรของการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำในประเทศไทยโดยให้ให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อทิศทางของนโยบาย ซึ่งงานชิ้นนี้นั้นได้มีจุดประสงค์ที่จะวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสาเหตุที่นำไปสู่รูปแบบของการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำภายในบริบทการเมืองที่แตกต่างกัน อธิบายพลวัตรของการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำในบริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน และเพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างระบอบการเมืองกับการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งงานชิ้นนี้นั้นศึกษาช่วงเวลาตั้งแต่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตรจนถึงรัฐบาลประยุทธ์ จันทร์โอชา และใช้การเปรียบเทียบกับประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาของการกำหนดนโยบายนี้

สิ่งที่พบในการศึกษาคือการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำของไทยนั้นมีรูปแบบทั่วไปที่คล้ายกันในตลอดที่ผ่านมาคือการปรับแบบค่อยเป็นค่อยไปและมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่มาจากบริบททางการเมืองพิเศษคือการเลือกตั้ง บริบททางการเมืองนั้นส่งผลกับแนวทางและทิศทางของการกำหนดนโยบายทั้งทางตรงและทางอ้อมแต่ระบอบการเมืองนั้นไม่มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจนกับการปรับขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำแต่เป็นบริบททางการเมืองโดยรวมมากกว่าที่ส่งผลอย่างเห็นได้ชัด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา การปกครอง ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2561 ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

5880610024 : MAJOR GOVERNMENT

KEYWORD: Minimum Wage, Labor, Entrepreneur, Government, Election, Policy, Economy, Politics

Nattapat Sopin : THE DYNAMICS OF MINIMUM WAGE POLICY FORMATION IN THAILAND. Advisor: Asst. Prof. Thanapan Laiprakobsup, Ph.D.

The issue of minimum wage policy is a conflict that has a big impact on the national economy. This issue clearly has a political dimension which is seen through pressure from various groups in order to get what they want through various channels, whether they are political parties or interest groups. This work seeks to explain and analyze the dynamics of minimum wage policy formulation in Thailand under various political contexts that affected the direction of the policy. This work has these objectives; analyzing the causal factors leading to the formulations of minimum wage policy in different political contexts, explaining the dynamics of minimum wage policy in different political contexts, and to try to demonstrate the connection between the political regime and the minimum wage policy. This thesis studies the period of the Thaksin government Shinawatra to the Prayut Chan Ocha government and using the comparison with the past history of this policy to seek a pattern.

The study shows that the formulation of the minimum wage in Thailand has a certain general pattern throughout the history which is a pattern of incremental adjustment but the exceptions in some cases came from special political contexts which were incentives from the national elections. Political contexts also affect the policy in both direct and indirect ways, but political regimes do not have a clear relationship with adjustments in minimum wage. It is the overall political context that is more significant.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Field of Study: Government Student's Signature .....

Academic Year: 2018 Advisor's Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้นั้นสามารถเสร็จลุล่วงได้เพราะได้รับความช่วยเหลืออย่างมากจากครอบครัวของข้าพเจ้าทุกคนที่ให้การสนับสนุนในการศึกษาด้วยการอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และการให้กำลังใจอยู่เสมอไม่ว่าจะพบกับปัญหาใด ๆ ในระหว่างการทำงานชิ้นนี้

ขอขอบคุณอาจารย์ที่ปรึกษา ผศ. ดร. ธนพันธ์ ไล่ประกอบทรัพย์ ที่คอยให้คำปรึกษาและคำแนะนำอย่างอดทนและใส่ใจในการที่จะทำให้งานชิ้นนี้นั้นได้เสร็จลุล่วงได้ ตำแนะนำที่ได้รับนั้นมีส่วนสำคัญอย่างมากในการทำให้การทำให้วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้นั้นได้สำเร็จลุล่วงได้โดยดี

ขอขอบคุณประธานการสอบวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ และ ดร. กฤษฎา บุญชัย ที่ให้ข้อเสนอแนะในการปรับแก้ที่มีประโยชน์กับวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไขที่ทำให้ข้าพเจ้าเองสามารถนำไปแก้ไขได้อย่างราบรื่นทั้งในการสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์และการสอบจบวิทยานิพนธ์

สุดท้ายนี้นั้นขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นที่เรียนด้วยกันมาทุกคนที่คอยให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ของข้าพเจ้าเป็นอย่างมาก วิทยานิพนธ์ชิ้นนี้จะไม่สามารถเสร็จลุล่วงได้เลยด้วยตัวข้าพเจ้าเองถ้าไม่ได้รับการช่วยเหลือจากเพื่อนกลุ่มนี้ที่คอยช่วยเหลือทั้งในเรื่องการทำงานและการแจ้งข่าวสารต่าง ๆ

ข้าพเจ้าหวังว่างานชิ้นนี้จะเป็นประโยชน์ไม่มากก็น้อยสำหรับผู้ที่สนใจในเรื่องของนโยบายแรงงานโดยเฉพาะในเรื่องของค่าแรงขั้นต่ำ ซึ่งหากมีข้อผิดพลาดประการใดในงานชิ้นนี้ก็ขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ณัฐภัทร โสพิณ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ค

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... ง

กิตติกรรมประกาศ ..... จ

สารบัญ ..... ฉ

สารบัญตาราง ..... ฌ

สารบัญรูปภาพ ..... ญ

บทที่ 1 1

บทนำ 1

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา 1

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา 3

1.3 คำถามวิจัย 3

1.4 ความเป็นมาของแรงงานไทย 3

1.5 นโยบายแรงงานของไทยที่ผ่านมาโดยรวม 9

1.6 การสำรวจพัฒนาการและโครงสร้างของการกำหนดนโยบายค่าจ้างแรงงาน 11

1.7 วิธีการวิจัย 13

1.8 โครงสร้างบท 16

บทที่ 2 17

แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม 17

2.1 Corporatism 18

2.2 กลุ่มผลประโยชน์และสังคมพหุนิยม 19

2.3 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ 21

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 3 24
ระบบไตรภาคีในไทยและรูปแบบทั่วไปของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย 24
พ.ศ. 2516-2540 24
3.1 ที่มาของระบบไตรภาคี 24
3.2 ประเภทของค่าจ้างขั้นต่ำและเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการกำหนด 25
3.3 ระบบไตรภาคีในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย 26
3.4 รูปแบบทั่วไปของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย พ.ศ. 2516-2540 30
3.5 ข้อสรุปท้ายบท.....36
บทที่ 4 38
การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่รัฐบาลไทยรักไทยจนถึงรัฐบาลคสช. 38
4.1 การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในรัฐบาลของไทยรักไทยทักษิณ ชินวัตร 38
4.2 บริบทหลังรัฐบาลทักษิณและแรงงานในการเคลื่อนไหวทางการเมืองและความแตกแยก....42
4.3 รัฐบาลพรรคเพื่อไทยและนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท 47
4.3.1 การหาเสียงผ่านนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท 54
4.3.2 ชัยชนะของพรรคเพื่อไทย – การกำหนดแนวทางนโยบาย 58
4.3.3 ช่วงระลอกที่สองก่อนประกาศใช้ 70 จังหวัดที่เหลือ 61
4.3.4 ภาพรวมสาเหตุของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท.....63
4.4 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และการกำหนดค่าจ้างขึ้นต่ำ.....64
4.4.1 วิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำของ คสช.....66
4.4.2 ช่วงการกำหนดขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 1 มกราคม 2560 และ 1 เมษายน 2561 66
4.4.3 ช่วงการหาเสียงและการใช้นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคพลังประชารัฐ 75
4.5 ข้อสรุปท้ายบท.....78
บทที่ 5 82

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทสรุป.....82
5.1 การกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำผ่านคณะกรรมการค่าจ้างภายใต้ระบอบการเมืองที่แตกต่างกัน.....82
5.2 ความแตกต่างบทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงในแต่ละฝ่ายในแต่ละช่วงเวลา.....84
5.3 บทบาทของบริบททางการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ.....86
5.4 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต.....87
บรรณานุกรม.....89
ประวัติผู้เขียน.....93

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ค่าจ้างขั้นต่ำในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง ปี 2516-2520 8

ตารางที่ 2 สัดส่วนจำนวนแรงงานที่เข้าร่วมสหภาพแรงงานในปีพ.ศ. 2533.....9

ตารางที่ 3 การจัดหางาน 10

ตารางที่ 4 การปรับค่าแรงขั้นต่ำที่มาเป็นผลมาจากการเรียกร้องของแรงงานทอผ้า พ.ศ. 2517 และ 2518.....31

ตารางที่ 5 สถิติการนัดหยุดงาน พ.ศ. 2499-2520.....32

ตารางที่ 6 การปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ 33

ตารางที่ 7 การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำกรุงเทพและจังหวัดใกล้เคียงปี พ.ศ. 2534-2539 35

ตารางที่ 8 การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในรัฐบาลไทยรักไทยในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง42

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราเงินเฟ้อทั้งประเทศและอัตราการเปลี่ยนแปลงของ GDP 10 ปีย้อนหลัง (ตั้งแต่ปี 2545 – 2554).....46

ตารางที่ 10 สรุปอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามมติคณะกรรมการค่าจ้างเมื่อวันที 17 ตุลาคม 2554.....50

ตารางที่ 11 ค่าเฉลี่ยของจำนวนลูกจ้างและค่าจ้างต่อเดือนในแต่ละภาคในประเทศไทยรวม 4 ไตรมาสในปี พ.ศ. 2553 57

ตารางที่ 12 การปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่บังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 67

ตารางที่ 13 การปรับขึ้นค่าจ้างที่บังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน 2561 73

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญรูปภาพ

หน้า

รูปภาพที่ 1 ภาพแสดงความสัมพันธ์ของกรอบทฤษฎีในการอธิบาย.....22

รูปภาพที่ 2 แสดงรูปแบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่รัฐบาลทักษิณจนถึงรัฐบาลคสช. 79

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานในรูปแบบของลูกจ้างนั้นเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจเพราะเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผลิต ซึ่งทำให้สิ่งที่เป็นค่าตอบแทนของกลุ่มคนเหล่านี้ที่เรียกว่าเป็น “ค่าจ้าง” นั้นถือเป็นเรื่องสำคัญในเศรษฐกิจ ค่าจ้างที่แรงงานนั้นได้รับนั้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อทั้งแรงงานและผู้ประกอบการทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นกลายเป็นจุดขัดแย้งอยู่เสมอมาระหว่างกลุ่มผู้ที่จะต้องจ่ายค่าจ้างที่จะไปเพิ่มต้นทุนส่งผลให้เสียกำไรกับกลุ่มผู้ใช้แรงงานผู้ซึ่งต้องการค่าจ้างที่มากขึ้นเพื่อไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของตน ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนั้นประสบปัญหากับการที่ค่าจ้างขั้นต่ำนั้นไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม แรงงานนั้นมีคุณภาพชีวิตที่ย่ำแย่ลงก่อให้เกิดปัญหาความยากจนตามมา

หน้าที่ในการเข้ามาเป็นผู้จัดการเรื่องนี้นั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะใช้อำนาจที่มีผ่านทางนโยบายเพื่อปรับอัตราค่าจ้างให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อประเทศโดยรวม ซึ่งนโยบายที่จะออกไปนั้นแน่นอนว่าไม่ได้มีผลทางเดียวต่อเป้าหมายของนโยบายคือแรงงานแต่นโยบายค่าจ้างนั้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้ประกอบการและนายทุนต่าง ๆ โดยไปเพิ่มต้นทุน ซึ่งเราอาจจะบอกได้ว่าการที่แรงงานนั้นได้รับค่าจ้างมากขึ้นก็จะส่งผลให้เพิ่มกำลังซื้อของคนกลุ่มใหญ่ในประเทศเพิ่มขึ้นด้วยซึ่งส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมแต่ถึงอย่างนั้นกลุ่มผู้ประกอบการเองก็ชั่งน้ำหนักอยู่เสมอว่าผลประโยชน์ของตนที่จะเสียในระยะสั้นนั้นคุ้มค่าหรือไม่กับสิ่งที่จะได้มา ซึ่งถ้ากลุ่มผู้ประกอบการนั้นเห็นว่าค่าจ้างนั้นนั้นให้ตนเองขาดทุนก็อาจจะมีการไล่ลูกจ้างออกส่งผลให้เกิดการว่างงานและการขึ้นค่าจ้างนั้นก็มีโอกาสส่งผลให้สิ่งของต่าง ๆ นั้นมีราคาสูงขึ้น ซึ่งการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้นภายนอกดูเหมือนจะเป็นเรื่องของเศรษฐกิจเพราะค่าจ้างขั้นต่ำนั้นต้องเหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจในเวลานั้น แต่ในความเป็นจริงนั้นในหลายๆครั้งมุมของการเมืองนั้นมีผลมากต่อกำหนดนโยบาย นโยบายที่จะออกมานั้นไม่เสมอไปที่จะสะท้อนสภาพทางเศรษฐกิจ

ประเด็นนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำนั้นจึงเป็นข้อขัดแย้งที่มีผลกระทบอย่างมากต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยประเด็นนี้นั้นจึงเป็นประเด็นที่มีมิติทางการเมืองอย่างชัดเจนผ่านการกดดันจากกลุ่ม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ต่าง ๆ เพื่อที่จะได้ในสิ่งที่ตนต้องการผ่านหลายช่องทางไม่ว่าจะเป็นทางพรรคการเมืองหรือกลุ่มคณะต่าง ๆ ที่มีผลได้ผลเสียกับนโยบายที่จะกำหนดลงไป ซึ่งหลายๆครั้งนั้นผลที่ออกมานั้นก็ไม่ได้เป็นไปตามที่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องการทุกอย่างแต่ความต้องการของแต่ละกลุ่มนั้นผ่านการนำมาโต้เถียงและผลักดันกันไปมาทำให้สิ่งที่ออกมานั้นเป็นในรูปแบบที่แสดงถึงภาพของผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายนั้นพอที่จะยอมรับได้ ถึงอย่างไรก็ตามก็ไม่เสมอไปที่กลุ่มที่เกี่ยวข้องนั้นจะสามารถผลักดันความต้องการของตนได้อย่างเท่าเทียมและเต็มที่เพราะอำนาจทางการเมืองนั้นเป็นปัจจัยสำคัญของอำนาจในการตัดสินใจทำให้ฝ่ายที่มีอำนาจในทางการเมืองนั้นสามารถผลักดันสิ่งที่ตนต้องการได้ แต่ถึงอย่างนั้นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองก็ยังถูกจำกัดภายใต้กรอบของบริบททางการเมืองที่บีบให้ไม่สามารถทำตามนโยบายที่ฝ่ายตนต้องการได้อย่างเต็มที่เพราะอาจส่งผลต่อเสถียรภาพของตนในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ระบอบการเมืองนั้นเป็นโครงสร้างและสถาบันที่สำคัญที่จะส่งผลต่อแรงจูงใจและเปิดหรือปิดโอกาสให้กับตัวแสดงที่อยู่ภายใต้ระบอบนั้น ๆ ผ่านพฤติกรรมการเมืองที่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของสถาบันนั้นการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมนั้นก็ไม่ใช่ข้อยกเว้นเช่นกันเพราะในการกำหนดนโยบายนั้นมักมีผู้ได้และเสียเสมอดังนั้นตัวแสดงที่มีส่วนร่วมนั้นจะพยายามผลักดันผลประโยชน์ของตนอยู่เสมอผ่านช่องทางที่สถาบันได้กำหนดไว้ตามทรัพยากรและอิทธิพลที่ตนจะทำได้ ฉะนั้นระบอบที่กำหนดช่องทางความสัมพันธ์เหล่านี้จึงมีความสำคัญอย่างมากในการที่ส่งอิทธิพลต่อการตัดสินใจและตำแหน่งแห่งที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การศึกษาที่ผ่านมานั้นมักจะมุ่งเป้าไปเพื่อหาผลกระทบของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำที่มีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไม่ว่าจะเป็นเรื่องของราคาสินค้า,การจ้างงานและตัวแปรทางเศรษฐกิจอื่น ๆ [12]แต่การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในเรื่องของการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำนั้นยังมีค่อนข้างจำกัดโดยผู้วิจัยมุ่งที่จะอธิบายพลวัตรของการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งในที่นี้นั้นหมายถึงบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์และส่วนได้เสียกับนโยบายนี้ที่อาจจะมีบทบาทและอิทธิพลที่แตกต่างกันไปภายใต้ระบอบการปกครองการเมืองในแต่ละช่วงที่แตกต่างกัน

---

[1] เสาวลักษณ์ วิศววิกรานต์, "ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อการจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือ" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543).

[2] อังคณา สิทธิการ, "ผลกระทบของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำต่อการกระจายรายได้ทั้งในและนอกระบบ" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

ออกไปซึ่งจะส่งให้มีรูปแบบและข้อจำกัดในการต่อรองของแต่ละฝ่ายที่จะนำไปสู่ผลซึ่งเป็นการปรับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำที่สะท้อนให้เห็นถึงข้อแม้เหล่านั้น

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยเชิงสาเหตุที่นำไปสู่รูปแบบของการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำภายในบริบทการเมืองที่แตกต่างกัน

2. เพื่ออธิบายพลวัตของการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำในบริบททางการเมืองที่แตกต่างกัน

3. เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างระบอบการเมืองกับการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ

1.3 คำถามวิจัย

1. การกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำผ่านคณะกรรมการค่าจ้างนั้นแตกต่างกันออกไปหรือไม่อย่างไรภายใต้ระบอบการเมืองที่แตกต่างกัน

2. บทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงในละช่วงเวลานั้นแตกต่างกันอย่างไร

3. บริบททางการเมืองนั้นมีบทบาทมากอย่างไรต่อในการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

1.4 ความเป็นมาของแรงงานไทย

แรงงานไทยนั้นมีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานซึ่งสามารถย้อนไปได้ถึงสังคมไทยโบราณที่แรงงานในสมัยนั้นอยู่ในระบบไพร่ซึ่งเป็นแรงงานที่มีมูลนายเป็นผู้ควบคุม ซึ่งบริบทของสังคมในสมัยนั้นเป็นสังคมการเกษตร กิจกรรมการผลิตของแรงงานในสมัยนั้นจึงอยู่ในภาคการเกษตร และเมื่อเวลาล่วงไปถึงหลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งหนึ่งนั้น รูปแบบสังคมในสมัยนั้นได้ถูกสะท้อนผ่านท่าทีของรัฐบาลสยามในเหตุการณ์ที่ สันนิบาตชาติโดยผ่านทางสัญญาสันติภาพแห่งแวร์ไซร์ วันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2462 ภาค 13 ซึ่งว่าด้วยเรื่องการจัดองค์การแห่งกรรมกรนั้นนั้นได้

เชิญชวนสยามให้เข้าร่วมเป็นภาคีในสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องกรรมกร[3]ซึ่งรัฐบาลสยามในสมัยนั้นได้ให้การปฏิเสธไปโดยให้เหตุผลว่า

1. ประเทศสยามเป็นประเทศกสิกรรม ภาคอุตสาหกรรมนั้นยังอยู่ในสภาพที่ไม่มีได้รับการจัดระเบียบองค์การให้เรียบร้อย
2. ดินฟ้าอากาศทำให้สภาพและเงื่อนไขของการทำงานในบูรพประเทศผิดกว่าอัศดงคตประเทศ การกำหนดเวลาทำงานจึงไม่เป็นปัญหาเหมือนอย่างอัศดงคตประเทศ
3. การกินอยู่ในประเทศสยามถูก คนงานมีความพอใจในสารทฐานการเป็นอยู่ในขณะนี้
4. คนงานมีเสรีภาพมาก การกินอยู่สะดวกและง่ายดาย ถึงกับนายงานแย่งกันหาลูกจ้างทำงาน ฉะนั้น ปัญหาเรื่องกรรมกรไร้งานจึงไม่มี
5. คนงานในบูรพประเทศเป็นผู้ที่นิยมและนับถือลัทธิประเพณีโบราณยิ่งกว่าคนงานในอัศดงคตประเทศ และสนับสนุนขนบธรรมเนียมประเพณีโบราณอยู่เสมอ ในประเทศสยามคนงานโดยมากเป็นชาวต่างประเทศ อาทิ จีน มลายู และแขก ฯลฯ ฉะนั้นการที่จะเข้าไปขัดขวางหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงขนบธรรมเนียมประเพณีนิยม อาจจะทำความยุ่งยากให้เกิดขึ้นได้

ซึ่งเหตุผลที่รัฐสยามได้ให้นั้นได้สะท้อนให้เห็นภาพของแรงงานโดยทั่วไปได้ว่าในสมัยนั้นแรงงานของไทยไม่ได้อยู่ในรูปแบบของแรงงานรับเงินค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมที่เราคุ้นเคยกับความหมายที่เราเข้าใจในสมัยปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ในช่วงเวลาที่รัฐสยามได้ให้เหตุผลชุดนั้น รูปแบบสังคมและเศรษฐกิจของไทยนั้นก็ได้อยู่ในช่วงที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่รูปแบบเศรษฐกิจที่เป็นไปในแนวทางเดียวกับทุนนิยมโลกแล้ว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในช่วงเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2401 ซึ่งได้มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมแห่งแรกในประเทศไทย ซึ่งคือ โรงสีข้าวที่ใช้เครื่องจักรของบริษัท American Steam Rice Mill[4] ไปจนถึงปี พ.ศ. 2467 นั้น กรรมกรที่ทำงานในโรงสีนั้นได้เพิ่มขึ้นพอสมควร ซึ่งส่วนมากคนเหล่านี้นั้นเป็นชาวจีนที่อพยพเข้ามา[5]

---

[3] สมเกียรติ วันทะนะ, วิวัฒนาการชนชั้นแรงงานไทย: เค้าโครงประวัติศาสตร์แรงงานครบรอบสองร้อยปี (กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523).

[4] สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล, "ประวัติการต่อสู้ของชนชั้นกรรมกรไทย," รพี 23 (2523).

[5] สุภาภรณ์ จรัลพัฒน์, "ภาษีฝิ่นกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2567-2568" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).

เหตุการณ์ที่สามารถนับได้ว่าเป็นการเกิดขึ้นของการรวมตัวที่จะมาเป็นสหภาพแรงงานในภายหลังนั้นคือการรวมตัวกันของคนงานรถรางเพื่อทำการสไตรค์ในปีพ.ศ. 2465-2466 ซึ่งมีสาเหตุมาจากเรื่องความรู้สึกชาตินิยมต่อนายจ้างที่เป็นชาวต่างชาติและสภาพการทำงานที่ไม่ยุติธรรม โดยการร่วมกันหยุดงานครั้งนี้นั้นได้มีผู้เข้าร่วมประมาณ 300 คน ซึ่งสุดท้ายนั้นคนงานเป็นฝ่ายแพ้ โดยเหตุผลที่การหยุดงานครั้งนี้นั้นได้อาจถูกกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นนั้นเป็นเพราะว่าการหยุดงานครั้งนี้นั้นเป็นจุดสำคัญในประวัติศาสตร์ของแรงงานไทยเนื่องจากส่งผลต่อเนื่องให้มีการรวมตัวกันเพื่อก่อเป็น “สมาคมคนงาน” ในภายหลังในปีพ.ศ. 2475[6]

หลังจากเหตุการณ์ครั้งสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 นั้นในขณะนั้นระบบเศรษฐกิจของไทยนั้นได้เปลี่ยนไปเป็นระบบการผลิตแบบทุนนิยมอย่างเต็มตัว โดยรัฐบาลได้เข้ามามีบทบาทในการเติบโตของเศรษฐกิจอย่างเต็มตัว[7] สมาคมคนงานที่มีจุดกำเนิดจากการรวมตัวของคนงานรถรางก่อนหน้านี้นั้นในภายหลังพ.ศ. 2475 ได้เกิดการขยายตัวของการประท้วงออกไปด้วยการนัดหยุดงานและการถวายฎีกาหลายครั้งซึ่งกลุ่มคนงานที่มาประท้วงกันนั้นมาจากคนงานรถราง รถไฟมักกะสัน ปูนซีเมนต์ โรงสี โรงเลื่อย คนถีบสามล้อ คนแจวเรือจ้าง ช่างตัดผม คนงานโรงพิมพ์ รวมไปถึงคนว่างงานด้วย ซึ่งสาเหตุของการขยายตัวของการเรียกร้องนั้นมาจากการตกต่ำของเศรษฐกิจที่เริ่มขึ้นประมาณปีพ.ศ. 2471 ซึ่งส่งผลกระทบต่อคนงานทั้งในรูปแบบของการลดค่าจ้าง การปลดออกจากงาน และการลดสวัสดิการบางอย่างลง อีกเหตุผลหนึ่งนั้นมาจากบรรยากาศทางการเมืองที่เกิดขึ้นหลังการปฏิวัติประชาธิปไตยที่ก่อให้เกิดเสรีภาพทางการเมืองที่มากขึ้น รัฐบาลนั้นก็ได้เปิดโอกาสให้มีการรวมตัวกันในที่สาธารณะเพื่อที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ รูปแบบการเคลื่อนไหวของคนงานในช่วงนี้นั้นเป็นรูปแบบของการรวมตัวที่กระจัดกระจายกันไปตามโรงงานและแหล่งประกอบการทั้งหลาย ไม่ได้มีการรวมกันเป็นสาขาอาชีพและในระดับชาติ การรวมตัวนั้นก็จะมีลักษณะที่กินระยะเวลาสั้นๆ ใช้วิธีการยื่นหนังสือที่มีการลงชื่อยาวๆให้กับรัฐบาลซึ่งเป็นวิธีเดียวที่มีอยู่เนื่องจากไม่มีกลไกอื่นที่จะใช้ในการแสดงความต้องการอย่างเป็นทางการได้

---

[6] กรรณชฎา พูนพนิช, ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. *2500* (กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541).

[7] ณรงค์ เพชรประเสริฐ, "การขยายตัวของทุนนิยมในไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2488 ถึงปัจจุบัน," เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ *4* 1 (2524).

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้นการเคลื่อนไหวของแรงงานไทยนั้นได้ขยายตัวมากขึ้นไปอีกโดยเฉพาะการเข้ามาร่วมเคลื่อนไหวที่มากขึ้นของคนงานจากภาคการผลิต เพราะการขยายตัวของอุตสาหกรรมมากขึ้น เริ่มมีการยกระดับองค์กรเป็นองค์กรระดับชาติภายใต้การนำของสหอาชีวะกรรมกรและกรรมกร 16 หน่วย ก่อนหน้านี้นั้นการเคลื่อนไหวของคนงานนั้นจะไม่มีมิติของเรื่องอุดมการณ์เข้ามาเกี่ยวข้องมากนักแต่จะเป็นการเรียกร้องขอความเมตตา แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนั้นมีความพยายามที่จะเผยแพร่อุดมการณ์ในเรื่องชนชั้น มีความต้องการที่จะจัดตั้งพรรคการเมืองและหาพันธมิตรกับผู้นำทางการเมือง ปัจจัยที่มีการก่อตัวของอุดมการณ์ขึ้นนั้นมาจากอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยและการขยายตัวของลัทธิสังคมนิยมระหว่างประเทศ

การเข้ามามีอิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยนั้นทำให้การเคลื่อนไหวของคนงานแข็งแรงมากขึ้นและมียุทธวิธีที่ชัดเจนมากขึ้น แต่ในทางกลับกันก็ทำให้รัฐบาลหันมามองการเคลื่อนไหวของแรงงานเป็นภัยมากขึ้นต่อความมั่นคง โดยทางฝ่ายรับนั้นตอบโต้ด้วยการสร้างสมาคมกรรมกรไทยเพื่อเข้ามาสร้างความแตกแยกภายในการเคลื่อนไหวของแรงงานเองโดยปลุกเร้าอุดมการณ์ชาตินิยมให้เกิดการแบ่งแยกคนงานไทยกับจีนว่าแรงงานจีนนั้นมาแย่งงานคนไทย ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถดึงแรงงานบางส่วนไปเป็นพวก

ต่อมานั้นได้มีการปฏิวัติรัฐประหารในปีพ.ศ. 2501 โดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งได้ปราบปรามการเคลื่อนไหวทางสังคมของกลุ่มต่าง ๆ ที่เคยมีมาก่อนหน้านี้ จนกระทั่งได้มาเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งสำคัญขึ้น ซึ่งก็คือเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ต่อยอดไปถึง 6 ตุลาคม 2519 ซึ่งขบวนการแรงงานไทยนั้นได้เข้าร่วมกับกลุ่มนักศึกษาในการเคลื่อนไหว ซึ่งในการเคลื่อนไหวนั้นขบวนการกรรมกรที่มีสหภาพแรงงานเป็นองค์กรนำนั้น ได้มีบทบาทสองบทบาทในการเคลื่อนไหว คือบทบาทของการที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) และบทบาทของการเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (Social movement)[8]

ตั้งแต่การปราบปรามของจอมพลสฤษดิ์นั้นการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์แรงงานนั้นได้ซบเซาลงไปนานจนมาถึงก่อนการปฏิวัติ 16 ตุลาคม 2516 รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกกระกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ที่เปิดให้ลูกจ้างสามารถมี

[8] นภาพร อติวานิชยพงศ์, อารมณ์ พงศ์พงัน : ปัญญาชนของขบวนการกรรมกรไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2542).

การต่อรองเรื่องค่าจ้างได้เป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการ ซึ่งการกลับมาเปิดพื้นที่ให้กลุ่มแรงงานนั้นมีสาเหตุมาจากการกดดันจากองค์กรระหว่างประเทศในเรื่องแรงงานซึ่งมีสององค์กรหลักๆด้วยกัน คือ แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions-ICFTU) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization-ILO)

อีกเหตุปัจจัยหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลได้ยอมเปิดให้แรงงานได้มีสิทธิมากขึ้นนั้นมาจากปัญหาแรงงานภายในประเทศ การเติบโตของอุตสาหกรรมที่เป็นผลมาจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติให้มาลงทุนในประเทศซึ่งได้มาสร้างฐานการผลิตในประเทศไทยเพื่อจะได้ใช้แรงงานที่ถูก ทำให้เกิดสภาพการจ้างงานที่เลวร้ายส่งพลให้เกิดแรงกดดันและกรณีความขัดแย้งจนไปถึงการหยุดงานที่มากขึ้น

ซึ่งหลังจากที่ได้มีการรับรองสิทธิของลูกจ้างในการต่อรองในประกาศคณะปฏิวัติแล้วนั้นก็ทำให้เกิดการจัดตั้งกลุ่มสมาคมลูกจ้างขึ้นหลากหลายแห่งทั้งในภาคของรัฐวิสาหกิจและเอกชน ซึ่งก็เป็นกลุ่มลูกจ้างพวกนี้ที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวก่อนและหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม จนไปถึงปี 2518ที่รัฐบาลประกาศใช้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ จึงได้เปลี่ยนรูปแบบจากสมาคมลูกจ้างเป็นสหภาพแรงงาน

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 นั้นขบวนการการเคลื่อนไหวของแรงงานนั้นได้เติบโตอย่างมากประกอบกับการร่วมกับกลุ่มนักศึกษาและบรรยากาศของประชาธิปไตยทำให้เกิดการชุมนุมหยุดงานกันอย่างมากในช่วงปีพ.ศ. 2516-2519

ถึงจะมีการประกาศใช้ค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นในปีพ.ศ. 2516 นั้นก็ยังคงมีการชุมนุมหยุดงานเป็นจำนวนค่อนข้างมากไปปีต่อมาไปจนถึงปีพ.ศ 2519 ซึ่งเป็นเพราะถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำนั้นแต่สภาพความเป็นจริงนั้นมีหลายแห่งที่จ่ายค่าจ้างจริงต่ำกว่าที่กำหนด ทำให้คนงานต้องรวมตัวหยุดงานกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในช่วงเวลานี้นั้นมีกลุ่มลูกจ้างที่มีบทบาทเด่นในการเคลื่อนไหวเรียกร้องค่าจ้างและสวัสดิการ ได้แก่ สมาคมลูกจ้างอุตสาหกรรมทอผ้าสมุทรสาคร สมาคมลูกจ้างโรงแรมและหอพัก สมาคมลูกจ้างคนงานเหล็กและโลหะแห่งประเทศไทย สมาคมลูกจ้างคนงานขนส่งสินค้าทางเรือ สมาคมลูกจ้างคนงานรถไฟ สมาคมลูกจ้างไฟฟ้านครหลวง ฯลฯ ซึ่งกลุ่มส่วนใหญ่ที่มีบทบาทมากที่กล่าวมานั้นเป็นกลุ่มลูกจ้างรัฐวิสาหกิจในกิจการสาธารณูประโภค และกลุ่มสมาคมลูกจ้างอุตสาหกรรมภาคเอกชน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ภายในช่วง 4 ปีที่มีการเคลื่อนไหวอย่างมากของแรงงานไทยนั้นมีการนัดหยุดงานครั้งสำคัญที่เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดในประเด็นเรื่องของการขอขึ้นค่าแรงขั้นต่ำที่ฝ่ายแรงงานได้รับชัยชนะ ซึ่งถือเป็นจุดสำคัญในประวัติศาสตร์ของการต่อสู้ของแรงงานไทย คือ การนัดหยุดงานของคนงานทอผ้าในปีพ.ศ. 2517 ซึ่งเริ่มเกิดขึ้นจากผลกระทบของเศรษฐกิจที่ตกต่ำในในปี 2516 ซึ่งทำให้มีผลกระทบกับอุตสาหกรรมสิ่งทอในประเทศไทย ซึ่งนำไปสู่การเกิดการปลดคนงานและลดค่าจ้าง จนในวันที่ 9 มิถุนายน 2516 ได้เกิดการชุมนุมประท้วงของคนงานโรงงานทอผ้าทั้งกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงรวมกัน 600 โรงงาน ซึ่งมีความต้องการให้รัฐบาลช่วยไม่ให้มีการปลดคนงานและให้เพิ่มค่าแรงขั้นต่ำไปเป็นวันละ 25 บาทเพิ่มจาก 16 บาท การชุมนุมนั้นเป็นไปอย่างยืดเยื้อถึง 4 วัน จนรัฐบาลไปประกาศขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำตามข้อเรียกร้องของคนงานโดยแบ่งออกเป็น 20 บาทต่อวันประกาศใช้ในวันที่ 1 ตุลาคม 2517 และ 25 บาทต่อวันประกาศใช้ในวันที่ 25 มกราคม 2518 (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ค่าจ้างขั้นต่ำในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง ปี 2516-2520

วันบังคับใช้	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
17 เมษายน 2516	12
1 มกราคม 2517	16
1 ตุลาคม 2517	20
25 มกราคม 2518	25
1 ตุลาคม 2520	28

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กองสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2516-2536

ซึ่งความประสบความสำเร็จของการเคลื่อนไหวครั้งนี้นั้นก็ได้เป็นการก่อให้เกิดการออกมานัดหยุดงานเพื่อเรียกร้องตามกันมาอีกมากมายหลายแห่งโดยสมาคมลูกจ้างต่าง ๆ ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนสถานะเป็นสหภาพในปี 2518

ภายหลังจากปี 2519 เป็นต้นมานั้นจำนวนของสหภาพแรงงานนั้นก็ได้เพิ่มขึ้นมากจาก 184 สหภาพในปี 2519 ได้เพิ่มขึ้นไปถึง 618 สหภาพ ในปี 2532 โดยแบ่งได้เป็นเอกชน 492 สหภาพ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

และรัฐวิสาหกิจ 126 สหภาพ โดยจำนวนคนงานที่เข้าร่วมนั้นก็เพิ่มจาก 114,000 คน ไปเป็น 309,000 ซึ่งกลุ่มหลักในการผลักดันเคลื่อนไหวนั้นก็ยังคงเป็นกลุ่มของคนงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเข้าร่วมสหภาพในสัดส่วนที่มากกว่า (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 สัดส่วนจำนวนแรงงานที่เข้าร่วมสหภาพแรงงานในปีพ.ศ. 2533[9]

ภาค	จำนวนแรงงานในภาค	สัดส่วนแรงงานที่เข้าร่วมสหภาพ
รัฐวิสาหกิจ	260,000	180,000 (69%)
เอกชน	6,900,000	129,000 (2%)

1.5 นโยบายแรงงานของไทยที่ผ่านมาโดยรวม

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยในปี 2475 นั้นเป็นจุดเริ่มของนโยบายแรงงานอย่างเป็นรูปเป็นร่างไหนหลายๆส่วนนอกเหนือจากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งแน่นอนว่านโยบายอื่น ๆ นั้นมีผลต่อคุณภาพชีวิตและสิทธิของแรงงาน และนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเองนั้นก็ถูกกำหนดในหมู่นโยบายรอบๆเหล่านี้ด้วย ซึ่งก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นนโยบายแรงงานไม่มีความชัดเจนให้เห็นมากนัก

ในสภาพของหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้นเป็นสภาพที่เศรษฐกิจตกต่ำสืบเนื่องมาก่อนหน้าการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังนั้นนโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้ไปจนถึงช่วงก่อนปี 2501 นั้นส่วนมากจะเป็นนโยบายที่เน้นการช่วยเหลือในด้านการว่างงานของแรงงาน รัฐบาลในเวลานั้นได้ตรา .พระราชบัญญัติสำนักงานจัดหางาน พ.ศ. 2475” ขึ้นเพื่อช่วยในการขัดหางานให้กรรมกรที่ว่างงาน

[9] พิพิธพัฒน์แรงงานไทย, ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกู้ศักดิ์ศรีกรรมกร (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดิค เอแบร์ท, 2541).

ใน พ.ศ. 2484 ก็ได้มีการออก “พระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ” โดยให้กระทรวงมหาดไทยลงสำรวจพื้นที่ดูผู้ว่างงานตามจังหวัด และท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อนำป้อนเข้าสู่โรงงานซึ่งรัฐบาลก็ได้ดำเนินนโยบายนี้ต่อไปเรื่อยมา (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 การจัดหางาน

พ.ศ.	จำนวนนายจ้าง	จำนวนผู้สมัครงาน	จำนวนผู้ได้งาน
2484	339	1731	1731
2485	13	136	118
2486	-	-	-
2487	-	-	-
2488	-	-	-
2489	125	408	233
2490	-	-	-
2491	434	652	434
2492	3049	1098	615
2493	1285	982	794
2494	1714	1037	862
2495	1709	1353	1204
2496	2036	1756	1671
2497	1679	2373	1368

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ที่มา : สถิติผลงานของกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ปี 2497

ในช่วงตั้งแต่การการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ในปี 2501 จนไปถึงปี 2515 นั้นรัฐบาลได้มีนโยบายที่เน้นเรื่องของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการควบคุมการเคลื่อนไหวของแรงงานเป็นหลัก การเข้ามาของคณะปฏิวัตินั้นได้มีนโยบายที่กระทบกับแรงงานอย่างมากในเรื่องของสิทธิในการรวมตัว โดยผ่านทางประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 นั้นได้ประกาศให้ยกเลิก พ.ร.บ. แรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งการยกเลิก พ.ร.บ. นี้นั้นส่งผลต่อสิทธิกรรมกรดังนี้

1. ยกเลิกสหภาพและกลุ่มแรงงานที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ. 2499 ทั้งหมด
2. ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการจัดการเรื่องเวลาทำงาน วันหยุด การใช้แรงงานผู้หญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ
3. ให้นายจ้างเป็นคนจ่ายเงินทดแทนในกรณีที่แรงงานประสบภัย
4. กำหนดให้มีการตรวจแรงงาน สภาพการทำงานของกรรมกรในโรงงานโดยให้อำนาจอธิบดีกรมประชาสงค์เคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่ที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้ง

ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นไดมีการออกแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ที่ทำให้ภาคอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นมากส่งผลให้เกิดความต้องการตัวแรงงานมากขึ้น

ระหว่างปี 2516-2519 นั้นเป็นช่วงที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากและแรงงานมีนโยบายที่สำคัญต่อแรงงานเกิดขึ้นในส่วนของเรื่องสิทธิในการรวมตัวต่อรอง และในขณะเดียวกันรัฐบาลนั้นก็มีนโยบายที่พยายามจะสร้างความปรองดองให้กับนายจ้างกับแรงงานเนื่องจากความถี่ของการประท้วงหยุดงานในช่วงนี้ที่ส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการจัดตั้งระบบไตรภาคีในปี 2516 ก็เพื่อที่จะให้เกิดการเจรจาต่อรองหาทางออกดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

1.6 การสำรวจพัฒนาการและโครงสร้างของการกำหนดนโยบายค่าจ้างแรงงาน

ประเทศไทยนั้นได้เริ่มมีการกำหนดให้มีค่าจ้างขั้นต่ำครั้งแรกในวันที่ 16 มีนาคม 2515 จากประกาศคณะปฏิวัติโดยมีจอมพล ถนอม กิติขจรเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ[10] เนื้อหาสำคัญคือการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและมีบทบัญญัติในข้อ 2 (4) นั้นได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานในเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด และวันลาสำหรับลูกจ้าง ทั้งนี้ยังให้มีคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อที่จะกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นเพื่อบังคับใช้ และต่อมานั้นได้มาการจัดให้ตั้ง “คณะกรรมการค่าจ้าง” ขึ้นซึ่งเป็นคณะกรรมการในรูปแบบไตรภาคีประกอบด้วยตัวแทนจาก 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งคณะกรรมการนี้ได้มีหน้าที่ในการพิจารณาค่าจ้างขึ้นต่ำเป็นต้นมา คณะกรรมการค่าจ้างชุดแรกนั้นเกิดขึ้นในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516 และคณะกรรมการชุดนี้นั้นก็ได้กำหนดบังคับใช้ค่าจ้างขึ้นต่ำขึ้นในวันที่ 16 เมษายน 2516 ส่งผลให้มีผลบังคับใช้ในวันถัดมา

[10] "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ", http://203.157.80.2/replyImages/2013121711571527.pdf.

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2517-2526 นั้นการประกาศกำหนดใช้ค่าจ้างที่กำหนดใหม่จะมีผลให้บังคับใช้เริ่มในวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปี (ตามปีงบประมาณ) แต่หลังจากนั้นได้มีการปรับมาให้เป็นวันที่ 1 มกราคมหรือ 1 เมษายน แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดการปรับอัตราค่าจ้างใหม่นั้นไม่ได้มีระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายแต่โดยปกติแล้วนั้นจะปรับปีละ 1 ครั้ง ซึ่งบางปีนั้นก็มีการปรับเกินหนึ่งครั้งและบางปีก็ไม่มีการปรับเลยโดยจะขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ นโยบายจากทางการเมือง และอำนาจในการต่อรองของฝ่ายแรงงานในแต่ละช่วงแต่โดยส่วนมากนั้นการปรับนั้นเป็นไปอย่างค่อนข้างช้าและในอัตราที่ไม่มากนัก[11]

ในปี พ.ศ. 2540 นั้นได้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในทั้งประเทศไทยและในหลายๆประเทศโดยเกิดขึ้นในสมัยของรัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ ทำให้เกิดการผลกระทบอย่างรุนแรงต่อผู้ประกอบการอย่างกว้างขวางในประเทศไทยส่งผลให้เกิดการเลิกจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก[12] รัฐบาลไทยนั้นได้มีความพยายามแก้ปัญหาโดยการรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ซึ่งมีการทำหนังสือยื่นความจำนงเพื่อเสนอแผนฟื้นฟูและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2540 โดยมีข้อแหนึ่งในนั้นเกี่ยวข้องกับนโยบายค่าจ้างว่า “...เพื่อที่จะลดผลกระทบของราคาที่อาจเกิดขึ้นจากการอ่อนตัวของค่าเงินบาท ทางการจะเข้มงวดในการปรับเงินเดือนภาครัฐ โดยให้มีการปรับได้ไม่เกินอัตราเงินเฟ้อพื้นฐานเท่านั้น และต้องดูแลให้การปรับงินเดือนและค่าจ้างเอกชนให้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกัน...” ซึ่งแนวทางในการที่จะฟื้นฟูผลกระทบจากวิกฤติทางเศรษฐกิจนี้ได้ส่งผลให้มาการตรึงค่าจ้างถึง3ปีเพื่อที่ในปี พ.ศ 2541-2543

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในปี พ.ศ. 2541 นั้นยังได้ให้มีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541” ขึ้นโดยให้มีการยกเลิกประกาศเก่าของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ปี พ.ศ. 2515 โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานใหม่นี้มีเป้าหมายเพื่อที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงานโดยได้มีการรวบรวมบัญญัติต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ให้มารวมกันในพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่ง

---

[11] กระทรวงแรงงาน, "ตารางแสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน " กระทรวงแรงงาน, http://www.mol.go.th/employee/interesting_information/4131.

[12]สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "นโยบายค่าจ้างแรงงาน วันละ 300 บาท," สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2557/may2557-3.pdf.

เนื้อหาที่เกี่ยวกับเรื่องของการกำหนดอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำนั้นให้อยู่ในหมวด 6 ซึ่งเป็นส่วนของคณะกรรมการค่าจ้าง

ในปี พ.ศ. 2544 นั้นภายกระแสหลักที่มาพร้อมกับรัฐธรรมนูญใหม่ซึ่งก็คือแนวคิดเรื่องการกระจ่ายอำนาจให้ลงไปในระกับจังหวัดให้มีอำนาจปกครองตนเองได้มากขึ้นซึ่งทำให้เกิดการแต่งตั้งอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นตามจังหวัดต่าง ๆ เพื่อที่จะทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดตนเอง ซึ่งจะพิจารณาจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจของจังหวัดนั้น ๆ เช่น ผลประกอบการของนายจ้าง ค่าครองชีพของจังหวัด ประสิทธิภาพในการทำงานของลูกจ้าง และอื่น ๆ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแบบนี้นั้นแบ่งอัตราค่างจ้างออกเป็น 3 อัตรา คือ กลุ่ม 1 ประกอบด้วย กรุงเทพมหานครฯ นนทบุรี ปทุมธานี นครปฐม สมุทรสาคร สมุทรปราการ และภูเก็ต กลุ่ม 2 ประกอบด้วยจังหวัด ชลบุรี เชียงใหม่ นครราชสีมา พังงา ระนองและสระบุรี กลุ่มที่ 3 ได้แก่ 63 จังหวัดที่เหลือ

อย่างไรก็ตามหลังจากนั้นได้ไม่นานก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบอีกครั้งโดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยได้มีการได้พิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำขึ้นใหม่โดยแบ่งเปลี่ยนหลายอัตราตามกลุ่มจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งแต่ละปีนั้นก็ได้แตกต่างกันไปโดยบางปีนั้นมีการใช้อัตราที่มีจำนวนหลายอัตรา อย่างเช่นใน ประกาศฉบับที่ 5 (2553) นั้นได้มีถึง 32 อัตรา

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายค่าจ้างที่ผ่านมานั้นเป็นการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีที่เป็นการเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incrementalism) โดยเพิ่มทีละไม่มากซึ่งทั้งหมดนั้นส่วนมากก็จะภายใต้การปกครองของรัฐบาลเผด็จซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่เป็นส่วนมากของประเทศไทย แต่อย่างไรก็ตามนั้นการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำนั้นเกิดขึ้นในจำนวนตัวเลขที่สูงภายใต้สองรัฐบาลที่มาจากกระบวนการการเลือกตั้งคือรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลพรรคเพื่อไทยของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่ชัดเจน

1.7 วิธีการวิจัย

1. ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Method) โดยแนวทางที่จะนำมาใช้ในการศึกษานั้นคือแนวทางการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์เชิงเปรียบเทียบ(Comparative Historical

Analysis)[13] ในการที่จะศึกษากรณีศึกษาที่ได้เลือกมาโดยจะเป็นการเปรียบเทียบเป็นช่วงเวลาที่ต่างกันในประวัติศาสตร์เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างระบอบการเมืองกับการกำหนดนโยบายค่างแรงขั้นต่ำโดยผ่านการสร้างกรอบการอธิบายและนำหลักฐานเชิงประจักษ์มาเพื่อสนับสนุนการอธิบายเหล่านั้น การใช้แนวทางการศึกษาในรูปแบบนี้นั้นเน้นการหากลไกจากการเปรียบเทียบกรณีทางประวัติศาสตร์อย่างเป็นระบบภายใต้บริบทที่ต่างกัน ซึ่งการที่เลือกใช้วิธีการเปรียบเทียบในเชิงประวัติศาสตร์นั้นเพราะเป็นวิธีการที่แสดงให้เห็นบริบทที่ต่างกันอย่างชัดเจนของช่วงเวลาที่ได้เลือกมาพร้อมกับผลที่ต่างกันโดยที่ผู้วิจัยสามารถควบคุมตัวแปรที่เลือกมาได้ทางอ้อมผ่านการเลือกกรณีที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบ การเลือกกรณีศึกษานั้นโดยทั่วในแนวทางการวิเคราะห์ประวัติศาสตร์เชิงเปรียบเทียบนั้นโดยมากนั้นจะเป็นการเปรียบเทียบโดยใช้การเปรียบเทียบโดยใช้ประเทศเป็นหน่วยที่นำมาศึกษา[14][15] แต่การเลือกกรณีศึกษา (Case) ในรูปแบบที่เลือกในช่วงเวลานั้นก็สามารถทำได้[16] เพราะแนวทางนี้นั้นสามารถปรับใช้ได้ในหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับปัญหาที่เราต้องการศึกษา

2. ผู้วิจัยใช้แนวทางการวิจัยเอกสาร(Documentary Research) ในการวิเคราะห์ข้อมูล

- วรรณกรรมและบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของการกำหนดนโยบายสาธารณะ,นโยบายค่างแรงขั้นต่ำทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ,ระบอบประชาธิปไตยและเผด็จการในแง่มุมของการกำหนดนโยบายและกลุ่มผลประโยชน์เพื่อที่จะได้รับรู้ถึงประวัติศาสตร์ของการกำหนดนโยบายค่างแรงขั้นต่ำและการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งจะนำไปสู่การสร้างกรอบทฤษฎีในการอธิบาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

- ข้อมูลทางสถิติที่จะนำมาใช้เพื่อแสดงให้เห็นเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ในการสนับสนุนการวิเคราะห์ให้เห็นภาพในช่วงของเหตุการณ์ต่าง ๆ หรือสาเหตุของการตัดสินใจต่าง ๆ ในบริบทที่

---

[13] James Mahoney, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (Cambridge University Press, 2003).

[14] Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World* (Boston, MA: Beacon Press, 1966).

[15] Theda Skocpol, *State and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia, and China* (Cambridge University Press, 1979).

[16] Haydu, "Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving," *American Journal of Sociology* 104 (1998).

ต่างกันไป ซึ่งข้อมูลที่ใช้ คือ ข้อมูลเรื่องอัตราเงินเฟ้อ, อัตรา GDP, ข้อมูลแรงงานเรื่องการจัดหางาน การหยุดงาน, ข้อมูลเรื่องรายได้และจำนวนลูกจ้างตามภูมิภาค, ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

- ข่าวสารและบทสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายค่าแรงขั้นต่ำและการเมืองไทยในแง่มุมที่เกี่ยวข้องในช่วงเวลาที่ได้เลือกศึกษาจะถูกนำมาเพื่อเป็นหลักฐานสนับสนุนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์และความเห็นของตัวแสดงในช่วงเวลาต่าง ๆ ต่อเหตุการณ์หรือบุคคลเพื่อช่วยในการสนับสนุนการวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงที่มีต่อการกำหนดนโยบายค่าแรงขั้นต่ำในแต่ละช่วงเวลา โดยข่าวสารที่ใช้ได้แก่ ข่าวสารในช่วงของรัฐบาลยิ่งลักษณ์และรัฐบาลของคสช. ที่เป็นการให้สัมภาษณ์ของฝ่ายต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลาที่เกี่ยวข้อง ข่าวสารการให้ข้อมูลของคณะกรรมการค่าจ้าง ข่าวสารการเคลื่อนไหวของแรงงาน

- เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการประกาศใช้กฎหมายค่าแรงขั้นต่ำหรือสิ่งที่เกี่ยวข้องนั้นจะถูกนำมาใช้เพื่อยืนยันเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ของการประกาศใช้นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา รวมทั้งข้อมูลเชิงตัวเลขอย่างอัตราค่าแรงขั้นต่ำในแต่ละปีนั้นก็จะถูกนำมาใช้สนับสนุนการอธิบาย โดยเอกสารที่นำมาใช้ได้แก่ ประกาศอัตราค่าจ้างในแต่ละครั้ง, พระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

3. ผู้วิจัยนั้นเลือกกรณีศึกษาเป็นนโยบายค่าแรงขั้นต่ำในประเทศไทยโดยการวิจัยนี้นั้นใช้การศึกษาเปรียบเทียบช่วงเวลาซึ่งแบ่งเป็นช่วงที่ปกครองโดยรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยกับรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร ภายใต้ระบอบการปกครองสองระบอบแบบ โดยเป็นตัวแทนของการปกครองในแบบเผด็จการอำนาจนิยม(Authoritarian Regime) และอีกกรณีนั้นคือการปกครองภายใต้รัฐบาลรัฐบาลที่จะเป็นตัวแทนของการปกครองในแบบประชาธิปไตย(Democratic Regime) ซึ่งก็ช่วงของรัฐบาลที่จะนำมาศึกษานั้นจะเป็นช่วงของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จนการปรับค่าจ้างขั้นต่ำครั้งสุดท้ายของรัฐบาลคสช. เพื่อที่จะวิเคราะห์ว่ารัฐบาลที่มาจากกลไกของประชาธิปไตยกับรัฐบาลเผด็จการทหารนั้นมีบทบาทแตกต่างกันอย่างไรในแง่ของการเป็นบริบทให้กับการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ โดยจะมีการกล่าวถึงบริบททางเศรษฐกิจในวิกฤตการเศรษฐกิจทั้งสองครั้งในปี พ.ศ. 2540 และ 2552 ด้วยในส่วนที่เกี่ยวข้อง

1.8 โครงสร้างบท

ส่วนที่ 1 ใน บทที่ 1 บทนำ ที่มาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา คำถามของการศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วิธีการศึกษา ประวัติทั่วไปของแรงงานและนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ และเค้าโครงการนำเสนอและในบทที่ 2 ว่าด้วยแนวคิดและทฤษฎีต่างที่เกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ แรงงาน รวมไปถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับเรื่องของการเมืองในประเด็นนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ

ส่วนที่ 2 ในบทที่ 3 ระบบไตรภาคและโครงสร้างและหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง อธิบายและวิเคราะห์การเกิดขึ้นของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำจนไปถึงลักษณะทั่วไปของการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำโดยวิเคราะห์จาก พ.ศ 2516-2540 ในบทที่ 4 นั้นได้วิเคราะห์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่รัฐบาลไทยรักไทย รัฐบาลเพื่อไทยกับนโยบายค่าจ้าง 300 บาท จนไปถึงรัฐบาลของคสช.

ส่วนที่ 3 ในบทที่ 5 สรุปผลการศึกษาเพื่อตอบคำถามวิจัยโดยนำการวิเคราะห์เหตุการในช่วงเวลาต่าง ๆ เพื่อมาตอบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 2
แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

งานชิ้นนี้นั้นจุดประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์ช่วงกระบวนการออกนโยบาย(Policy Formulation) ของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำภายใต้ระบอบการเมืองที่ต่างกันระหว่างระบอบประชาธิปไตยและเผด็จการ ซึ่งจะศึกษาการออกนโยบายโดยวิเคราะห์แนวทางการตัดสินใจของตัวแสดงต่าง ๆ ในแต่ละช่วงของกระบวนการออกนโยบายว่าได้รับอิทธิพลและมีปัจจัยอย่างไรที่ทำให้การตัดสินใจต่าง ๆ นั้นเป็นไปในแนวทางอย่างที่ปรากฏขึ้นให้เห็น ทั้งนี้จะมีการแสดงหลักฐานเชิงประจักษ์ที่จะสนับสนุนการอธิบายว่ามีน้ำหนักเพียงพอ โดยตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ นั้นมีจำนวนยิบย่อยจำนวนมากแต่สามารถจำกัดลงมาให้เหลือเป็นตัวแสดงหลักๆได้ดังนี้

1. กลุ่มนายทุน ผู้ประกอบการธุรกิจทั้งรายเล็ก รายใหญ่ และธุรกิจขนาดกลาง เช่น สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, สมาคมธนาคารไทย, สภาหอการค้า, และอื่น ๆ

2. กลุ่มลูกจ้าง เช่น กลุ่มแรงงานยานยนต์, สภาองค์การแรงงาน, คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย, สภาองค์การลูกจ้างสภาศูนย์กลางแรงงานแห่งประเทศไทย, และอื่น ๆ

3. ฝ่ายรัฐบาล เช่น รัฐมนตรี, สภาผู้แทนราษฎร

ระบอบการปกครองนั้นเป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างมากเพราะโครงสร้างทางการเมืองที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้ระบอบการปกครองที่ต่างกันนั้นย่อมส่งผลต่อโอกาสและแรงจูงใจของตังแสดงต่าง ๆ ที่เข้าไปเกี่ยวข้อง ภายใต้ระบอบการเมืองแบบเผด็จการอำนาจนิยมนั้นบทบาทของรัฐบาลในการปฏิสัมพันธ์กับกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้นย่อมต่างกันออกไปจากในระบอบประชาธิปไตยเนื่องด้วยการที่จะได้มาซึ่งผลประโยชน์ของรัฐบาลในแง่ของการรักษาตำแหน่งและความมั่นคงทางการเมืองมีวิธีการได้มาที่ต่างกันในเชิงโครงสร้างการได้มาซึ่งอำนาจ กลุ่มผลประโยชน์นั้นก็มีความสามารถในการแสวงประโยชน์ของตนได้ต่างออกไปเช่นกันภายใต้ระบอบการเมืองที่ต่างกันเพราะว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นตัวแทนของคนจำนวนมากนั้นมีโอกาสในการผลักดันความต้องการของตนภายใต้ระบอบประชาธิปไตยมากกว่าภายใต้ระบอบเผด็จการซึ่งอำนาจต่อรองของกลุ่มนั้นแทบจะไม่มีซึ่งในทางตรงกันข้ามกลุ่มที่มีอำนาจมากในทางทรัพยากร

และมีอิทธิพลมากต่อระบบเศรษฐกิจนั้นก็จะมีอำนาจมากในบริบทที่รัฐบาลนั้นไม่ขึ้นต่อความต้องการของคนจำนวนมากทำให้สามารถยับยั้งหรือชะลอการออกนโยบายที่จะเป็นผลเสียต่อกลุ่มของตนได้

2.1 Corporatism

Corporatism นั้นเป็นระบบของการเป็นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งได้รับการรับรองจากรัฐในการที่จะประชุมเพื่อหาทางออกทางนโยบายต่อประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง โดยรูปแบบในอุดมคติของ corporatism นั้นตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์จะผูกขาดอำนาจที่ได้มาจากรัฐโดยเป็นตัวแทนเพียงผู้เดียวจากกลุ่มของตน[1] โดยระบบนี้นั้นเป็นระบบการตัดสินใจนโยบายที่ใช้ได้เกิดประสบความสำเร็จในประเทศในฝั่งยุโรปอย่าง สวีเดน ฟินแลน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก ซึ่งระบบไตรภาคีในการกำหนดค่าจ้างที่ประเทศไทยเป็นรูปแบบหนึ่งของ corporatism ซึ่งในทางทฤษฎีแล้วนั้น corporatism สามารถแบ่งออกได้สองประเภทใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการปกครองคือ 1. Social Corporatism 2. State Corporatism ซึ่งแนวคิดสองอันนี้นั้นสามารถนำมาใช้สนับสนุนในการวิเคราะห์รูปแบบการต่อรองและตัดสินใจของระบบไตรภาคีของไทยในช่วงของรัฐบาลที่เป็นเผด็จการและประชาธิปไตยได้

Social Corporatism นั้นเป็น corporatism ที่อยู่ในกรอบบริบทของการเมืองที่เปิดซึ่งเป็นระบบที่เกิดมาจากการเสื่อมของรูปแบบตัวแทนผลประโยชน์แบบพหุนิยม[2] ซึ่งเสื่อมลงเพราะความจำเป็นของรัฐที่ต้องเข้ามาแทรกแทรงเพื่อที่จะกำหนดทิศทางที่จะเป็นประโยชน์มากที่สุดกับประเทศ แนวคิด corporatism แบบนี้นั้นสามารถนำมาใช้วิเคราะห์การทำงานของระบบไตรภาคีของไทยได้ในส่วนที่ว่า ลักษณะ corporatism ของไทยนั้นมีลักษณะอะไรที่ทำให้สามารถลุล่วงหรือไม่ลุล่วงข้อตกลงได้ในแต่ละกรณีพิพาท รวมถึงประเด็นเรื่องการเคลื่อนไหวกดดันของกลุ่มต่าง ๆ ว่าส่งผลต่อพลวัตรของคณะไตรภาคีอย่างไรในแต่ละรัฐบาล

State Corporatism นั้นเป็นรูปแบบ corporatism ที่มีอยู่ในกรอบของบริบทการเมืองที่เป็นเผด็จการซึ่งเห็นได้ในประวัติศาตร์อย่าง ฟาสซิสต์ในอิตาลี และนาซีเยอรมันที่ใช้แนวทางการกำหนดนโยบายแบบ state corporatism ซึ่งรัฐจะมีอำนาจมากในการกำกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาร่วมในการเจรจา ซึ่งจะใช้อำนาจนี้ในการกำหนดทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจไปตามที่รัฐ

---

1 Philippe C. Schmitter, "Still the Century of Corporatism?," *The Review of Politics* 36, no. 1 (1974).

2 Michael J. Hill, *The Public Policy Process* (Harlow: Pearson Longman, 2005).

วางแผนเอาไว้ เราสามารถใช้แนวคิดนี้ดูรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารได้ว่ามีลักษณะที่คล้ายจะเป็น state corporatism ในการใช้ไตรภาคีในการกำหนดค่าจ้างหรือไม่ และลักษณะที่ว่านั้นส่งผลออกมาอย่างไรเป็นรูปธรรมที่เห็นได้ผ่านนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ

แนวคิด corporatism ไม่ว่าจะเป็นแบบไหนนั้นให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายที่จะออกมาซึ่งทั้งสองแบบนั้นต่างกันที่ระดับอำนาจของรัฐในการที่จะเข้าไปแทรกแทรงการตกลงของฝ่ายลูกจ้างกับนายจ้าง ซึ่งจะเป็นประเด็นสำคัญในการที่จะเปรียบเทียบการทำงานของไตรภาคีภายใต้ระบอบการเมืองสองแบบตามเป้าหมายของการศึกษา

2.2 กลุ่มผลประโยชน์และสังคมพหุนิยม

แนวคิดอีกแนวคิดหนึ่งที่จะนำมาช่วยในการอธิบายนั้นคือแนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์นั้นมีความแตกต่างจากกลุ่มทั่วไปตรงที่เป็นกลุ่มของบุคคลที่มาร่วมกันเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกันและมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะ โดยแนวคิดนี้นั้นได้เสนอว่ากลุ่มต่าง ๆ นั้นไม่ว่าจะเป็นตัวแทนของคนกลุ่มน้อยหรือมากนั้นย่อมร่วมมือกันบนพื้นฐานของผลประโยชน์[3] และชนชั้นนำโดยในที่นี้ซึ่งเป็นกลุ่มทางเศรษฐกิจนั้นหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมากในการผลักดันนโยบาย

แนวคิดเรื่องของกลุ่มผลประโยชน์นั้นผูกโยงอยู่กับแนวคิดเรื่อง “สังคมพหุนิยม”(Pluralistic Society) ซึ่งเข้าใจว่าอำนาจนั้นกระจายตัวอยู่ตามกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมที่แข่งขันกันในการผลักดันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนโดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตย[4] ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยนั้นในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2515 นั้นมักเป็นกลุ่มที่เชิดชูผู้มีอำนาจและไม่มีเอกภาพพอในการผลักดันผลประโยชน์แต่ในภายหลัง พ.ศ. 2515 นั้นการเมืองไทยนั้นได้เริ่มเปิดให้กลุ่มผลประโยชน์ได้มีโอกาสได้เข้าไปมีส่วนร่วมมากขึ้น[5]

ด้วยเหตุจากทรัพยากรที่มากและขนาดของกลุ่มที่เล็กกว่ากลุ่มของชนชั้นแรงงานทำให้เกิดการรวมตัวและผลักดันได้อย่างมีประสิทธิภาพมากว่า ดังนั้นการนำแนวคิดนี้มาเสริมนั้นจึงจะเป็น

---

[3] B. A. & Cigler Loomis, A. J, *Interest Group Politics* (Washington D.C: CQ Press, 2002).

[4] Robert A. Dahl, "A Critique of the Ruling Elite Model," *The American Political Science Review* 52 (1958).

[5] จุมพล หนิมพานิช, กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย: แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

การช่วยในการอธิบายบทบาทของกลุ่มทุนและนายจ้างในการผลักดันนโยบายได้อย่างครอบคลุมมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในบริบทของประชาธิปไตยที่มีทางเปิดกว้างในทางโอกาสมากกว่านั้น กลุ่มลูกจ้างแรงงานนั้นก็จะมีโอกาสในการผลักดันความต้องการของตนได้มากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งโดยทั่วไปนั้นความสำเร็จของกลุ่มนั้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัย 5 ประการของกลุ่ม(Austin Ranney 1972) คือ

1. ขนาดของกลุ่ม
2. สถานภาพของกลุ่ม
3. ความสามัคคีของกลุ่ม
4. ภาวะผู้นำหรือความเป็นผู้นำ

กลุ่มผลประโยชน์ที่จะใช้ในการศึกษานี้คือกลุ่มนายจ้างและกลุ่มลูกจ้างแรงงานซึ่งโดยการจัดประเภทได้เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันเป็นสมาคมเนื่องจากมีผลประโยชน์ร่วมกันเช่นกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ (Gabriel Almond, Bingham Powell 1966) ซึ่งการนำมาวิเคราะห์นั้นจะช่วยในการที่มีกรอบแนวคิดในการที่จะดูสภาพของสหภาพแรงงานในแต่ละช่วงว่าในแต่ละช่วงนั้นมีผู้นำที่มีลักษณะอย่างไร และผู้นำนั้นส่งผลต่อความสามัคคีของกลุ่มมากแค่ไหน รวมไปถึงการปฏิสัมพันธ์กับฝั่งของทุนหรือกลุ่มนายจ้างที่จะสะท้อนปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ว่าทำงานมากน้อยแค่ไหนอย่างไร ปัจจัยด้านความสามัคคีนี้มีความน่าสนใจโดยเฉพาะกับฝ่ายแรงงานของไทยเพราะว่าในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมานั้นกลุ่มลูกจ้างนั้นมีประวัติศาสตร์ของความไม่สามัคคี การแยกกลุ่ม

อย่างไรก็ตามแนวคิดแบบสังคมพหุนิยมนั้นตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าอำนาจนั้นกระจายออกไปในสังคมซึ่งในความเป็นจริงแล้วนั้นโครงสร้างและรูปแบบการปกครองนั้นมีผลอย่างมากในการกำหนดว่าอำนาจจะถูกกระจายไปอย่างไรในสังคม ในช่วงเวลาที่นำมาศึกษาในงานนี้นั้นมีช่วงของการปกครองที่อยู่ในระบอบเผด็จการและการเคลื่อนไหวผลักดันความต้องการของกลุ่มนั้นไม่สามารถเป็นไปได้อย่างในสังคมพหุนิยม ถึงแม้ในช่วงที่มีการปกครองรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตยแบบเป็นทางการนั้นก็ไม่ได้เสมอไปที่อำนาจของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมจะทำงานได้อย่างเต็มที่ รัฐเป็นตัวละครสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นที่กลุ่มต่าง ๆ นั้นขัดแย้งต่อกัน รัฐนั้นเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาและไม่สามารถถูกมองข้ามโดยยกว่าเป็นบทบาทของกลุ่มทางสังคมไปหมด (Theda Skocpol, 1985) ซึ่งโดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ไม่เป็นประชาธิปไตยนั้นรัฐจะมีอำนาจมากในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่ขัดแย้งรวมถึงกำหนดวิธีที่จะเป็นทางออกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

มนุษย์นั้นไม่สามารถเลือกในสิ่งที่จะให้ประโยชน์มากที่สุดกับตนเองได้เสมอไปเนื่องจากข้อจำกัดในทางบริบทต่าง ๆ ที่จำกัดทางเลือกเหล่านั้นการศึกษานี้นั้นจึงได้นำบริบททางการเมืองมาใช้เป็นกรอบที่จะเป็นข้อจำกัดในแง่ของทางเลือกให้กับตัวแสดงต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำและแนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์นั้นก็ถูกนำมาช่วยอธิบายเนื่องจากการที่ปัจเจกนั้นถึงแม้จะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้งแต่เมื่อผลประโยชน์ของตนนั้นมีจุดร่วมกับคนที่มีผลประโยชน์ไปในแนวทางเดียวกันนั้นการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มศักยภาพในการต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มนั้นก็จึงเกิดขึ้น แนวคิดนี้นั้นจึงสามารถนำมาสนับสนุนการอธิบายให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

2.3 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

แนวทางในการอธิบายนั้นเป็นการผสมผสานแนวคิดเพื่อใช้ในการอธิบายในแต่ละส่วนของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายขั้นต่ำในประเทศไทยในบริบททางการเมืองที่ต่างกันออกไป

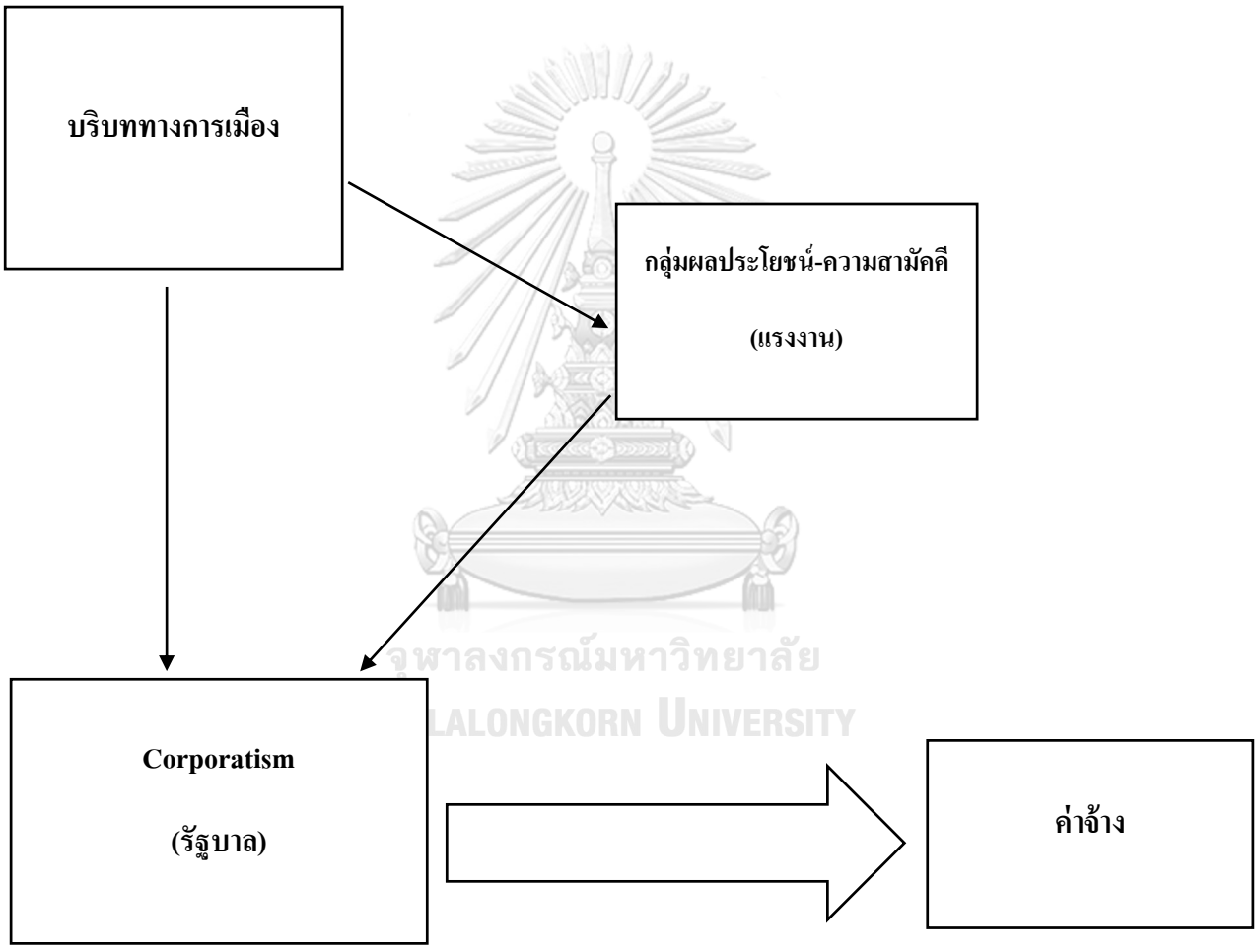
แนวทางในการในการวิเคราะห์นั้นใช้มุมมองของการแนวคิดเรื่อง corporatism ซึ่งเป็นรูปแบบการกำหนดนโยบายและจัดการข้อพิพาทของกลุ่มต่าง ๆ ที่ถูกแทรกแซงโดยรัฐซึ่งทำให้การหาข้อสรุปและข้อยุติของปัญหาและการหามติต่าง ๆ นั้นถูกชี้นำไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐหรือรัฐบาลที่อยู่ในอำนาจในช่วงนั้น ๆ ซึ่งแนวคิดแบบของ corporatism นั้นได้ถูกนำมาใช้เป็นกรอบในการมองไตรภาคีของไทยในรูปแบบของคณะกรรมการค่าจ้าง ที่นำไปสู่ความเป็นผู้ชี้ขาดของรัฐในรูปแบบการตัดสินใจทางนโยบายแบบนี้

แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์นั้นนำมาใช้กับกลุ่มแรงงานในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งถูกมองผ่านปัจจัยหนึ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนในประวัติศาสตร์คือปัจจัยในด้านความสามัคคีกันภายในกลุ่มในฐานะที่จะเป็นผู้ผลักดันผลประโยชน์กับแรงงานด้วยกัน รวมไปถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดความไม่สามัคคีให้กลุ่มแรงงานซึ่งนำไปสู่ประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่มีประสิทธิภาพที่จะส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐในภาพรวม

การตัดสินใจในช่วงต่าง ๆ ของตัวแสดงที่สำคัญนั้นจะถูกวิเคราะห์ด้วยการที่แสดงให้เห็นแรงจูงใจของตัวแสดงสำคัญต่าง ๆ โดยเฉพาะฝ่ายรัฐในการตัดสินใจที่จะทำให้เกิดการ

เปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางการกำหนดนโยบายที่ผ่านมา ว่าในแต่ละช่วงนั้นมีแรงจูงใจอะไรที่เป็นการแสวงประโยชน์ที่สำคัญในช่วงต่าง ๆ ซึ่งแสดงผลลัพธ์ออกมาในแง่ของนโยบายการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ

รูปภาพที่ 1 ภาพแสดงความสัมพันธ์ของกรอบทฤษฎีในการอธิบาย



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บริบททางการเมืองนั้นเป็นเหมือนกรอบหลักที่สร้างข้อแม้ให้กับส่วนอื่น ๆ ในการวิเคราะห์เพราะเป็นภาพกว้างที่จะกำหนดแรงจูงใจและศักยภาพของส่วนต่าง ๆ ในการที่จะ

ตัดสินใจในการที่จะมุ่งหาเป้าหมายที่มองว่าจะให้ประโยชน์สูงสุดแก่ตน ซึ่งบริบททางการเมืองที่แตกต่างออกไปนั้นก็ได้ทำให้มีการตัดสินใจแตกต่างออกไปแม้จะเป็นผู้ตัดสินใจเดิมก็ตามที

บริบททางการเมืองนั้นส่งผลกับรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ถืออำนาจหลักในการกำหนดทิศทางของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำด้วยการมองด้วยกรอบแนวคิดแบบ corporatism ซึ่งแนวคิดนี้นั้นได้อธิบายว่าการจัดรูปแบบการกำหนดนโยบายในรูปแบบนี้ซึ่งในที่นี้คือระบบไตรภาคีเป็นการยกอำนาจให้ฝ่ายรัฐเป็นผู้กุมอำนาจหลักในการตัดสินใจทางนโยบายมากกว่าฝ่ายของกลุ่มเอกชนที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งถึงแม้ในระบบที่รัฐถืออำนาจหลักในการตัดสินใจแบบนี้นั้นแต่การตัดสินใจของรัฐเองก็ไม่ได้ถืออิสระอย่างเต็มที่โดยปราศจากข้อจำกัด บริบททางการเมืองที่แตกต่างออกไปนั้นทำให้รัฐบาลเองนั้นตีความผลประโยชน์และแรงจูงใจของตนแตกต่างกันออกไปรวมถึงการที่ฝ่ายแรงงานหรือทุนนั้นซึ่งถึงแม้จะไม่ดุถืออำนาจหลักเท่ารัฐบาลในการชี้ทิศทางการตัดสินใจแต่บริบททางการเมืองที่ต่างก็สามารถทำให้ผลประโยชน์ของตนกลายเป็นวาระที่รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องรับฟังเพราะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของรัฐเอง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของบริบททางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อกลไกการตัดสินใจของรูปแบบการกำหนดนโยบายในรูปแบบ corporatism

แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ในมุมด้านประเด็นเรื่องความสามัคคีของแรงงานนั้นก็ได้รับอิทธิพลอย่างมากจากบริบททางการเมืองซึ่งบริบทความขัดแย้งทางการเมืองของไทยนั้นส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของแรงงานในฐานะกลุ่มเคลื่อนไหวทางสังคมซึ่งก็ได้นำไปสู่ผลกระทบต่อแรงงานในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่จะต่อรองค่าจ้างขั้นต่ำ ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมานั้นความขัดแย้งทางการเมืองเกือบทุกครั้งนั้นนำไปสู่การแบ่งขั้วของกลุ่มแรงงานเพื่อไปเข้าร่วมกับขั้วการเมืองต่าง ๆ นำมาซึ่งการแตกความสามัคคีซึ่งทำให้พลังในการต่อรองในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่เดิมที่นั้นก็มีน้อยอยู่แล้วก็ทำให้ด้อยประสิทธิภาพลงไปอีกได้

การกำหนดนโยบายแบบ corporatism ที่นำโดยรัฐบาลเป็นผู้ถือความได้เปรียบนั้นมีความสัมพันธ์กับแนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ในด้านความสามัคคีในแง่ของการที่ความแตกความสามัคคีของแรงงานนั้นทำให้รัฐบาลเองนั้นยิ่งกุมความได้เปรียบในการตัดสินใจตามแรงจูงใจของตนได้อย่างเต็มที่มากขึ้นเพราะแรงงานเองนั้นแตกแยกและอ่อนแอเกินกว่าที่จะสามารถสร้างข้อแม้หรือแรงกดดันที่เป็นเอกภาพพอให้รัฐบาลต้องนำไปพิจารณาอย่างจริงจัง

การปรับค่าจ้างที่ปรากฏนั้นจึงเป็นผลของอิทธิพลของส่วนต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลที่กุมความได้เปรียบในการกำหนดนโยบายผ่านรูปแบบ corporatism

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 3
ระบบไตรภาคีในไทยและรูปแบบทั่วไปของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย พ.ศ. 2516-2540

3.1 ที่มาของระบบไตรภาคี

การศึกษาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกติกาและกลไกที่ตัวละครทั้งสามฝ่ายคือ รัฐ ทุน และลูกจ้างนั้นปฏิสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการค่าจ้างนั้นจะแบ่งให้ตัวแทนสามฝ่าย ฝ่ายละเท่ากัน ซึ่งสิ่งที่ไตรภาคีตกลงกันได้นั้นจะไม่มีอำนาจบังคับใช้แต่จะเสนอรัฐบาลโดยรัฐบาลจะออกเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อบังคับใช้ ซึ่งระบบไตรภาคีนั้นเป็นระบบที่ถูกผลักดันมาโดย ILO โดยมีแนวคิดพื้นฐานที่ว่าประเด็นที่ส่งผลกระทบทั้งสามฝ่ายนั้นควรจะมีการร่วมมือกันของทั้งสามฝ่าย โดยความตั้งใจไม่ได้ให้เป็นเวทีในการแสวงผลประโยชน์ของชนชั้นหรือฝ่ายตนมากที่สุดแต่เป็นเวทีที่จะให้ตกลงข้อสรุปเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ

อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงนั้นแน่นอนว่าไม่ใช่แบบที่ตั้งใจไว้แรงงานไทยยังคงประท้วงหยุดงานถึงแม้เมื่อมีระบบไตรภาคีแล้วซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีลูกจ้างที่ไม่ได้มีความเชื่อมั่นในระบบไตรภาคีที่จะนำไปสู่ทางออกของปัญหาในเรื่องค่าจ้างและสิทธิต่าง ๆ และนอกจากนั้นแล้วระบบไตรภาคีนั้นยังต้องการตัวแทนที่เข้าไปนั่งตกลงที่เป็นตัวแทนจริง ๆ ของฝ่ายของตนมิฉะนั้นแล้วข้อตกลงของไตรภาคีจะไม่ได้รับการยอมรับให้เป็นข้อยุติ ซึ่งนัยยะที่ตามมาในแง่องค์กรก็คือในทั้งสามฝ่ายนั้นจำเป็นต้องมีองค์กรเดียวที่สามารถเป็นที่ยอมรับในการเป็นตัวแทนเข้าไปเจรจาเพื่อผลประโยชน์ของฝ่ายตน ซึ่งความแตกแยกทางองค์กรนี้สามารถใช้เป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของระบบไตรภาคีภายในประเทศได้[1]

การไม่รวมกันเป็นหนึ่งในด้านองค์กรนั้นมีให้เห็นได้ชัดเจนในประเทศไทยซึ่งย้อนไปเมื่อปี พ.ศ.2532 นั้นประเทศไทยมีองค์การสภาลูกจ้าง 4 แห่ง ที่จะมีส่วนร่วมในการคัดเลือกตัวแทนฝ่ายลูกจ้างเข้าสู่องค์กรไตรภาคีคณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง ทำให้องค์กรระดับชาติขัดแย้งกันเองแบ่งฝักแบ่งฝ่าย องค์กรบางกลุ่มเริ่มที่จะไม่ไว้ใจรัฐบาลเพราะคิดว่า

---

[1] Johannes Schregle, *Negotiating Development : Labour Relations in Southern Asia* (Intl Labour Organisation, 1982).

เข้าข้างสภาองค์การลูกจ้างบางแห่ง ซึ่งความไม่ไว้ใจรัฐบาลนั้นจะทำให้ระบบอย่างไตรภาคีทำงานยากขึ้นไปอีก ซึ่งโดยภาพรวมนั้นปัจจัยที่ทำให้ระบบไตรภาคีขาดประสิทธิภาพนั้น ILO ได้สรุปไว้ดังนี้[2]

1. รัฐบาลไม่จัดให้ไตรภาคีได้ประชุมบ่อยๆและสม่ำเสมอ
2. รัฐบาลไม่ยอมเอาข้อคิดเห็นและเสนอแนะของตัวแทนฝ่ายนายจ้างและคนงานไปพิจารณาวางกฎหมายนโยบาย
3. องค์กรคนงานระดับชาติมีหลายองค์กร และองค์กรนายจ้างก็มีหลายองค์กร
4. ตัวแทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างมีทัศนคติลำเอียงรักษาผลประโยชน์ตัวเองเป็นสำคัญ
5. การที่รัฐบาลไม่ยอมรับให้ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเลือกตัวแทนเอง
6. ตัวแทนแต่ละฝ่ายที่เข้าไปไม่มีความสามารถเพียงพอ

สิ่งที่ ILOให้เหตุผลมานั้นอาจจะไม่เป็นความจริงในสภาพไตรภาคีปัจจุบันในบางข้อแล้วก็ตาม แต่เกณฑ์เหล่านี้นั้นน่าจะมีประโยชน์ในการที่เราจะทำความเข้าใจระบบไตรภาคีในการตัดสินใจแต่ละครั้งและปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวระบบของไทย

3.2 ประเภทของค่าจ้างขั้นต่ำและเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการกำหนด

กฎหมายได้กำหนดให้มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้ 2 ประเภท คืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานและอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานคือ อัตราค่าจ้างซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกลางจะเป็นผู้กำหนด เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของอนุกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำประจำจังหวัด ซึ่งจะต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานไม่ได้ และเสนอให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำคืออัตราค่าจ้างซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกลางกำหนด หรือคณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัดกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการค่าจ้างกลาง แล้วแต่กรณี และเสนอให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541มาตราที่ 87 หมวด 6 มีดังนี้

[2] มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน, ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน, 2532).

1. การพิจารณาในส่วนของลูกจ้าง

    1.1 ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่

    1.2 ดัชนีค่าครองชีพ

    1.3 อัตราเงินเฟ้อ

    1.4 ราคาของสินค้า

    1.5 มาตรฐานการครองชีพ

2. การพิจารณาในส่วนของนายจ้าง

    2.1 ต้นทุนการผลิต

    2.2 ความสามารถของธุรกิจ

    2.3 ผลิตภาพแรงงาน

3. การพิจารณาในส่วนของเศรษฐกิจและสังคม

    3.1 ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ

    3.2 สภาพเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

3.3 ระบบไตรภาคีในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย

ระบบไตรภาคีนั้นเป็นระบบการกำหนดนโยบายที่มีแนวแทงแบบ corporatism ซึ่งเป็นแนวทางที่รัฐนั้นได้เข้าแทรกแซงเพื่อหาตัวแทนของฝ่ายต่าง ๆ นั้นขึ้นมาจัดตั้งให้เป็นคณะในการหารือเพื่อแก้ไขปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ โดยในที่นี้นั้นก็จะมีตัวแทนจากสามฝ่ายคือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐ ซึ่งทั้งหมดนี้นั้นได้รับการรับรองโดยรัฐให้จัดตั้งขึ้น ซึ่งในประเทศไทยนั้นในส่วนของเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำนั้นคณะกรรมการที่ได้ถูกจัดตั้งขึ้นคือคณะกรรมค่าจ้างซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ดังนี้ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมวด 6

1. เสนอความเห็นและให้คำปรึกษาแนะนำต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและการพัฒนาค่าจ้างและรายได้

2. กำหนดแนวทางในการพิจารณาของนายจ้างในการปรับค่าจ้างตามภาวะเศรษฐกิจและสังคม
3. กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ
4. กำหนดอัตราค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ
5. ให้คำแนะนำด้านวิชาการและแนวทางการประสานประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาชนทั่วไป
6. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

ฝ่ายต่าง ๆ ของคณะกรรมการค่าจ้างนั้น ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลสี่คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และข้าราชการกระทรวงแรงงาน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นเลขานุการ

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่มาของผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างนั้นตามกฎหมายเดิมที่มาของผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างไม่มีหลักเกณฑ์วิธีการแน่นอน บางครั้งมาจากการแต่งตั้งโดยตรงของรัฐมนตรี บางครั้งมาจากการเลือกตั้งโดยผู้แทนสหภาพแรงงานและสมาคมนายจ้างแล้วจึงเสนอชื่อให้รัฐมนตรีประกาศแต่งตั้ง แต่สำหรับที่มาของผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างในคณะกรรมการค่าจ้างตามกฎหมายใหม่นี้ได้กำหนดให้สภาองค์การลูกจ้าง เป็นผู้เสนอรายชื่อผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และสภาองค์การนายจ้างเสนอรายชื่อผู้สมัครเพื่อเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้าง จากนั้นให้สหภาพหรือสมาคมนายจ้างเป็นผู้ออกเสียงเลือกตั้ง โดยใช้หลัก 1 องค์กร 1 เสียงเท่ากันหมด ไม่ว่าจะมีสมาชิกมากน้อยต่างกันเพียงใด

นอกจากคณะกรรมการค่าจ้างกลางแล้วนั้นยังมีคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด โดยมีจำนวนไม่เกิน 15 คน ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด แรงงานและสวัสดิการสังคมจังหวัด และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยประจำภาค หรือผู้แทนศูนย์พัฒนาภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือผู้แทนส่วนราชการอื่นตามที่จังหวัดเห็นสมควร ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายละเท่ากับจำนวนผู้แทนภาครัฐ

วิธีการสรรหาอนุกรรมการผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ให้สำนักงานแรงงานจังหวัดแจ้งให้สภาองค์การนายจ้าง สภาองค์การลูกจ้างหรือองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้างในจังหวัดทราบ กรณีไม่มีองค์กรลูกจ้าง องค์กรนายจ้างในจังหวัด ให้สำนักงานแรงงานจังหวัดประกาศให้นายจ้างและลูกจ้างอื่น ๆ ให้ทราบทั่วกัน เพื่อเสนอชื่อผู้แทนหรือยื่นใบสมัครเข้ารับการคัดเลือกภายในระยะเวลาและสถานที่ที่คณะกรรมการสรรหาคณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกำหนด

การพิจารณาและกำหนดค่าจ้างขึ้นต่ำของอนุกรรมการประจำจังหวัดนั้นทำงานดังนี้

1. ให้คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ศึกษาและพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างในจังหวัดได้รับอยู่ประกอบกับข้อเท็จจริงอื่น ๆ ในจังหวัด ได้แก่ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้า ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวม สภาพเศรษฐกิจและสังคม
2. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด ต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานที่คณะกรรมการค่าจ้างกลางกำหนด
3. ก่อนพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดควรสำรวจ และวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้าง มาตรฐานการครองชีพ ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของลูกจ้าง และข้อเท็จจริงทางสังคมและเศรษฐกิจในจังหวัด เพื่อนำมาประกอบการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัด
4. เมื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของจังหวัดแล้ว ให้คณะอนุกรรมการอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดนำเสนอผลการพิจารณาพร้อมรายละเอียดตามที่เห็นสมควร ให้คณะกรรมการค่าจ้างกลางพิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เพื่อพิจารณาลงนามประกาศใช้บังคับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

จะสังเกตได้ว่าคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดนั้นมีหน้าที่หลักๆคือการเสนอค่าจ้างขั้นต่ำต่อคณะกรรมการค่าจ้างกลางเพื่อที่จะตัดสินใจอีกทีมากกว่าที่จะเป็นผู้ที่กำหนดเองและมีผลบังคับใช้ ซึ่งในการทำงานของคณะกรรมการไตรภาคีต่าง ๆ หรือคณะกรรมการค่าจ้างนั้นมีรูปแบบในการตกลงและเห็นพ้องต้องกันมากกว่าที่จะใช้การยกมือโหวตเพื่อใช้คะแนนเสียงในการชี้ขาดซึ่งทำให้จำนวนคนของแต่ละฝ่ายนั้นไม่ได้มีผลอะไรมากนักกับมติที่ออกมา

จากการสำรวจมติกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2516-2540 พอว่ามีเพียงสองครั้งที่ได้มีการใช้วิธีการลงคะแนน คือเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2524 ฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายนายจ้างร่วมโหวตให้ลูกจ้างแพ้ อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2537 ซึ่งฝ่ายรัฐบาลร่วมกับฝ่ายลูกจ้างลงมติให้ฝ่ายนายจ้างแพ้[3] ซึ่งการโหวตแบบนี้นั้นถึงจะไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยแต่เมื่อมีการเกิดขึ้นก็สังเกตได้ว่าผู้ที่เป็นฝ่ายที่จะตัดสินก็จะเป็นฝ่ายของรัฐเป็นส่วนมากเพราะด้วยโครงสร้างของคณะกรรมการที่เป็นสามฝ่ายนั้น ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายแรงงานนั้นก็มักจะมีผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกันซึ่งตัวแสดงที่สามนั้นก็จะกลายเป็นตัวตัดสินไปโดยปริยายว่าฝั่งไหนจะได้รับแรงสนับสนุนมากกว่าซึ่งก็คือฝ่ายของรัฐนั่นเอง อิทธิพลในการผลักดันและชี้นำแนวทางของมตินั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นการโหวตเพราะในการหารือปกตินั้นแรงผลักดันของฝ่ายของรัฐนั้นก็จะเป็นแรงฝั่งสำคัญที่จะสนับสนุนแนวทางการกำหนดค่าจ้างว่าจะไปในทางไหน

ถึงแม้ว่าในความเป็นจริงส่วนใหญ่แล้วนั้นจะไม่ได้ใช้วิธีการโหวตลงคะแนนเสียกันแต่ในข้อกฎหมดที่บัญญัติไว้นั้นได้เขียนให้อำนาจในด้านนี้ไว้ในมาตราที่ 83 หมวด 6 ว่า

“ในการประชุมคราวใด ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม”

“การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ซึ่งจะสังเกตได้ว่าถ้ากรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากันเกิดขึ้นในการที่มีการลงคะแนนเสียงขึ้นนั้นผู้ที่เป็นผู้ชี้ขาดก็คือประธานซึ่งตามที่กำหนดมานั้นโดยมากก็จะเป็นผู้ที่มาจากฝ่ายของรัฐบาลซึ่งคือปลัดกระทรวงแรงงาน การกำหนดข้อปฏิบัติแบบนี้นั้นแสดงให้เห็นว่าฝ่ายรัฐเองนั้นได้มรความตั้งใจในการกำหนดแนวทางการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่จะหิอำนาจหลักนั้นอยู่กับรัฐเองเพราะรัฐนั้นถือว่าคณะกรรมการไตรภาคีนั้นเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างอาณาจักราชการ และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของฝ่ายรัฐอย่างใกล้ชิด เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และตอบสนองต่อนโยบายทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมหรือแม้กระทั่งประโยชน์ทางการเมืองที่รัฐบาลต้องการ

---

[3] บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, โครงสร้างองค์กรแรงงานและไตรภาคีในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์พงศ์พงัน, 2543).หน้า 269.

ตัวอย่างของการพยายามขยับอำนาจการตัดสินใจในเรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐนั้นก็มีให้เห็นได้ในเมื่อตอนมกราคม 2524 นายประเทือง กิรติบุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ทำการแก้ไขประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเพิ่มอำนาจรัฐมนตรีมหาดไทยในกรณีหากไม่เห็นชอบด้วยกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างได้เสนอมา ให้รัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งและส่งคืนให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาใหม่ อ้างเหตุผลว่ารัฐบาลมีภาระรับผิดชอบด้านเศรษฐกิจส่วนรวม เนื่องจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำย่อมมีผลเกี่ยวพันกับราคาสินค้าและรายได้ของกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ด้วย สภาแรงงานฯ ในตอนนั้นได้ประชุมมีมติเคลื่อนไหวคัดค้าน จนกระทั่งรัฐบาลต้องยอมแก้ไขให้คณะกรรมการค่าจ้างพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้วเสนอให้กระทรวงมหาดไทยประกาศใช้ได้เลยเหมือนเดิม[4]

เดิมทีนั้นการการกำหนดค่าจ้างนั้นเป็นความสัมพันธ์สองฝ่ายระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างแต่การด้วยการเข้าแทรกแซงของรัฐบาลที่ก่อให้เกิดระบบไตรภาคีในรูปแบบของคณะกรรมการค่าจ้างนั้นเป็นการเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์และการตัดสินไปในอีกรูปแบบหนึ่งซึ่งมีฝ่ายรัฐเป็นผู้รับรองทำให้ผลประโยชน์และแนวทางของรัฐบาลนั้นได้เข้ามาเกี่ยวข้องในการหาข้อสรุปเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำแทนที่จะเป็นเรื่องของผลประโยชน์ระหว่างรายจ้างและลูกจ้างเพียงแค่สองฝ่าย

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือองค์กรไตรภาคีทั้งหลายทำหน้าที่เป็นกลไกการโยกย้ายเอาอำนาจการตัดสินใจจากระดับลูกจ้าง นายจ้าง แต่ละรายแต่ละองค์กร ไปรวมอยู่ในมือของรัฐบาลโดยทำให้คำตัดสินของรัฐบาลดูเป็นความเห็นของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องรวมทั้งลูกจ้างด้วย[5] ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารูปแบบการกำหนดนโยบายที่เป็นแบบ corporatism นั้นได้ให้อำนาจหลักกับฝ่ายรัฐโดยเงื่อนไขของทฤษฎี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

3.4 รูปแบบทั่วไปของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย พ.ศ. 2516-2540

ในช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 คนงานตื่นตัวเรื่องสิทธิเสรีภาพมากขึ้น นักศึกษาที่เรียกร้องประชาธิปไตยได้เข้าไปทำงานกับคนงาน มีส่วนกระตุ้นให้คนงานมองเห็นว่าค่าจ้างไม่ใช่เรื่องบุญคุณแต่เป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยภายหลังเหตุการณ์ปี 2516 นั้นได้เกิดการ

[4] เรื่องเดียวกัน, หน้า 272

[5] แล ดิลกวิทยรัตน์, กระบวนการการสะสมทุน แรงงาน และพัฒนาการของยุทธศาสตร์การควบคุม (สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529).

เคลื่อนไหวที่เป็นรูปเป็นร่างของแรงงานขึ้นมากมายโดยกลุ่มเคลื่อนไหวแรงงานต่าง ๆ ได้เปลี่ยนสถาณภาพเป็นสหภาพแรงงานและได้มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องจำนวนมากแล้วก็รวมกลุ่มต่อรองเรื่องสวัสดิการต่าง ๆ ก็เริ่มเกิดขึ้นในฐานะผู้ปกป้องผลประโยชน์ของแรงงาน ในช่วงที่รัฐบาลเป็นประชาธิปไตย มีการเปิดกว้างให้มีการเคลื่อนไหวของคนงานมากกว่าในช่วงของระบอบทหาร เช่น ในช่วงปี 2518 มีการเดินขบวนใหญ่เรียกร้องค่าแรงขั้นต่ำ โดยเริ่มต้นจากคนงานเดินขบวนจากพระประแดงไปอ้อมน้อย อ้อมใหญ่ ชักชวนให้ไปรวมตัวกันที่ท้องสนามหลวงเรียกร้องเรื่องค่าแรงขั้นต่ำ แม้ว่าในตอนนั้นคนงานส่วนใหญ่ยังไม่มีสหภาพแรงงาน แต่ก็ได้รวมกลุ่มกันหลากหลาย โดยตั้งเป็นศูนย์ประสานงานกรรมการแห่งชาติซึ่งมีนักศึกษาเป็นแนวร่วม คนงานส่วนใหญ่มาจากโรงงานทอผ้าจากขนาดเล็ก ขนาดกลางที่มีรายได้ต่ำ ซึ่งการปรับค่าแรงขั้นต่ำในช่วงนี้นั้นถึงจะมีแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่ก็มีการเรียกร้องเกิดขึ้นมากมายจากกลุ่มแรงงานซึ่งก็มีการเรียกร้องของกลุ่มคนงานโรงงานทอผ้าที่นำไปสู่การปรับค่าจ้างขั้นต่ำสองขั้น

ตารางที่ 4 การปรับค่าแรงขั้นต่ำที่มาเป็นผลมาจากการเรียกร้องของแรงงานทอผ้า พ.ศ. 2517 และ 2518

วันที่บังคับใช้	ค่าแรงขั้นต่ำ
1 ตุลาคม 2517	20
25 มกราคม 2518	25

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กองสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2516-2531

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ตารางที่ 5 สถิติการนัดหยุดงาน พ.ศ. 2499-2520

พ.ศ.	จำนวนข้อพิพาทแรงงานถึงขั้นนัดหยุดงาน	จำนวนลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง	จำนวนวันงานที่สูญเสีย
2499	12	66	3673
2500	21	203	12,947
2501	4	458	4,202
2502	11	846	8,060
2503	2	3	64
2504	2	68	93
2505	3	87	63
2506	4	118	159
2507	6	300	539
2508	17	3,753	6,566
2509	17	5,413	18,764
2510	2	470	470
2511	14	1,867	3,217
2512	18	5,345	23,593
2513	25	2,888	6,004
2514	27	5,153	12,646
2515	34	7,803	19,903
2516	501	177,887	296,887
2517	357	105,883	507,607.5
2518	241	94,747	722,946
2519	133	65,342	495,619.5
2520	7	4868	12,331

ที่มา : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สถิติแรงงาน 2520 หน้า 45

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หลังการรัฐประหารปี 2519 เรื่องการปรับค่าแรงเป็นไปอย่างเชื่องช้า ขึ้นบ้าง ไม่ขึ้นบ้างและบทบาทของแรงงานนั้นก็ได้ลดลงอย่างมากมเมื่อเทียบกับช่วง3ปีหลังเหตุการณ์ 2516 ซึ่งการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำนั้นก็ยังเป็นไปตามการกำหนดของคณะกรรมการไตรภาคีโดยไม่ได้รับอิทธิพลอะไรมากนักจากการเรียกร้องของแรงงาน จนมากระทั่งยุครัฐบาลชาติชายในปี 2531 เป็นช่วงที่มีรัฐบาลที่มีนายกฯ มาจากการเลือกตั้งเป็นครั้งแรกหลังจาก 6 ตุลาคม 2519 ประกอบกับเศรษฐกิจเติบโตมากสูงที่สุดในเอเชีย คนงานรวมตัวกันเป็นกลุ่มประสานงานสหภาพแรงงานแห่ประเทศไทย ซึ่งได้นำตัวเลขความเติบโตทางเศรษฐกิจมาพูดถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมมากขึ้น จนการเรียกร้องของคนงานประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งคือมีการขึ้นค่าแรงขึ้นต่ำ 2 ครั้งในช่วงรัฐบาลชาติชายจากเดิม 73 บาท

ตารางที่ 6 การปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

วันที่บังคับใช้	ค่าแรงขั้นต่ำ
1 มกราคม 2532	76
1 เมษายน 2532	78

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กองสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2516-2536

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

หลังจากนั้นได้เกิดการรัฐประหารรัฐบาลของพลเอกชาติชายขึ้นใน 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะ รสช. ซึ่งก็เป็นจุดเปลี่ยนหลักของการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานโดย รสช. นั้นได้แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อผ่านกฎหมายในการแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ส่งผลให้สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมดถูกยกเลิกไปและยังได้มีการออกประกาศ รสช. ฉบับที่ 54 เพื่อควบคุมและจำกัดอำนาจการต่อรองของสหภาพแรงงานใน

ภาคเอกชน และในวันที่ 19 มิถุนายน 2514 ยังได้ได้มีการหายตัวไปอย่างลึกลับของ นายทะนง โพธิ์อ่าน ประธารสภาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทยผู้เคลื่อนไหวต่อต้านคณะรัฐประหาร[6]

ต่อมานั้นขบวนการแรงงานได้เริ่มเปลี่ยนรูปแบบไปเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยเข้าร่วมการขับไล่รัฐบาลของพลเอกสุจินดา คาประยูร จนนำไปสู่เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ซึ่งขบวนการแรงงานนั้นได้แตกออกเป็นสองกลุ่มในการเคลื่อนไหวในช่วงพฤษภาทมิฬ ซึ่งกลุ่มแรกคือกลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจและสหภาพแรงงานเอกชนซึ่งทั้งสองนั้นเข้าร่วมการขับไล่รัฐบาลและสนับสนุนฝ่ายขบวนการประชาธิปไตย กลุ่มที่สองคือกลุ่มของผู้นำสภาองค์การลูกจ้าง 4 แห่ง ซึ่งเคลื่อนไหวสนับสนุนรัฐบาลในขณะนั้นและอยู่ในขั้วที่ต่อต้านประชาธิปไตย[7]

กลายเคลื่อนไหวนั้นจบลงที่ฝ่ายประชาธิปไตยได้รับชัยชนะ ฝ่ายรัฐบาลลาออกและได้เกิดการเลือกตั้งใหม่ขึ้นซึ่งนำไปสู่ความตื่นตัวในเรื่องประชาธิปไตยโดยก่อให้เกิดขึ้นของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพและการสร้างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่มั่นคงและเข้มแข็ง

จะเห็นได้ว่าขบวนการแรงงานนั้นในช่วงหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 นั้นได้มีบทบาทในเรื่องของการขับเคลื่อนทางการเมืองเป็นหลักทำให้บทบาทในการเคลื่อนไหวเรื่องผลประโยชน์ในเรื่องค่าแรงขั้นต่ำนั้นก็ได้ถูกลดลงไป ถึงแม้ว่าการเคลื่อนไหวของขบวนการแรงงานฝ่ายหนึ่งนั้นจะนำไปสู่การความสำเร็จในการขับไล่รัฐบาลเผด็จการแต่เหตุการณ์การเมืองนี้นั้นก็ได้สร้างความไม่สามัคคีในกลุ่มแรงงานด้วยกันส่งผลให้เกิดความอ่อนแอและไม่เป็นเอกภาพขึ้นในกลุ่มแรงงาน ในช่วงระหว่างปี 2534-2539 นั้นการปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำนั้นก็เป็นไปตามการปรับเหมือนที่เคยเป็นมาซึ่งก็คือการปรับขึ้นแบบทีละจำนวนน้อยไปเป็นลำดับตามรายปี

---

[6] นภาพร อติวานิชยพงศ์, สหาภาพแรงงานไทยที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดิคเอแบร์ท, 2561).หน้า 44

[7] วิเคราะห์บทบาทขบวนการแรงงานในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ, ๖๐ ปีประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ ๖๐ ปีประชาธิปไตย, 2536).

ตารางที่ 7 การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำกรุงเทพและจังหวัดใกล้เคียงปี พ.ศ. 2534-2539

วันที่บังคับใช้	ค่าแรงขั้นต่ำ
1 เมษายน 2534	100
1 เมษายน 2535	115
1 เมษายน 2536	125
1 เมษายน 2537	132
1 ตุลาคม 2537	135
1 กรกฎาคม 2538	146
1 ตุลาคม 2539	157

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กองสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2516-2536 และปี 2537-2541

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในปีพ.ศ. 2540 นั้นได้เกิดเหตุการณ์ที่ส่งผลกระทบกับแรงงานอย่างมากคือวิกฤตการเศรษฐกิจซึ่งส่งผลให้เกิดการเลิกจ้างแรงงานมากมายและซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องดำเนินการกู้จาก IMF ซึ่งมาพร้อมเงื่อนไขการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจซึ่งก็รวมถึงการตรึงค่าจ้างสามปีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541-2543 ด้วย ซึ่งเหตุการณ์ครั้งนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าบริบทภายนอกนั้นส่งผลให้ลำดับความสำคัญนั้นได้ไปอยู่ในเรื่องของการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการทำหน้าที่ของรัฐบาลนั้นก็มุ่งไปสู่การฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นการให้ประโยชน์และร่วมมือกับฝ่ายผู้ประกอบการเป็นหลัก แรงงานในฐานะกลุ่มผลประโยชน์นั้นไม่มีกำลังพอที่จะสามารถต้านบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจนี้ได้ ถึงแม้จะเป็นส่วนหนึ่งในการขับไล่ รสช. ก็ตามแต่การที่กลุ่มแรงงานสวมบทบาทเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองในตอนนั้นก็ได้ส่งผลให้เกิดความแตกแยกไม่สามัคคีกันขึ้นในกลุ่ม

3.5 ข้อสรุปท้ายบท

ภายหลังเหตุการณ์ปี พ.ศ. 2516 ได้มีบรรยากาศทางการเมืองที่โหยหาประชาธิปไตย การร่วมมือกันของขบวนการนักศึกษาและชบวนการแรงงานนั้นก็ได้ทำให้เกิดการประท้วงขึ้นเป็นจำนวนมากและก็ได้ทำให้เกิดการประท้วงของแรงงานทอผ้าที่นำไปสู่การปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำถึงจะไม่ได้เป็นการปรับเป็นจำนวนมากอะไร

หลังจากรัฐประหารปี พ.ศ. 2519 นั้นบทบาทของแรงงานก็กลับเข้าสู่ภาวะปกติซึ่งก็รวมไปถึงการปรับค่าจ้างขั้นต่ำด้วย การมาของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของรัฐบาลพลเอกชาติชายนั้นก็ได้ทำให้เกิดความสำเร็จในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำอยู่บ้างในการปรับค่าจ้างสองขั้นในปีเดียวแต่ก็ไม่ใช่จำนวนการขึ้นที่สูงอะไรนักและหลังจากการเกิดการรัฐประหารรัฐบาลของพลเอกชาติชายนั้นกลุ่มแรงงานก็ได้มีบทบาทหลักในการเคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลของพลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่งการแสดงบทบาทหลังในการเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมนี้ก็ได้ส่งผลกระทบให้เกิดความแตกแยกเป็นสองกลุ่มของฝ่ายแรงงานเองซึ่งก็ส่งผลต่อความสามารถในการต่อรองในฐานะกลุ่มผลประโยชน์ที่เดิมทีก็มีน้อยนิดอยู่แล้วให้ย่ำแย่ลองไปอีก

ต่อภายหลังวิกฤตการณ์ปี พ.ศ. 2540 ส่งผลกระทบกับแรงงานอย่างรุนแรงทำให้เกิดการเลิกจ้างมากมายและกลุ่มแรงงานเองนั้นก็ไม่ได้อยู่ในสถานะที่จะต่อรองหรือทำอะไรได้ การตัดสินใจทั้งหมดในเรื่องของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้นจึงไปในทิศทางเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจและการเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายผู้ประกอบการ โดยการตัดสินใจเหล่านี้มีรัฐเป็นผู้กำหนดทิศทาง

การปรับค่าจ้างขึ้นต่ำของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2516-2540 นั้นเป็นโดยส่วนมากนั้นจะเป็นการปรับแบบขึ้นเป็นจำนวนน้อยเป็นลำดับขั้นไป(incremental) ซึ่งกำหนดผ่านกระบวนการไตรภาคีซึ่งเป็นรูปแบบของการกำหนดนโยบายแบบ corporatism โดยการสร้างคณะตัวแทนจากฝ่ายต่าง ๆ โดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลซึ่งในที่นี้คือคณะกรรมการค่าจ้างโดยประกอบด้วยฝ่ายนายทุน ลูกจ้าง และฝ่ายรัฐ ถึงแม้ว่าระบบการกำหนดนโยบายแบบนี้นั้นจะมีการร่วมหารือกันสามฝ่ายแต่ช่วงประวัติศาสตร์ที่ผ่านมานั้นแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลนั้นเป็นผู้ที่มีอิทธิพลหลักในการกำหนดค่าจ้าง นโยบายจะให้ประโยชน์เอียงไปทางฝั่งไหนนั้นขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ทางการเมืองของรัฐบาลเป็นส่วนสำคัญภายใต้บริบทการเมืองที่แตกต่างกันออกไปและในช่วงเวลานี้นั้นยังได้แสดงให้เห็นถึงความอ่อนไหวต่อบริบททางเมืองของกลุ่มแรงงานที่ได้มีการเปลี่ยนไปตามบริบท

ทางการเมืองในแต่ละช่วงจากความพร้อมใจในการชุมนุมอย่างเข้มแข็งจนไปถึงการแตกความสามัคคีในการเคลื่อนไหว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บทที่ 4
การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่รัฐบาลไทยรักไทยจนถึงรัฐบาลคสช.

บทนี้นั้นจะทำการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำในช่วงยุคของรัฐบาลไทยรักไทยซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยระบอบประชาธิปไตย ช่วงเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมืองและการเข้าไปมีส่วนร่วมของแรงงาน ช่วงของการกำหนดนโยบายค่าจ้าง 300 บาทของรัฐบาลเพื่อไทยที่นำโดยยิ่งลักาณ์ ชินวัตร จนไปถึงการกำหนดนโยบายค่าจ้างขึ้นต่ำของรัฐบาลคสช. ที่นำโดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งในแต่ละช่วงนั้นจะแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของบริบททางการเมืองในแต่ละช่วงที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ รวมถึงบริบททางการเมืองที่ส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของแรงงานที่จะไปมีส่วนในการเรียกร้องผลประโยชน์ในด้านของค่าแรงขั้นต่ำ

4.1 การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในรัฐบาลของไทยรักไทยทักษิณ ชินวัตร

รัฐบาลไทยรักไทยของทักษิณ ชินวัตรนั้นเป็นรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งหลังการใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีเงื่อนไขส่งเสริมให้ได้รัฐบาลที่เข้มแข็งจากการเลือกตั้งโดยไทยรักไทยนั้นได้ผู้แทน 256 ที่นั่งจาก 250 ที่นั่ง และไปรวมกับพรรคร่วมรัฐบาลอีก 2 พรร๕ในการเลือกตั้งครั้งแรก ในการเลือกตั้งครั้งที่สองนั้นพรรคไทยรักไทยได้ที่นั่ง 377 ที่นั่งจาก 500 ที่นั่งสามารถทำให้จัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้สำเร็จก่อนที่จะถูกรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. นำโดยพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน

การมาของรัฐบาลไทยรักไทยนั้นนำมาซึ่งแนวทาง “ประชาธิปไตยที่กินได้” ซึ่งกระแสการเมืองภาคประชาชนเกิดความตื่นตัวมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่เพิ่มช่องทาง และสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวาง และในช่วงเวลานี้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้เข้ามาบริหารประเทศในปี พ.ศ. 2543 – 2549 ได้มีนโยบายหลายนโยบาย เช่น กองทุนหมู่บ้านละล้าน 30 บาทรักษาทุกโรค โครงการพักชำระหนี้เกษตรกร โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งสร้างผลกระเทือนต่อ

การเมืองไทยอย่างมาก โดยเฉพาะการกำหนดนโยบายทางการเมืองที่ประชานิยม (populism) ได้กลายเป็นรูปแบบที่นักการเมืองใช้ในการหาเสียงกันมากที่สุด โดยการมาของรัฐบาลไทยรักไทยนั้นอยู่ภายใต้บริบทของการแก้ปัญหาวิกฤติเศรษกิจที่เกิดขึ้นในปี 2540 ซึ่งเป็นประเด็นหลักของสาธารณะในเวลานั้น นโยบายด้านเศรษฐกิจที่หลากหลายในการเข้าถึงการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและกลุ่มรากหญ้า ซึ่งนโยบายของพรรคไทยรักไทยนั้นมีเช่น

1. พักชำระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อย 3 ปี และการลดภาระหนี้ รัฐบาลดำเนินโครงการนี้ผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) โดยให้เกษตรกรสามารถเลือกที่จะพักชำระหนี้ 3 ปี โดยไม่เสียดอกเบี้ย หรือเลือกลดภาระหนี้ โดยรัฐบาลได้เข้าไปช่วยเกษตรกรในการปรับโครงสร้างและฟื้นฟูอาชีพของตนเองอีกด้วยและลดภาระหนี้ให้แก่เกษตรกรรายย่อยผ่านสถาบันเกษตรกร ซึ่งเป็นการลดภาระดอกเบี้ยร้อยละ 3 ให้แก่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกที่มีหนี้ไม่เกิน 100,000 บาท และเป็นมาตรการจูงใจให้เกษตรกรที่มีหนี้ค้างชำระส่งชำระหนี้คืนแก่สหกรณ์ ทำให้สหกรณ์มีทุนหมุนเวียนสำหรับช่วยเหลือสมาชิกเพิ่มขึ้น เป็นนโยบายที่เข้าถึงเกษตรกรโดยตรง เพราะผ่านชำระผ่าน ธกส. ส่วนใหญ่ลูกค้า หรือลูกหนี้ คือ เกษตรกรรายย่อยในชนบท และในอีกแง่หนึ่งเป็นการสร้างโอกาสในเกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ในชนบทได้มีเวลาในการหาเงินมาเพื่อชำระหนี้
2. แก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรตามโครงการการปรับโครงสร้างและระบบการผลิตการเกษตรและโครงการแผนฟื้นฟูการเกษตร โดยมีเกษตรกร 180,996 ราย ได้รับการช่วยเหลือโดยให้มีการแขวนดอกเบี้ยของเกษตรกรที่ยังคงเป็นหนี้ ณ วันที่ 30 กันยายน 2547 และให้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้โดยการขยายระยะเวลาการชำระเงินต้นออกไปไม่เกินวันที่ 31 มีนาคม 2555 โดยงดคิดดอกเบี้ย หากเกษตรกรไม่สามารถชำระต้นเงินกู้ตามกำหนด จะต้องรับภาระดอกเบี้ยที่แขวนไว้ และดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นหลังจากวันแขวนดอกเบี้ยไปจนกว่าจะชำระเสร็จ
3. ปรับโครงสร้างหนี้ของสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร โดยรัฐบาลได้ร่วมกับสถาบันการเงิน 10 แห่ง ซึ่งเป็นเจ้าหนี้เกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฯ ชะลอการดำเนินคดีหรือการบังคับคดีกับสมาชิกเป็นการชั่วคราวจนกว่าการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้จะเสร็จ
4. การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อส่งเสริมกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและชุมชนเมืองในด้านการเรียนรู้ การสร้างและการพัฒนาความคิดริเริ่ม รวมถึง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การแก้ปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม ในการจัดระบบบริหารเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านด้วยตนเอง ทั้งยังเป็นการสร้างโอกาสให้คนในหมู่บ้านได้เข้าถึงแหล่งทุนได้มากขึ้นและไม่ต้องพึ่งแหล่งทุนนอกระบบ และเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนระยะยาวแก่ประชาชนในชนบทที่จะสนับสนุนการดำเนินโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ด้วย

5. โครงการ 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นโครงการที่ได้สร้างสวัสดิการพยาบาลอย่างทั่วหน้า โครงการนี้ได้ช่วยให้ประชาชนประหยัดค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาล

6. กองทุนหมู่บ้านละล้านเป็นนโยบายโดยให้การจัดการของคนในท้องถิ่นในการบริหารจัดการเงินจำนวนนี้ เพื่อใช้ในการลงทุน หรือประกอบกิจการขนาดเล็ก ในอดีตการเข้าถึงแหล่งทุนของชาวบ้านเป็นไปอย่างยากลำบาก และเงินทุนต่าง ๆ ต้องผ่านระบบราชการและไม่ตกถึงมือชาวบ้าน

7. การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) โครงการนี้มีเป้าหมายสนับสนุนส่งเสริม และสร้างให้เกิดผู้ประกอบการรายย่อยเพื่อเป็นพื้นฐานที่เข้มแข็งและมั่นคงของเศรษฐกิจไทยให้สามารถฟื้นตัวและเติบโตต่อไปได้อย่างยั่งยืน

จะเห็นได้ว่านโยบายเศรษฐกิจของของพรรคไทยรักไทยนั้นมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาและฟื้นฟูเศรษฐกิจและสวัสดิการทางสังคมต่าง ๆ ซึ่งได้สอดคล้องกับบริบททางการเมืองในตอนนั้น หลังจากวิกฤติเศรษฐกิจและนโยบายสวัสดิการทางสังคมต่าง ๆ นั้นก็เป็นนโยบายที่สามารถสร้างความนิยมกับคนจำนวนมากเพื่อเป็นฐานเสียงให้กับพรรคเพื่อไทยโดยไม่ได้ขัดแย้งกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของพรรค

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เราจะสังเกตได้ว่าถึงแม้จะเป็นรัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งนั้นนโยบายแรงงานนั้นก็ไม่ได้จำเป็นต้องเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายหลักเพราะบริบททางการเมืองที่ต่างออกไปในช่วงนั้นพร้อมทั้งฐานเสียงคนที่มีรายได้น้อยซึ่งเป็นกลุ่มของผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำนั้นก็สามารถถูกเก็บเกี่ยวได้จากนโยบายประกันสังคมอื่น ๆ แทนได้โดยไม่ไปขัดแย้งกับฝ่ายผู้ประกอบการ

หนึ่งในนโยบายหลักของพรรคไทยรักไทยอย่างนโยบายการส่งเสริมผู้ประกอบการรายย่อมและกลางหรือ SME นั้นเป็นนโยบายที่เป็นขั้วตรงข้ามกับนโยบายการขึ้นค่าจ้างเพราะผู้ประกอบการกลุ่มนี้นั้นพึ่งแรงงานกลุ่มที่รับค่าแร่งขั้นต่ำ ซึ่งความสอดคล้องกับแนวทางหลักของ

นโยบายพรรคนี้ทำให้พรรคเพื่อไทยนั้นได้มุ่งไปทางนโยบายเพื่อช่วยเหลือฝ่ายนายจ้างและแทบที่จะไม่มีนโยบายส่งเสริมแรงงานเป็นชิ้นเป็นอันเลย การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำนั้นก็ขึ้นไปในรูปแบบเหมือนที่เคยเป็นมา

นอกจากรัฐบาลพยายามจะควบคุมไม่ให้ค่าจ้างขยายตัวเพื่อเอาใจฝ่ายผู้ประกอบการแล้วยังได้ทำการเปลี่ยนแปลงระบบและหลักเกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเสียใหม่ เป้าหมายของการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ คือเพื่อทำให้บางพื้นที่ของประเทศมีค่าจ้างที่ต่ำเพื่อเปิดช่องให้ผู้ประกอบการเก็บเกี่ยวประโยชน์จากแรงงานราคาถูก สิ่งที่รัฐบาลทำคือหันไปใช้วิธีการกระจายอำนาจการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไปในระดับจังหวัด ซึ่งแต่เดิมเป็นการกำหนดจากองค์กรไตรภาคีระดับชาติ รัฐบาลรู้ดีว่าแรงงานในต่างจังหวัดส่วนใหญ่ไม่มีการรวมตัวกัน จึงมีอำนาจต่อรองน้อยและคาดได้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำในหลายจังหวัดที่ไม่มีสหภาพแรงงานจะไม่มีการปรับตัวหรือมีการปรับตัวน้อย รัฐบาลได้ดำเนินการในเรื่องนี้โดยออกเป็นประกาศของกระทรวงแรงงานก่อนในปี 2540 ในสมัยรัฐบาลพลเอกเชาวลิต มีนายมนตรี ด่านไพบูลย์เป็นรัฐมนตรี แม้จะมีเสียงคัดค้านจากฝ่ายสหภาพแรงงานแต่ก็ไม่ได้รับการพิจารณา และต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ในปี 2541 จึงได้นำเอาหลักการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแบบใหม่นี้บรรจุเข้าไว้ในกฎหมายดังกล่าว การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแบบใหม่นี้ทำให้อัตราค่าจ้างที่แต่เดิมส่วนใหญ่จะแบ่งออกเป็น 3 อัตราคือ กลุ่มที่ 1. กรุงเทพฯ, 5 จังหวัดปริมลฑลและภูเก็ต กลุ่มที่ 2. จังหวัดชลบุรี เชียงใหม่ นครราชสีมา พังงา ระนอง และสระบุรี และกลุ่มที่ 3 ได้แก่ 63 จังหวัดที่เหลือ แต่ระบบใหม่นี้ได้ทำให้เกิดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างกันหลายอัตราบางปีมีถึง 32 อัตรา ซึ่งการปรับโดยใช้อัตราแบบนี้นั้นแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของสหภาพแรงงานที่ไม่สามารถรวมตัวกันเพื่อที่จะเรียกร้องค่าจ้างให้ใกล้เคียงกันจังหวัดต่าง ๆ ได้ การที่เกิดการมีหลายอัตราแบบนี้นั้นทำให้จังหวัดต่าง ๆ ถูกกำหนดโดยอำนาจไตรภาคีของอณุกรรมการค่าจ้างประจำจังหวัด เป็นการกระจายอำนาจที่ส่งผลลบกับแรงงาน ซึ่งทำให้เห็นได้ถึงกระบวนการในการกำหนดนโยบายที่มีแนวทางเป็นไปตามเป้าหมายหลักของรัฐบาลว่าตัวของรัฐบาลเองนั้นมีเป้าหมายที่สอดคล้องหรือตรงกันข้ามกับผลประโยชน์ของแรงงานโดยในที่นี้ก็คือค่าแรงขั้นต่ำ แสดงให้เห็นถึงความเป็นผู้ชี้ขาดในกระบวนการของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายแบบ corporatism

ตารางที่ 8 การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในรัฐบาลไทยรักไทยในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง

วันที่บังคับใช้	ค่าจ้างขั้นต่ำ
1 มกราคม 2545	1
1 มกราคม 2546	170
1 มกราคม 2547	170
1 มกราคม 2548	175
1 สิงหาคม 2548	181
1 มกราคม 2549	184

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กองสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2544-2551

4.2 บริบทหลังรัฐบาลทักษิณและแรงงานในการเคลื่อนไหวทางการเมืองและความแตกแยก

ภายหลังรัฐบาลทักษิณนั้นได้มีเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจเกิดขึ้นอีกครั้งซึ่งก็คือวิกฤติการณ์ทางการเงินจากสหรัฐอเมริกาซึ่งก็ส่งผลกระทบมากต่อแรงงานทุกกลุ่มโดยเฉพาะแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเพราะเนื่องจากการแข่งขันที่สูงในภาคนี้ส่งผลให้เกิดการเลิกจ้างขึ้นเป็นจำนวนมาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สถานการณ์การเลิกจ้างได้ถูกพบว่าในรอบปี 2551 มีผู้ประกันตนมาขึ้นทะเบียนผู้ว่างงานจำนวน 384629 คน และในระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 มิคส์สถานประกอบการที่มีแนวโน้มที่จะมีการเลิกจ้างอีกจำนวน 636 แห่ง มีลูกจ้างที่จะถูกเลิกจ้างจำนวน 106196 คน มีผู้ได้รับผลกระทบจำนวน 232170 คน ประเภทของแรงงานที่มีการเลิกจ้าง 5 อันดับแรกคือ 1. ผลิตสิ่งทอสิ่งถัก เครื่องแต่งกาย ฟอกหนังสัตว์และรองเท้า 2. การผลิตอุปกรณ์และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิคส์ 3. การบำรุงรักษาคอมพิวเตอร์ ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับฮาร์ดแวร์และบริการรับทำบัญชี 4. การผลิตเครื่องเรือน เฟอร์นิเจอร์ และ 5. ผลิตภัณฑ์จากแร่อโลหะและโลหะ ส่วนประเภทกิจการที่มีแนวโน้มจะเลิกจ้าง 5 อันดับแรกได้แก่ 1. ผลิตอุปกรณ์และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิคส์ 2. ผลิตยานยนต์และอุปกรณ์ขนส่ง 3. การผลิตเครื่องเรือน 4. การผลิตเคมีภัณฑ์ 5.

ผลิตเครื่องจักร ซึ่งในภาพรวมทั้งหมดนักวิชาการและหน่วยงานภาครัฐประเมินว่าจะมีผู้ถูกเลิกจ้างจากวิกฤติเศรษฐกิจไม่น้อยกว่า 1ล้านคน[1]

อย่างไรก็ตามนั้นประเทศไทยได้รับผลกระทบต่อวิกฤติครั้งนี้ไม่ยาวนานนักก่อนที่เศรษฐกิจจะฟื้นตัวในราวกลางปี 2553 ซึ่งในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจครั้งนี้นั้นการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำก็ยังคงเป็นไปในรูปแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยที่กระบวนการกำหนดมีแนวทางของรัฐเป็นตัวนำเหมือนรูปแบบทั่วไปที่ผ่านมา ซึ่งในช่วงเวลาเดียวกันนั้นก็มีบริบททางการเมืองที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งและกลุ่มแรงงานกลุ่มต่าง ๆ นั้นก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในความขัดแย้งระยะนี้เช่นกัน

กลุ่มแรงงานนั้นในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมามีสถานะเป็นทั้งกลุ่มผลประโยชน์ที่ผลักดันและเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับแรงงานแล้วก็ยังเป็นขบวนการทางสังคมที่ผลักดันและเข้าร่วมการเคลื่อนไหวทางการเมืองด้วย ซึ่งทั้งสองบทบาทนี้สามารถที่จะไปในทางเดียวกันเพื่อความเข้มแข็งและประโยชน์สูงสุดของแรงงานได้อย่างที่เห็นได้ในช่วง3ปีหลังจากเหตุการณ์ในปี พ.ศ. 2516 แต่ในหลังจากนั้นที่ผ่านมานั้นการเคลื่อนไหวทางการเมืองได้สร้างความแตกแยกในกลุ่มแรงงานเนื่องด้วยความเห็นทางการเมืองที่ตรงกันตั้งแต่ช่วงการประท้วงขับไล่พลเอกสุจินดา คราประยูร

ในช่วงปลายรัฐบอลของพรรคไทยรักไทยนั้นความเชื่อมั่นของทักษิณ ชินวัตรนั่นได้ตกลงอย่างมากซึ่งทำให้นำไปสู่การชุมนุมประท้วงกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย โดยการประท้วงนั้นจบลงด้วยการเกิดรัฐประหารซึ่งเหตุการณ์ทางการเมืองครั้งนี้ได้นำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองไทยที่เรื้อรังอย่างยาวนานจนมาถึงปัจจุบัน

สหภาพแรงงานภายใต้บริบททางการเมืองของความขัดแย่งแบ่งขั้วนั้นก็ได้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวทางการเมืองในช่วงตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2549 ซึ่งการเคลื่อนไหวนั้นก็ได้แตกออกเป็นสองขั้วคือกลุ่มที่สนับสนุนกลุ่ม “เสื้อเหลือง” ซึ่งต่อต้านรัฐบาลและกลุ่มที่สนับสนุนกลุ่ม “เสื้อแดง” ที่สนับสนุนรัฐบาล

สหภาพแรงงานภายใต้สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ได้เข้าร่วมสนับสนุนกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยในช่วงก่อนเกิดรับประหาร 19 กันยายน ปี พ.ศ. 2549 และก็

[1] วิไลวรรณ แซ่เตีย, บทเรียนการต่อสู้ของแรงงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ศูนย์ช่วยเหลือและจัดการวิกฤติแรงงาน, 2554).

ยังได้เข้าร่วมกับคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2556[2]

ในอีกกลุ่มหนึ่งนั้นคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) ได้เข้าร่วมเคลื่อนไหวกับกลุ่มพันธมิตรเช่นเดียวกับในการขับไล่รัฐบาลทักษิณแต่เมื่อได้เกิดการรัฐประหารเกิดขึ้นนั้นกลุ่มของ คสรท. ก็ได้ประกาศแสดงจุดยืนไม่เห็นด้วยกับการรัฐประหารและเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งให้เกิดขึ้นโดยเร็วที่สุด อย่างไรก็ตามกลุ่มของในช่วงปลายปี พ.ศ. 2546 นั้นก็ได้เข้าร่วมกับกลุ่ม กปปส. ในการขับไล่รัฐบาลยิ่งลักษณ์เช่นเดียวกันกลุ่มสหภาพรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์[3] ในอีกขั้วหนึ่งนั้นก็มีสหภาพแรงงานจำนวนน้อยที่ได้เข้าร่วมการเคลื่อนไหวกับฝ่ายเสื้อแดงและก็มีบางส่วนที่ไม่ได้เข้าร่วมกับฝ่ายไหนเลยแต่ต่อต้านการรัฐประหาร[4]

การเคลื่อนไหวของแรงงานในช่วงของความขัดแย้งทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ 2534 นั้นแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในเรื่องของอุดมการณ์ทางการเมืองซึ่งเห็นได้ผ่านการที่สหภาพต่าง ๆ นั้นได้นำกลุ่มของตนเข้าสนับสนุนขั้วการเมืองที่ต่างกันออกไป ทำให้เกิดความแตกแยกในความเป็นเอกภาพของแรงงาน กลุ่มผู้นำสหภาพต่างไม่สามารถรวมตัวกันได้เหตุมาจากขั้วการเมืองที่ต่างกัน

สิ่งที่เห็นในจากประวัติศาสตร์ของกลุ่มแรงงานไทยก็คือการที่มีสองบทบาททั้งการเป็นกลุ่มผลประโยชน์และขบวนการทางสังคม ซึ่งในสองบทบาทนี้นั้นดูเหมือนจะไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องเอื้อประโยชน์ต่อกันนั้นก็เห็นได้ในเฉพาะช่วง 3 ปีหลังเหตุการณ์ปี พ.ศ. 2516 ที่การเคลื่อนไหวที่เข้มข้นของกลุ่มแรงงานที่ร่วมกับกลุ่มนักศึกษานั้นได้เคลื่อนไหวทั้งทางการเมืองและได้นำไปสู่การเคลื่อนไหวเรื่องการเรียกร้องเรื่องผลประโยชน์ที่มากขึ้นสอดคล้องกันด้วย พอหลังจากนั้นแล้วการเคลื่อนไหวของแรงงานก็ได้มาเริ่มเห็นได้ชัดขึ้นอีกครั้งในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 ซึ่งแรงงานนั้นได้กลายเป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองแต่ได้เกิดการแบ่งขั้วขึ้นในกลุ่มแรงงานและสหภาพต่าง ๆ ขึ้นไปเป็นกลุ่มที่สนับสนุนผู้ที่สนับสนุนรัฐบาลและผู้ที่ต่อต้านและรูปแบบของการเคลื่อนไหวของแรงงานนั้นก็ได้คงรูปแบบนี้อย่างต่อเนื่องจนไปถึงการ

---

[2] นภาพร อติวานิชยพงศ์, สหาภาพแรงงานไทยที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม.หน้า 52-53

[3] การเข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองของผู้นำแรงงานในรอบ *1* ทศวรรษ (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดิคเอแบร์ท, 2558).

[4] เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-52

เคลื่อนไหวขับไล่รัฐบาลไทยรักไทยในปี พ.ศ. 2549 และก็ยังไปถึงเหตุการณ์การเมืองการต่อต้านรัฐบาลยิ่งลักษณ์

ความแตกแยกทางการเมืองของแรงงานที่มาจากบริบทที่แบ่งขั้วทางการเมืองของไทยนั้นก็ได้สร้างผลเสียต่ออีกบทบาทสำคัญหนึ่งของกลุ่มแรงงานนั่นก็ซึ่งก็คือบทบาทของการเป็นกลุ่มผลประโยชรน์ที่จะร่วมกันต่อรองและเรียกร้องผลประโยชนให้กับแรงงานในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำหรือสวัสดิการต่าง ๆ

นโยบายรัฐที่ต้องการรักษาความได้เปรียบในการแข่งขันด้วยการควบคุมต้นทุนด้านค่าจ้างแรงงานให้ต่ำอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับความอ่อนแอไม่เป็นเอกภาพของขบวนการแรงงานในประเทศไทยทำให้อัตราการเติบโตของค่าจ้างในประเทศไทยมีอัตราที่ช้ามาก จากการวิเคราะห์ของสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานพบว่าเมื่อเปรียบเทียบการปรับขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศกับการเพิ่มขึ้นของอัตราเงินเฟ้อทั้งประเทศ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545-2554 พบว่า อัตราเงินเฟ้อทั้งประเทศสะสม 10 ปี มีการปรับเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉลี่ยทั้งประเทศสะสม อยู่ร้อยละ 1.9 กล่าวคือ อัตราเงินเฟ้อทั้งประเทศสะสม มีการเพิ่มขึ้นร้อยละ 27.6 ในขณะที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั้งประเทศสะสม มีการปรับเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 25.7 นั่นคืออัตราเงินเฟ้อทั้งประเทศ มีการปรับเพิ่มขึ้นมากกว่าการเพิ่มขึ้นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั้งประเทศเฉลี่ยต่อปี อยู่ร้อยละ 0.19 กล่าวคือ อัตราเงินเฟ้อมีการเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีร้อยละ2.76 ในขณะที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีการปรับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีร้อยละ2.57ขณะที่อัตราการเจริญเติบโตไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

จะเห็นได้ว่าตลอดช่วงนั้นแต่ปี 2545-2554 นั้นการปรับค่าจ้างขั้นต่ำของนั้นเป็นไปแบบค่อยเป็นค่อยไปเหมือนกับรูปแบบทั่วไปที่เคยเป็นมา และถึงแม้ว่าจะตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจที่บ่งบอกว่าการปรับค่าแรงนั้นยังคงต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อในแต่ละปีและควรที่จะปรับให้เพิ่มขึ้นอีกปีละจำนวนเล็กน้อยแต่ก็ไม่เกิดขึ้น ในช่วงที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางการเมืองนี้กลุ่มแรงงานเองนั้นก็ไม่สามารถเคลื่อนไหวในแง่การรักษาผลประโยชน์ที่จช่วยในการผลักดันค่าแรงขั้นต่ำให้สูงกว่าที่เห็นแต่ แต่บทบาทหลักของการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานต่าง ๆ นั้นไปอยู่ที่การเคลื่อนไหวทางการเมือโดยการร่วมกับกลุ่มขั้วการเมืองต่าง ๆ ในทุกครั้งที่มีเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญเกิดขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าบริบททางการเมืองนั้นส่งผลกับการแรงงานอย่างมากในแง่ของการเป็นกลุ่มเคลื่อนไหว ความขัดแย้งทางการเมืองที่แบ่งเป็นขั้วนั้นก็ทำให้เกิดความแตกแยกของกลุ่มนำต่าง ๆ

ในกลุ่มแรงงานทำให้ประสิทธิภาพในการต่อรองและบทบาทในการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่จะผลักดันเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำนั้นจากเดิมที่มีน้อยนิดอยู่แล้วนั้นได้ลดทอนลงไปอีก ในช่วงเวลานี้ก็แสดงให้เห็นได้ชัดว่าคณะรูปแบบไตรภาคีที่จัดตั้งโดยการรัฐบาลนั้นก็ยังคงกำหนดค่าจ้างไปในตามแบบที่ยึดถือและเคยเป็นมาผ่านอำนาจและอิทธิพลของรัฐเอง ซึ่งการขึ้นค่าจ้างเป็นจำนวนมากให้กับแรงงานในช่วงนี้นั้นก็ไม่ได้อยู่ในประเด็นที่จะเป็นแรงจูงใจอะไรให้กับรัฐบาลในช่วงนี้ได้ ไม่มีประโยชน์ทางการเมืองอะไรที่เห็นได้ชัดที่รัฐบาลในช่วงนี้จะได้จากการปรับขึ้นค่าจ้างในจำนวนมาก

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราเงินเฟ้อทั้งประเทศและอัตราการเปลี่ยนแปลงของ GDP 10 ปีย้อนหลัง (ตั้งแต่ปี 2545 – 2554)

ปี	อัตราค่าจ้างเฉลี่ยทั้งประเทศ(บาท)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	อัตราผลิตภัณฑ์รวม ณ ราคาปัจจุบัน
2545	137.0	0.2	0.7	6.2
2546	138.3	0.9	1.8	8.6
2547	139.7	1	2.7	9.7
2548	148.1	6	4.5	9.3
2549	149.4	0.9	4.7	10.6
2550	154.0	3.1	2.3	8.7
2551	162.1	5.3	5.5	6.5
2552	162.1	0.0	-0.9	-0.4
2553	165.3	2	3.3	11.8
2554(1 มี.ค.)	175.8	6.4	3.0	7.0

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ปี	อัตราค่าจ้างเฉลี่ยทั้งประเทศ(บาท)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	อัตราเงินเฟ้อ (ร้อยละ)	อัตราผลิตภัณฑ์รวม ณ ราคาปัจจุบัน
รวม		25.7	27.6	78
เฉลี่ยต่อปี		2.57	2.76	7.8

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ปี 2545-2554

4.3 รัฐบาลพรรคเพื่อไทยและนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท

นโยบายค่างจ้างขึ้นต่ำ300บาทนั้นเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นในสมัยของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งที่นำโดย ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในตอนนั้น โดยนโยบายนี้นั้นมีเนื้อหาเกี่ยวกับการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศไทยให้เป็น300บาทซึ่งนับเป็นการขึ้นที่มีจำนวนค่อนข้างสูงและกลายเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอย่างมากถึงผลดีและผลเสียที่นโยบายนี้นั้นจะนำมาสู่ประเทศโดยรวม กระบวนการการออกนโยบายนี่นั้นเป็นไปด้วยความขัดแย้งจากกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ที่มีแนวคิดและผลประโยชน์ที่ไม่รงรอยกันทำให้นโยบายนี้นั้นมีกระบวนการออกนโยบายที่ไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่พรรคเพื่อไทยนั้นได้หาเสียงไว้ในตอนแรก โดยสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นก็คือนโยบายนี้นั้นได้ถูกแบ่งออกเป็นสองช่วงในการจัดให้บังคับใช้คือช่วงแรกนั้นคือให้ใช้ใน 7 จังหวัดก่อน หลังจากนั้นช่วงที่สองนั้นจึงมีการให้ใช้ทั้งประเทศ

การเปลี่ยนแปลงของนโยบายค่าจ้างที่ผ่านมานั้นเป็นการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละปีที่เป็นการเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental) โดยเพิ่มทีละไม่มาก แต่ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างมากในเรื่องของนโยบายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นเกิดเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นการมาของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยพร้อมกับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท โดยพรรคเพื่อไทยนั้นใช้นโยบายนี้เป็นหนึ่งในนโยบายหลักในการหาเสียง เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 นั้น นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และคณะรัฐมนตรีนั้นได้เข้ากล่าวคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายเร่งด่วนอยู่จะดำเนินการในปีแรกอยู่ 16 ข้อหลัก และหนึ่งในนั้นก็คือหัวข้อ 1.8 ที่ได้แถลงไว้ว่า

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

“ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเพิ่มกำลังซื้อภายในประเทศ สร้างสมดุลและความเข้มแข็งอย่างมีคุณภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจมหภาค ”[5]

ซึ่งจากจุดประสงค์ที่กล่าวนั้นได้มีข้อที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างขั้นต่ำที่ข้อ 1.8.2

“ ดำเนินการให้แรงงานมีรายได้เป็นวันละไม่น้อยกว่า 300 บาท และผู้ที่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาทอย่างสอดคล้องกับผลิตภาพและประสิทธิภาพของบุคลากร รวมทั้งมีมาตรการเพื่อลดภาระแก่ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบเพื่อให้แรงงานและบุคลากรสามารถดำรงชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรีและคุณภาพชีวิตที่ดี ”[6]

หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วนั้นคณะกรรมการค่าจ้างก็ได้เริ่มดำเนินการนำนโยบายไปพิจารณาตามที่ได้แถลงไว้และข้อเสนอในตอนแรกที่ออกมานั้นคือ[7]

1. ให้ปรับค่าจ้าง 300 บาทภายใน 2 ปี โดยปีแรกปรับเพิ่มขึ้นก่อนใน 7 จังหวัด โดยเริ่มใช้วันที่ 1 มกราคม 2555 และปีที่สองนั้นก็ปรับจังหวัดที่เหลือตามมา โดยเริ่ม 1 มกราคม 2556
2. ใช้การปรับแบบขั้นบันได 4 ปี เพื่อให้กลุ่มผู้ประกอบการและนายจ้างได้มีเวลาปรับตัว

ภายหลังได้ข้อสรุปจากคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 18 ในการประชุมเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2554 มีมติเห็นชอบ เป็นเอกฉันท์ให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2555-2558 เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยมี การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งแบ่งเป็น 2 ช่วงด้วยกัน คือช่วงแรกนั้นให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของทุกจังหวัดเพิ่มขึ้นร้อยละ 35.5 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ของจังหวัด ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2555 โดยมี 7 จังหวัดที่อัตราค่าจ้างขั้นต่ำปรับเป็นวันละ 300 บาท ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ภูเก็ต สมุทรปราการ และสมุทรสาคร ส่วน

---

[5] "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาคม 2554 ", สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, https://www.nesdb.go.th/more_news.php?cid=441&filename=index.

[6] เรื่องเดียวกัน

[7] สำนักวิชาการ, "นโยบายค่าแรงวันละ 300 บาท," สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2557/may2557-3.pdf.

อีก 70 จังหวัดปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 222-273 บาท และในช่วงที่ 2 ซึ่งเริ่มใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2556 นั้นก็จะปรับให้ทุกจังหวัดนั้นเป็น 300 บาท[8]

โดยทั้งนี้ก็ได้มีมาตรการที่ออกมาเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดกับผู้ประกอบการอยู่หลายข้อ โดยหัวข้อที่ต่าง ๆ นั้นรวมถึง มาตรการลดต้นทุนจากค่าจ้างที่เพิ่มขึ้น, มาตรการยกระดับผลิตแรงงาน (Productivity of Labour), มาตรการทางการเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องให้ผู้ประกอบการ, มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของ SMEs, มาตรการเพิ่มรายได้ให้ผู้ประกอบการผ่านการใช้จ่ายภาครัฐ, และมาตรการช่วยค่าครองชีพให้ลูกจ้างและประชาชนทั่วไป[9]

นโยบายบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทนั้นถูกประกาศใช้ผ่านคำประกาศของคณะกรรมการค่าจ้าง ฉบับที่ 6 และ ฉบับที่ 7 โดยฉบับที่ ประกาศใช้ช่วงแรกของการขึ้นค่าจ้าง ส่วนฉบับที่ 7 นั้นเป็นการประกาศใช้ช่วงที่ 2 ของนโยบายพร้อมทั้งชี้แจงประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการขึ้นค่าจ้างในช่วงที่ 1 และรวมด้วยมาตรการช่วงเหลือผู้ประกอบการต่าง ๆ ที่ได้กล่าวถึงไปข้างต้น

สิ่งที่เกิดขึ้นในท้ายสุดนั้นคือการที่รัฐบาลของพรรคเพื่อไทยที่นำโดยนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั้นได้สามารถออกนโยบายค่าจ้างขึ้นต่ำ 300 บาทได้สำเร็จโดยเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดเอาไว้ในแง่ที่ว่าทั้งประเทศนั้นได้มีการบังคับใช้เป็น 300 บาทเหมือนกันหมดถึง แต่สิ่งที่งานนี้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญและมีประเด็นในการศึกษานั้นคือในแง่ของการตัดสินใจในช่วงต่าง ๆ ของพรรคเพื่อไทยและตัวแสดงที่เกี่ยวข้องว่าทำไมนโยบายนี้นั้นถึงได้ออกมาในรูปแบบที่ไม่เป็นไปเหมือนตอนที่พรรคเพื่อไทยหาเสียงไว้นั้นก็คือการที่จะขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็น 300 บาททั้งประเทศพร้อมกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

[8] กระทรวงแรงงาน, "ประกาศอัตราค้าจ้างขั้นตำ ฉบับที่ 7,"
http://lb.mol.go.th/download/wage/prakadwage_7.pdf.

[9] เรื่องเดียวกัน

ตารางที่ 10 สรุปอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามมติคณะกรรมการค่าจ้างเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2554

ลำดับที่	จำนวน (จังหวัด)	เขตท้องที่บังคับใช้	ค่าจ้างขั้นต่ำ (เดิม)	ค่าจ้างขั้นต่ำ(ใหม่)					
				1 เม.ย. 55			1 ม.ค. 56-58		
				ร้อยละ	เพิ่มวันละ	เป็นวันละ	ร้อยละ	เพิ่มวันละ	เป็นวันละ
1	1	ภูเก็ต	221	35.7	79	300	0.0	0	300
2	6	กรุงเทพฯ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร	215	39.5	85	300	0.0	0	300
3	1	ชลบุรี	196	39.5	77	273	9.7	27	
4	2	ฉะเชิงเทรา สระบุรี	193	39.5	76	269	11.4	31	300
5	1	พระนครศรีอยุธยา	190	39.5	75	265	13.2	35	300
6	1	ระยอง	189	39.5	75	264	13.8	36	300
7	1	พังงา	186	39.5	73	259	15.6	41	300
8	1	ระนอง	185	39.5	73	258	16.2	42	300
9	1	กระบี่	184	39.5	73	257	16.9	43	300
10	2	นครราชสีมา ปราจีนบุรี	183	39.5	72	255	17.5	45	300
11	1	ลพบุรี	182	39.5	72	254	18.2	46	300

ลำดับที่	จำนวน (จังหวัด)	เขตท้องที่บังคับใช้	ค่าจ้างขั้นต่ำ (เดิม)	ค่าจ้างขั้นต่ำ(ใหม่)					
				1 เม.ย. 55			1 ม.ค. 56-58		
				ร้อยละ	เพิ่มวันละ	เป็นวันละ	ร้อยละ	เพิ่มวันละ	เป็นวันละ
12	1	กาญจนบุรี	181	39.5	71	252	18.8	48	300
13	2	เชียงใหม่ ราชบุรี	180	39.5	71	251	19.5	49	300
14	2	จันทรบุรี เพชรบุรี	179	39.5	71	250	20.1	50	300
15	2	สงขลา สิงห์บุรี	176	39.5	70	246	22.2	54	300
16	1	ตรัง	175	39.5	69	244	22.9	56	300
17	2	นครศรีธรรมราช อ่างทอง	174	39.5	69	243	23.6	57	300
18	5	ชุมพร พัทลุง เลย สตูล สระแก้ว	173	39.5	68	241	24.3	59	300
19	4	ประจวบคีรีขันธ์ ยะลา สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี	172	39.5	68	240	25.0	60	300
20	3	นราธิวาส อุดรธานี อุบลราชธานี	171	39.5	68	239	25.8	61	300
21	2	นครนายก ปัตตานี	170	39.5	67	237	26.5	63	300

ลำดับที่	จำนวน (จังหวัด)	เขตท้องที่บังคับใช้	ค่าจ้างขั้นต่ำ (เดิม)	ค่าจ้างขั้นต่ำ(ใหม่)					
				1 เม.ย. 55			1 ม.ค. 56-58		
				ร้อยละ	เพิ่มวันละ	เป็นวันละ	ร้อยละ	เพิ่มวันละ	เป็นวันละ
22	4	ตราด ลำพูน หนองคาย บึงกาฬ	169	39.5	67	236	27.3	64	300
23	2	กำแพงเพชร อุทัยธานี	168	39.5	66	234	28.0	66	300
24	4	กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยนาท สุพรรณบุรี	167	39.5	66	233	28.8	67	300
25	7	เชียงราย นครสวรรค์ บุรีรัมย์ เพชรบูรณ์ ยโสธร ร้อยเอ็ด สกลนคร	166	39.5	66	232	29.6	68	300
26	5	ชัยภูมิ มุกดาหาร ลำปาง สุโขทัย หนองบัวลำพู	165	39.5	65	230	30.3	70	300
27	1	นครพนม	164	39.5	65	229	31.1	71	300
28	7	พิจิตร พิษณุโลก แพร่ มหาสารคาม แม่ฮ่องสอน อำนาจเจริญ อุตรดิตถ์	163	39.5	64	227	31.9	73	300

ลำดับที่	จำนวน (จังหวัด)	เขตท้องที่บังคับใช้	ค่าจ้างขั้นต่ำ (เดิม)	ค่าจ้างขั้นต่ำ(ใหม่)					
				1 เม.ย. 55			1 ม.ค. 56-58		
				ร้อยละ	เพิ่มวันละ	เป็นวันละ	ร้อยละ	เพิ่มวันละ	เป็นวันละ
29	2	ตาก สุรินทร์	162	39.5	64	226	32.7	74	300
30	1	น่าน	161	39.5	64	225	33.6	75	300
31	1	ศรีสะเกษ	160	39.5	63	223	34.4	77	300
32	1	พะเยา	159	39.5	63	222	35.3	78	300
เฉลี่ยรวม			175.73	39.5	69	245	25.5	60	300

ที่มา : สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง

หมายเหตุ: ปรับครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2555 ทุกจังหวัดร้อยละ 39.5

ปรับครั้งที 2 ในวันที่ 1 มกราคม 2556 อีก 70 จังหวัดที่เหลือให้เป็นวันละ 300 บาท

การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในจำนวนที่สูงอย่างที่พรรคเพื่อไทยทำนั้นจึงบ่งชี้ไปในทางที่ว่าทางพรรคนั้นมีผลประโยชน์จากการออกนโยบายนี้และการตัดสินใจในขั้นตอนต่อๆมาในกระบวนการนั้นก็เป็นการตัดสินใจที่อยู่บนการแสวงประโยชน์สูงสุดภายใต้บริบทซึ่งเป็นบริบททางการเมืองที่สร้างข้อจำกัดและส่งผลให้การตัดสินใจไปในทิศทางอย่างที่ได้เกิดขึ้น

แนวทางการวิเคราะห์ใช้การดูพฤติกรรมของตัวแสดงจากฝ่ายต่าง ๆ ที่ออกมาแสดงความเห็นของตนผ่านสื่อต่าง ๆ เช่น การให้สัมภาษณ์ หรือการแถลงการณ์ต่าง ๆ และยังมีการดูเรื่องของการเคลื่อนไหวกดดันของกลุ่มต่าง ๆ ที่พยายามส่งแรงกดดันไปสู่สังคมและรัฐบาล รวมไปถึงปฏิกิริยาของพรรคเพื่อไทยในการตอบสนองกับแรงกดดันของกลุ่มต่าง ๆ ทั้งหมดคือการพยายามแสดงให้เห็นการปฏิสัมพันธ์ของฝ่ายแต่ละฝ่ายต่อกันและกันเพื่อผลักดันแนวทางของตนเอง โดยทั้งหมดนี้จะอยู่ในช่วงของเวลาที่จะแบ่งออกเป็น 3 ช่วงที่ใช้ในการวิเคราะห์คือ

1. ช่วงการหาเสียงผ่านนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท
2. ช่วงที่พรรคเพื่อไทยแน่นอนแล้วว่าเป็นผู้ชนะจนไปถึงการออกประกาศคณะกรรมการค่าจ้างฉบับที่ 6 คือวันที่ 2 พฤศจิกายน 2554
3. ช่วงระลอกสองที่จะออกนโยบายค่าจ้าง 300 บาท 70 จังหวัดที่เหลือ ซึ่งก็คือช่วงหลัก 2 พฤศจิกายน 2554 จนไปถึงวันที่ 10 ตุลาคม 2555

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

4.3.1 การหาเสียงผ่านนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท

นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทนั้นเป็นนโยบายที่เป็นนโยบายหลักในการหาเสียงของพรรคเพื่อไทยโดยพรรคเพื่อไทยนั้นชูนโยบายนี้ว่าจะเป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะได้รับการดำเนินการอย่างรวดเร็วและจะมีการขึ้นค่าจ้างเป็น 300 บาทพร้อมกันทั้งประเทศ โดยเป้าหมายที่พรรคเพื่อไทยได้กล่าวไว้ว่าเป็นเป้าหมายของนโยบายนั้นคือการลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตให้กับแรงงานผู้ซึ่งมีรายได้น้อย ซึ่งถึงแม้นั่นจะเป็นเป้าหมายจริงหรือไม่นั้นเราก็ไม่อาจจะปฏิเสธได้ว่า

นโยบายที่มุ่งตรงไปที่คนกลุ่มหนึ่งโดยที่มีผลกระทบกับคนอีกกลุ่มหนึ่งนั้นเป็นนโยบายที่มีจุดประสงค์ทางการเมือง ซึ่งในแง่ของการเลือกตั้งแล้วนั้นคนกลุ่มที่เป็นแรงงานนั้นมีจำนวนมากกว่าคนกลุ่มพวกนายทุนมากทำให้เป็นกลุ่มที่จะให้ประโยชน์มากในแง่ของการที่จะให้มาเป็นฐานสนับสนุนพรรคของตน โดยพรรคเพื่อไทยเองนั้นก็ตระหนักอยู่แล้วว่ากลุ่มของคนผู้ซึ่งมีรายได้น้อยนั้นได้กลายมาเป็นผู้สนับสนุนหลักของพรรคสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์การต่อสู้ทางการเมืองที่ต่อเนื่องมาก่อนหน้านั้นซึ่งเริ่มมาตั้งแต่การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตยปี พ.ศ. 2548 จนไปถึงเหตุการณ์ความรุนแรงในปี พ.ศ. 2552 ซึ่งจากความขัดแย้งนี้ทำให้กลุ่มชนชั้นรากหญ้าที่พอใจนโยบายของพรรคไทยรักไทยนั้นต่อต้านกลุ่มตรงข้ามที่ระบุตนเองว่าเป็นกลุ่มชนชั้นกลางของประเทศ ด้วยเหตุนั้นก็เป็นเรื่องแน่นอนว่าพรรคเพื่อไทยซึ่งเป็นพรรคเดียวกับพรรคไทยรักไทยในทางอุดมการณ์นั้นจะแสวงประโยชน์กับเสียงตรงนี้โดยพร้อมที่จะขัดแย้งกับกลุ่มชนชั้นกลางซึ่งอาจจะเป็นผู้ประกอบการที่จะต้องจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างเพราะอย่างไรก็ตามกลุ่มชนชั้นกลางนั้นก็ไม่ใช่ฐานเสียงหลักของพรรคอยู่แล้ว

ในอีกด้านหนึ่งนั้นตัวผู้ลงคะแนนเสียงเองนั้นก็ตัดสินใจด้วยการลงคะแนนของตนโดยเลือกพรรคที่นโยบายจะให้ประโยชน์กับตนสูงที่สุด ซึ่งกลุ่มคนที่มีฐานะยากจนในประเทศไทยนั้นมีจำนวนมากโดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งถ้าดูจากสถิติตัวชี้วัดความยากจนในปี พ. ศ. 2553[1]แล้วนั้นภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นก็เป็นภาคที่มีปัญหาความยากจนมากที่สุดอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นจึงอาจจะคาดการณ์ได้อย่างไม่ยากเย็นกลุ่มคนที่มีค่าจ้างที่ต่ำและจะได้ประโยชน์จากการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 300 บาทมากที่สุดก็คือกลุ่มคนจากภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ในแง่ของการแข่งขันนั้นพรรคประชาธิปัตย์นั้นในด้านของนโยบายที่เกี่ยวกับค่าจ้างได้นำเสนอนโยบายขึ้นค่าจ้างขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 25 เปอร์เซ็นต์ภายในสองปีโดยเชื่อว่าเป็นนโยบายที่ทำได้จริงและไม่เป็นภาระต่อผู้ประกอบการมากเกินไป ในแง่ของการเมืองแล้วนั้นพรรคประชาธิปัตย์นั้นมีฐานเสียงเป็นคนในภาคกลาง และภาคใต้เป็นหลักซึ่งจากสถิติในปี พ.ศ. 2553 แสดงให้เห็นว่าทั้งสองภาคนี้นั้นเป็นภาคที่มีอัตราความยากจนที่ต่ำกว่าภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ และถ้าเราดูจากสถิติเรื่องอัตรารายได้นั้นจำนวนรายได้ของคนในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือนั้นก็

[1] สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "ตัวชี้วัดความยากจน ภาพรวม," http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/poverty/files/53/01/C1-3.pdf.

ต่ำกว่าภาคกลางและภาคใต้อยู่พอสมควร[2] ซึ่งถ้าเรามองในแง่ของประโยชน์ที่จะได้จากนโยบายในมุมของลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำนั้นการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำ 25 เปอร์เซ็นต์นั้นพวกเขาจะต้องมีค่าจ้างเดิมอยู่แล้วที่ 250 บาทถึงจะทำให้ได้ประโยชน์เท่ากับการได้ 300 บาทเต็มๆจากพรรคเพื่อไทย ซึ่งจากตารางบ่งบอกการขึ้นค่าจ้างเป็น300บาท นั้นก็เห็นได้ว่าไม่มีจังหวัดใดเลยที่มีค่าจ้างเดิมอยู่ถึง 250 บาท แล้วที่เห็นได้อีกคือการเพิ่มเป็นเปอร์เซ็นต์นั้นให้ผลดีกว่ากับจังหวัดที่มีค่าจ้างสูงกว่า ซึ่งจังหวัดโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นเป็นจังหวัดกลุ่มที่มีค่าจ้างต่ำ ทั้งหมดนี้ถ้ามองผู้ที่ลงคะแนนในฐานะคนที่แสวงประโยชน์สูงสุดให้ตนนั้นจึงเป็นที่แน่นอนว่าการเลือกตั้งที่ออกมานั้นคะแนนเสียงในส่วนของภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นจะส่งผลให้พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งไปด้วยคะแนนเสียงจำนวนมาก โดยคะแนนที่ออกมาผ่านการประกาศของ กกต. วันที่ 5 กรกฎาคม 2554 นั้นแบ่งได้เป็น

ภาคเหนือ: พรรคเพื่อไทย 49.69% พรรคประชาธิปัตย์ 29.67% พรรคชาติไทยพัฒนา 3.60% พรรคภูมิใจไทย 2.00% พรรครักประเทศไทย 1.86% พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน 0.93% พรรคมหาชน 0.57% พรรครักษ์สันติ 0.50% พรรคอื่น ๆ อีก 11.18%

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ: พรรคเพื่อไทย 63.49% พรรคประชาธิปัตย์ 13.45% พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน 3.32% พรรคชาติไทยพัฒนา 2.08% พรรครักประเทศไทย 1.34% พรรครักษ์สันติ 0.42% พรรคกิจสังคม 0.34% พรรคอื่น ๆ อีก15.56%

ภาคกลาง: พรรคเพื่อไทย 38.8% พรรคประชาธิปัตย์ 35.14% พรรคชาติไทยพัฒนา 4.12% พรรครักประเทศไทย 4.1% พรรคภูมิใจไทย 3.36% พรรคพลังชล 1.67% พรรครักษ์สันติ 0.99% พรรคชาติพัฒนาเพื่อแผ่นดิน 0.55% พรรคมาตุภูมิ 0.50% พรรคอื่น ๆ อีก 10.77%

ภาคใต้: พรรคประชาธิปัตย์ 70.42% พรรคเพื่อไทย 7.63% พรรคมาตุภูมิ 3.3% พรรคภูมิใจไทย 2.94% พรรครักประเทศไทย 2.07% พรรคชาติไทยพัฒนา 1.03% พรรคแทนคุณแผ่นดิน 0.91% พรรคมหาชน 0.72% พรรคประชาธรรม 0.57% พรรคประชาธิปไตยใหม่ 0.50% พรรคอื่น ๆ อีก 9.91%

---

[2] "รายได้รายจ่ายครัวเรือน และจำนวนครัวเรือน," http://service.nso.go.th/nso/web/ statseries/statseries11.html.

กรุงเทพมหานคร: พรรคประชาธิปัตย์ 41.62% พรรคเพื่อไทย 39.69%พรรครักประเทศไทย 6.89% พรรครักษ์สันติ 2.66% พรรคมาตุภูมิ 0.39% พรรคชาติไทยพัฒนา 0.34% พรรคกิจสังคม 0.27% พรรคภูมิใจไทย 0.26% พรรคอื่น ๆ อีก 7.88%

ตารางที่ 11 ค่าเฉลี่ยของจำนวนลูกจ้างและค่าจ้างต่อเดือนในแต่ละภาคในประเทศไทยรวม 4 ไตรมาสในปี พ.ศ. 2553

ภูมิภาค	จำนวนลูกจ้าง	ค่าจ้าง
เหนือ	2,783,000	7,483
อีสาน	4,065,500	7,739
กลาง	5,229,500	8,915
ใต้	2,272,500	7,885
กรุงเทพมหานคร	2,465,750	15,827

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนลูกจ้าง ค่าจ้างเฉลี่ย จำแนกตามเพศ พ.ศ. 2548 – 2557

นโยบายการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำของพรรคประชาธิปัตย์นั้นที่มีความระมัดระวังในการที่จะสร้างภาระให้กับกลุ่มผู้ประกอบการรวมทั้งการเพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำเพียงแค่ 25% นั้นมีความเป็นไปได้มากที่จะมีจุดประสงค์ทางการเมืองเพราะแน่นอนว่าฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์นั้นอยู่ที่ภาคใต้และภาคกลางรวมถึงกรุงเทพมหานครเป็นหลักซึ่งถ้าดูจากตารางด้านบนนั้นก็จะค่อนข้างเห็นได้ชัดเจนว่าภาคอย่างภาคอีสานที่เป็นฐานเสียงของฝั่งเพื่อไทยนั้นมีจำนวนลูกจ้างที่สูงและมีค่าจ้างเฉลี่ยที่ต่ำเป็นอันดับรองสุดท้ายซึ่งอันดับสุดท้ายก็คือภาคเหนือซึ่งก็เป็นฐานเสียงของเพื่อไทย ภาคใต้นั้นเป็นภาคที่ถึงจะมีค่าจ้างเฉลี่ยที่ใกล้เคียงกับภาคอีสานแต่ก็มีจำนวนลูกจ้างที่ต่ำที่สุดในทุกภาค ส่วนภาคกลางนั้นถึงแม้จะมีจำนวนลูกจ้างมากที่สุดแต่จำนวนค่าจ้างเฉลี่ยนั้นสูงเป็นอันดับสองรองจากกรุงเทพมหานคร ซึ่งการดูจากตารางนี้นั้นเราสามารถพอที่จะบอกได้ว่าแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำนั้นส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคเหนือและภาคอีสานเพราะนอกจากค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนจะต่ำแล้วนั้นยังมีจำนวนลูกจ้างที่ค่อนข้างสูงพร้อมกันไปด้วย ทั้งนี้จึงเห็นได้อย่างชัดเจนผ่านนโยบายของทั้งพรรค

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

เพื่อไทยและพรรคประชาธิปัตย์ว่าทั้งสองพรรคนั้นออกแบบนโยบายของพรรคเพื่อประโยชน์ทางการเมืองไม่มากก็น้อย

4.3.2 ชัยชนะของพรรคเพื่อไทย – การกำหนดแนวทางนโยบาย

การเลือกตั้งนั้นได้ดำเนินไปตามที่หลายๆฝ่ายได้คาดการณ์ไว้ก็คือพรรคเพื่อไทยเป็นฝ่ายที่มีท่าทีว่าจะชนะได้อย่างไม่มีท่าทีว่าจะมีอะไรเปลี่ยนแปลงและหนึ่งในนโยบายที่คนให้ความสนใจมากที่สุดนั้นก็คือนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ซึ่งพอการเลือกตั้งดำเนินมาถึงช่วงสุดท้ายที่มีความแน่นอนค่อนข้างมากแล้วว่าพรรคเพื่อไทยนั้นจะเป็นฝ่ายที่จะได้รับชัยชนะและจะได้ขึ้นเป็นรัฐบาลนั้นกลุ่มของผู้ประกอบการและนายทุนนั้นก็ได้เริ่มเคลื่อนไหวแสดงความไม่เห็นด้วยกับนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทในทันทีและมีการพยายามที่จะแสดงให้เห็นถึงข้อเสียต่าง ๆ ที่นโยบายนี้ที่จะมีต่อเศรษฐกิจของประเทศและผลกระทบอย่างหนักที่อ้างว่าจะมีต่อผู้ประกอบการ การออกมาต่อต้านของกลุ่มผู้ประกอบการนั้นมีตัวอย่างเช่นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2554 สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หรือ ส.อ.ท.ประชุมคณะกรรมการบริหารนัดพิเศษ เพื่อประมวลผลข้อเสนอแนะ และยุทธศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจของว่าที่รัฐบาลใหม่ โดยเฉพาะการปรับขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเป็นวันละ 300 บาท โดยทางสภาอุตสาหกรรมจึง ได้ออกแถลงการณ์ 4 ข้อ[3] ดังนี้

1. ทางสภาอุตสาหกรรมแสดงจุดยืนไม่เห็นด้วยกับการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาท
2. การขึ้นค่าจ้างควรเป็นไปตามกลไกของตลาด โดยมีคณะกรรมการไตรภาคีเป็นผู้พิจารณาตามกฎหมาย และการเมืองจะต้องไม่มาก้าวก่ายและกดดัน
3. ถ้าการเมืองต้องการจ่ายค้าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ให้รัฐบาลไปหาค่าจ้าง 300 บาท มาจ่ายเอง โดยยกตัวอย่างให้ฟังว่า ถ้าเลือกตั้งใหม่รัฐบาลหน้า หาเสียงให้ 500 บาท ทางผู้ประกอบการจะต้องรับผิดชอบเองหรือ ดังนั้นทางเราจะไม่รับผิดชอบ ให้รัฐบาลไปหามาจ่ายเอง

[3] "สภาอุตสาหกรรมแถลงค้าน ขึ้นค่าแรง 300 บาทต่อวัน," http://news.mthai.com/hot-news/politics-news/122604.html

4. การจะขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ ควรจะขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป และทางสภาอุตสาหกรรมพร้อมที่จะประชุมหารือร่วมกับรัฐบาลเพื่อร่วมแก้ไขปัญหา

ซึ่งนี่ก็เป็นหนึ่งในการเคลื่อนไหวหลักๆของอีกหลายๆการเคลื่อนไหวแสดงความเห็นที่คัดค้านนโยบายนี้เนื่องจากเป็นนโยบายที่ส่งผลกระทบกับผู้ประกอบการโดยตรงการเคลื่อนไหวของกลุ่มผู้ประกอบการนั้นก็มีอิทธิพลที่เห็นได้ชัดกับพรรคเพื่อไทยเพราะไม่นานหลังจากนั้นก็ได้มีปฏิกิริยาที่ตอบสนองมาจากพรรคเพื่อไทยที่ดูเหมือนจะยอมประนีประนอมกับฝ่ายผู้ประกอบการโดยมีความพยายามที่จะเปลี่ยนแนวทางการออกนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทซึ่งจากเดิมนั้นได้หาเสียงไว้ว่าจะขึ้นพร้อมกันทั้งประเทศ แต่ท่าทีนั้นกลับเปลี่ยนไปเป็นว่าจะไม่ทำแบบที่หาเสียงไว้ทั้งหมดโดยจะไม่ได้ขึ้นพร้อมกันทั้งประเทศ ซึ่งหลักฐานนี้เห็นได้จากคำสัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 15 กรกฎาคม 2554 ของนายปลอดประสพ สุรัสวดี รองหัวหน้าพรรคเพื่อไทยว่า

"*ที่เราหาเสียงไว้ว่า จะทำทั่วประเทศ และทำทันทีนั้น ในความเป็นจริงแล้ว คงทำไม่ได้ เพราะต้องเข้าใจด้วยว่านั่นเป็นการพูดเพื่อหาเสียง แต่ทั้งหมดนั้นก็เป็นสิ่งที่เราตั้งใจจะทำให้ได้ โดยเบื้องต้นที่ทำได้แน่นอน หลังจากได้เป็นรัฐบาลเรียบร้อยแล้วคือ ภายในระยะเวลาไม่กี่เดือน จะมีบางจังหวัดที่ได้ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเป็น 300 บาทแน่นอน*"[4]

แน่นอนว่าท่าทีของพรรคเพื่อไทยนั้นต้องสร้างความไม่พอใจให้กับกลุ่มแรงงานที่เป็นฐานเสียงที่ลงคะแนนเสียงให้ทางพรรคเพื่อไทยได้เข้ามาเป็นรัฐบาลเพราะฝ่ายแรงงานนั้นตั้งความหวังไว้กับนโยบายนี้มากเพราะเป็นนโยบายหลักที่เกี่ยวกับเรื่องปากท้องและพรรคเพื่อไทยก็ได้ชูเป็นนโยบายเร่งด่วน การเคลื่อนไหวกดดันของกลุ่มแรงงานนั้นจึงได้เริ่มขึ้นจากหลายๆกลุ่มที่เห็นว่าพรรคเพื่อไทยนั้นทำผิดสัญญาที่ให้กับพวกเขาไว้ในตอนหาเสียง เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2554 นั้นคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) ได้เดินทางเข้ายื่นหนังสือเรียกร้องให้ รัฐ บาลชุดใหม่ต้องเดินหน้าด้วยสัจจะประชาธิปไตย โดยค่าแรงขั้นต่ำจะต้องได้ 300 บาทเท่ากันทั่วประเทศ โดยมีนายปลอดประสพ สุรัสวดี รองหัวหน้าพรรคเพื่อไทย และนายจิรายุ ห่วงทรัพย์ รองโฆษกพรรคเพื่อไทย เป็นตัวแทนของพรรคในการรับเรื่อง ซึ่งเนื้อหาหลักของการยื่นหนังสือนั้นเป็นการ

[4] "พรรคเพื่อไทยรับขึ้นค่าแรง300บาท ทำไม่ได้ทันที แค่หาเสียง," http://news.sanook.com/1040693/.

เรียกร้องทวงสัญญาที่พรรคเพื่อไทยให้เอาไว้ในตอนหาเสียงเพราะสิ่งที่หาเสียงไว้นั้นถือเป็นสัญญาประชาคมที่ต้องทำตามเมื่อมาเป็นรัฐบาลแล้ว[5]

การตัดสินใจของพรรคเพื่อไทยที่จะตามมานั้นขึ้นอยู่กับการชั่งน้ำหนักว่าการตัดสินใจไปในทางไหนจะได้ประโยชน์สูงสุดในทางการเมือง รัฐบาลทุกรัฐบาลนั้นมีความจำเป็นต้องพึ่งกลุ่มทุนเพราะพวกนายทุนและผู้ประกอบการนั้นเป็นหนึ่งในกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ และในยุคสมัยปัจจุบันนั้นสิ่งที่จะทำให้รัฐบาลมั่นคงและมีเสถียรภาพได้อย่างมากคือผลงานด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลของพรรคเพื่อไทยที่อยู่ในบริบทของการเมืองที่ก่อนหน้านั้นเป็นกลุ่มเดียวกันกับรัฐบาลที่โดนรัฐประหารไปนั้นก็ต้องการสร้างความชอบธรรมจากผลงาน(Performance Legitimacy) เพื่อในทางหนึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่าการเลือกตั้งนั้นเป็นทางที่ถูกต้องในการนำประเทศไปสู่ความก้าวหน้าเพราะฝ่ายตรงกันข้ามนั้นก็รอที่จะโจมตีอยู่ตลอดเวลาในยามใดที่ตัวเลขทางเศรษฐกิจบ่งบอกว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งนั้นไม่ได้นำประโยชน์มากให้ประเทศ ในทางด้านของฐานเสียงอย่างกลุ่มแรงงานนั้นก็มีความสำคัญเพราะเป็นกลุ่มที่จะสนับสนุนการเป็นรัฐบาลและแนวคิดต่าง ๆ ของพรรครวมทั้งการเลือกตั้งครั้งต่อๆไปด้วย กลุ่มนี้นั้นก็จึงเป็นกลุ่มที่ทางพรรคเพื่อไทยนั้นต้องคำนึงถึงแต่ความต่างกันระหว่างช่วงก่อนเลือกตั้งและช่วงเพิ่งได้รับชัยชนะนั้นมีอยู่ สิ่งที่ต่างกันนั้นคือน้ำหนักของเสียงของกลุ่มแรงงานนั้นลดความสำคัญลงเพราะในตอนนี้นั้นเพื่อไทยไม่ได้ต้องการเสียงที่จะไปลงคะแนนแล้ว แต่อย่างไรก็ตามเพื่อไทยก็ไม่สามารถละทิ้งกลุ่มนี้ได้ทั้งหมดเพราะเป็นกลุ่มสนับสนุนหลัก สิ่งที่พรรคเพื่อไทยจะตัดสินใจนั้นก็คือการพยายามที่จะบรรเทาผลกระทบกับกลุ่มผู้ประกอบการและผลที่จะกระทบกับเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศบ้างแต่ในขณะเดียวกันนั้นก็ยังคงนโยบายไว้อยู่ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

ในวันที่ 17 ตุลาคม 2554 นั้นคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 18 ได้มีมติเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ให้ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ปี 2555-2558 เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยมี การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นสองช่วงคือช่วงแรก 7 จังหวัดและช่วงที่สองอีก 70 จังหวัดที่เหลือ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นแนวทางที่ไม่เป็นไปตามการหาเสียงแต่ก็ยังคงนโยบายอยู่โดยเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองเอาไว้ให้มากที่สุด

[5]"คสรท.ขู่ 6 เดือน ไม่ได้ค่าแรง 300 เจอม็อบแน่," http://hilight.kapook.com/view/60841/20?view=full.

4.3.3 ช่วงระลอกที่สองก่อนประกาศใช้ 70 จังหวัดที่เหลือ

การลงมติของของคณะกรรมการค่าจ้างและการประกาศใช้ค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทใน 7 จังหวัดผ่านประกาศคณะกรรมการค่าจ้างฉบับที่ 6 นั้นก็ได้ก็ได้ถูกดำเนินการไปแต่ว่าจังหวัดส่วนใหญ่ของประเทศนั้นก็ยังคงรอการปรับขึ้นจากรัฐบาลอยู่ซึ่งตามมติแล้วนั้นการปรับขึ้นทั่วประเทศนั้นจะเกิดขึ้นในวันที่ 1 มกราคม 2556 ซึ่งในช่วงนี้นั้นก็ยังมีการกดดันจากทั้งสองฝ่ายทั้งฝ่ายของกลุ่มผู้ประกอบการและฝ่ายของแรงงาน ในทางด้านฝ่ายของกลุ่มผู้ประกอบการนั้นก็พยายามผลักดันให้รัฐบาลนั้นได้เลื่อนกำหนดการการขึ้นค่าจ้างทั่วประเทศออกไปโดยเมื่อ วันที่ 5 พฤศจิกายน 2555 ตัวแทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ส.อ.ท.) จากจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ประมาณ 100 คน นำโดย นายธนิต โสรัตน์ รองประธาน ส.อ.ท. และนายทวีกิจ จตุรเจริญคุณ รองประธาน ส.อ.ท. ได้เข้าพบ นายเผดิมชัย สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (รมว.รง.) เพื่อขอให้ชะลอการปรับขึ้นค่าจ้าง 300 บาท ใน 70 จังหวัดที่เหลือ ในวันที่ 1 ม.ค. 2556 โดยนายเผดิมชัย กล่าวภายหลังการหารือว่า ตนยืนยันว่าจะเดินหน้าปรับขึ้นค่าจ้างโดยไม่มีการชะลอการปรับขึ้นค่าจ้างเนื่องจากเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีไปก่อนหน้านี้แล้ว และคาดว่าจะเข้าสู่ครม.วันนี้ (6 พ.ย.) ซึ่งหลังจากนี้จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันประกอบด้วยตัวแทน ส.อ.ท. กระทรวงแรงงาน และกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ เพื่อศึกษาถึงผลกระทบและหามาตรการช่วยเหลือ โดยฝ่ายของ ส.อ.ท. นั้นได้ยื่นข้อเสนอ 6 ข้อ[6]

1. ขอให้กระทรวงแรงงานช่วยชะลอการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ออกไปจนถึงปี 2558 และขอให้กระทรวงแรงงานชะลอเรื่องการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทยังไม่ให้เข้า สู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) ในวันที่ 6 พ.ย.นี้ ซึ่งนายสมมาต ขุนเศษฐ เลขาธิการ ส.อ.ท.จะไปประสานกับเลขาธิการครม. เพื่อให้ชะลอการนำประกาศคณะกรรมการค่าจ้างกลางเรื่องการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 300 บาทใน 70 จังหวัดซึ่งมีผลในวันที่ 1 ม.ค. 2556 เข้า ครม.ไว้ก่อน แต่หากไม่สามารถชะลอได้ ทางรัฐบาลก็ต้องมีมาตรการช่วยเหลือเยียวยา

[6] "ตั้ง3ฝ่ายถกอุ้มเอสเอ็มอีลูกจ้างขู่รัฐบาลชะลอ300บาทขนม็อบทั่วประเทศกดดัน,"
http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=6732

2. กระทรวงแรงงานจะต้องเป็นเจ้าภาพหลักในการร่วมกับกระทรวงอื่น ๆ เพื่อกำหนดมาตรการช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมต่าง ๆ
3. การปรับปรุงมาตรการช่วยเหลือ 27 ข้อที่มีอยู่เดิมให้ภาคธุรกิจต่าง ๆ ได้รับการช่วยเหลืออย่างทั่วถึง เนื่องจากมาตรการที่มีอยู่เดิมไม่สามารถเยียวยาผลกระทบได้
4. มีมาตรการช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินโดยปรับหลักเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อและให้กู้ดอกเบี้ยต่ำโดยปลอดดอกเบี้ย 3 ปี ซึ่งควรออกเป็นมติครม.
5. จะต้องมีการชดเชยเงินส่วนต่างของค่าจ้างที่ปรับเพิ่มขึ้น ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลของ ส.อ.ท.พบว่า การปรับค่าจ้างเพิ่มขึ้นเป็นวันละ 300 บาท ทำให้อุตสาหกรรมต่าง ๆ มีต้นทุนเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 18% ของราคาสินค้าที่จำหน่ายในปัจจุบัน
6. จะต้องช่วยเหลือภาคอุตสาหกรรมทุกภาคส่วนครอบคลุมทุกอุตสาหกรรม

ในฝ่ายของแรงงานนั้นจะมีการออกมากดดันเพื่อผลักดันเพื่อเป้าหมายในการที่จะให้ขึ้นค่างจ้างขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศตามมติของคณะกรรมการค่าจ้างนั้นได้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยในวันเดียวกับการเข้าพบกับรัฐมนตรีของตัวแทนสภาอุตสาหกรรมนั้นองค์การแรงงานแห่งประเทศไทย (อรท.) ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนสภาองค์การลูกจ้าง 6 สภา ได้แก่ สภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย,สภาองค์การลูกจ้างสภาศูนย์กลางแรงงานแห่งประเทศไทย, สภาองค์การลูกจ้างองค์การแรงงานแห่งประเทศไทย, สภา องค์การลูกจ้างยานยนต์แห่งประเทศไทย, สภาองค์การลูกจ้างสภาลูกจ้างแห่งชาติ และ สภาองค์การลูกจ้างเสรีแห่งชาติ พร้อมด้วยคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) และกลุ่มสหภาพแรงงานต่าง ๆ รวมกว่า 30 คน นำโดย นายมนัส โกศล ประธานสภาองค์การลูกจ้างพัฒนาแรงงานแห่งประเทศไทย เข้ายื่นหนังสือต่อ รมว.แรงงาน เพื่อสนับสนุนนโยบายปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาททั่วประเทศ โดยนายมนัส โกศล นั้นก็ได้พูดกดดันรัฐบาลว่า

" การปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท จะทำให้ผู้ใช้แรงงานทั่วประเทศได้รับอานิสงส์เป็นจำนวน 80% ของผู้ใช้แรงงานทั้งหมด รวมถึงจะทำให้ผลิตภาพด้านแรงงานดีขึ้น และสภาพเศรษฐกิจขยายตัวมากขึ้น การที่ผู้ประกอบการออกมาบอกว่าได้รับผลกระทบ มองว่าผู้ประกอบการได้รับผลกระทบไม่มาก และรัฐบาลก็มีมาตรการต่าง ๆ ออกมาช่วยเหลืออยู่แล้ว เชื่อมั่นว่ารัฐบาลจะเดินหน้าการปรับขึ้นค่าจ้างต่อ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลไม่ขึ้นค่าจ้าง 300 บาทในวันที่ 1

มกราคม 2556 คาดว่าผู้ใช้แรงงานทั่วประเทศก็คงจะออกมารวมตัวกันผลักดันให้เกิดการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท"[7]

การตัดสินใจของพรรคเพื่อไทยในครั้งนี้นั้นอยู่บนความเสี่ยงที่ว่าจะสูญเสียทางเสียงไปเป็นจำนวนมากถ้ายังผิดสัญญาครั้งที่สองอีกกับกลุ่มแรงงานที่ได้ผิดสัญญาไปแล้วในครั้งแรกที่ไม่ทำตามที่หาเสียงไว้ว่าจะขึ้นค่าจ้างเป็น 300 พร้อมกันทั้งประเทศ แรงบีบที่มาต่อพรรคเพื่อไทยนั้นจึงมีค่อนข้างมากจากฝั่งของแรงงาน และถ้าเราดูว่าในปี 2556 นั้นพรรคเพื่อไทยมีการผลักดันเรื่องพรบ. นิรโทษกรรมนั้นเราก็อาจจะสามารถเห็นได้ว่าพรรคเพื่อไทยนั้นต้องการแรงสนับสนุนอย่างมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ในการที่จะผลักดันเรื่องนี้ดังนั้นการที่จะทำลายฐานเสียงของตนในการผิดสัญญากับกลุ่มลูกจ้างแรงงานอีกนั้นเป็นสิ่งที่จะผลกระทบกับผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคในการที่จะผลักดันกฎหมายที่แน่นอนว่าจะต้องมีความขัดแย้งสูงและต้องใช้แรงสนับสนุนสูงภายใต้บริบทนี้นั้นแรงกดดันจากกลุ่มทุนนั้นจึงไม่มีน้ำหนักพอที่จะส่งผลให้พรรคเพื่อไทยตัดสินใจผิดสัญญากับกลุ่มแรงงาน

4.3.4 ภาพรวมสาเหตุของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท

การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงมากในกรณีของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาทนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การขึ้นค่าจ้างของไทย ซึ่งกระบวนการของการกำหนดนโยบายนี้นั้นได้เริ่มตั้งแต่ช่วงการหาเสียงของพรรคเพื่อไทยที่ได้ใช้นโยบายนี้เป็นหนึ่งในนโยบายหลักเพื่อเรียกฐานเสียงให้กับพรรค ซึ่งภายหลังการชนะการเลือกตั้งนั้นพรรคเพื่อไทยก็ได้เริ่มดำเนินการในการขึ้นค่าจ้างทันทีแต่ฝ่ายกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้นก็ได้ออกเรียกร้องเพื่อผลักดันข้อเรียกร้องของตนไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้จ้างหรือฝ่ายแรงงาน รูปแบบการตัดสินใจของพรรคเพื่อไทยที่เห็นนั้นได้เป็นไปตามแรงจูงใจในทางการเมืองในแต่ละช่วงของการกำหนดนโยบาย ในช่วงการหาเสียงนั้นพรรคได้หาเสียงไว้ว่าเป็นนโยบายที่จะปรับใช้พร้อมกันทุกจังหวัดทั้งประเทศแต่แล้วพอเมื่อเข้ามาเป็นรัฐบาลจริงแล้วนั้นพรรคเพื่อไทยก็สามารถที่จะปรับข้อเสนอเบื้องต้นได้เพราะแรงจูงใจในการหาเสียงในตอนนั้นได้หมดไปแล้ว ทำให้จากการขึ้นพร้อมกันทั้งประเทศก็ได้ออกมาเป็นรูปแบบของการขึ้นเป็นลำดับขั้นตามกลุ่มจังหวัด ซึ่งต่อมานั้นพรรคเพื่อไทยก็ได้พยายามผลักดันให้เกิดการขึ้นเท่ากันทั้งประเทศในที่สุดซึ่งหนึ่งในแรงจูงใจทางการเมืองก็เพราะว่าในช่วงนั้นทางพรรคนั้นกำลังต้องการ

[7] เรื่องเดียวกัน

แรงสนับสนุนทางการเมืองเพื่อใช้ในการผลักดัน พรบ. นิรโทษกรรม ทำให้การเคลื่อนไหวเรียกร้องของกลุ่มแรงงานนั้นดูเป็นการเรียกร้องที่ดูมีน้ำหนักขึ้นมา

เราจะเห็นได้ว่าเหตุของการขึ้นของค่าจ้างขึ้นต่ำเป็น 300 บาทนั้นอิทธิพลหลักนั้นอยู่ที่ตัวรัฐบาลเองเป็นหลัก ตั้งแต่การที่มีการคิดจะให้เกิดนโยบายแบบนี้ขึ้นมาจนไปถึงการดำเนินการไปให้สุดกระบวนการ ทั้งหมดล้วนเป็นกระบวนการที่ถูกผลักดันโดยแรงจูงทางการเมืองของฝ่ายรัฐบาลที่ทำให้เกิดข้อยกเว้นในการกำหนดการขึ้นค่าจ้างที่ในประวัติศาสตร์นั้นเป็นการขึ้นแบบที่ละน้อยเป็นลำดับมาโดยตลอด การที่รัฐบาลเป็นรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยนั้นดูเหมือนว่าจะส่งผลไม่ชัดเจนกับการให้มีการขึ้นค่าจ้างแบบก้าวกระโดดแบบนี้ สิ่งที่ชัดและเฉพาะเจาะจงกว่าคือแรงจูงใจจากการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดนโยบายนี้ขึ้น และแรงจูงใจทางการเมืองที่ทำให้ผลักดันนโยบายนี้ไปได้จนสุดทาง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายรัฐในกระบวนการการกำหนดนโยบายแบบ corporatism ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดผู้แทนจาสามฝ่ายขึ้นมานั้นแต่ก็เป็นการจัดตั้งจากรัฐบาลและเสียงของรัฐบาลเองนั้นก็มีน้ำหนักมากที่สุดอยู่ดีในการที่จะชี้ทิศทางการกำหนดค่าจ้าง

4.4 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และการกำหนดค่าจ้างขึ้นต่ำ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. เป็นคณะผู้ยึดอำนาจการปกครอง โดยรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ตั้งแต่เวลา 16:30 น. หลังเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม ประกาศกฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร มีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นหัวหน้าคณะโดยการเข้ายึดอำนาจของ คสช. นั้นได้ให้เหตุผลเรื่องของยับยั้งความขัดแย้งที่รักษาความสงบสุขของประเทศหลังจากมีการขัดแย้งทางการเมืองแบ่งขั้วมาเป็นเวลานาน โดยเหตุการณ์การทางการเมืองที่นำไปสู่การยึดอำนาจของ คสช. นั้นคือเหตุการณ์การประท้วงขับไล่รัฐบาลของยิ่งลักษณ์ชินวัตรอย่างเป็นเวลานาน ซึ่งภายหลังได้มีการยุบสภาแต่ฝ่ายกลุ่มต่อต้านนั้นก็ไม่มีการหยุดการประท้วงซึ่งส่งผลให้นำไปสู่การรัฐประหารในที่สุด

การเข้ายึดอำนาจของคสช.นั้นนำไปสู่การปกครองแบบเผด็จการทหารซึ่งเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์เป็นวงกว้างต่อความชอบธรรมของ คสช. และการปกครองของ คสช. ในช่วงต้นนั้นก็เป็นการจัดการกับความขัดแย้งที่หลงเหลือมาจากการชุมนุมต่อต้านและความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใหม่

ในของกลุ่มที่ต่อต้าน คสช. แต่อย่างไรก็ตามด้วยอำนาจของรัฐที่มีอยู่ก็ได้สามารถทำให้รัฐบาล คสช. นั้นได้จำกัดการต่อต้านจนไม่ให้เป็นผลกับความมั่นคงของรัฐบาลได้

แนวทางการบริหารของ คสช. นั้นได้ใช้ในรูปแบบการเสนอ road map ในการบริหารเพื่อฟื้นฟูและนำไปสู่ประชาธิปไตยหลังรัฐประหาร 3 ระยะคือ[8]

ระยะที่ 1 การควบคุมอำนาจในการปกครอง ความจำเป็นประการแรกภายหลังการทำรัฐประหารคือประเด็นด้านความมั่นคงเป็นหลัก กล่าวคือ คสช. มีความจำเป็นต้องควบคุมสถานการณ์จากทุกกลุ่มก้อนทางการเมืองให้ “หยุดนิ่ง” ลงเพื่อนำไปสู่การประเด็นการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้ได้ในระยะอันใกล้ พร้อมทั้งการจัดตั้งศูนย์การปรองดองสมานฉันท์เพื่อการปฏิรูปในทุกพื้นที่ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ โดยทาง คสช. ได้มอบหมายให้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร หรือ กอ.รมน เป็นหน่วยงานในการรับผิดชอบหลัก อย่างไรก็ตามเป้าหมายสำคัญของการดำเนินงานในระยะแรกของ คสช. นั้น เพื่อต้องการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ให้เกิดขึ้นในสังคม การเปิดพื้นที่ให้คนซึ่งเห็นต่างกันได้พบปะพูดคุย พร้อมทั้งการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อปูทางสำหรับการดำเนินงานการปฏิรูปประเทศในระยะที่ 2

ระยะที่ 2 การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ในระยะถัดมานี้ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ได้ชี้แจงว่าอยู่ในระหว่างการจัดทำรัฐธรรมนูญของฝ่ายกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนี้จะนำไปสู่การจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระบวนการสรรหานายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีสภาปฏิรูปแห่งชาติ พร้อมทั้งกระบวนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยมีกรอบระยะในการดำเนินงานในระยะที่ 2 ประมาณ 1 ปี ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองและความร่วมมือของคนในชาติเป็นปัจจัยสำคัญ

ระยะที่ 3 การเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ ภายหลังการทำงานตาม Road Map ทั้ง 2 ระยะข้างต้นประสบความสำเร็จเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย คสช. พร้อมจะจัดให้มีการเลือกตั้งตามกระบวนการประชาธิปไตย โดยจุดมุ่งหมายหลัก คือ ต้องการให้คนดี สุจริต มีคุณธรรมมาปกครองบ้านเมืองด้วยหลักธรรมาภิบาล

---

[8]ฐิติกร สังข์แก้ว และดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว, "Road Map ประชาธิปไตย," http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Road_Map_ประชาธิปไตย#cite_note-1.

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการเข้ายึดอำนาจ และประกาศ Road Map ของ คสช. ได้มีทั้งกระแสการต่อต้าน เช่น ขบวนการนักศึกษา นักวิชาการ ภาคสังคม ฯลฯ พร้อมกันนั้นได้มีกระแสสนับสนุนแนวทางปฏิรูปการเมืองที่ประสงค์ให้ คสช. เข้ามาแก้ไขปัญหาการเมืองก่อนการเลือกตั้ง

ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองและการจัดตั้งหน่วยการบริการต่าง ๆ ขึ้นใหม่นั้นทำให้นโยบายหลายด้านนั้นได้ไปถูกดำเนินการภายในช่วงหลัง 1-2 ปีแรกของ คสช. ซึ่งก็รวมถึงการกำหนดขึ้นค่าแรงขั้นต่ำเช่นกัน

4.4.1 วิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำของ คสช.

การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของ คสช. นั้นก็ยังคงใช้ระบบไตรภาคีผ่านคณะกรรมการค่าจ้างในการกำหนด ซึ่งในช่วงเวลาการปกครองประเทศของ คสช. ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน นั้นได้มีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำสองครั้งและในช่วงที่มีการหาเสียงการเลือกตั้งนั้นก็ยังได้มีการใช้เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายหาเสียงด้วยพรรคพลังประชารัฐที่สนับสนุนพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้เป็นนายกรัฐมนตรีซึ่งก็มีลักษณะเป็นพรรคที่เป็นตัวแทนของ คสช. ที่มาลงการเลือกตั้ง ทั้งนี้การวิเคราะห์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาล คสช. จึงแบ่งออกเป็นสองช่วงหลัก คือ

1. ช่วงของการกำหนดขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำปกติสองครั้งในการบริหารงานซึ่งคือการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในวันที่ 1 มกราคม 2560 และ 1 เมษายน 2561 ตามลำดับ
2. ช่วงการใช้ชูนโยบายการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอย่างก้าวกระโดดเป็นนโยบายหาเสียงโดยผ่านพรรคพลังประชารัฐ

4.4.2 ช่วงการกำหนดขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 1 มกราคม 2560 และ 1 เมษายน 2561

รัฐบาลของ คสช. นั้นเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้เข้ามาจากการเลือกตั้งดังนั้นจึงในทางนโยบายแล้วนั้นจังเป็นรัฐบาลที่ไม่ได้มีนโยบายอะไรที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและการขึ้นค่าจ้างขั้นทำที่จะต้องทำตาม ดังนั้นแล้วการปรับค่าจ้างของ คสช. นั้นก็ได้เป็นไปตามแบบแผนของแนวทางการปรับค่าจ้างเหมือนกับที่ผ่านมาโดยการปรับค่าจ้างครั้งแรกของ คสช. นั้นคือการประกาศการปรับค่าจ้างเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2559 ซึ่งเป็นการปรับขึ้นค่าจ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้นและเป็นขั้นบันไดแบ่งตามกลุ่มจังหวัดและยังมีกลุ่มจังหวัดที่ไม่ได้รับการปรับขึ้นอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ตารางที่ 12 การปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่บังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม พ.ศ. 2560

ค่าจ้างขั้นต่ำ	ท้องที่ที่บังคับใช้
310	กรุงเทพฯ นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และภูเก็ต
308	ขอนแก่น นครราชสีมา ปราจีนบุรี ชลบุรี ระยอง สุราษฎร์ธานี สงขลา เชียงใหม่ สระบุรี ฉะเชิงเทรา กระบี่ พังงา และพระนครศรีอยุธยา
305	แม่ฮ่องสอน ลำปาง น่าน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี เพชรบุรี พัทลุง สตูล กำแพงเพชร พิจิตร แพร่ เพชรบูรณ์ อุทัยธานี สกลนคร กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ สุรินทร์ อำนาจเจริญ ชัยนาท ลพบุรี นครนายก สระแก้ว ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสงคราม จันทบุรี ตราด ลำพูน พะเยา สุโขทัย อุตรดิตถ์ บึงกาฬ นครพนม อุบลราชธานี อ่างทอง เลย หนองบัวลำภู มุกดาหาร ยโสธร เชียงราย พิษณุโลก อุดรธานี ชัยภูมิ ศรีสะเกษ นครสวรรค์ และหนองคาย
300	สิงห์บุรี ชุมพร นครศรีธรรมราช ตรัง ระนอง นราธิวาส ปัตตานี และยะลา

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กองสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน อัตตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2551-2560

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

การปรับขึ้นครั้งนี้นั้นก่อนที่จะประกาศออกมานั้นก็ได้มีการทักท้วงจากกลุ่มแรงงานว่าเป็นการปรับที่น้อยจนเกินไปและยังไม่เป็นการปรับขึ้นเท่ากันทั้งประเทศอีกด้วยซึ่งเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2559 คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยได้เข้ายื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เรื่อง ขอให้ทบทวนและพิจารณาเรื่องการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำประจำปี 2560 ให้เท่ากันทั่วประเทศ นำโดยนายชาลี ลอยสูง รักษาการประธานคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) โดยได้เรียกร้องว่าทั้งนี้ตลอดระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) ในฐานะองค์กรแรงงานที่ขับเคลื่อนเชิงนโยบายเพื่อการเข้าถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้ใช้แรงงาน ได้เสนอแนะแนวทางพร้อมเหตุผลประกอบเรื่องการปรับค่าจ้างขั้นต่ำต้องเท่ากันทั้งประเทศอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแบบกลุ่มจังหวัดได้ขัดแย้งกับ

เป้าหมายการพัฒนาประเทศไทย และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความเหลื่อมล้ำมากขึ้น โดย 4 ประการดังนี้[9]

1. ขัดแย้งกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals –SDGs) ของสหประชาชาติ ที่ ฯพณฯ ได้เข้าร่วมประชุมระดับผู้นำ เพื่อรับรองวาระการพัฒนาภายหลังปี ค.ศ. 2015 ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ระหว่างวันที่ 23 กันยายน -1 ตุลาคม 2558 ที่ผ่านมา ซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยได้ใช้เป็นทิศทางการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่เดือนกันยายน ปี 2558 ถึงเดือนสิงหาคม 2573 ทั้งนี้สองเป้าหมายสำคัญใน 17 เป้าหมายของวาระดังกล่าว คือ เป้าหมายที่ 8 ซึ่งระบุเรื่อง “ส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและทั่วถึงให้เป็นไปอย่างยั่งยืน ส่งเสริมศักยภาพการมีงานทำและการจ้างงานเต็มที่ และงานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน” ซึ่งคำว่า “งานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน” เรื่องหนึ่งที่สำคัญที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ระบุไว้ คือ การได้รับค่าจ้างจากการทำงานที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และเป้าหมายที่ 10 เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ของประชากรในประเทศที่มีความแตกต่างกันอย่างมาก

2. ขัดแย้งกับเป้าหมายกลุ่ม G 77 ของสหประชาชาติ (G 77 เป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา 134 ประเทศ) ที่ประเทศไทยเป็นประธานกลุ่มในปี 2559 ตั้งแต่วันที่ 12 มกราคม 2559 เป็นต้นมา โดยประเทศไทยได้กำหนดวิสัยทัศน์ว่า “การเป็นหุ้นส่วนที่ครอบคลุมทุกภาคส่วน (inclusive partnership) เพื่อบรรลุวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ครอบคลุม 17 เป้าหมายและ 169 เป้าประสงค์” ซึ่งเป้าหมายที่ 8 เรื่อง งานที่มีคุณค่าสำหรับทุกคน และเป้าหมายที่ 10 เรื่องการลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ของประชากรในประเทศ คือ 2 ใน 17 เป้าหมายดังกล่าวที่ไทยต้องดำเนินการให้บรรลุ

3. ขัดแย้งกับร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ของรัฐบาลไทย ที่ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ซึ่งประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ ทั้งนี้ 2 ยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน ให้มีรายได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[9]"คสรท.ยื่นหนังสือถึงนายกให้ทบทวนการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำปี 60," https://aromfoundation.org/2016/ คสรท-ยื่นหนังสือถึงนายก/.

ที่เป็นธรรม พอเพียง เลี้ยงตนเองได้ คือ ยุทธศาสตร์ที่ 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพคน โดยในวัยแรงงานได้ระบุเรื่อง “การทำงานตามหลักการทำงานที่มีคุณค่า เพื่อสร้างผลิตภาพเพิ่มให้กับประเทศ มีรายได้พอเพียงในการดำรงชีวิต มีงานที่เหมาะสมตามศักยภาพและประสบการณ์” และยุทธศาสตร์ที่ 4 ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ได้ระบุเรื่อง “การสร้างความมั่นคงทางด้านรายได้และการออม โดยเฉพาะในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มด้อยโอกาส” เป็นเป้าหมายสำคัญในเรื่องนี้

4. ขัดแย้งกับร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2559 โดยได้กำหนดเป้าหมายเรื่องการพัฒนาศักยภาพคนให้สนับสนุนการเจริญเติบโตของประเทศและการสร้างสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ ที่ประชาชนทุกช่วงวัยมีความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Security) และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งนี้ในวัยแรงงานได้ระบุเรื่อง “การพัฒนายกระดับสมรรถนะฝีมือแรงงานเพื่อสร้างผลิตภาพเพิ่มให้กับประเทศ โดยมีรายได้ที่เหมาะสม” กับเป้าหมายเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ที่ระบุเรื่อง “การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น”

ซึ่งจะเห็นได้ว่ากลุ่มแรงงานนั้นได้ยกหลักการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักการขององค์กรระหว่างประเทศหรือหลักการการพัฒนาประเทศของตัวรัฐบาลเองซึ่งการเรียกร้องนี้นั้นก็ได้มีการยื่นข้อเสนอที่ต้องการให้รัฐบาลทบทวนการกำหนดค่าจ้างขั้นจำที่กำลังจะประกาศใช้ ซึ่งข้อเสนอเรียกร้องมีดังนี้

1. ค่าจ้างขั้นต่ำต้องเท่ากันทั่วประเทศ
2. ให้รัฐบาลมีนโยบายโครงสร้างค่าจ้างที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ที่ต้องมีการปรับขึ้นค่าจ้างประจำปีทุกสถานประกอบการ
3. รัฐบาลต้องมีมาตรการควบคุมราคาสินค้าอุปโภคบริโภคที่ส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายของประชาชน

ข้อเรียกร้องเหล่านี้นั้นล้วนเป็นข้อเรียกร้องที่มีมาตลอดในการเรียกร้องค่าแรงขั้นต่ำซึ่งในครั้งนี้นั้นในวันที่ วันที่ 22 พฤศจิกายน 2559 พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีก็ได้แสดง

การเห็นชอบกับการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่จะมีการบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 นี้ โดยนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นว่าการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการทำงานของคณะกรรมการค่าจ้างในการพิจารณาเรื่องนี้เสนอขึ้นมา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามที่เสนอมาถึงแม้ว่า จะปรับขึ้นไม่มากแต่ถือเป็นกำลังใจให้ก่อน เนื่องจากเศรษฐกิจยังเดิม ๆ อยู่รายได้ยังเพิ่มขึ้นไม่มากนักการจะปรับขึ้นก็ต้องคำนึงถึงผู้ประกอบการด้วย ถ้ามองซีกเดียวก็ไปไม่ได้ ทั้งหมดการทำงานต้องคำนึงถึงความสมดุลด้วย และเมื่อไปอีกสักระยะเวลาหนึ่งก็อาจจะได้เพิ่มมากขึ้นกว่านี้ แต่สิ่งที่จะได้คือมาตรการการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย ถ้าได้ลงทะเบียนไว้ก็จะได้รับเงินช่วยเหลือด้วย[10]

ซึ่งการปรับค่าจ้างครั้งนี้นั้นก็แสดงให้เห็นถึงการอำนาจที่ค่อนข้างที่จะเบ็ดเสร็จของรัฐบาลที่จะปรับขึ้นค่าจ้าง โดยกลุ่มแรงงานนั้นถึงแม้จะมีการท้วงและเรียกร้องโดยการยกหลักการมากมายมาเพื่อสนับสนุนข้อเรียกร้องของตนแต่การปรับค่าจ้างนั้นก็ยังคงดำเนินการไปตามมติของคณะกรรมการค่าจ้างกลางและอนุกรรมการประจำจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งถึงแม้ในคณะกรรมการเหล่านี้จะมีตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างอยู่นั้นแต่ก็ไม่สามารถช่วยเรียกร้องหรือกำหนดทิศทางอะไรที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายแรงงานได้

การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำครั้งที่สองในช่วงของรัฐบาลคสช.นั้นได้มีการดำเนินการอีกให้ปรับขึ้นอีกครั้งในช่วงปี พ.ศ. 2561 ซึ่งการเคลื่อนไหวของแรงงานครั้งนี้นั้นก็ยังคงที่จะยืนยันเงื่อนไขคล้ายเดิมจากครั้งที่แล้วเนื่องจากความไม่พอใจรัฐบาลที่การปรับขึ้นค่าแรงครั้งที่แล้วนั้นนอกจากจะขึ้นเป็นจำนวนน้อยแล้วนั้นยังเป็นการปรับแบบไม่เท่ากันทั้งประเทศตามที่แรงงานร้องขออีกด้วย ก่อนมีการประกาศขึ้นค่าจ้างครั้งนี้นั้นจึงได้มีการเรียกร้องของกลุ่มแรงงาน โดยเมื่อวันที่ 20 ธ.ค. 2560 นายสาวิทย์ แก้วหวาน ประธานคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.)พร้อมด้วยตัวแทนสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กว่า 50 คน รวมตัวกันบริเวณด้านหน้ากระทรวงแรงงาน เพื่อประกาศจุดยืนคัดค้านนโยบายการปรับค่าจ้างขั้นต่ำที่จะประกาศใช้ในปี 2561 ที่มีแนวทางจะปรับค่าจ้างขั้นต่ำไม่เท่ากันทั้งประเทศและจำนวนอัตราค่าจ้างจะขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละจังหวัด ซึ่งที่ผ่านมาเงื่อนไขการปรับไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

[10]"นายกเห็นชอบมติปรับค่าจ้าง 69 จังหวัด ไม่ปรับ 8 จังหวัด," https://aromfoundation.org/2016/นายกเห็นชอบมติปรับค่าจ/

สอดคล้องกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ไม่ได้คำนึงถึงความเป็นธรรมของแรงงาน จึงขอเสนอหลักการในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำใน 5 ด้านต่อรัฐบาลดังนี้[11]

1. รัฐบาลต้องปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้มีความเป็นธรรมตามหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและค่าจ้างต้องเท่ากันทั้งประเทศ
2. ยกเลิกคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด
3. ตั้งคณะกรรมการค่าจ้างระดับชาติจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทีมวิชาการที่เป็นอิสระและมีองค์ประกอบมากกว่าไตรภาคี
4. กำหนดให้มีโครงสร้างค่าจ้างและปรับค่าจ้างทุกปี
5. ต้องมีมาตรการควบคุมราคาสินค้าให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

ข้อเรียกร้องในแง่ของจำนวนในค่าจ้างที่อยากให้ครับขึ้นของฝ่ายแรงงานฝนครั้งนี้คือต้องการให้ปรับเป็น 360 บาทเท่ากันทั้งประเทศ ซึ่งจากข้อเรียกร้องของแรงงานนั้นจะเห็นได้ว่าแรงงานนั้นมองเห็นว่ารูปแบบของไตรภาคีในฐานะคณะกรรมการค่าจ้างปัจจุบันนั้นไม่ได้เอื้อประโยชน์หรือให้อำนาจการต่อรองอะไรกับแรงงานเลยแม้ว่าจะเป็นคณะกรรมการ3ฝ่ายก็ตาม อีกทั้งอนุกรรมการประจำจังหวัดต่าง ๆ นั้นก็เป็นนอกจากจะตัดสินใจเองไม่ได้แล้วนั้นเพราะไม่ว่าอย่างไรก็ต้องส่งให้คณะกรรมการค่าจ้างกลางพิจารณาแล้วก็ยังเป็นหน่วยที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับขึ้นค่าจ้างให้เท่ากันทั้งประเทศอีกด้วยเนื่องด้วยจากรายงานการประเมินต่าง ๆ ของอนุกรรมการประจำจังหวัดที่ส่งให้คณะกรรมการกลางเพื่อขัดขวางไม่ให้บางกลุ่มจังหวัดนั้นไม่ได้ค่าจ้างเท่ากับกลุ่มอื่น ๆ แรงงานนั้นไม่ไว้ใจการทำงานและการประเมินของคนในอนุกรรมการประจำจังหวัดต่าง ๆ แต่กลุ่มแรงงานที่จะเคลื่อนไหวในจังหวัดต่าง ๆ นั้นก็ไม่ได้มีความรู้เรื่องค่าจ้างมากพอที่จะเสนอข้อมูลเชิงเทคนิคที่จะโต้แย้งได้อย่างมีน้ำหนัก

ฝ่ายของผู้ประกอบการหลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการออกมาตอบสนองกับกระแสการเรียกร้องของแรงงานที่ต้องการให้ขึ้นค่าจ้างเป็น 360 บาทเท่ากันทั้งประเทศวโดยนายกลินท์ สารสิน ประธานกรรมการสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยและในฐานะประธานคณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ที่ประกอบด้วยสภาหอฯ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

[11]"แรงงานร้องขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 360 บาท เท่ากันทั้งประเทศ," https://www.posttoday.com/social/general/531356.

(ส.อ.ท.) และสมาคมธนาคารไทย เปิดเผยว่า กกร. ได้แถลงเพื่อแสดงจุดยืนเกี่ยวกับกระแสข่าวที่จะมีการปรับขึ้นค่าแรง 2-15 บาทเท่ากันทั่วประเทศ ทำให้สมาชิก กกร. มีความกังวล โดย กกร. เห็นว่าการปรับเพิ่มอัตราค่าแรงขั้นต่ำปี 2561 ควรจะปรับขึ้นได้ แต่ไม่ควรเท่ากันทั่วประเทศ เพราะแต่ละจังหวัดมีสภาพเศรษฐกิจ สังคม ขนาดอุตสาหกรรม และความจำเป็นต่างกัน จึงควรให้เป็นการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการค่าจ้างจังหวัด ที่มีตัวแทนจากทุกภาคส่วน เพราะหากไม่สะท้อนข้อเท็จจริง อาจกระทบภาวะเศรษฐกิจและความน่าสนใจเข้ามาลงทุนของนักลงทุนต่างชาติ โดยนายกลินท์ สารสิน ได้กล่าวว่า

"เอกชนไม่ได้คัดค้านการขึ้นค่าจ้าง แต่ขอให้มีการพิจารณาที่เหมาะสมและขอให้เป็นเรื่องที่คณะกรรมการไตรภาคีจะพิจารณา เพราะหากปรับขึ้นค่าแรงเท่ากันทั่วประเทศ หรือขึ้นค่าแรงที่สูงเกินจริง จะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการเอสเอ็มอีที่มีอยู่ 3 ล้านราย ที่ต้นทุนจะสูงขึ้น และยังส่งผลกระทบต่อประชาชนนอกภาคแรงงานที่อาจจะทำให้ค่าครองชีพปรับสูงขึ้นตามไปด้วย รวมทั้งจะมีผลกระทบต่อระดับอัตราเงินเดือน ปวช. ปวส. ปริญญาตรี และข้าราชการ ที่จะกระทบเป็นขั้นบันได"[12]

ท่าทีของฝ่ายผู้ประกอบการนั้นมีแนวโน้มไปในทางการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการ SME เนื่องจากว่าผู้ประกอบการกลุ่มนี้นั้นเป็นกลุ่มที่มีการใช้แรงงานที่รับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นหลัก ซึ่งจุดน่าสนของท่าทีของกลุ่มตัวแทนผู้ประกอบการนั้นได้ตรงข้ามกับกลุ่มแรงงานอย่างชัดเจนในแง่ของทัศนคติที่มีต่อคณะกรรมการค่าจ้างกลางและอนุกรรมการประจำจังหวัด ซึ่งเราจะเห็นได้ว่าประวัติศาสตร์การปรับขึ้นค่าจ้างของประเทศไทยนั้นมีแนวทางที่เป็นการปรับเปลี่ยนแบบที่น้อยอย่างเป็นค่อยเป็นค่อยไปมาตลอดซึ่งทำให้สถาบันของการกำหนดค่าจ้างอย่างคณะกรรมการค่าจ้างนั้นเป็นที่ยอมรับและไว้ใจของฝ่ายผู้ประกอบการในสถานการณ์ปกติ

ต่อมานั้นก็ได้ดำเนินการเรียกประชุมเพื่อหามติในการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในวันที่ 17 มกราคม 2561 เมื่อเวลา 22.50 น. นายจรินทร์ จักกะพาก ปลัดกระทรวงแรงงาน ให้สัมภาษณ์ภายหลังการประชุมคณะกรรมการค่าจ้างชุดที่ 19 ที่มีการพิจารณาเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำปี 2561 ซึ่งใช้ระยะเวลาประชุมยาวนานกว่า 6 ชั่วโมง จึงได้ข้อสรุปว่า จากการประชุมร่วมกัน 3 ฝ่ายของรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้าง ในคณะกรรมการค่าจ้าง ได้ข้อสรุปร่วมกันในการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำปี 2561 ทุกจังหวัดทั่วประเทศ แบ่งออกเป็น 7 ระดับ คือ 308 บาท 310 บาท 315 บาท 318 บาท 320 บาท 325 บาท และ

[12]"ค้านค่าแรงเท่ากันทั้งปท. หวั่นเอสเอ็มอีต้นทุนพุ่ง," https://mgronline.com/daily/detail/9610000002647.

330 บาท ค่าเฉลี่ยในการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ที่ 315.97 บาท โดยอัตราการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ที่ 5-22 บาท

ตารางที่ 13 การปรับขึ้นค่าจ้างที่บังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน 2561

ค่าจ้างขั้นต่ำ	กลุ่มจังหวัด
330	ภูเก็ต ชลบุรี และระยอง
325	กทม. นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา
320	อุบลราชธานี สุพรรณบุรี สระบุรี พระนครศรีอยุธยา หนองคาย ลพบุรี ตราด ขอนแก่น สงขลา สุราษฎร์ธานี กระบี่ เชียงใหม่ นครราชสีมา พังงา
318	จันทบุรี สมุทรสงคราม สกลนคร มุกดาหาร นครนายก กาฬสินธุ์ ปราจีนบุรี
315	ร้อยเอ็ด ประจวบคีรีขันธ์ นครสวรรค์ สระแก้ว พัทลุง อุตรดิตถ์ อุดรธานี นครพนม บุรีรัมย์ สุรินทร์ เพชรบุรี พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ชัยนาท เลย ยะโส ธร พะเยา บึงกาฬ น่าน กาญจนบุรี อ่างทอง
310	สิงห์บุรี ตรัง ลำปาง ลำพูน ตาก ราชบุรี ระนอง ชุมพร สตูล หนองบัวลำภู พิจิตร กำแพงเพชร สุโขทัย เชียงราย อุทัยธานี ศรีสะเกษ ชัยภูมิ อำนาจเจริญ แพร่ แม่ฮ่องสอน นครศรีธรรมราช มหาสารคาม
308	นราธิวาส ปัตตานี ยะลา

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กองสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำปี 2561(ปัจจุบัน)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

นายจรินท์ได้ให้สัมภาษณ์กับการประชุมเพื่อกำหนดค่าจ้างครั้งนี้ว่า

“มติบอร์ดค่าจ้างให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลตั้งแต่ 1 เม.ย. 2561 ไม่มีผลย้อนหลัง โดยวันที่ 18 ม.ค.จะเสนอเรื่องนี้ไปยัง พล.ต.อ.อดุลย์ แสงสิงแก้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (ครม.) ภายในสัปดาห์หน้า สำหรับสาเหตุ

ที่ใช้เวลาในการพิจารณามากนั้น ขอชี้แจงว่าหากใช้เวลาในการพิจารณาน้อยก็จะดูเป็นการไม่รอบคอบ แต่การใช้เวลามากก็จะได้คิดพิจารณาปัจจัยต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ซึ่งวันนี้เป็นการตกลงโดยสมานฉันท์ ไม่ได้มีการลงคะแนนเสียงอะไร แต่เป็นความเห็นพ้องของที่ประชุม เวลาต้องใช้เวลามากหน่อย"[13]

มติสุดท้ายที่ออกมาจากที่ประชุมนั้นก็เป็นการปรับขึ้นจำนวนหนึ่งไม่ได้ปรับขึ้นเป็น 360 บาทหรือใกล้เคียงอย่างที่ฝ่ายแรงงานนั้นได้เรียกร้องไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งรวมถึงการที่ปรับแบบแบ่งกลุ่มจังหวัดด้วยตรงข้ามกับข้อเรียกร้องของแรงงานที่ต้องการให้ปรับเท่ากันทั้งประเทศ ซึ่งจากคำสัมภาษณ์นั้นการประชุมนั้นไม่ได้มีการลงคะแนนเสียงอะไรกันแต่ใช้วิธีการคุยกันหาข้อตกลงแทนซึ่งชี้ให้เห็นจุดที่น่าสนใจว่ากลุ่มแรงงานที่เคลื่อนไหวเรียกร้องข้อเรียกร้องแบบหนึ่งนั้นแต่สุดท้ายมติที่ประชุมก็ออกมาอีกแบบหนึ่งและไม่ได้ใกล้เคียงกับข้อเรียกร้องเลยทั้งๆที่ในคณะนั้นก็มีตัวแทนของฝ่ายแรงงานอยู่ ซึ่งก็มีแนวโน้มที่จะแสดงให้เห็นว่าการกำหนดค่าจ้างผ่านรูปแบบไตรภาคีนั้นตัวฝ่ายรัฐเองมีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุดและการตัดสินใจของฝ่ายรัฐนั้นโดยมากก็มักจะเป็นไปตามรูปแบบทั่วไปของการปรับค่าจ้างที่ผ่านมาในอดีต ซึ่งแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของรัฐในรูปแบบของการกำหนดนโยบายโดยใช้แนวทางแบบ corporatism

ในส่วนของฝ่ายแรงงานที่เคลื่อนไหวนั้นก็มีทีท่าที่ไม่ได้พอใจกับกับการปรับขึ้นค่าจ้างครั้งนี้โดยยังคงเป็นประเด็นเดิมคือจำนวนที่ปรับขึ้นนั้นไม่พอและการปรับขึ้นนั้นก็ยังคงเป็นการปรับขึ้นไม่เท่ากันทั้งประเทศทั้งๆที่มีการเรียกร้องมานานแล้วโดยนายสาวิทย์ แก้วหวานประธานคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) และเลขาธิการสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.)ได้ให้สัมภาษณ์ว่า

"เมื่อปี 2560 พวกเราได้ยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาล 10 ข้อ แต่พบตลอด 1 ปีหลังจากที่รัฐบาลรับเรื่องไว้มีเพียงการให้หน่วยงานตอบกลับหรือชี้แจงแบบกว้างๆ ไม่มีการดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรือให้เป็นไปตามความต้องการของผู้ใช้แรงงานแบะขบวนการแรงงาน ไม่มีระยะเวลาชี้ชัดว่าจะดำเนินการเมื่อใด พัฒนาการความก้าวหน้าและจังหวะก้าวในการ

[13]"เคาะแล้ว!! เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำทุกจังหวัด มี 7 ระดับ "308-330 บาท" สูงสุดที่ภูเก็ต ชลบุรี ระยอง," https://mgronline.com/qol/detail/9610000005474.

ทำงานไม่มี วันนี้ค้าจ้างขั้นต่ำ 308-330 บาท ยังไม่พอ เราต้องการให้ปรับให้เท่ากันทั่วประเทศ ให้สามารถเลี้ยงสมาชิกในครอบครัวได้ 3 คน"[14]

จากบทสัมภาษณ์นั้นก็แสดงให้เห็นถึงความที่การเคลื่อนไหวของแรงงานนั้นไม่ได้รับการตอบสนองอย่างจริงจรังจากรัฐบาลตามข้อเรียกร้องที่ได้เสนอไป รัฐบาลคสช.นั้นยังคงกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามแนวทางทั่วไปที่เคยกำหนดมาตั้งแต่อดีตซึ่งทั้งสองครั้งที่มีการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำในรัฐบาลนี้นั้นก็แสดงให้เห็นถึงการปรับแบบแยกกลุ่มจังหวัดเป็นขั้นบันไดและจำนวนค่าจ้างที่ขึ้นนั้นก็เป็นจำนวนน้อยซึ่งก็เป็นรูปแบบหลักทีเห็นได้จากการปรับขึ้นค่าจ้างของไทย

4.4.3 ช่วงการหาเสียงและการใช้นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคพลังประชารัฐ

รัฐบาลคสช.นั้นหลังจากอยู่ในอำนาจมาตั้งแต่การรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ในวันที่ 23 มกราคม 2562 ก็ได้ประกาศประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้ง ส.ส. ขึ้นโดยวันที่จะจัดการเลือกตั้งนั้นได้กำหนดเป็นวันที่ 24 มีนาคม 2562 ซึ่งหนึ่งในพรรคที่ได้เกิดขึ้นใหม่นั้นก็คือพรรคพลังประชารัฐซึ่งเป็นพรรคที่ประกอบไปด้วยอดีตรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ ซึ่งพรรคพลังประชารัฐนั้นได้ชูแนวทางว่าจะเสนอให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชาเป็นนายกคนต่อไป โดยพรรคพลังประชารัฐนั้นมีนายอุตตม สาวนายน อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในรัฐบาลประยุทธ์ เป็นหัวหน้าพรรคคนแรก และสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลประยุทธ์เป็นเลขาธิการพรรคคนแรก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ภายใต้บรรยากาศการเลือกตั้งหาเสียงนั้นทุกพรรคที่ได้เข้าร่วมก็ได้นำเสนอนโยบายของตนเพื่อที่จะช่วงชิงความนิยมให้กับพรรคตัวเอง หนึ่งในนโยบายที่เป็นประเด็นสำคัญในการเลือกตั้งครั้งนี้นั้นคือนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งนโยบายของพรรคพลังประชารัฐนั้นคือการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 400-425 บาทซึ่งเป็นตัวเลขที่คอนข้างสูงมากพิจารณาจากที่ค่าจ้างขั้นต่ำปัจจุบันนั้นอยู่ที่ 308-330 บาท ซึ่งการประกาศนโยบายการขึ้นค่าจ้างในลักษณะนี้ของพรรคพลังประชารัฐนั้นก็ได้สร้างความประหลาดและเสียงวิพากษ์วิจารณ์มากมายเนื่องด้วยเหตุผลหนึ่งเพราะคสช.นั้นในช่วงที่เป็นรัฐบาลนั้นได้มีแนวทางการยืนยันในการปรับค่าจ้างอย่างสมเหตุสมผลตามสภาพเศรษฐกิจมาตลอดโดยให้

[14]"มุมมอง ‘ไตรภาคี’ ทิศทาง ‘แรงงานไทย," https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_934700.

ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งพลเอกประยุทธ์เองนั้นในวันที่ 8 มิถุนายน 2558 นั้นก็ได้เคยกล่าวไว้ว่า

> *"อย่าปลุกระดมขอขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ ยืนยันรัฐบาลสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศ แต่ต้องยอมรับว่าค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทในขณะนี้ก็หนักหนาสาหัสแล้ว ส่งผลกระทบต่อนักลงทุนที่จะเข้ามาในประเทศเป็นอย่างมาก เพราะค่าแรงต้องขึ้นเป็นตามลำดับ ไม่ใช่ก้าวกระโดด ย้ำถ้ารัฐบาลมีเงินก็จะยอมให้ค่าแรงสูงกว่านี้"*[15]

ซึ่งการที่มีนโยบายแบบนี้ออกมาจากพรรคที่จะเสนอพลเอกประยุทธ์เป็นรัฐบาลนั้นก็แสดงให้เห็นว่าในสถานการณ์ของการแข่งขันกันทางการหาเสียงเพื่อความนิยมในการเลือกตั้งนั้นแนวทางการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแบบที่เคยเป็นมาโดยทั่วไปของไทยตั้งแต่มีค่าจ้างขั้นต่ำมานั้นก็สามารถที่จะมีการเสนอการกำหนดการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่ก้าวกระโดดได้ไม่ต่างกันกับแนวทางของพรรคเพื่อไทยในสมัยนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท แน่นอนกว่าการเสนอนโยบายในลักษณะนี้นั้นไม่ได้มาจากการพิจารณาไปตามสภาพเศรษฐกิจอย่างเดียวอย่างที่เป็นเหตุผลของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำผ่านทางคณะกรรมการค่าจ้างทุกครั้ง เพราะถ้าเช่นนั้นแล้วการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเพียงน้อยนิดในแต่ละปีแต่เพียงอีก1-2ปีต่อมาจะให้เหตุผลว่าสภาพเศรษฐกิจตอนนี้นั้นเหมาะกับการขึ้นกระโดดไปเกือบถึง 100 บาทจากค่าจ้างเดิมไม่น่าจะสมเหตุสมผล เหตุผลหลักที่ชัดเจนก็คือเหตุผลด้านแรงจูงใจทางการเมืองที่มาจากการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งก็เป็นเหตุที่ทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำกระโดดขึ้นไปที่ 300 บาททั่วประเทศแล้วครั้งหนึ่งเมื่อสมัยรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

พรรคพลังประชารัฐเองนั้นก็ได้มีข้อชี้แจงอธิบายเกี่ยวกับนโยบายนี้ว่านี่ไม่ใช่นโยบายฉาบฉวยแต่ได้วางแผนและคำนึงถึงผลกระทบมาแล้วก่อนที่จะเสนอนโยบาย โดยเมื่อวันที่ 15 มี.ค. 62 นายอุตตม สาวนายน หัวหน้าพรรคพลังประชารัฐ (พปชร.) พร้อมด้วย นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ เลขาธิการพรรค ร่วมกันแถลงข่าวชี้แจงกรณีนำเสนอนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการดูแลผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นเพียงหนึ่งในกรอบใหญ่ของนโยบายเศรษฐกิจประชารัฐ ควบคู่ไปกับสวัสดิการประชารัฐ เศรษฐกิจประชารัฐ และสังคมประชารัฐ เพื่อให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งโอกาส มีความสุขบนพื้นฐานประเทศชาติมีความสุข

---

[15]"ย้อนฟัง "บิ๊กตู่" พูดถึงค่าแรง 300 บาท หลัง พปชร. เสนอปรับขึ้นเป็น 425 บาท," https://www.amarintv.com/news-update/election2562/news-politics/news-17880/351394/.

โดยนายอุตตม กล่าวว่า กรณีที่พรรคพลังประชารัฐเสนอค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ที่ 400-425 บาท หรือวุฒิปริญญาตรี ประมาณ 20,000 บาท / อาชีวะอยู่ที่ 18,000 บาท ทุกอย่างมีเหตุผล คือ การปรับค่าแรงให้ทันกับค่าครองชีพ ซึ่งที่ผ่านมาไม่ค่อยเกิดขึ้น โดยทำให้เหมาะสมกันได้ และไม่เกี่ยวกับเรื่องของเงินเฟ้อ ซึ่งถ้าต้องการหลุดออกจากกับดักรายได้ปานกลาง ก็ต้องช่วยกันและเสียสละกันระหว่างภาคเอกชนและผู้ใช้แรงงาน เพื่อเกื้อกูลให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถ ขององค์กรทางเศรษฐกิจ โดยยืนยันว่าจะไม่กระทบต่อผู้ประกอบการ ทั้งนี้ประเทศไทยต้องจริงจังกับการพัฒนาคน ซึ่งจะมีการตั้งกองทุนพัฒนาบุคลากรแรงงานของประเทศ เพื่อสนับสนุนภาคเอกชนโดยตรงและเพิ่มทักษะผู้ใช้แรงงาน ในการสนับสนุนทุนให้ผู้ประกอบการพัฒนาแรงงานตนเอง ต้องมีระบบการใช้คูปองเพื่อให้ผู้ใช้แรงงานเข้าร่วมการฝึกทักษะ มีการกำหนดค่าแรงงานกลาง สำหรับงานแต่ละประเภท โดยการหารือร่วมกันทุกภาคส่วน รวมไปถึงการจัดตั้งคณะกรรมการกลางในการดูแลพัฒนาคน และฝีมือแบบบูรณาการ โดยที่ผู้ประกอบการสามารถนำค่าใช้จ่ายในการพัฒนาฝีมือแรงงานมาหักภาษีได้ ซึ่งทั้งหมดถือเป็นการต่อยอดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี โดยทำเป็นขั้นตอน แต่ทั้งนี้ต้องใช้เวลา ทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป นำมาพูดคุยกัน ไม่ใช่ได้ทำทันทีหรือทีเดียวหมด การมียุทธศาสตร์แบบนี้ เชื่อว่านักลงทุนเข้าใจ เพราะมีขั้นตอน ไม่ได้อยู่ในโมเดลแบบเดิม ๆ โดยระยะยาวจะเกิดประสิทธิภาพของภาคการผลิตและการบริการ[16]

ในสถานการณ์การแข่งขันในการหาเสียงแบบนี้นั้นพรรคพลังประชานั้นจึงไม่ใช่พรรคเดียวที่เสนอนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำที่มีตัวเลขที่สูง พรรคอื่น ๆ ก็มีนโยบายในลักษณะเดียวกันเหมือนกันซึ่งพรรคที่มีนโยบายที่จะเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำโดยที่มีข้อแม้แตกต่างกันไปนั้นมีดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

- ประชาธิปัตย์เสนอประกันรายได้ 400 บาทต่อวันหรือ 120000 บาทต่อปีโดยรัฐบาลประกันส่วนต่าง
- เพื่อไทยเสนอ 400 บาทต่อวันโดยปรับตามสภาพเศรษฐกิจ
- พลังประชารัฐเสนอ 400-425 บาท ต่อวันโดยค่อยๆปรับและปรับตามทักษะแรงงาน
- สามัญชนเสนอ 500 บาท ต่อวันโดยปรับตามสภาพเศรษฐกิจและเงินเฟ้อ

---

[16]""พลังประชารัฐ" แจงค่าแรงขั้นต่ำ 425 ไม่กระทบผู้ประกอบการ ยืนยันทำได้จริง," https://www.thairath.co.th/news/politic/1520333.

การที่มีการเสนอการปรับค่าจ้างขั้นต่ำจำนวนมากจากหลายพรรคการเมืองแบบนี้นั้นก็ได้ทำให้ฝ่ายผู้ประกอบการและนายจ้างนั้นไม่เห็นด้วยโดยองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย เห็นด้วยกับ ที่สภาอุตสาหกรรม เสนอให้ยกเลิกการใช้ค่าแรงขั้นต่ำ แล้วหันมาใช้ค่าจ้างลอยตัว หรือ ค่าจ้างอ้างอิง และ ค่าจ้างตามคุณวุฒิ วิชาชีพแทน เพราะหากมีการประกาศนโยบายเพิ่มค่าแรงตามทักษะ และหนุนอุตสาหกรรมแห่งนวัตกรรมในอนาคต แต่ ไทย ยังจำเป็นต้องใช้แรงงานแบบเข้มข้น ทั้งในภาคเกษตร ประมง และคนกลุ่มนี้อยู่ในทักษะแรงงานระดับต่ำและปานกลาง ที่มีอยู่กว่า 50 % ของผู้ใช้แรงงานทั่วประเทศ 37 ล้านคน จึงอาจจะถูกละเลยพร้อมมองว่า การออกนโยบายแบบนี้ในช่วงโค้งสุดท้าย เป็น ประชานิยม ชัดเจน รองประธานองค์การนายจ้างผู้ประกอบการค้าและอุตสาหกรรมไทย ยังแนะนำ ประชาชน ว่าต้องไตร่ตรอง นโยบายนักการเมืองอย่างถี่ถ้วนว่าเป็นข้อเท็จจริง ที่พรรคการเมืองสามารถนำปฏิบัติได้จริงหรือไม่ ซึ่งนโยบายที่ดี ควรมีงานวิจัยรองรับความเป็นไปได้[17]

จะเห็นได้ว่าตัวเลขที่ปรับสูงขนาดนี้จะไม่สามารถเห็นได้เลยในสถานการณ์ปกติที่ต้องปรับค่าจ้างโดยการพิจารณาของคณะกรรมการค่าจ้างโดยทั่วไป แต่แรงจูงใจทางการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งนั้นทำให้ประเด็นเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำดูเป็นเรื่องที่ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาสนใจกันอย่างมากซึ่งแสดงให้เห็นถึงบริบททางการเมืองแบบหนึ่งที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่จะเป็นข้อยกเว้นจากรูปแบบทั่วไปของการปรับ และถ้าพรรคใดพรรคหนึ่งที่มีแนวทางนโยบายนี้นั้นได้เข้าไปเป็นรัฐบาลก็จะมีโอกาสสูงที่จะดำเนินการนโยบายนี้ได้สำเร็จเพราะที่ผ่านมานั้นรัฐเป็นผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจมากที่สุดในกระบวนการกำหนดค่าจ้างเมื่องแรงจูงใจไปในทางที่สอดคล้องกับการเพิ่มค่าจ้างแบบก้าวกระโดดนั้นก็จะทำให้เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ถึงแม้จะมีฝ่ายผู้ประกอบการคัดค้านก็ตาม

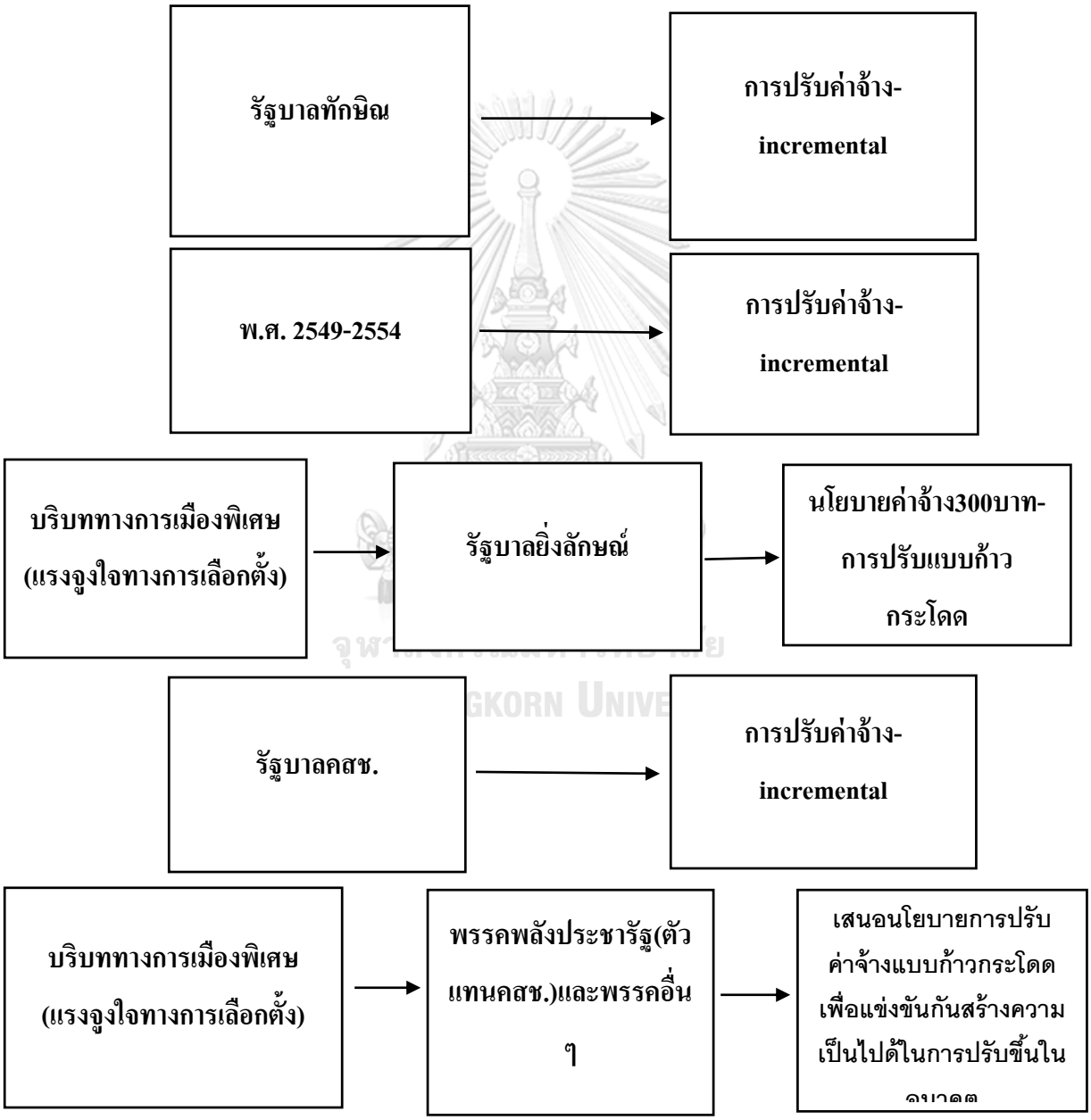
4.5 ข้อสรุปท้ายบท

การกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่รัฐบาลทักษิณ ชินวัตร จนถึงรัฐบาลคสช.นั้นโดยภาพรวมนั้นเป็นไปในแนวทางเดียวกับรูปแบบการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำของไทยทั่วไปในช่วงปี พ.ศ. 2516-2540 ซึ่งมีลักษณะของการปรับโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ชี้ขาดสำคัญและการปรับ

[17]"สภานายจ้างฯชี้ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ “ประชานิยม” ลุ้นค่าแรงลอยตัว," https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/100095.

เป็นไปแบบค่อยเป็นค่อยไปแต่ในช่วงนี้นั้นมีเห็นการที่เป็นบริบททางการเมืองพิเศษที่สร้างแรงจูงใจกับกับรัฐบาลในการปรับขึ้นค่าจ้างแบบก้าวกระโดดซึ่งเป็นข้อยกเว้นจากรูปแบบทั่วไป โดยรูปแบบการปรับค่าจ้างขั้นต่ำของช่วงรัฐบาลทักษิณถึงรัฐบาลคสช.นั้นแสดงให้เห็นได้ตามภาพดังนี้

รูปภาพที่ 2 แสดงรูปแบบการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่รัฐบาลทักษิณจนถึงรัฐบาลคสช.



การปรับขึ้นค่าจ้างตั้งในรัฐบาลทักษิณนั้นไม่ได้เป็นเรื่องที่เป็นวาระหลักของรัฐบาลที่ภายในช่วงเวลานั้นอยู่ในบริบทของการฟื้นฟูเศรษฐกิจและช่วยเหลือผู้ประกอบการซึ่งทำให้นโยบายเกี่ยวกับแรงงานนั้นแทบจะไม่ได้รับความสนใจมากนัก การปรับขึ้นค่าจ้างนั้นจึงเป็นไปในรูปแบบทั่วไปตามที่ผ่านมา ซึ่งต่อมาหลังจากการรัฐประหารนั้นในช่วงความวุ่นวายทางการเมืองที่ตามมาก็ไม่ได้ส่งผลอะไรต่อการปรับค่าจ้างแต่อย่างใด การปรับยังคงเป็นไปตามรูปแบบทั่วไป ซึ่งกลุ่มผลประโยชน์ของแรงงานเองนั้นก็ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองทำให้เกิดความแตกแยกมากขึ้นไปอีกในกลุ่มแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามอิทธิพลของกลุ่มแรงงานในผลักดันผลประโยชน์ในแง่ค่าจ้างนั้นก็มีค่อนข้างน้อยเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

การมาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์นั้นเป็นข้อยกเว้นแรกในการปรับค่าจ้างแบบก้าวกระโดดของประเทศไทยซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงของพรรคซึ่งก็คือนโยบายค่าจ้าง 300 บาททั่วประเทศ ซึ่งพรรคเพื่อไทยนั้นก็ได้เข้ามาเป็นรัฐบาลและได้ดำเนินการตามที่หาเสียงไว้ กลุ่มผลประโยชน์ฝ่ายต่าง ๆ นั้นก็ได้พยายามผลักดันข้อเรียกร้องของตน ฝ่ายนายจ้างนั้นก็ได้เรียกร้องไม่ให้ดำเนินการนโยบายนี้ซึ่งในท้ายที่สุดแล้วนั้นก็ทำได้เพียงแค่การชะลอนโยบายนี้ให้เปลี่ยนเป็นสองขั้นเท่านั้น ฝ่ายแรงงานก็ได้พยายามที่จะเรียกร้องให้ดำเนินการให้สุดกระบวนการตามที่รัฐบาลหาเสียงไว้ซึ่งรัฐบาลก็ทำตามในที่สุด แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นแล้วการตัดสินใจเหล่านี้มาจากการตัดสินใจตามแรงจูงตามผลประโยชน์ของรัฐบาลเอง การเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ นั้นมีผลไม่มากนักต่อการตัดสินชี้ขาดของรัฐบาลที่ตั้งธงที่จะทำให้นโยบายนี้สำเร็จตั้งแต่แรก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในช่วงของรัฐบาลคสช.นั้นการปรับค่าจ้างก็กลับสู่รูปแบบปกของการขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยมีการปรับขึ้นสองครั้งจนมาถึงปัจจุบันนี้ ซึ่งการเรียกร้องของแรงงานที่มีมาตลอดในยุคของคสช.นั้นก็ไม่เป็นผลแต่อย่างใด คณะกรรมการค่าจ้างยังคงยึดเหตุผลเรื่องความเหมาะสมและเศรษฐกิจเป็นตัวตั้งและปรับขึ้นทีละเล็กน้อยตามลำดับ แต่ต่อมาหลังการประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปและการหาเสียงได้เริ่มขึ้นนั้นพรรคพลังประชารัฐที่เป็นตัวแทนของคสช.นั้นก็ได้ชูนโยบายการขึ้นค่าจ้างแบบก้าวกระโดดเป็นนโยบายหลักทั้งที่คสช.นั้นได้เคยให้เหตุผลต่อต้านการขึ้นค่าแรงแบบก้าวกระโดดเอาไว้ ซึ่งพรรคอื่น ๆ นั้นก็ได้นำเสนอนโยบายคล้ายคลึงกัน แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของแรงจูงใจทางการเลือกตั้ง

ในช่วงตั้งแต่รัฐบาลทักษิณไปจนถึงรัฐบาลคสช.นั้นแสดงให้เห็นว่าการปรับขึ้นของค่าจ้างนั้นยังคงเป็นไปแบบค่อยเป็นค่อยไปเหมือนกับรูปแบบทั่วไปในช่วง พ.ศ. 2516-2540 ซึ่งผู้ตัดสินชี้

ขาดที่สำคัญยังคงเป็นตัวรัฐบาลและเป้าหมายของรัฐบาลเอง การที่จะปรับค่าจ้างนั้นสิ่งที่มีผลมากที่สุดก็คือบริบทที่จะสร้างแรงจูงใจให้กับรัฐบาลเองไม่ใช่กลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งข้อยกเว้นที่เกิดขึ้นก็คือการปรับเป็น 300 บาททั่วประเทศของรัฐบาลยิ่งลักษณ์และความเป็นไปได้อย่างมากของการปรับแบบก้าวกระโดดอีกหลังหลังการเลือกตั้งครั้งล่าสุดที่พรรคต่าง ๆ เสนอนโยบายปรับค่าจ้างเป็นเครื่องมือหาเสียง แรงจูงใจทางการเลือกตั้งจึงเป็นตัวแปรสำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดข้อยกเว้นในการปรับค่าจ้างขั้นต่ำของไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บทที่ 5
บทสรุป

5.1 การกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำผ่านคณะกรรมการค่าจ้างภายใต้ระบอบการเมืองที่แตกต่างกัน

ตั้งแต่เริ่มการกำหนดให้มีการใช้ค่าแรงขั้นต่ำขึ้นใน พ.ศ. 2516 นั้นประเทศไทยนั้นก็ถูกปกครองส่วนมากโดยรัฐบาลเผด็จการที่มักมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งมีไม่กี่ช่วงเท่านั้นที่ประเทศไทยนั้นอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งภาบใต้การปกครองของระบอบที่ต่างกันนี้นั้นก็ได้ก่อให้เกิดรูปแบบของปฏิสัมพันธ์กับเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ต่างกันออกไป ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างในฐานะที่เป็นรูปแบบในการกำหนดนโยบายค่าแรงขั้นต่ำนั้นก็เป็นรูปแบบที่คงใช้ตั้งแต่เริ่มมีค่าแรงขั้นต่ำขึ้นจนมาถึงปัจจุบันอย่างไม่เปลี่ยนแปลง

รูปแบบโดยทั่วไปของไทยในการกำหนดนโยบายขั้นต่ำนั้นที่เห็นได้จากการปรับขึ้นค่าจ้างตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516-2540 นั้นเป็นแบบการขึ้นที่ค่อยเป็นค่อยไปไม่มีการก้าวกระโดด ซึ่งไม่ว่าจะเป็นระบอบการปกครองแบบไหนในช่วงนี้นั้นการขึ้นของค่าแรงขั้นต่ำก็ไม่มีการเกิดขึ้นแบบก้าวกระโดด แม้กระทั่งในช่วงของพลเอกชาติชายนั้นที่ได้มีการปรับขั้นค่าแรงสองขั้นในปีเดียวก็ไม่ได้มีการปรับขึ้นแบบก้าวกระโดดอะไร เป็นไปตามแบบแผนการขึ้นที่กำหนดโดยรัฐอย่างสม่ำเสมอ

ในการดูการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยของรัฐบาลไทยรักไทยของทักษิณ ชินวัตรและรัฐบาลเพื่อไทยของยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั้นแสดงภาพที่ต่างกันอย่างชัดเจนในเรื่องของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ ในสมัยของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยนั้นการขึ้นของค่าจ้างขั้นต่ำนั้นเป็นไปตามรูปแบบทั่วไปของประเทศไทยที่เคยเป็นมาทั้ง เนื่องด้วยเพราะแรงจูงใจของรัฐบาลภายกลังวิกฤติกาลเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 นั้นเป็นเรื่องของการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศและการส่งเสริมการลงทุน และช่วยผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมต่าง ๆ การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำนั้นเป็นสิ่งที่สวนทางกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่าง ๆ นั้นต้องใช้แรงงานที่รับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นจำนวนมาก สิ่งนี้จึงทำให้การขึ้นค่าแรงขั้นต่ำในสมัยของรัฐบาลไทยรักไทยเป็นไปตามแนวทางปกติเหมือนที่เคยเป็นมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแรงจูงใจของรัฐบาลว่าประโยชน์ทาง

การเมืองที่จะทำให้ผลงานและความชอบธรรมของรัฐบาลมีมากขึ้นนั้นไม่สอดคล้องกับการดำเนินการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำแบบก้าวกระโดด

ในอีกรัฐบาลที่เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยซึ่งก็คือรัฐบาลเพื่อไทยของยิ่งลักษณ์ ชินวัตรนั้นเป็นรัฐบาลแรกที่มีการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำแบบก้าวกระโดดซึ่งมาจากนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ 300 บาท ซึ่งเป็นนโยบายหาเสียงของพรรคเพื่อไทย โดยเมื่อได้รับชัยชนะเค้ามาเป็นรัฐบาลแล้วนั้น รัฐบาลของยิ่งลักษณ์ก็ได้ดำเนินการนโยบาย 300 บาทโดยทันทีซึ่งในระหว่างการดำเนินการนั้นก็ได้เจอกับการต่อต้านและกระแสวิพากษ์วิจารณ์มากมายโดยเฉพาะจากกลุ่มของนายทุนและผู้ประกอบการซึ่งทำให้คำสัญญาที่จะปรับค่าจ้าง 300 บาทพร้อมกันทั้งประเทศนั้นต้องชะลอออกไปโดยเป็นการปรับแบบไม่พร้อมกันทั้งประเทศก่อน และภายหลังต่อมาจึงได้นำไปสู่การปรับขึ้นพร้อมกันทั้งประเทศซึ่งนโยบายที่ตั้งใจที่จะทำมาตั้งแต่ต้นนั้นก็ลุล่วงไปได้ ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการค่าจ้างนั้นก็เป็นไปตามบทบาทและความตั้งใจของรัฐบาลถึงแม้จะมีเสียงคัดค้านอย่างไรก็ตาม

ในรัฐบาลเผด็จการของ คสช. ที่ได้รัฐประหารรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ ชินวัตรมานั้นได้มีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2560 และ 2561 ซึ่งการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาลนี้นั้นสอดคล้องกับแนวทางการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำโดยทั่วไปของประเทศไทยซึ่งก็คือการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำแบบค่อยเป็นค่อยไป โดยให้เหตุผลในด้านการพิจารณาด้านเศรษฐกิจและภาระผู้ประกอบการต่าง ๆ ซึ่งการเรียกร้องของแรงงานที่จะให้มีการขึ้นค่าจ้างในจำนวนที่มากและพร้อมกันทั้งประเทศนั้นก็ได้ถูกปฏิเสธไปหลายครั้ง รัฐเองนั้นก็ดำเนินการขึ้นค่าจ้างในแบบที่ตนต้องการ โดยรัฐบาลนั้นผ่านคำพูดของนายกรัฐมนตรีนั้นก็ได้แสดงความไว้วางใจกับการพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้างว่าเหมาะสมแล้ว โดยต่อมาได้มีการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นซึ่งรัฐบาล คสช. นั้นก็ได้มีพรรคที่เป็นตัวแทนของตนซึ่งก็คือพรรคพลังประชารัฐ ซึ่งหนึ่งในนโยบายหาเสียงของพรรคพลังประชารัฐนั้นก็คือนโยบายขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเป็น 400-425 บาทซึ่งเป็นการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่ก้าวกระโดดทั้งๆที่ คสช. นั้นยึดแนวทางการขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปมาตลอด ซึ่งพรรคพลังประชารัฐเองก็ไม่ใช่ภาคเดียวที่เสนอนโยบายทำนองนี้ พรรคอื่น ๆ นั้นก็ได้เสนอรูปแบบของตนเช่นกัน

จากการดูแนวทางการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาลที่ผ่านมานั้นแสดงให้เห็นว่าไม่มีความเชื่อมโยงอะไรที่ชัดเจนระหว่างการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำกับระบอบการปกครองแบบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ประชาธิปไตยหรือเผด็จการ รัฐบาลโดยทั่วไปของไทยนั้นมีแนวทางการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำที่เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปไม่ว่ารูปแบบการปกครองนั้นจะเป็นแบบไหน สิ่งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการขึ้นค่าจ้างแบบค่อยเป็นค่อยไปให้กลายเป็นการขึ้นค่าจ้างแบบก้าวกระโดดนั้นไม่ใช่ระบอบการปกครองแต่มีความเกี่ยวข้องกับระบอบการปกครอง นั่นก็คือแรงจูงใจในการหาเสียงเลือกตั้ง ซึ่งการเลือกตั้งนั้นเป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยแต่ตัวระบอบโดยองค์รวมนั้นไม่ได้ส่งผลอะไรให้มีการเปลี่ยนแปลงการขึ้นค่าจ้างเป็นแบบก้าวกระโดดแต่ส่วนของการเลือกตั้งนั้นจะส่งผลให้เกิดแรงจูงใจกับพรรคการเมืองที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลที่จะใช้นโยบายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเครื่องมือในการหาเสียงเลือกตั้งซึ่งสามารถนำไปสู่การออกจากรูปแบบเดิม ๆ ในการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำได้ อย่างที่เห็นไปตัวอย่างของรัฐบาลเพื่อไทยกับนโยบาย 300 บาท ซึ่งในขณะเดียวกันรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยอย่างรัฐบาลไทยรักไทยนั้นกลับไม่มีการเปลี่ยนแปลงเพราะแรงจูงใจทางการเมืองนั้นไม่ได้อยู่กับนโยบายแรงงาน รัฐบาล คสช. เช่นกันก็แสดงให้เห็นว่ารูปแบบการกำหนดนโยบายที่ผ่านมานั้นพร้อมจะเปลี่ยนเป็นการปรับค่าจ้างแบบก้ามกระโดดได้เพียงแค่ได้รับแรงจูงใจจากการเลือกตั้ง ฉะนั้นตัวแปรหลักในการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวทางการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่เกิดในประเทศไทยนั้นคือแรงจูงใจจากการเลือกตั้งที่นำนโยบายค่าแรงไปเป็นเครื่องมือในการหาเสียงเพื่อความนิยม

5.2 ความแตกต่างบทบาทและอิทธิพลของตัวแสดงในแต่ละฝ่ายในแต่ละช่วงเวลา

ตัวแสดงหลักอย่างฝ่ายรัฐ ฝ่ายแรงงาน ฝ่ายนายจ้าง นั้นแสดงให้เห็นถึงรูปแบบที่ไม่เปลี่ยนแปลงตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยผ่านทางการจัดตั้งไตรภาคีโดยรัฐนั้นทำให้ฝ่ายรัฐนั้นเป็นฝ่ายที่มีอิทธิพลมากที่สุดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งทิศทางของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้นโดยส่วนมากเป็นไปตามแนวทางที่ได้ตั้งไว้โดยทั่วไปของรัฐโดยที่มีการปรับของค่อยเป็นค่อยไป และการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นการการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำนั้นก็มาจากการผลักดันของรัฐที่ได้รับประโยชน์ทางการเมืองจากการผลักดันการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ

ในช่วงปี พ.ศ. 2516-2540 นั้นการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำนั้นก็เป็นไปในแนวทางที่รัฐได้วางแนวทางมาตั้งแต่ต้น การประท้วงต่าง ๆ จากแรงงานนั้นก็ได้ส่งผลให้มีการปรับขึ้นบ้างแต่ไม่ได้เป็นการปรับที่หลุดออกไปจากรูปแบบเดิมที่เคยเป็นซึ่งก็คือปรับทีละน้อย จนไปถึงการตรึงค่าจ้าง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

2541-2543 นั้นก็เป็นการตัดสินใจของรัฐที่ตั้งใจจะแก้ปัญหาอื่น การเรียกร้องของแรงงานนั้นส่งผลค่อนข้างน้อย

ในช่วงของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยนั้นก็ได้แสดงให้เห็นว่าแนวทางหลักของรัฐบาลที่สวนทางกับการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำนั้นส่งผลให้การขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้รับการใส่ใจมากนักและมีการปรับขึ้นเป็นในรูปแบบเหมือนที่เคยเป็นมา ทั้งยังมีการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาค่าจ้างที่หลากหลายตามพื้นที่ต่าง ๆ ทำให้เกิดอัตราค่าจ้างหลายอัตราทั่วประเทศไทย ทั้งนี้เป็นไปตามแนวทางหลักของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการช่วยเหลือผู้ประกอบการเป็นหลัก

การมาของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยนั้นเป็นครั้งแรกที่มีการเปลี่ยนแนวทางในการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำให้เป็นไปในแบบที่ก้าวกระโดดซึ่งในครั้งนี้นั้นก็แสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐได้อย่างชัดเจน การเปลี่ยนรูปแบบของการกำหนดให้ขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำไปถึง 300 บาทนั้นเกิดขึ้นได้เพราะแรงจูงใจและผลประโยชน์ที่สอดคล้องกับฝ่ายรัฐบาล การผลักดันของแรงงานนั้นไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้นโยบายนี้เกิดขึ้นแต่แรงงานนั้นมีส่วนในการทำให้นโยบายนี้นั้นได้ลุล่วงจนสุดกระบวนการ แต่สิ่งที่ทำให้นโยบายนี้เสร็จสิ้นได้จริงนั้นก็คือการผลักดันของฝ่ายรัฐบาลเองที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายนี้ การต่อต้านของฝ่ายนายทุนและผู้ประกอบการนั้นก็ทำได้เพียงแค่ชะลอการดำเนินการของนโยบายนี้ให้ช้าลงแต่ในที่สุดนั้นก็ไม่สามารถที่จะขัดขวางไม่ให้เกิดขึ้นได้เพราะเป็นความตั้งใจของฝ่ายรัฐบาลเองที่มีพันธะทางการเมืองที่ได้สร้างเอาไว้

ในสมัยของรัฐบาล คสช. นั้นก็ได้มีการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำเกิดขึ้นสองครั้งและก็เป็นการขึ้นแบบทั่วไทยเหมือนที่เคยเป็นมาในอดีต ความพยายามของแรงงานที่จะเรียกร้อง 360 บาทและให้ปรับพร้อมกันทั้งประเทศนั้นไม่ได้เป็นผลอะไรถึงแม้ว่าจะมีการยกหลักการขององค์กรระหว่างประเทศหรืออะไรต่าง ๆ มาสนับสนุน แต่รัฐบาลเองนั้นก็ไม่มีแรงจูงใจอะไรที่จะออกนอกกรอบของการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำแบบเดิม และผลลัพธ์ก็ออกมาเหมือนกับท่าทีของรัฐบาลคือการขึ้นค่าจ้างทั้งสองครั้งนั้นเป็นการขึ้นที่น้อยและก็ไม่ได้สร้างความพอใจอะไรให้กับแรงงาน อย่างไรก็ตามภายใต้บริบทของการจัดการเลือกตั้งทั่วไปนั้นพรรคต่าง ๆ มากมายรวมถึงพรรคพลังประชารัฐนั้นได้มีการเสนอนโยบายขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำกันถ้วนหน้าเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการหาเสียงซึ่งพรรคใดพรรคหนึ่งที่จะได้เข้าไปเป็นรัฐบาลนั้นก็มีความเป็นไปได้มากว่าจะดำเนินการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำที่ก้าวกระโดด

ตัวแสดงที่มีอิทธิพลหลักในการกำหนดทิศทางของการขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงเวลา ไม่ว่าจะช่วงเวลาไหนการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนั้นก็อยู่ในการควบคุมของฝ่ายรับไม่ว่าจะเป็นการขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปหรือจะเป็นการขึ้นแบบก้าวกระโดด ทั้งหมดนั้นล้วนสอดคล้องกับแรงจูงใจและแนวทางของฝ่ายรัฐทั้งสิ้น

5.3 บทบาทของบริบททางการเมืองที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ

บริบททางการเมืองนั้นมีผลในการชี้นำแรงจูงใจของตัวแสดง ซึ่งตั้งแต่เริ่มมีการจัดให้มีค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นนั้นบริบททางการเมืองมีผลกับการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างขั้นต่ำมากกว่าเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ใช้ในการพิจารณาค่าจ้าง ซึ่งนอกบริบททางเมืองจะส่งผลกับฝ่ายรัฐในการตัดสินใจปรับค่าจ้างแล้วนั้นยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มแรงงานที่เคลื่อนไหวเรียกร้องอีกด้วย

หลังจากเหตุการณ์ปี พ.ศ 2516 นั้นบรรยากาศประชาธิปไตยของการเมืองในช่วงนั้นก็ได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวของกลุ่มแรงงานที่ค่อนข้างเข้มแข็งและสามัคคี บทบาทของขบวนการทางสังคมและกลุ่มผลประโยชน์ของแรงงานนั้นไปด้วยกัน ทำให้มีการพุ่งสูงขึ้นของการเรียกร้องจากแรงงานมากขึ้น นำไปสู่การเรียกร้องค่าจ้างขั้นต่ำได้สำเร็จของคนงานโรงงานทอผ้า ถึงแม้ว่าจะเป็นการขึ้นที่จำนวนไม่มากแต่ก็เป็นการขึ้นที่มาจากการเรียกร้องของแรงงานโดยตรง ภายหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2519 นั้นก็ได้ทำให้การเคลื่อนไหวของแรงงานนั้นลดลงอย่างมาก จนไปถึงช่วงของการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2534 ที่ทำให้กลุ่มของแรงงานนั้นได้เกิดความไม่สามัคคีกันในเรื่องของแนวคิดทางการเมืองโดยแยกกันเป็นกลุ่มที่สนับสนุนและต่อต้านรัฐบาล นับเป็นการเริ่มต้นการแตกความสามัคคีของกลุ่มแรงงานซึ่งมีเหตุผลมาจากบริบททางการเมืองในช่วงนั้น ต่อมานั้นความขัดแย้งขั้วทางการเมืองที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นการแบ่งกลุ่ม เสื้อเหลือง เสื้อแดง จนไปถึง กลุ่ม กปปส. นั้นก็ได้มีการเลือกข้างและแตกแยกของกลุ่มแรงงานเสมอมาทำให้บทบาทในการเป็นขบวนการทางสังคมของแรงงานนั้นส่งผลกระทบทางลบต่อบทบาทในการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ของแรงงานเนื่องจากก่อให้เกิดความแตกแยก

บริบททางการมเมืองนั้นก็เป็นสิ่งที่นำไปสู่การปรับขึ้นค่าจ้างแบบก้าวกระโดดในสมัยของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ซึ่งบริบทของการเลือกตั้งนั้นก็ได้ผลักดันให้พรรคต่าง ๆ นั้นได้เสนอนโยบายต่าง ๆ ที่จะนำมาแข่งกันเพื่อที่จะแย่งชิงความนิยม ซึ่งเราสามารถเห็นได้จากนโยบาย 300 บาท ซึ่งต่อมาในรัฐบาลเผด็จการของ คสช. นั้นก็ได้รับผลกระทบจากบริบททางการเมืองที่จะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

นำไปสู่การเลือกตั้งทำให้ได้มีการออกนโยบายผ่านพรรคตัวแทนที่จะให้มีการขึ้นค่าจ้างอย่างก้าวกระโดดเป็นเครื่องมือหาเสียง

แนวทางของการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำของไทยที่ผ่านมานั้นมีรูปแบบที่ค่อยเป็นค่อยไปเป็นส่วนมากโดยมีตัวแสดงหลักที่มีอิทธิพลมากที่สุดคือฝ่ายรัฐที่กำหนดนโยบายผ่านระบบไตรภาคีในรูปแบบของคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งการปรับแบบนอกกรอบที่เคยเป็นมานั้นเกิดขึ้นได้เนื่องจากเหตุผลเรื่องแรงจูงใจทางการเมืองจากการเลือกตั้งซึ่งทำให้พรรคต่าง ๆ ที่จะเข้าไปเป็นรัฐบาลนั้นได้นำนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำมาเป็นเครื่องมือในการหาเสียงและมีแนวโน้มว่าการปรับขึ้นค่าจ้างที่ก้าวกระโดดถ้าจะเกิดขึ้นอีกนั้นก็จะเป็นเพราะเหตุผลเช่นเดิมคือเรื่องของแรงจูงใจจากการเลือกตั้ง ในสภาพปกตินั้นการปรับของค่าแรงก็จะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปเหมือนที่ผ่านมา

5.4 ข้อจำกัดและข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต

ข้อจำกัดของการวิจัยนี้นั้นคือขอบเขตของการศึกษาที่จำกัดอยู่ในประวัติศาสตร์การปรับขึ้นค่าจ้างของไทยที่ไม่ยาวนานและมีเหตุการสำคัญไม่มากนักซึ่งอาจจะทำให้ไม่สามารถเห็นตัวอย่างของรูปแบบของเหตุการณ์ได้อย่างหลากหลายเช่นว่าการมีอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอิทธิพลมากพอที่จะเปลี่ยนแนวทางการตัดสินใจของรัฐบาลให้ไปในทิศทางอื่น หรือความสัมพันธ์ของฝ่ายต่าง ๆ ในไตรภาคีที่เป็นไปในแบบปรึกษาหารือกันอย่างแท้จริงแล้วนำไปสู่ความพอใจของทุกฝ่าย ซึ่งข้อจำกัดนี้นั้นทำให้ไม่สามารถสร้างข้อสรุปที่เป็นทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำผ่านรูปแบบไตรภาคีได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

ในด้านของการหาข้อมูลนั้นงานนี้นั้นไม่ได้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ซึ่งอาจทำให้ไม่ได้ข้อมูลเชิงลึกที่แสดงให้เห็นถึงกลไกการต่อรองและกระบวนการในเชิงลึกที่เกิดขึ้นภายในการประชุมต่อรองไตรภาคีในแต่ละครั้ง และยังรวมถึงความคิดเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ที่มีต่อการกำหนดนโยบายนี้ว่าฝ่ายของตนนั้นได้เปรียบหรือเสียเปรียบอย่างไรและโครงสร้างการตัดสินใจที่เป็นอยู่นั้นได้เปิดหรือปิดโอกาสกับฝ่ายไหนอย่างไรในรายละเอียดและประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในการต่อรอง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยในอนาคตนั้นคือการศึกษาแบบเปรียบกรณีศึกษากับกรณีของต่างประเทศที่มีการใช้แนวทางค่าจ้างขั้นต่ำและมีแนวทางการกำหนดแบบไตรภาคีว่าในประเทศอื่น

ๆ นั้นมีประวัติศาสตร์การกำหนดนโยบายนี้เช่นไรและได้แสดงให้เห็นรูปแบบที่คล้ายคลึงหรือขัดแย้งกับของไทยหรือไม่เพื่อนำไปสร้างเป็นข้อสรุปทั่วไปเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำผ่านระบบไตรภาคี

งานวิจัยในที่จะต่อยอดจากภาพกว้างของงานนี้นั้นก็สามารถใช้แนวทางในการวิจัยแบบสัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งสามารถที่จะเลือกสัมภาษณ์ตัวแทนที่มีส่วนสำคัญของฝ่ายต่าง ๆ ที่ได้มีประสบการณ์ในการต่อรองหรือผู้ที่มีตำแหน่งในคณะกรรมการไตรภาคีเพื่อที่จะได้ข้อมูลเชิงลึกในการช่วยให้ได้เห็นภาพของกระบวนการในระดับการต่อรอง และยังสามารถต่อยอดเรื่องของการเคลื่อนไหวในการกำหนดนโยบายนี้แบบเจาะลึกเป็นฝ่ายเดียวเช่น ฝ่ายผู้ประกอบการ หรือฝ่ายแรงงาน เพื่อที่จะได้เห็นรายละเอียดที่ลึกกว่าของการเคลื่อนไหวของฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายนี้มากขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

บรรณานุกรม

หนังสือ

กรรณชฎา พูนพนิช. ประวัติศาสตร์ขบวนการสหภาพแรงงานไทยยุคเริ่มต้นถึง พ.ศ. *2500*. กรุงเทพฯ: พิพิธภัณฑ์แรงงานไทย ภาควิชาประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

จุมพล หนิมพานิช. กลุ่มผลประโยชน์กับการเมืองไทย: แนวเก่า แนวใหม่ และกรณีศึกษา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

นภาพร อติวานิชยพงศ์. การเข้าร่วมขบวนการเคลื่อนไหวทางการเมืองของผู้นำแรงงานในรอบ *1* ทศวรรษ. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดิคเอแบร์ท, 2558.

———. วิเคราะห์บทบาทขบวนการแรงงานในเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ๖๐ ปีประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการ ๖๐ ปีประชาธิปไตย, 2536.

———. สหาภาพแรงงานไทยที่เป็นขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดิคเอแบร์ท, 2561.

———. อารมณ์ พงศ์พงัน : ปัญญาชนของขบวนการกรรมกรไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2542.

บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. โครงสร้างองค์กรแรงงานและไตรภาคีในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน, 2543.

พิพิธพัณฑ์แรงงานไทย. ประวัติศาสตร์แรงงานไทย ฉบับกู้ศักดิ์ศรีกรรมกร. กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดิค เอแบร์ท, 2541.

มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน. ระบบไตรภาคีกับขบวนการแรงงานไทย. กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน, 2532.

แล ดิลกวิทยรัตน์. กระบวนการการสะสมทุน แรงงาน และพัฒนาการของยุทธศาสตร์การควบคุม. สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529.

วิไลวรรณ แซ่เตีย. บทเรียนการต่อสู้ของแรงงานในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย ศูนย์ช่วยเหลือและจัดการวิกฤติแรงงาน, 2554.

สมเกียรติ วันทะนะ. วิวัฒนาการชนชั้นแรงงานไทย: เค้าโครงประวัติศาสตร์แรงงานครบรอบสองร้อยปี. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Chulalongkorn University

Book

Hill, Michael J. *The Public Policy Process.* Harlow: Pearson Longman, 2005.

Loomis, B. A. & Cigler, A. J. *Interest Group Politics.* Washington D.C: CQ Press, 2002.

Mahoney, James. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences.* Cambridge University Press, 2003.

Moore, Barrington. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World.* Boston, MA: Beacon Press, 1966.

Schregle, Johannes. *Negotiating Development : Labour Relations in Southern Asia.* Intl Labour Organisation, 1982.

Skocpol, Theda. *State and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia, and China.* Cambridge University Press, 1979.

แหล่งข้อมูลออนไลน์

กระทรวงแรงงาน. "ตารางแสดงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน " กระทรวงแรงงาน, http://www.mol.go.th/employee/interesting_information/4131.

———. "ประกาศอัตราค้าจ้างขั้นตำ ฉบับที่ 7." http://lb.mol.go.th/download/wage/prakadwage_7.pdf.

"คสรท.ขู่ 6 เดือน ไม่ได้ค่าแรง 300 เจอม็อบแน่." http://hilight.kapook.com/view/60841/20?view=full.

"คสรท.ยื่นหนังสือถึงนายกให้ทบทวนการปรับขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำปี 60." https://aromfoundation.org/2016/ คสรท-ยื่นหนังสือถึงนายก/.

"ค้านค่าแรงเท่ากันทั้งปท. หวั่นเอสเอ็มอีต้นทุนพุ่ง." https://mgronline.com/daily/detail/9610000002647.

"คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี วันที่ 23 สิงหาตม 2554 ". สำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, https://www.nesdb.go.th/more_news.php?cid=441&filename=index.

"เคาะแล้ว!! เพิ่มค่าจ้างขั้นต่ำทุกจังหวัด มี 7 ระดับ “308-330 บาท” สูงสุดที่ภูเก็ต ชลบุรี ระยอง." https://mgronline.com/qol/detail/9610000005474.

ฐิติกร สังข์แก้ว และดร.อรรถสิทธิ์ พานแก้ว. "Road Map ประชาธิปไตย." http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=Road_Map_ประชาธิปไตย#cite_note-1.

"ตั้ง3ฝ่ายถกอุ้มเอสเอ็มอีลูกจ้างขู่รัฐบาลชะลอ300บาทขนม็อบทั่วประเทศกดดัน." http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=6732

"นายกเห็นชอบมติปรับค่าจ้าง 69 จังหวัด ไม่ปรับ 8 จังหวัด." https://aromfoundation.org/2016/นายกเห็นชอบมติปรับค่าจ/

"ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ". http://203.157.80.2/replyImages/2013121711571527.pdf.

"พรรคเพื่อไทยรับขึ้นค่าแรง300บาท ทำไม่ได้ทันที แค่หาเสียง." http://news.sanook.com/1040693/.

""พลังประชารัฐ" แจงค่าแรงขั้นต่ำ 425 ไม่กระทบผู้ประกอบการ ยืนยันทำได้จริง." https://www.thairath.co.th/news/politic/1520333.

"มุมมอง 'ไตรภาคี' ทิศทาง 'แรงงานไทย." https://www.matichon.co.th/local/quality-life/news_934700.

"ย้อนฟัง "บิ๊กตู่" พูดถึงค่าแรง 300 บาท หลัง พปชร. เสนอปรับขึ้นเป็น 425 บาท." https://www.amarintv.com/news-update/election2562/news-politics/news-17880/351394/.

"แรงงานร้องขึ้นค่าจ้างขั้นต่ำ 360 บาท เท่ากันทั้งประเทศ." https://www.posttoday.com/social/general/531356.

"สภานายจ้างฯชี้ขึ้นค่าแรงขั้นต่ำ "ประชานิยม" ลุ้นค่าแรงลอยตัว." https://www.pptvhd36.com/news/ประเด็นร้อน/100095.

"สภาอุตสาหกรรมแถลงค้าน ขึ้นค่าแรง 300 บาทต่อวัน." http://news.mthai.com/hot-news/politics-news/122604.html

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "นโยบายค่าจ้างแรงงาน วันละ 300 บาท." สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2557/may2557-3.pdf.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. "ตัวชี้วัดความยากจน ภาพรวม." http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/poverty/files /53/01/C1-3.pdf.

———. "รายได้รายจ่ายครัวเรือน และจำนวนครัวเรือน." http://service.nso.go.th/nso/web/statseries/statseries11.html.

สำนักวิชาการ. "นโยบายค่าแรงวันละ 300 บาท." สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, http://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2557/may2557-3.pdf.

Journal Article

Dahl, Robert A. "A Critique of the Ruling Elite Model." *The American Political Science Review* 52 (1958): 463-69.

Haydu. "Making Use of the Past: Time Periods as Cases to Compare and as Sequences of Problem Solving." *American Journal of Sociology* 104 (1998).

Schmitter, Philippe C. "Still the Century of Corporatism?". *The Review of Politics* 36, no. 1 (1974): 85-131.

บทความ

ณรงค์ เพชรประเสริฐ. "การขยายตัวของทุนนิยมในไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2488 ถึงปัจจุบัน." เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ *4* 1 (2524): 88.

สมศักดิ์ เจียมธีรสกุล. "ประวัติการต่อสู้ของชนชั้นกรรมกรไทย." รพี 23 (2523): 98.

วิทยานิพนธ์

สุภาภรณ์ จรัลพัฒน์. "ภาษีฝิ่นกับนโยบายด้านการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2567-2568." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

เสาวลักษณ์ วิศววิกรานต์. "ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำต่อการจ้างงานแรงงานไร้ฝีมือ." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

อังคณา สิทธิการ. "ผลกระทบของนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำต่อการกระจายรายได้ทั้งในและนอกระบบ." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	ณัฐภัทร์ โสพิณ
วัน เดือน ปี เกิด	9 มกราคม 2536
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ B.A. 25 พฤษภาคม 2558
ที่อยู่ปัจจุบัน	146 ซ.พร้อมพรรณ เขตดินแดง กทม. 10400

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY