บทที่ 2
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ศึกษาเฉพาะเรื่อง : ค่าจ้างขั้นต่ำ ศึกษาเฉพาะสถานประกอบการที่มีจำนวนพนักงาน คนงาน ไม่เกิน 100 คน ผู้ศึกษาได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ขอเสนอหัวข้อตามลำดับ ดังนี้

2.1 ทฤษฎี แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2.1.2 ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

2.1.3 ค่าจ้างขั้นต่ำ

2.1.4 แนวความคิดเรื่องการคุ้มครองแรงงาน

2.1.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษาขอนำเสนอรายละเอียดแต่ละประเด็น ดังนี้

2.1.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่บทบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทน ในการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยที่ดีได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้การใช้แรงงานเกิดประโยชน์สูงสุด แก่นายจ้าง ลูกจ้าง และประเทศ และโดยที่ ประเทศไทยถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว โครงสร้างด้านเศรษฐกิจจะต้องเป็นไปในลักษณะเปิดและเข้าสู่ระบบ การแข่งขันมาตรฐานการใช้แรงงานและถูกกำกับดูแลโดยกลุ่มประเทศคู่ค้า จึงจำเป็นต้องเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานในการสร้างความอยู่ดีกินดี ยกระดับ รายได้ และมีหลักเกณฑ์การจ้างงานที่เป็นธรรมเพื่อยกระดับมาตรฐานแรงงานไทย ให้ทัดเทียมมาตรฐานสากลในฐานะประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ผ่านรัฐสภาเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2541 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2541 และมีผลบังคับใช้ เมื่อพ้นกำหนด 180 วัน คือตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2541 เป็นต้นไป

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สามารถสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดเวลาทำงานปกติในทุกประเภทงานไม่เกิน 8 ชั่วโมง/วัน และไม่เกิน 48 ชั่วโมง/สัปดาห์ (เดิมกำหนดตามประเภทงาน) เว้นแต่งานที่อาจเป็นอันตรายไม่เกิน 7 ชั่วโมง/วัน และ ไม่เกิน 42 ชั่วโมง/สัปดาห์

2. ให้จัดวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า 1 วัน/สัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี ไม่น้อยกว่า 13 วัน/ปี และวันหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า 6 วันทำงาน/ปี วันหยุดตามประเพณีให้กำหนดจากวันหยุดราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนาหรือขนบธรรมเนียม ประเพณีแห่งท้องถิ่น ในกรณีลักษณะงานไม่อาจหยุดตามประเพณี ได้ให้ตกลงกันหยุดในวันอื่นชดเชยหรือจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแทน

3. ให้สิทธิลากิจ ลาเพื่อทำหมัน และลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ เพิ่มจากสิทธิ ลาป่วย ลาเพื่อคลอดบุตร และลาเพื่อรับราชการทหาร

4. กำหนดพิกัดน้ำหนักขั้นสูงเพื่อให้ลูกจ้าง ยก แบก หาม เพื่อคุ้มครอง ทั้งลูกจ้างชาย หญิง และเด็ก และเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 127

5. ขยายการคุ้มครองแรงงานหญิงโดยห้ามใช้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำงานที่เป็นอันตรายต่อสภาวะการตั้งครรภ์ ห้ามเลิกจ้าง เพราะเหตุมีครรภ์

6. ขยายอายุขั้นต่ำของลูกจ้างเด็กจาก 13 ปี เป็น 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และอนุสัญญา ILO

7. การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นลูกจ้าง ต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วัน จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานประกอบกิจการ และแจ้งการสิ้นสุดการจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 7 วัน เพื่อให้ทราบความเคลื่อนไหวของเด็ก ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองดูแล แรงงานเด็กผู้ด้อยโอกาส

8. ให้ลูกจ้างเด็กมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง/วัน หลักจากทำงานมาแล้ว ไม่เกิน 4 ชั่วโมง และใน 4 ชั่วโมงนั้นให้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนดเพื่อให้เด็กได้มีโอกาสพักผ่อนอริยาบถ ขณะที่กำหนดเวลาพักลูกจ้างทั่วไปไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง/วัน ซึ่งจะจัดเวลาพักครั้งเดียวหลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน 5 ชั่วโมงก็ได้ หรือจัดเป็นช่วงๆ ก็ได้ โดยรวมเวลาพักทุกช่วงแล้วต้องไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง เพื่อให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติ

9. ห้ามใช้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเวลาวิกาลเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ห้ามทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด และงานบางประเภทที่เป็นผลร้ายต่อเด็ก ขณะที่ลูกจ้างทั่วไปนายจ้างให้ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุดได้ ถ้าลูกจ้างยินยอมโดยมี

ชั่วโมงทำงานไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เว้นงานบางประเภทที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างทำได้เท่าที่จำเป็น แต่ห้ามใช้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด ในงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง

10. การคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงาน ให้กำหนดประเภทหนี้ที่นำมาหักค่าตอบแทนในการทำงานได้และกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินช่วยเหลือการดำรงชีพของลูกจ้างไม่น้อยกว่า 50%ของค่าจ้าง ในกรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราว

11. ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการค่าจ้างให้มีขอบข่ายกว้างขึ้นกว่าเดิม และปรับปรุงโครงสร้าง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ โดยมีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 2 ระดับ คือ

11.1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกำหนดเพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

11.2 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกำหนดให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท หรือในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งก็ได้ ซึ่งมีอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน ถ้าไม่มีกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องที่ใด ให้ถืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ของท้องที่นั้น

12. กำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการ ได้แก่ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานซึ่งเป็นองค์การระดับชาติเพื่อกำหนดนโยบายสวัสดิการระดับชาติ และให้มีคณะกรรมการสวัสดิการประจำสถานประกอบกิจการเพื่อร่วมประชุมปรึกษาหารือกับนายจ้างเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการในสถานประกอบ กิจการและควบคุมดูแลการจัดสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง

13. ให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยระดับชาติ เพื่อกำหนดทิศทางการบริหารความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพในการทำงาน และมีองค์การเอกชนให้บริการทางด้านวิชาการและเทคนิคแก่สถานประกอบกิจการได้ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ

14. กำหนดห้ามนายจ้างสั่งพักงานเพื่อสอบสวนความผิดของลูกจ้าง เว้นแต่มีข้อบังคับหรือตกลงกำหนดให้มีการพักงานได้ แต่นายจ้างจะสั่งพักงานได้ไม่เกิน 7 วัน และต้องจ่ายเงินใน ช่วงพักงานตามอัตราที่กำหนดซึ่งไม่ต่ำกว่า 50% ของค่าจ้าง

15. กำหนดอัตราค่าจ้างชดเชยในกรณีเลิกจ้างเป็น 5 อัตรา คือ ทำงานครบ 120 วันแต่ไม่ครบ 1 ปี ได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 30 วัน ทำงานครบ 1 ปี แต่ไม่ครบ 3 ปี ได้ 90 วัน ทำงานครบ 3 ปี แต่ไม่ครบ 6 ปี ได้ 180 วัน ทำงานครบ 6 ปี แต่ไม่ครบ 10 ปี ได้ 240 วัน และทำงานครบ 10 ปีขึ้นไป ได้ 300 วัน เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นให้ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด

16. กำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยพิเศษนอกเหนือจากค่าชดเชยปกติ กรณีนายจ้างเลิกจ้างเพราะปรับปรุงหน่วยงาน กระบวนการผลิต เนื่องจากการเปลี่ยนแปลง ทางเทคโนโลยี โดยลูกจ้าง ต้องทำงานมาครบ 6 ปี และได้ค่าชดเชยพิเศษปีละไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมแล้วไม่เกิน 360 วัน

17. ให้การคุ้มครองลูกจ้างกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้งท้องที่อื่น ซึ่งมีผลกระทบสำคัญต่อการดำรงชีพปกติของลูกจ้างหรือครอบครัว โดยให้นายจ้างบอกกล่าวล่วงหน้าและ ให้ลูกจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างได้ถ้าไม่ประสงค์จะย้ายตาม โดยมีสิทธ์ได้รับค่าชดเชยพิเศษเป็นเงินช่วยเหลือ50% ของค่าชดเชยปกติ

18. จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยให้นายจ้างที่ไม่ได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ส่งเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเท่ากับจำนวนเงินสะสมที่หักจากค่าจ้าง นำเข้าส่งเข้ากองทุน เพื่อจ่ายให้ลูกจ้างเมื่อสิ้นสุดการจ้าง เจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนนี้ เพื่อสร้างหลักประกันในการทำงาน ป้องกันมิให้มีการย้ายงานบ่อยครั้ง และเป็นการส่งเสริมระบบการออมทรัพย์ของลูกจ้าง

19. ห้ามเรียกเงินประกันจากลูกจ้างเว้นแต่ลูกจ้างจะทำงานเกี่ยวกับการเงิน และทรัพย์สินเพื่อป้องกันมิให้นายจ้างแสวงหาผลประโยชน์จากลูกจ้างในทางมิชอบ

20. กำหนดให้บรรดาเงินตาม พ.ร.บ. ที่นายจ้างค้างจ่ายแก่ลูกจ้าง และเงินสะสมเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นหนี้บุริมสิทธิ์ลำดับเดียวกับภาษีอากร เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง ในการได้รับชำระหนี้มิให้เจ้าหนี้ในลำดับอื่นขอรับไปหมด

21. การรับเหมาค่าแรง ให้เจ้าของสถานประกอบกิจการและผู้รับเหมาค่าแรง ต่างมีฐานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างที่ผู้รับเหมาค่าแรงจัดหามา

22. ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงนายจ้าง ให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ ที่นายจ้างเดิมเคยมีต่อลูกจ้างทุกประการ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของลูกจ้างมิให้ถูกลดลงเนื่องจากมีการเปลี่ยนตัว นายจ้าง

23. กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างตามบทบัญญัติ ป.พ.พ. พรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยจ้างแรงงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถช่วยเหลือทางคดีแก่ลูกจ้างได้

24. กำหนดเงื่อนไขการบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อเลิกสัญญาจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา และถ้านายจ้างเป็นฝ่ายบอกกล่าวล่วงหน้า จะต้องระบุเหตุผลในการบอกเลิกสัญญา ถ้าไม่ระบุไว้นายจ้างจะยกข้อยกเว้นขึ้นมาอ้างภายหลัง เพื่อไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างไม่ได้

25. กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและชายโดยเท่าเทียมกัน ในการจ้างงานเว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

26. ห้ามนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุม หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือเด็ก เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจในทางมิชอบโดยการกล่าว ถ้อยคำหยาบคาย วิพากษ์วิจารณ์ทางเพศ ลวนลาม ซึ่งพฤติการณ์บางอย่างไม่รุนแรงถึงขั้นอนาจาร แต่ไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและเด็ก

27. ปรับปรุงบทกำหนดโทษจากเดิมที่กำหนดโทษอัตราเดียวเป็นการกำหนดโทษตามความหนักเบาของความผิดที่ได้กระทำโดยมีอัตราโทษสูงสุดจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับและโทษต่ำสุดปรับไม่เกิน 5,000 บาท และให้อธิบดีกรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงานและผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าวมีอำนาจเปรียบเทียบปรับการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. นี้ ได้ตามที่เห็นสมควรนอกนั้นเป็นการแก้ไขเล็กน้อย

2.1.2 ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

SMEs ย่อมาจาก Small and Medium Enterprise “วิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อม”

สำหรับความหมายของวิสาหกิจ (Enterprise) ครอบคลุมกิจการ 3 กลุ่มใหญ่ๆ ได้แก่

1. กิจการการผลิต (Production Sector) ครอบคลุมการผลิตในภาค เกษตรกรรม (Agricultural Processing) ภาคอุตสาหกรรม (Manufacturing) และเหมืองแร่ (Mining)

2. กิจการการบริการ (Trading Sector) ครอบคลุมการค้าส่ง (Wholesale) และการค้าปลีก (Retail)

3. กิจการบริการ (Service Sector)

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2542, หน้า 29-30) ได้ให้ความหมายของธุรกิจขนาดย่อมไว้ว่า ธุรกิจขนาดย่อมในที่นี้ไม่ได้วัดจากปริมาณแรงงานหรือเงินทุนในการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจงเท่านั้น แต่ธุรกิจขนาดย่อมโดยทั่วไปจะมีความได้เปรียบเชิงการแข่งขันเนื่องจากความสามารถในการแสวงหาช่องว่างทางการตลาดใหม่ๆ มีความคล่องตัว ในการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตและระบบบริหาร เพื่อตอบสนองความต้องการของตลาดได้อย่างรวดเร็ว ในขณะเดียวกันก็มีต้นทุนในการปรับต่ำ และมี การดำเนินการที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ง่าย

ในส่วนของธุรกิจขนาดกลาง ในที่นี้ไม่ได้วัดจากปริมาณแรงงานหรือทุน ในการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจงและตายตัวเท่านั้น โดยทั่วๆ ไป จะเป็นธุรกิจที่เสียเปรียบด้านราคา เมื่อเทียบกับธุรกิจขนาดใหญ่เนื่องจากมีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูงกว่า ในขณะเดียวกันธุรกิจขนาดกลาง จะเสียเปรียบธุรกิจขนาดย่อมด้วยเพราะปรับตัวได้ช้ากว่าและมีต้นทุนในการปรับตัวสูงกว่า ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ธุรกิจขนาดกลางโดยทั่วไปจึงมีความเสี่ยงสูงที่จะไม่สามารถอยู่รอดได้เมื่อปะทะกับการแข่งขันที่มีความรุนแรงในอนาคต

หลักเกณฑ์ที่ใช้วัดขนาดของ SMEs (เสรีย์ กิจชนะไพบูลย์, 2544, หน้า 3) จะมีความหมายแตกต่างตามวัตถุประสงค์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ SMEs จากการหารือระหว่างกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวม 11 แห่ง ได้ประชุมเพื่อกำหนดนิยามของ SMEs เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2541 สรุปขนาดของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยใช้เกณฑ์มูลค่าของสินทรัพย์ถาวร (รวมที่ดิน) แยกตามกลุ่มธุรกิจ 3 กลุ่ม คือ

- กลุ่มการผลิต (Production)
- กลุ่มการบริการ (Service)
- กลุ่มการค้า (Commerce) ได้แก่ การค้าส่ง (Wholesale) และการค้าปลีก (Retail)

ตารางที่ 1 เกณฑ์การแบ่งตามมูลค่าสินทรัพย์ถาวร

ประเภท	ขนาดกลาง (Medium)	ขนาดย่อม (Small)
การผลิต	ไม่เกิน 200 ล้านบาท	ไม่เกิน 100 ล้านบาท
การบริการ	ไม่เกิน 200 ล้านบาท	ไม่เกิน 100 ล้านบาท
การค้าส่ง	ไม่เกิน 100 ล้านบาท	ไม่เกิน 50 ล้านบาท
การค้าปลีก	ไม่เกิน 60 ล้านบาท	ไม่เกิน 30 ล้านบาท

ที่มา : กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม (2542)

นอกจากนี้ยังสามารถจำแนก SMEs โดยอาศัยเกณฑ์การแบ่งตามการจ้างแรงงานออกเป็นขนาดกลางไม่เกิน 200 คน และขนาดย่อมไม่เกิน 50 คน แต่ในกรณีการศึกษาในครั้งนี้ศึกษาเฉพาะสถานประกอบการที่มีจำนวน พนักงาน คนงาน ไม่เกิน 100 คน (รายละเอียดดังตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 การจำแนก SMEs และหลักเกณฑ์ที่ใช้

ขนาดอุตสาหกรรม	การจ้างงาน	ทรัพย์สินถาวร
ขนาดย่อม	ไม่เกิน 50 คน	ไม่เกิน 20 ล้านบาท

ขนาดกลาง	50-200 คน	20-100 ล้านบาท
ขนาดใหญ่	200 คนขึ้นไป	100 ล้านบาทขึ้นไป

ที่มา : กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม (2542)

เมื่อกล่าวถึง SMEs แล้ว บางครั้งยังมีความสับสนในความหมายอยู่ ดังนั้น กระทรวงอุตสาหกรรมโดยกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม จึงร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ กระทรวงการคลัง ธนาคาร แห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้า บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม รวมทั้งกลุ่ม ผู้ประกอบการธุรกิจขนาดกลางขนาดย่อม ได้มาระดมสมองและพิจารณาความหมายของ SMEs ซึ่งเป็นคำย่อมาจากภาษาอังกฤษว่า Small and Medium Enterprises หมายถึง วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งประกอบไปด้วย กิจการการผลิต กิจการค้าและกิจการการบริการ โดยได้กำหนดคุณสมบัติของวิสาหกิจ ที่จะเป็น SMEs ให้พิจารณาจากเกณฑ์มูลค่าขั้นสูงของทรัพย์สินถาวรที่กิจการมีอยู่นั้น

ลักษณะเด่นของ SMEs

การประกอบอาชีพใดๆ ก็แล้วแต่จะมีความแตกต่างกันในสาระของกระบวนการ SMEs ก็มีลักษณะเด่น ดังนี้

1. การเข้าสู่ธุรกิจทำได้ง่าย เพราะใช้เงินทุนและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ไม่มากนักและเมื่อประกอบการแล้วเกิดมีปัญหาความสูญเสียโอกาสที่จะฟื้นตัวเกิดได้ง่ายกว่ากิจการที่มีขนาดใหญ่

2. มีความคล่องตัวในด้านการบริหารจัดการ ผู้ประกอบการสามารถควบคุมดูแลกิจการได้อย่างทั่วถึงและใกล้ชิด

3. ดำเนินธุรกิจไม่ว่าด้านการผลิตสินค้า การจัดจำหน่ายหรือการบริการจะมีความยืดหยุ่นสูง สอดคล้องกับยุคการผลิตและการค้าที่ต้องการการตอบสนองที่รวดเร็ว ตลอดจนการผลิตและการค้า ที่มุ่งความหลากหลายของรูปแบบหรือบริการมากกว่าปริมาณ

4. สามารถสร้างความชำนาญเฉพาะอย่างเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

ปัญหาของ SMEs ในภาพรวม

จากการศึกษาวิจัย และเก็บรวมรวมของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรมตลอดเวลากว่า 50 ปี ที่ผ่านมา พบว่า ปัญหาโดยรวมของ SMEs ที่ประสบอยู่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพอสรุป ได้ดังนี้

1. ปัญหาด้านการตลาดวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่วนใหญ่มักตอบสนอง ความต้องการของตลาดในท้องถิ่นหรือตลาดในประเทศ ยังขาดความรู้ความสามารถทางด้านการตลาด ในวงกว้างโดยเฉพาะตลาดต่างประเทศ ขณะเดียวกันความสะดวกรวดเร็วในการคมนาคมขนส่ง ตลอดจน การเปิดเสรีทางการค้าทำให้วิสาหกิจขนาดใหญ่ รวมทั้งสินค้าจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขันกับสินค้าในท้องถิ่นหรือในประเทศที่ผลิตโดยกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมากขึ้น

2. ขาดแคลนเงินทุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักประสบปัญหาการขอกู้เงิน จากสถาบันการเงินเพื่อมาลงทุนหรือขยายการลงทุน หรือเป็นเงินทุนหมุนเวียน ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีการทำบัญชีอย่างเป็นระบบ และขาดหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ ทำให้ต้องพึ่งพาเงินกู้นอกระบบและต้องจ่ายดอกเบี้ยใน อัตราสูง

3. ปัญหาด้านแรงงานที่ทำงานในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักจะมีปัญหา การเข้าออกสูง กล่าวคือ เมื่อมีฝีมือและมีความชำนาญมากขึ้น ก็จะย้ายออกไปทำงานในโรงงานขนาดใหญ่ที่มีระบบและผลตอบแทนที่ดีกว่า จึงทำให้คุณภาพของแรงงานไม่สม่ำเสมอและการพัฒนาไม่ต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพของสินค้า

4. ปัญหาข้อจำกัดด้านเทคโนโลยีการผลิตโดยทั่วไปวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักใช้เทคนิคการผลิตไม่ซับซ้อนเนื่องจากการลงทุนต่ำ และผู้ประกอบการ พนักงานขาดความรู้พื้นฐาน ที่รองรับเทคนิควิชาการที่ทันสมัย จึงทำให้ขาดการพัฒนารูปแบบผลิตภัณฑ์ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานที่ดี

5. ข้อจำกัดด้านการจัดการ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักขาดความรู้ในด้าน การจัดการหรือการบริหารที่มีระบบ ใช้ประสบการณ์จากการเรียนรู้โดยเรียนถูกเรียนผิดเป็นหลักอาศัยบุคคลในครอบครัวหรือญาติพี่น้องมาช่วยงาน การบริหารในลักษณะนี้มีข้อดีในเรื่องการดูแลที่ทั่วถึงหากธุรกิจ ไม่ใหญ่นัก แต่เมื่อกิจการเริ่มขยายตัวหากไม่ปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีระบบก็จะเกิดปัญหาขึ้นได้

6. ปัญหาการเข้าถึงการส่งเสริมของรัฐวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นจำนวนมากเป็นการจัดตั้งกิจการที่มีรูปแบบไม่เป็นทางการ เช่น ผลิตตามบ้าน ผลิตในลักษณะโรงงานห้องแถว ไม่มี การจดทะเบียนโรงงาน ทะเบียนพาณิชย์หรือทะเบียนการค้า ดังนั้นกิจการ

หรือโรงงานเหล่านี้จึงค่อนข้างปิด ตัวเองในการเข้ามาใช้บริการของรัฐ หรือแม้แต่กิจการหรือโรงงานที่มีการจดทะเบียนถูกต้องก็มักไม่ค่อย อยากเข้ามายุ่งเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากปฏิบัติไม่ค่อยถูกต้องเกี่ยวกับการเสียภาษีอากร การรักษา สิ่งแวดล้อม หรือการรักษาความปลอดภัยที่กำหนดตามกฎหมาย นอกจากนี้ในเรื่องการส่งเสริมการลงทุน ก็เช่นเดียวกัน แม้ว่ารัฐบาลจะได้ลดเงื่อนไขขนาดเงินลงทุนและการจ้างงาน แต่จากข้อมูลการศึกษาวิจัยพบว่าวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพียง 8.1% เท่านั้นที่มีโอกาสได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากรัฐบาล

7. ปัญหาข้อจำกัดด้านบริการส่งเสริมพัฒนาขององค์กรภาครัฐและเอกชน การส่งเสริมพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ผ่านมา ได้ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องเช่น กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมส่งเสริมการส่งออก สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการลงทุน บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตลอดจนสมาคมการค้าและอุตสาหกรรมต่างๆ อย่างไร ก็ตามเนื่องจากอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมมีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ ประกอบกับ ข้อจำกัดของหน่วยงานดังกล่าว เช่น ในเรื่องบุคลากร งบประมาณ จำนวนสำนักงานสาขาในภูมิภาค การให้บริการส่งเสริมสนับสนุนด้านต่างๆ จึงไม่อาจตอบสนองได้ทั่วถึงและเพียงพอ

8. ปัญหาข้อจำกัดในการรับรู้ข่าวสารข้อมูล เนื่องจากปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ข้างต้นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยทั่วไป จึงค่อนข้างมีจุดอ่อนในการรับรู้ข่าวสารด้านต่างๆ เช่น นโยบายและมาตรการของรัฐบาล ข้อมูลข่าวสารด้านการตลาด เป็นต้น

ความสำคัญของ SMEs ที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ

จากการศึกษาพบว่า สาระสำคัญที่ SMEs ทำให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ดังนี้

1. SMEs เป็นแหล่งรองรับการจ้างงานขนาดใหญ่และกระจายอยู่ทั่วประเทศ ทั้งนี้เพราะวิสาหกิจต่างๆ ได้เกิดอยู่ในทุกชุมชนที่มีประชากรอาศัยอยู่กันเป็นหมู่เหล่า ในปี พ.ศ. 2542 มีการประมาณการว่า SMEs สามารถรองรับการจ้างงานได้ถึง 4.5 ล้านคน

2. SMEs สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในตัวสินค้ารวมทั้งยังทำรายได้นำเงินตราต่างประเทศจากการส่งออกและยังสามารถผลิตสินค้าเพื่อทดแทนการนำเข้าอันทำให้ประเทศสามารถประหยัดเงินตรา ต่างประเทศได้จำนวนมากในแต่ละปี

3. SMEs เป็นแหล่งสร้างเสริมประสบการณ์บริการแก่ผู้ประกอบการ โดยเฉพาะผู้เริ่มต้นธุรกิจใหม่หรือนักลงทุนหน้าใหม่ๆ จากธุรกิจเล็กๆ และพัฒนาจนเติบโตในที่สุด

4. SMEs เป็นหน่วยผลิตที่สนับสนุนและเชื่อมโยงไปสู่กิจการต่างๆ โดยเฉพาะกิจการขนาดใหญ่ ขนาดกลางและหรือกิจการขนาดย่อมด้วยกันเองในรูปแบบของการผลิตเป็นสินค้าวัตถุดิบขั้นต้นขั้นกลาง ด้วยวิธีการจ้างผลิต หรือการรับช่วงการผลิต (Subcontracting)

5. SMEs เป็นการเชื่อมโยงระหว่างภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องกัน เช่น ภาคการเกษตร ภาคการบริการขนส่ง ภาคการก่อสร้าง ภาคการค้าส่ง-ค้าปลีก

การเกิดขึ้นของ SMEs ตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศเท่ากับเป็นการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค อันเป็นส่วนหนึ่งของการกระจายรายได้ที่ดีทางหนึ่ง

ความได้เปรียบของธุรกิจขนาดย่อม

ธุรกิจขนาดย่อมโดยทั่วไปมักจะเป็นธุรกิจที่มีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูงเมื่อเทียบกับธุรกิจที่มีขนาดใหญ่กว่า เนื่องจากต้องมีต้นทุนสูงในการเข้าถึงความรู้และเทคโนโลยี ต้นทุนสูงทางกฎหมายและ การจัดการ ต้นทุนสูงทางด้านข้อมูล และต้นทุนสูงในด้านอื่นๆ ในขณะที่ขนาดการผลิตมีจำนวนน้อยจึงทำให้ไม่มีความประหยัดจากขนาดการผลิตรวมทั้งยังขาดปัจจัยที่เป็นพื้นฐานของความได้เปรียบเชิงการแข่งขัน เช่น ไม่มีฐานความรู้ทางเทคโนโลยีของตนเอง เป็นต้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงลักษณะโดยทั่วไปของธุรกิจขนาดย่อมประกอบกับสภาพการแข่งขันที่รุนแรงโดยปราศจากการป้องกันจากภาครัฐ จึงไม่น่าที่ธุรกิจขนาดย่อม จะสามารถแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมและความได้เปรียบในทุกด้านและน่าสงสัยว่าธุรกิจ ขนาดย่อมจะอยู่รอดหรือแข่งขันได้อย่างไร

ในท่ามกลางการแข่งขันของธุรกิจขนาดใหญ่ที่ใช้ความได้เปรียบในการสร้างความเป็นผู้นำด้านราคา (Cost Leadership) นี้ กลุ่มธุรกิจขนาดเล็กกว่าจะอยู่รอดได้จำเป็นต้องอาศัยความได้เปรียบ ในด้านอื่นๆ เช่น กลยุทธ์การสร้างความแตกต่างของสินค้าและบริการ (Differentiation) กลยุทธ์ ความสามารถในการตอบสนองต่อตลาดได้อย่างรวดเร็ว (Quick Response) กลยุทธ์เน้นธุรกิจเฉพาะเจาะจง(Focus Strategy) เป็นต้น ซึ่งธุรกิจที่มีความสามารถใช้กลยุทธ์ดังกล่าวได้ดี มักเป็นธุรกิจขนาดย่อม เนื่องจากมีความสามารถในการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตและการบริหารงานได้อย่างรวดเร็ว และเสีย ค่าใช้จ่ายน้อยกว่าธุรกิจขนาดใหญ่

1. ความแตกต่างของสินค้าและบริการ

การตัดเสื้อพอดีตัว การเข้ามาของวัฒนธรรมสากลในอนาคตจะหล่อหลอมค่านิยมและรูปแบบการดำเนินชีวิตใหม่ขึ้น ซึ่งจะส่งผลต่อแนวโน้มการบริโภคของประชาชนในแต่ละประเทศเป็นไปใน ทิศทางที่คล้ายคลึงกันทั่วโลก ในขณะที่ผู้บริโภคต้องการความแตกต่างในรายละเอียดและความสะดวกสบายขึ้น ดังนั้นจึงเป็นโอกาสของธุรกิจขนาดย่อมที่มีศักยภาพใน

การตอบสนองความต้องการที่เฉพาะเจาะจงของ ผู้บริโภคได้ดีกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีการผลิตปริมาณครั้งละมากๆ

ช่องว่างทางการตลาด ในอนาคตแนวโน้มของการแข่งขันสูงขึ้น เนื่องจากระบบการค้าผ่านเทคโนโลยีสารสนเทศได้รับการพัฒนาที่สูงขึ้นเรื่อยๆ ขณะเดียวกันการแข่งขันของธุรกิจข้ามชาติก็รุนแรงขึ้นด้วย อันเนื่องมาจาการเปิดเสรีทางการค้า ผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ภาคธุรกิจคือส่วนแบ่งทางการตลาดเดิมที่มีอยู่จะลดลงและอาจทำให้ผลกำไรของธุรกิจของแต่ละรายลดลง ทำให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในอนาคตต้องเน้นการครองส่วนแบ่งทางตลาด เพื่อหลีกเลี่ยงจากสภาพการแข่งขันที่รุนแรงจากช่องทาง การตลาดเดิม

การมีวัฒนธรรม ในธุรกิจขนาดย่อมผู้ประกอบการได้รับแรงกดดันจากการแข่งขันทำให้ต้องคิดหาการแข่งขันใหม่ๆ อยู่เสมอเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจ ผู้ผลิตสามารถรับรู้ความต้องการของ ผู้บริโภคได้ง่ายและสามารถหาช่องทางในการสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่ตอบสนองผู้บริโภคได้เฉพาะเจาะจงยิ่งขึ้น ดังนั้น ธุรกิจขนาดย่อมจึงมีโอกาสสร้างนวัตกรรมหลีกหนีจากคู่แข่งได้อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง

2. ความรวดเร็วในการตอบสนองความต้องการทางการตลาด

ผู้ผลิตสามารถทราบความต้องการของลูกค้าได้โดยตรงและรวดเร็ว แต่ปัจจัยที่ทำให้ธุรกิจขนาดย่อมสามารถแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่ได้ก็เนื่องมาจากความยืดหยุ่นและความคล่องตัวใน การปรับตัวเพื่อหนีไปช่วงชิงตลาดใหม่ๆ ได้รวดเร็วกว่า ซึ่งเข้าถึงตลาดช่วงแรกมีโอกาสได้รับผลตอบแทนสูงเพราะคู่แข่งขันมีไม่มาก ความสามารถในการตอบสนองความต้องการของลูกค้ามีความรวดเร็วและ ความสามารถปรับเปลี่ยนเพื่อผลิตสินค้าที่ตรงกับความต้องการของลูกค้าได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งข้อดีก็คือ ใช้เงินทุนต่ำแรงงานจำนวนไม่มากและส่วนใหญ่เป็นผู้ชำนาญการทั่วไป แต่สามารถทำงานได้หลากหลายหน้าที่จึงปรับตัวได้ง่ายกว่าธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่

3. กลยุทธ์ความได้เปรียบเฉพาะกาล ธุรกิจขนาดย่อมสามารถปรับตัวเพื่อแย่งชิงตลาดได้อย่างรวดเร็ว ก่อนที่ธุรกิจขนาดใหญ่จะเข้ามาแข่งขันด้วย นอกจากนี้ยังสามารถปรับตัวหาตลาดใหม่ๆ เพื่อหนีการแข่งขันโดยตรงกับธุรกิจขนาดใหญ่ได้ตลอดเวลา

4. ตลาดเฉพาะเจาะจง การผลิตสินค้าบางประเภทซึ่งมีความต้องการในตลาด ไม่มากนักหรือเป็นช่องทางการตลาดเฉพาะเจาะจงส่วนใดส่วนหนึ่งที่เป็นตลาดขนาดเล็ก ธุรกิจขนาดย่อมจะมีเกราะกำบังธรรมชาติไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการแข่งขันที่รุนแรงกับธุรกิจขนาดใหญ่

2.1.3 ค่าจ้างขั้นต่ำ

แนวคิดเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ (จิราภรณ์ แซ่อึ้ง, 2539, หน้า 4-5) ได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำไว้ ดังนี้

1. แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ในระบบเศรษฐกิจหากปล่อยให้ระดับค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นอยู่กับอุปสงค์ และอุปทานของแรงงานแล้ว คนงานอาจได้รับค่าจ้างในระดับที่ต่ำเกินไป ไม่เพียงพอต่อ การดำรงชีพ ลักษณะดังกล่าวนี้ มักจะเกิดในประเทศที่มีแรงงานเหลือเฟือ การเข้าสู่ตลาดแรงงานจำนวนมากประชากรทำให้คนงานขาดอำนาจการต่อรองด้านค่าจ้าง กล่าวคือ แรงงานจะชิงเข้าสมัครทำงานตามที่นายจ้างเสนอค่าจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว อัตราค่าจ้างจึงต่ำมาก โดยเฉพาะแรงงานที่มีอำนาจการต่อรองน้อยที่สุด คือ แรงงานไร้ฝีมือจะถูกจ้างงานในอัตราค่าจ้างที่ต่ำที่สุด การยกระดับค่าจ้างให้สูงขึ้นของคนงานกลุ่มนี้สามารถ ทำได้ โดยการเพิ่มการจ้างงานขึ้นในตลาดแรงงาน เพื่อลดแรงงานส่วนเกินลง แต่วิธีการนี้อาจทำได้ยาก ในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงตลาดแรงงานแทนที่จะปล่อยให้ระดับค่าจ้าง ถูกกำหนดโดยตลาด การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของรัฐบาล โดยออกกฎหมายบังคับให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ให้ต่ำกว่าที่รัฐบาลกำหนด

จากแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ จะเห็นว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้น รัฐมีเหตุผลความจำเป็นที่ชอบธรรมในการเข้ามาแทรกแซงตลาดแรงงาน เพื่อแก้ปัญหาให้กับแรงงานส่วนเกินของตลาด จากแนวคิดนี้เมื่อนำไปปฏิบัติการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำค่อนข้างที่จะเป็นเรื่องชั่วคราว เมื่อใด ที่ความต้องการแรงงานสูงขึ้นจนความต้องการแรงงานเท่ากับการเสนอขายแรงงาน และเท่ากับมูลค่าเพิ่ม ของแรงงานแล้ว อัตราค่าจ้างจะสูงขึ้น หรือเมื่อคนงานสามารถรวมกันเป็นองค์กรที่เข้มแข็งสามารถเรียกร้องเอาค่าจ้างที่สูงพอแล้ว อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็อาจจะไม่จำเป็น หรือวางไว้โดยมีผลน้อยมาก หรือไม่มีผลต่อ การจ้างงานเลยเพราะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสุดของตลาดสูงกว่าระดับค่าจ้างขั้นต่ำที่รัฐบาลวางไว้

2. แนวความคิดทางด้านสังคมวิทยา เมื่อการผลิตเป็นแบบสังคม แรงงานถือเป็นปัจจัยการผลิตหนึ่งและค่าจ้างเป็นที่มาของรายได้ของครัวเรือนคนงาน ดังนั้น ระดับค่าจ้างจึงมีความสำคัญ ต่อวิถีการดำเนินชีวิตความเป็นอยู่ของคนงานอย่างสูง มีความผูกพัน นอกจากตัวผู้ใช้แรงงานเองแล้วยังมีผลต่อความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัวอีกด้วย เนื่องจากความเป็นครอบครัวเป็นลักษณะธรรมชาติ ของมนุษย์ที่มีภาระการเลี้ยงดูเป็นรุ่น ระดับค่าจ้างที่ต่ำกว่าการพอประทังชีพ จะมีผลทำให้เกิดปัญหาโรคภัย ไข้เจ็บ ปัญหาโภชนาการและภาวะเจริญพันธุ์ของ

ประชากร อัตราค่าจ้างจึงมีความสัมพันธ์กับคุณภาพชีวิตของแรงงานอย่างใกล้ชิดการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในทางสังคมวิทยาจึงมุ่งรักษาระดับค่าจ้างให้อยู่ในระดับ ที่ครัวเรือนแรงงานสามารถมีชีวิตอยู่ได้เยี่ยงบุคคลธรรมดาทั่วไป กล่าวคือ นอกจากนี้มีรายได้เพียงพอต่อ การซื้อหาอาหารแล้วต้องสามารถดำรงชีวิตอยู่ด้วยปัจจัยการดำรงชีพอื่นๆ ได้เช่นเดียวกับมาตรฐาน ความเป็นอยู่ของมนุษย์

ตารางที่ 3 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

เดือน/จังหวัด	กทม. และ 5 จังหวัดรอบ กทม. 2/(นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครปฐม)	ภูเก็ต 2/	ระนอง พังงา 2/	ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา เชียงใหม่ 2/	จังหวัดที่เหลืออีก 63 จังหวัด 1/
ตุลาคม 25	64	64	64	61	52
ตุลาคม 26	66	66	660	63	56
มกราคม 28	70	70	70	65	59
เมษายน 30	73	73	73	67	61
มกราคม 32	76	73	73	69	63
เมษายน 32	78	75	75	70	65
เมษายน 33	90	90	84	79	74
เมษายน 34	100	100	93	88	82
เมษายน 35	115	115	107	101	94
เมษายน 36	125	125	110	110	102
เมษายน 37	132	132	116	116	108
ตุลาคม 37	135	135	118	118	110
กรกฎาคม 38	145	145	126	126	118
ตุลาคม 39	157	157	137	137	128
มกราคม 41	162	162	140	140	130
มกราคม 44	165	165	143	143	133

หมายเหตุ : 1/ เพิ่มจังหวัดสระแก้ว หนองบัวลำภู อำนาจเจริญในปี 2537

2/ ตั้งแต่ปี 2536 ปรับเหลือ 3 กลุ่ม

ขอบเขต และข้อยกเว้น การบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (จิตติ วศินดิลก, 2533, หน้า 24-27)

ในการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของทางราชการได้มีการกำหนดขอบเขตข้อบังคับใช้ไว้เกี่ยวกับนายจ้าง ลูกจ้าง เขตท้องที่ เวลาทำ ชนิด และประเภทของงาน ตลอดจนข้อยกเว้นที่กฎหมายนี้ ไม่มีผลบังคับใช้ ดังนี้

1. นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเป็นตัวเงินให้แก่ลูกจ้าง ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะมีเชื้อชาติ สัญชาติ หรือเพศใด ยกเว้นนายจ้างและลูกจ้างได้ตกลงกันล่วงหน้าให้ถือว่าสิ่งของที่คำนวณเป็นเงินได้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของค่าตอบแทนในการทำงาน

2. เมื่อได้มีการประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใช้บังคับในกิจการหรือท้องที่ใดแล้ว ห้ามมิให้นายจ้างในกิจการหรือท้องที่ใดหลีกเลี่ยง ละเว้นหรือยกเลิกผลประโยชน์หรือสวัสดิการใดๆ ที่เคยให้แก่ลูกจ้างก่อนวันประกาศใช้ เช่น อาหาร ที่พัก เสื้อผ้า เป็นต้น อันเป็นทางทำให้ลูกจ้าง เสียผลประโยชน์

3. ประเภทงานที่บังคับใช้เกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ ได้แก่ งานอุตสาหกรรม งานขนส่ง งานพาณิชกรรม และงานบริการทุกประเภท ทุกขนาด ทั่วราชอาณาจักร

4. ประเภทลูกจ้างที่ใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราว หรือลูกจ้างรายวัน หรือลูกจ้างรายเดือน หรือตามผลงาน

5. กำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างตามประเภทของงานที่บังคับใช้ นายจ้างต้องจ่ายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แม้ว่านายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานน้อยกว่าเวลาทำงานปกติ กำหนดไว้ดังนี้

5.1 เจ็ดชั่วโมง สำหรับงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง ลงวันที่ 16 เมษายน 2515

5.2 แปดชั่วโมง สำหรับงานอุตสาหกรรม หรืองานขนส่ง

5.3 เก้าชั่วโมง สำหรับงานพาณิชกรรม หรืองานอื่นซึ่งไม่ใช่ ตาม (1), (2)

6. ท้องที่การบังคับใช้ได้มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำบังคับใช้แตกต่างกันในแต่ละท้องที่ โดยแยกเป็นกลุ่มจังหวัด กลุ่มงานจังหวัดที่มีค่าครองชีพสูง เช่น กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล รวมถึงจังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

7. สำหรับลูกจ้างรายเดือน จะต้องได้รับค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดสำหรับท้องถิ่นนั้น โดยคำนวณเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ 30 วัน

8. นายจ้างต้องไม่นำผลประโยชน์อื่นหรือสวัสดิการใดๆ ที่จะทำให้ลูกจ้าง มาคำนวณเพื่อหักเงินจากค่าจ้าง

9. เมื่อลูกจ้างทดลองงานที่นายจ้างแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือแต่แรกและได้ทดลองงานเกิน 60 วันขึ้นไปแล้ว นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย

10. ลูกจ้างทำงานในท้องที่ใด ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามอัตราที่กำหนด ในท้องที่นั้น ต่อไปเมื่อนายจ้างให้เปลี่ยนท้องที่ทำงาน ก็ต้องจ่ายค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราที่ท้องที่ที่นายจ้างให้ไปทำงานใหม่ แต่ต้องไม่น้อยกว่าอัตราที่นายจ้างเคยจ่ายอยู่ก่อนแล้ว

11. เมื่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้รับการประกาศเป็นกฎหมายแล้ว หากนายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้องกำหนดของกฎหมาย จะต้องได้รับโทษ คือ จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ข้อยกเว้นที่ไม่บังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ มีดังนี้

11.1 ราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

11.2 งานเกษตรกรรม ได้แก่ งานเพาะปลูก งานประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์

11.3 ลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับบ้าน ได้แก่ คนรับใช้ในบ้าน

11.4 คนงานฝึกหัดงาน ซึ่งหมายถึง นักเรียนนักศึกษาที่เข้าไปฝึกงานกับนายจ้างเพื่อศึกษาหาวิชาความรู้ และประสบการณ์จากนายจ้าง โดยมิได้มีวัตถุประสงค์ที่จะรับค่าจ้างเป็น การตอบแทนการทำงาน

11.5 ลูกจ้างทดลองงาน ซึ่งนายจ้างแจ้งให้ทราบเป็นหนังสือแต่แรก โดยมีระยะเวลาทดลองปฏิบัติงานไม่เกิน 60 วัน

ถ้าเกิน 60 วันขึ้นไป นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย หรือถ้านายจ้างไม่ได้แจ้งให้ลูกจ้างทราบเป็นหนังสือแต่แรก เช่น แจ้งด้วยวาจาแม้จะอยู่ภายใน 60 วันแรกก็ต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายเช่นกัน

11.6 ลูกจ้างนัดหยุดงานหรือนายจ้างปิดงานโดยถูกต้องตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ลูกจ้างจะไม่ได้รับค่าจ้างระหว่างวันหยุดงานหรือระหว่างที่นายจ้างปิดงาน

11.7 เมื่อมีการตกลงกันที่ชัดแจ้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างว่า นายจ้าง ไม่ต้องจ่ายค่าจ้างเมื่อลูกจ้างไม่ได้ทำงาน

11.8 กิจการอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนด

บทบาทของค่าจ้างขั้นต่ำ (นิมิต ใคร้วานิช, 2532, หน้า 2-5)

บทบาทของค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อกำหนดขึ้นมาแล้วมีผลต่อผู้เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ดังนี้

1. ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นที่มาของรายได้ ครัวเรือนคนงานหนึ่งอาจเป็นรายได้ ทั้งหมดหรือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรายได้ในครัวเรือน ในครัวเรือนคนงานที่เพิ่งเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงาน ครัวเรือนประเภทนี้มีโครงสร้างครอบครัวมักจะประกอบด้วยสามี ภรรยาและบุตร ถ้าหากไม่มีคนชราอยู่ด้วยภรรยามักจะอยู่บ้านเลี้ยงดูบุตร ดังนั้นค่าจ้างของสามีจึงเป็นรายได้ของครัวเรือนทั้งหมด เมื่อระดับค่าจ้าง ขั้นต่ำที่ได้รับต่ำมากไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของครัวเรือน จึงผลักดันให้แรงงานสตรีและเด็กออกสู่ ตลาดแรงงานเพื่อหารายได้

2. ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นต้นทุนการผลิตของการประกอบการของนายจ้าง การปรับระดับของค่าจ้างขั้นต่ำจึงมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตโดยตรง การปรับตัวของนายจ้างต่อการปรับอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ คือ การเลือกใช้ส่วนผสมของปัจจัยการผลิต โดยการเปรียบเทียบต้นทุนระหว่างแรงงานคน และเครื่องจักรจึงเกิดปัญหาการว่างงานเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่สถานประกอบการตัดสินใจลดจำนวนแรงงานคนลงและใช้เครื่องจักรมากขึ้น ผลกระทบต่อต้นทุนอาจมีผลต่อระดับราคาสินค้าหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเพียงการลดกำไรส่วนเกินของนายจ้างลงอาจไม่มีผลต่อราคาสินค้าเลยก็ได้ แต่อย่างไร ก็ตามการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้วมีผลกระทบต่อราคาสินค้าก็ไม่ได้หมายความว่าจะทำไม่ได้ เพราะเมื่อพิจารณาว่าการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นสิ่งจำเป็นต่อผู้บริโภคก็ควรรับภาระราคาสินค้าที่สูงขึ้นด้วยเช่นกัน

3. ค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นมาตรการของรัฐบาล ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รัฐบาลได้ใช้เป็นเครื่องมือ เพื่อบรรลุเป้าหมายในด้านต่างๆ คือ

- การปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ทำให้กิจการที่ด้อยประสิทธิภาพต้องปรับปรุงการผลิตให้มีประสิทธิภาพ เพื่อดำรงกิจการให้อยู่ได้ นอกจากนั้นในกรณีที่ธุรกิจมีกำไรอยู่แล้วหากต้องการรักษาระดับกำไรที่มีอยู่แล้วเอาไว้ จะต้องพยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การกำหนด ค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นมาตรการอย่างหนึ่งของรัฐบาล ที่สามารถใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต ทางเศรษฐกิจได้

- การกระจายรายได้ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม รัฐบาลใช้ แรงงานขั้นต่ำเป็นมาตรการการกระจายรายได้ โดยพยายามปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงขึ้นตามอัตรา การขยายตัวของผลิตภัณฑ์รวม แนวความคิดเช่นนี้ เกิดจากการพิจารณาเห็นว่าการขยายตัวของรายได้ ประชาชาติเกิดจากการที่สังคมได้ผลิตสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ดังนั้น มูลค่าเพิ่มของรายได้ประชาชาติจึงเป็นผลตอบแทนเมื่อเศรษฐกิจมีการขยายตัว ไม่เช่นนั้นมูลค่าเพิ่มจะตกอยู่กับปัจจัย

การผลิตอื่นๆ ที่ไม่ใช่แรงงานคือ ค่าเช่าและกำไรอันจะทำให้บุคคลเหล่านั้นมีความเป็นอยู่ดีขึ้นในขณะที่แรงงานยังมีความเป็นอยู่เช่นเดิมการกระจายรายได้ของสังคมจึงเลวลง ค่าจ้างจึงเป็นมาตรการอันหนึ่งในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

- การกระตุ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้คนงานมีรายได้เพิ่มขึ้น จึงเป็นการเพิ่มอำนาจซื้อของคนงาน ทำให้อุปสงค์ รวมของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น การขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้จ่ายเงินของคนงานทำให้เกิดผลตามค่าตัวทวี อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

4. บทบาทของค่าจ้างขั้นต่ำต่อระบบค่าจ้างอื่นๆ การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ให้สูงขึ้นเรื่อยๆ อาจเป็นผลเสีย ถ้าหากไม่ทำให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพแรงงาน กล่าวคือ คนงานเห็นว่าค่าจ้างไม่ขึ้นกับผลิตภาพแรงงาน นายจ้างไม่สามารถใช้ค่าจ้าง เป็นเครื่องจูงใจให้เกิดการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานได้

ค่าจ้างเป็นกลไลอันสำคัญประการหนึ่งของระบบเศรษฐกิจในการที่เป็นตัวกำหนดภาวะเศรษฐกิจของประเทศและมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับความเป็นอยู่ ราคาสินค้า และรายได้ของ ประชาชน ดังนั้นนโยบายค่าจ้างของรัฐบาลจึงจำเป็นต้องสอดคล้องกับนโยบายราคาและรายได้ของประชาชน

การกำหนดค่าจ้างกับสถาบันที่เกี่ยวข้อง สำหรับบางประเทศ ในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมนั้นจะใช้วิธีปรึกษาหารือระหว่างผู้ผลิต นายจ้าง รัฐบาล และสหภาพแรงงาน สำหรับกรณีประเทศไทยจะประกอบด้วยผู้แทนจาก 3 ฝ่าย เรียกว่า คณะกรรมการไตรภาคี ประกอบด้วย ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้แนวความคิดใน การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำมีข้อกำหนดในการพิจารณาจากความจำเป็นขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง ความสามารถ ในการจ่ายค่าจ้างและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

มาตรการในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย ดังนี้

1. มาตรการเกี่ยวกับจำนวนคน มาตรการทั่วไปในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของไทย จะเห็นได้จากประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2516 ความในหมวด 1 ข้อ 6 ดังนี้ “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณากำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งลูกจ้างควรได้รับ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดู ตนเองและสมาชิกในครอบครัวอีกสองคน ให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติวิสัย เช่นเดียวกับคนในสังคม แสดงให้

เห็นว่าเมื่อแรกเริ่มกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เน้นมาตรการของค่าจ้างขั้นต่ำ ครอบคลุมข้อกำหนดสามคนคือตัวลูกจ้างและสมาชิกในครอบครัวอีกสองคน อย่างไรก็ตามต่อมาได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำหมวด 1 ข้อ 6 เมื่อ 6 เมษายน 2519 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่ลูกจ้าง คนเดียวควรจะได้รับและสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ มาตรฐานต่อมาจึงเป็นการกำหนดค่าจ้างที่เพียงพอ สำหรับบุคคลเพียงคนเดียว

2. มาตรการการพิจารณาด้านอื่นๆ ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ กฎหมายได้กำหนดให้พิจารณาสิ่งต่างๆ ต่อไปนี้

- อัตราค่าจ้างที่ได้รับอยู่ เปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างที่อื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะเดียวกัน เกณฑ์การพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำโดยคำนึงถึงความยุติธรรม อัตราค่าจ้าง ที่กำหนดจึงต้องคำนึงถึงอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างอื่นๆ ด้วย มาตรฐานของค่าจ้างขั้นต่ำจึงเป็นมาตรฐานของค่าจ้างทั่วไปในระดับเดียวกัน

- อัตราค่าครองชีพ อัตราค่าจ้างที่กำหนดและปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้อยู่ในระดับมาตรฐานที่เพียงพอกับค่าครองชีพ ในทางปฏิบัติการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้อยู่ในระดับมาตรฐานเหมาะสมกับค่าครองชีพ โดยพิจารณาค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเปรียบเทียบกับดัชนีราคาผู้บริโภคซึ่งจะทำให้ทราบค่าจ้าง ที่แท้จริง แนวโน้มการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อรักษาค่าจ้างที่แท้จริงไม่ให้ต่ำลง

- มาตรฐานการครองชีพ มาตรฐานการครองชีพของคนงาน เป็นเกณฑ์ การพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยมีความสัมพันธ์ในทางตรงกับค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในระดับที่เพียงพอสำหรับมาตรฐานการครองชีพของคนงาน มาตรฐานในที่นี้จึงหมายถึง มาตรฐานของ คนงานไร้ฝีมือ มาตรฐานที่นำมาพิจารณา ครอบคลุมมาตรฐานเกี่ยวกับการบริโภค มาตรฐานเกี่ยวกับ ความเป็นอยู่ในปัจจัยสี่ โดยมาตรฐานทางด้านอาหารต้องเพียงพอสำหรับการดำรงชีพขั้นต่ำสุดมิให้เป็นโรค ขาดสารอาหารส่วนมาตรฐานอื่นๆ นอกจากอาหารนั้นต้องขึ้นอยู่ในระดับที่เท่ากับรายได้ขั้นต่ำในสังคม

- ต้นทุนการผลิตมาตรฐานของค่าจ้างขั้นต่ำกับต้นทุนการผลิตนั้น ค่าจ้าง ขั้นต่ำมีความสัมพันธ์ทางตรงกับต้นทุนการผลิต กล่าวคือ เมื่อระดับค่าจ้างขั้นต่ำสูงขั้น ต้นทุนการผลิตก็สูงขึ้นด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากค่าจ้างขั้นต่ำเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขึ้นต่ำจึงพิจารณาต้นทุนควบคู่ไปด้วย

- ราคาของสินค้า ระดับค่าจ้างขั้นต่ำมีความสัมพันธ์ทางตรงกับราคาสินค้าโดยการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต จึงมีผลต่อระดับราคาโดยตรง มาตรฐานของค่าจ้างขั้นต่ำจึงต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ให้เป็นภาระแก่ผู้บริโภคมากเกินไป

- ความสามารถของธุรกิจ โดยพิจารณาจากกำไรของสถานประกอบการระดับค่าจ้างขั้นต่ำจึงมีความสัมพันธ์ตรงกันข้ามกับความสามารถของธุรกิจมาตรฐานของค่าจ้างขั้นต่ำจึงต้องอยู่ในระดับที่ธุรกิจสามารถจ่ายได้

- สภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่น สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมมีความหมายกว้างขวางมาก ในการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงหมายถึงสภาพพื้นที่ ทางภูมิศาสตร์แตกต่างกัน ตามภาวะค่าครองชีพ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้มาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำของไทย มีความแตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นไม่ได้ขึ้นอยู่กับสาขาการผลิต

โดยกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมี 3 ระดับ คือ

1. การกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ เป็นไปตามสภาวะทางเศรษฐกิจ

2. การกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ เพียงพอแต่การยังชีพ

3. การกำหนดค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ พอที่จะทำให้อยู่อย่างสบาย

ปกติอัตราค่าจ้างที่กำหนด เป็นการตกลงกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในอันที่จะกำหนดให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ทางด้านเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลเข้าไปแทรกแซงเข้าไปใน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแสดงให้เห็นว่าอัตราค่าจ้างที่เป็นอยู่ไม่เพียงพอ สำหรับการยังชีพ

ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ผ่านมาจะเป็นการศึกษาวิจัยกฎหมายคุ้มครองแรงงานจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2499 ลงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 พบว่า การใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีปัญหาและอุปสรรค สรุปเป็นประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาข้อกฎหมาย

นาถ ทองสมบุญ (2541, หน้า 39-40) ศึกษาเรื่องการตรวจแรงงาน เฉพาะกรณีการบริหารงานของกรมแรงงานในจังหวัดพระนครและธนบุรี พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการตรวจแรงงานสืบเนื่องมาจากตัวบทกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 เนื่องจาก

1. กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีความซับซ้อนและยากแก่การเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2. กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังมีบทบัญญัติไม่รัดกุมและมีช่องว่างให้นายจ้างหลีกเลี่ยง

3. กฎหมายเปิดโอกาสให้นายจ้างให้ลูกจ้างออกจากงานหรือไล่ลูกจ้าง ออกจากงานได้ตามความพอใจของนายจ้าง

4. กฎหมายคุ้มครองแรงงานไม่มีบทลงโทษโดยตรง กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้ในขณะที่ศึกษา ได้แก่ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 และประกาศกระทรวงมหาดไทย ไม่มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย อีกทั้งระเบียบการตรวจแรงงานของกระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการถึง 4 ขั้นตอน คือแนะนำ คำสั่งให้พบ คำสั่งให้ปฏิบัติ และดำเนินคดี นายจ้างจะไม่มีความเกรงกลัวจะหาโอกาสหลีกเลี่ยง อยู่เรื่อยไป

ชายนำ ภาววิมล (2534, หน้า 157) ศึกษาเรื่องการบริหารและการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 การวิจัยเชิงปฏิบัติแบบมีส่วนร่วมกับการวิจัยเอกสาร การตรวจแรงงาน 5 คน นายจ้าง 47 คน และลูกจ้าง 103 คน พบว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานในมาตรฐานเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมและสมดุลในการทำงานกับทุกประเภทกิจการ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และนายจ้างที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ที่ได้รับข้อยกเว้นไม่ต้องจัดทำทะเบียนเอกสารการจ้างงานและแรงงาน มีลักษณะยืดหยุ่น การตรวจแรงงานมีรายละเอียดค่อนข้างมาก และมีบท ลงโทษไม่เด็ดขาด จึงเป็นอุปสรรคต่อการทำงานของพนักงานตรวจแรงงาน และประการสำคัญ กฎหมาย คุ้มครองแรงงานมีความผิดพลาดทางทฤษฎีคือความไม่สมบูรณ์ของตัวบทกฎหมาย

2. ปัญหาเกี่ยวกับองค์การ

นาถ ทองสมบุญ (2541, หน้า 29-30) ศึกษาเรื่องการตรวจแรงงาน เฉพาะกรณีการบริหารงานของกรมแรงงานในจังหวัดพระนครและธนบุรี พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการตรวจแรงงาน สืบเนื่องมาจากปัญหาเกี่ยวกับองค์กร ดังนี้

1. กองที่รับผิดชอบได้รวมเอางานสำคัญ 2 งาน คืองานคุ้มครองแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งมีหลักการบริหารแรงงานที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง

2. งานหลักบางอย่างที่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่และความรับผิดชอบกลับไม่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดเป็นเฉพาะ เช่น งานป้องกันอันตรายหรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน งานคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก เป็นต้น

3. การตั้งส่วนราชการขึ้นเป็นการภายในเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบ จะเกิดปัญหาทางด้านการบริหารงานบางประการติดตามมาด้วย และการยืมตัวเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในหน้าที่อื่นทำให้อัตรากำลังคนขาดแคลน

4. หน่วยงานที่รับผิดชอบขาดความสมดุลแห่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ เพราะอำนาจวินิจฉัยสั่งการต้องไปตามลำดับขั้น และหัวหน้ากองจะเป็นผู้ตัดสินใจและจัดสรรอัตรากำลังงบประมาณ ตามปริมาณและคุณภาพของงาน และการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ต้องผ่านเรื่องมายังกองเพื่อพิจารณาอนุมัติไม่สามารถจัดหาเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความชำนาญการบริหารงานในระดับสูงมาบริหารงานได้และมีการโยกย้ายอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติงานในตำแหน่งที่สูงขึ้น

ชายนำ ภาววิมล (อ้างถึงใน นาถ ทองสมบุญ, 2541, หน้า 39-40) มองว่า ทรรศนะของหน่วยงานระดับปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงาน ความเป็นอิสระและการใช้ดุลยพินิจของพนักงานตรวจแรงงานไม่มีการควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นระบบ และมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรในการบริหาร ทำให้ขาดข้อมูลสะท้อนกลับที่ทำให้องค์ประกอบด้านต่าง ๆ เกิดปฏิสัมพันธ์ที่มีผลต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

3. ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจแรงงาน

นาถ ทองสมบุญ (2541, หน้า 39-40) ศึกษาเรื่องการตรวจแรงงาน เฉพาะกรณีการบริหารงานของกรมแรงงานในจังหวัดพระนครและธนบุรี พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในการตรวจแรงงาน สืบเนื่องมาจากการตรวจแรงงาน ดังนี้

1. แผนการตรวจแรงงานมิได้มีการกำหนดเป้าหมายและมีการวางแผนตรวจงานที่แน่นอน

2. วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจแรงงาน

- การตรวจแรงงาน มักจะได้รับข้อมูลไม่ตรงกับความเป็นจริงมากนัก เพราะมีเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานเพียงคนเดียว การสอบถามข้อมูลไม่ครบถ้วนอีกทั้งลูกจ้างก็ไม่กล้าให้ข้อเท็จจริง

- ขั้นตอนการตรวจแรงงานไม่เหมาะสม เนื่องจากการกำหนดขั้นตอน การบังคับใช้กฎหมายไว้ 4 ขั้นตอน ซึ่งได้แก่ การแนะนำชี้แจง การออกคำเตือน การออกคำสั่งให้พบ

และ การดำเนินคดี แต่ละขั้นตอนจะห่างกันประมาณ 7-10 วัน และอย่างช้าไม่เกิน 30 วัน รวมขั้นตอน การตรวจงานแต่ละแห่งจะต้องใช้เวลาประมาณ 2 เดือนเป็นอย่างน้อย หากต้องตรวจแรงงานหลายครั้ง จะเสียเวลามาก

- การตรวจในกรณีพิเศษในเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย หรือร่างกายของลูกจ้าง ยังไม่มีหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติการควบคุมและการประเมินผลที่มีปัญหา เนื่องจากขาดการวางแผนหลักและแผนปฏิบัติที่ดีดังกล่าวมาแล้ว จึงไม่สามารถประเมินผลการตรวจแรงงานให้บรรลุตามแนวทางที่กำหนดไว้

นาถ ทองสมบุญ (2541, หน้า 29-30) ยังกล่าวถึง การบริหารการตรวจแรงงานว่าองค์กรไม่สามารถจัดกำลังคนให้เหมาะสมกับปริมาณงานและปัญหาเรื่องการขาดแคลนอัตรากำลังคน เช่นเดียวกัน และผู้วิจัยอีกท่านหนึ่ง คือ ชายนำ ภาววิมล (2534, หน้า 157) ได้กล่าวถึงข้อผิดพลาดในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีข้อจำกัด ทำให้ขาดอิสระและความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิผล

4. ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน

สุชาติ ศรีวรกร (2531, หน้า 116) กล่าวถึง อำนาจหน้าที่ของพนักงานปกครองว่าในปัจจุบันฝ่ายปกครองได้เข้ามามีบทบาทในการให้ความคุ้มครองแก่การใช้แรงงานโดยการเข้าไปแทรกแซงการใช้แรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติ แต่ปัญหาผู้ใช้แรงงานยังถูกเอารัดเอาเปรียบจากการทำงาน การตกลงทำสัญญาจ้างแรงงาน ตลอดจนการใช้แรงงานเด็กก็ยังคงมีอยู่และกลับทวีความรุนแรงขึ้น อันเนื่องจากไม่สามารถบังคับได้ กฎหมายแรงงาน ของฝ่ายปกครองอย่างได้ผลประการหนึ่ง

นาถ ทองสมบุญ (2541, หน้า 39-40) ได้ให้ข้อสรุปการวิจัยปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานไว้หลายประเด็น

1. เจ้าหน้าที่ส่วนมากมีพื้นความรู้ส่วนมากจะจบปริญญาตรีทางสังคมศาสตร์ แม้จะมีเจ้าหน้าที่บางคนจบสาขานิติศาสตร์ แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่มีความรู้ และไม่มีประสบการณ์ด้านแรงงานเพียงพอ

2. คุณสมบัติและความประพฤติเจ้าหน้าที่ มีความสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ต้องมีบุคลิกดี เป็นที่น่าเลื่อมใส รู้จักกาลเทศะ และมีความเที่ยงธรรม

3. เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานยังขาดประสบการณ์และความชำนาญ ซึ่งมีสาเหตุเนื่องมาจากถูกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น และผู้ที่มาทำหน้าที่แทนมักเป็นเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ ไม่มีประสบการณ์และต้องทดลองปฏิบัติหน้าที่ถึง 6 เดือน จึงทำให้การตรวจแรงงานลดลง

4. เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานมีจำนวนน้อย ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวน สถานประกอบการที่อยู่ในข่ายการตรวจแรงงาน

5. การปฏิบัติหน้าที่อื่นหรือการยืมตัวไปปฏิบัติงานในหน้าที่อื่น ซึ่งการไปปฏิบัติหน้าที่อื่นหรือไปช่วยราชการ ณ หน่วยงานอื่นเป็นการชั่วคราว ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อยากกลับมาทำงาน ในหน้าที่ความรับผิดชอบเดิม

ชายนำ ภาววิมล (2534, หน้า 157) เห็นว่าพนักงานตรวจแรงงาน มีนโยบายดำเนินงานที่เป็นการแฝงไม่สอดคล้องกับนโยบายหลัก เช่น การผ่อนปรน การใช้ดุลพินิจของพนักงาน ตรวจแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมองว่าความเป็นอิสระและการใช้ดุลพินิจของพนักงานตรวจแรงงานไม่มีการควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ทำให้ขาดข้อมูลสะท้อนกลับที่ทำให้องค์ประกอบต่างๆ เกิดปฏิสัมพันธ์ ที่มีผลต่อการยอมรับและปฏิบัติตามกำหมายคุ้มครองแรงงาน

5. ปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง

นาถ ทองสมบุญ (2541, หน้า 39-40) กล่าวถึง ปัญหาและอุปสรรคใน การตรวจแรงงานที่มีสาเหตุมาจากนายจ้าง ได้แก่

1. นายจ้างส่วนใหญ่เป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็ก และบริหารกิจการ แบบระบบครอบครัว จึงเป็นเหตุให้นายจ้างเล็งเห็นประโยชน์ของตัวเองมากกว่าที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย

2. นายจ้างส่วนมากคิดว่าการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่มีประโยชน์

3. สัญญาจ้างแรงงานที่กระทำเป็นลายลักษณ์อักษรจะจัดทำเฉพาะ สถานประกอบกิจการขนาดใหญ่ สำหรับสถานประกอบกิจการขนาดเล็กต้องจ้างแรงงาน โดยตกลงกันด้วยวาจาและนายจ้างเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการจ้างแรงงานเองทั้งสิ้น และสาระสำคัญในเงื่อนไขดังกล่าว ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งสถานประกอบกิจการมักอ้างว่าไม่มีผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองแรงงาน

6. ปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้าง

นาถ ทองสมบุญ (2541, หน้า 39-40) กล่าวถึง ปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้าง เนื่องจากลูกจ้างมีระดับการศึกษาไม่สูงนักและฝีมือยังไม่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน จึงทำให้ลูกจ้างไม่มีความมั่นคงในการทำงาน เนื่องจากเป็นแรงงานไร้ฝีมือและไม่มีองค์การหรือสหภาพแรงงานที่จะให้ความคุ้มครอง หรือรักษาผลประโยชน์ของลูกจ้างจึงเป็นเหตุให้ลูกจ้างให้ความร่วมมือปกปิดการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องของ นายจ้าง เพราะกลัวว่าจะไม่มีงานทำและลูกจ้างอยากได้ค่าจ้างมากๆ จึง

ยอมทำตามที่นายจ้างต้องการ โดยการปกปิดข้อเท็จจริง และยินยอมให้จัดทำหลักฐานเท็จ ในขณะเดียวกันแนวโน้มการจ้างลูกจ้างหญิง และเด็กเข้าทำงานมีแนวโน้มการจ้างแรงงานสูงขึ้น เพราะปกครองง่าย ค่าจ้างถูก ลูกจ้างกลุ่มนี้จะให้ ความร่วมมือกับนายจ้างปกปิดข้อมูลหรือข้อเท็จจริง เพราะกลัวจะถูกออกจากงาน

นอกจากนี้ จากการศึกษาของ นาถ ทองสมบุญ ยังพบว่า ลูกจ้างไม่ให้ ความร่วมมือในการตรวจแรงงาน เพราะกลัวว่านายจ้างจะให้ออกจากงานจึงจำใจต้องตอบคำถามตามที่ นายจ้างต้องการ คือ บิดเบือนข้อเท็จจริงหรืออีกกรณีหนึ่งลูกจ้างให้ความร่วมมือปกปิดข้อเท็จจริง ด้วยความเต็มใจ ลูกจ้างกลุ่มนี้คือ ลูกจ้างรายวันและลูกจ้างตามผลงาน ซึ่งไม่ได้รับค่าจ้างในวันหยุด ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดแต่ให้ความร่วมมือกับนายจ้างในการลงลายมือชื่อรับเงินค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด

ชายนำ ภาววิมล (2534, หน้า 157) พบว่า ปัจจัยเกื้อหนุนที่ยอมรับและปฏิบัติต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานนอกเหนือจากสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมมีส่วนทำให้ลูกจ้างมีโอกาสเลือกงานที่สามารถให้ค่าจ้างและค่าตอบแทนที่สูงขึ้น ยังพบว่าความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายของนายจ้างและลูกจ้าง ยังมีน้อยมาก อีกทั้ง นายจ้างเองยังมองว่าลูกจ้างไม่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่การงานและมีทัศนคติในเชิงลบเรื่องคุณภาพในการทำงานและความรับผิดชอบของลูกจ้างที่ต่ำกว่ามาตรฐาน หรือความต้องการของนายจ้าง ซึ่งเป็นอุปสรรคที่ทำให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

7. ปัญหาอื่นๆ

นาถ ทองสมบุญ (2541, หน้า 39-40) ได้ให้ผลสรุปจากการวิจัยว่า นอกเหนือจากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย พนักงานตรวจแรงงาน การตรวจแรงงานนายจ้างและลูกจ้างตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ เรื่องการเดินทางไปตรวจแรงงาน ณ สถานประกอบ กิจการ ไม่มีความคล่องตัวเพราะต้องใช้รถโดยสารประจำทางเป็นหลัก

วิเคราะห์ปัญหาการละเมิดกฎหมายของไทย (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2540, หน้า 299-300)

ถึงแม้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ของไทยเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล จะอยู่ในทิศทางที่ถูกต้องและไม่แตกต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วหรือมีระดับการพัฒนาอยู่ในระดับเดียวกับประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมาย

คุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังประสบปัญหาในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายในหลายๆ ด้านด้วยกัน ซึ่งจำเป็นต้องเร่งรัดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปรับปรุงให้ดีขึ้นโดยเร็ว

1. ด้านการคุ้มครองแรงงาน แม้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานจะได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและรัดกุมขึ้นหลายครั้ง เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างและก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อกำหนดบางส่วนที่ยังไม่สามารถคุ้มครองหรือดูแลผู้ใช้แรงงานได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งข้อกำหนดที่มีสภาพการบังคับใช้เป็นกฎหมายอยู่แล้ว ก็ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองลูกจ้าง ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ อันมีสาเหตุมาจากการละเลยหรือการเพิกเฉยของนายจ้าง การไม่ทราบสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างหรือการสมยอมหรือใจของลูกจ้าง ความจำกัดของส่วนราชการเป็นผลให้มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย คุ้มครองแรงงานเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง

2. ด้านแรงงานสัมพันธ์ ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ระบบแรงงานสัมพันธ์ในสถานประกอบการมักจะมีปัญหาอุปสรรค ไม่ราบรื่นหรือมีความขัดแย้งกันอยู่ตลอด ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นทั้งฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง รวมตลอดถึงภาครัฐด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนายจ้างและ ฝ่ายลูกจ้างมีแนวความคิดที่สวนทางกันตลอด ไม่ยอมรับฟังเหตุผลซึ่งกันและกัน ปัญหาส่วนใหญ่มักเกิดจากความพยายามเอาตัวรอดของฝ่ายนายจ้าง กล่าวคือ ในกรณีที่นายจ้างประสบปัญหาด้านการผลิตหรือ ความยุ่งยากทางด้านการเงิน ฝ่ายนายจ้างมักจะเลือกใช้มาตรการปิดกิจการหรือเลิกจ้างลูกจ้าง เพื่อขจัดอำนาจการต่อรองของลูกจ้างหรือลดต้นทุนการผลิต ซึ่งโครงสร้างทุนนิยมของประเทศไทยในปัจจุบันได้ให้อำนาจ ตัดสินใจอย่างเสรีแก่นายจ้างในการเลิกจ้างประกอบกับความอ่อนแอของกระบวนการแรงงานและองค์กรผู้ใช้แรงงาน อีกทั้งนโยบายเปิดเสรีการเลิกจ้างที่ขาดมาตรฐานในการคุ้มครองและการควบคุม

2.1.4 แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

คำว่า “แรงงาน” LABOUR มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน หลายประการดังนี้

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2539, หน้า 5) ให้ความหมายของแรงงานไว้ว่า กำลังคน ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมถึงผู้อยู่ในกำลังแรงงานและไม่อยู่ในกำลังแรงงานที่จะเข้าสู่กำลังแรงงาน ในเวลาใดก็ได้

จินตนา พรพิไลพรรณ และอัญชลี ค้อคงคา (2535, หน้า 5) ให้ความหมายของแรงงานไว้ว่า ในความหมายกว้างๆ หมายถึง การกระทำของมนุษย์ในการผลิต และในการแจกจ่าย

สินค้าและบริการที่ก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ โดยผู้ดำเนินการจะได้รับค่าตอบแทนในการกระทำนั้นๆ ส่วนใน ความหมายที่แคบ แรงงาน หมายถึง ชนชั้นแรงงาน คือผู้ที่ทำงานโดยได้รับผลตอบแทนในรูปค่าจ้างเท่านั้นและไม่รวมถึงผู้ที่มีส่วนร่วมในการผลิตอื่นๆ เช่น ผู้ทำงานส่วนตัว และนักวิชาชีพทั้งหลาย

สุมาลี ปิตยานนท์ (2535, หน้า 1) ให้ความหมายของแรงงาน ไว้ว่า หมายถึง การใช้กำลังการและกำลังความคิดของมนุษย์ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจหมายถึง คนในวัยทำงานทั้งหมดที่เป็นกำลังแรงงาน หรืออาจหมายถึงจำนวนวันหรือชั่วโมง ที่คนจะทำงานได้ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงในทางที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ในระยะเวลาอันสั้น

นิคม จันทรวิทุร (2521, หน้า 9) ให้ความหมายของ แรงงาน ไว้ว่า ในความหมายกว้างคือ คนวัยทำงาน ซึ่งทำงานอยู่หรือกำลังหางานทำ สำหรับคนที่กำลังทำงานอยู่หมายถึง คนทุกอาชีพ ทุกฐานะทุกระดับ ส่วนคนที่กำลังหางาน อาจเป็นคนที่ไม่เคยทำงานเลยหรือคนที่กำลังตกงาน รองงาน ในความหมายแคบ คือ คนที่ทำงานโดยอาศัยค่าจ้างยังชีพหรือที่เรียกว่า ลูกจ้าง ซึ่งอาจเป็นลูกจ้างประจำ หรือชั่วคราวก็ได้

อัมพร วิจิตรพันธ์ (2516, หน้า 4) ให้ความหมายของ แรงงาน ไว้ว่า หมายถึง คนงานหรือลูกจ้างที่ไดรับเงินเดือนและค่าจ้าง แต่ทำงานอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคนอื่น

จากคำนิยามของนักวิชาการที่กล่าวมา “แรงงาน” หมายถึง บุคคลที่เลี้ยงชีพตัวเองโดยอาศัยค่าจ้าง เงินเดือน และรายได้อื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการประกอบอาชีพใดๆ ก็ตาม

ความหมายของการคุ้มครองแรงงาน

สุดาศิริ วศวงศ์ (2538, หน้า 59) ให้ความหมายของการคุ้มครองแรงงาน ไว้ว่า หมายถึง การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ ในการใช้แรงงานของลูกจ้าง โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกนายจ้างใช้งานจนเกินสมควร เพื่อขจัดความเดือดร้อนของคนงานในระบบอุตสาหกรรม จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานขึ้น เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานให้ผลและลดปัญหาด้านแรงงานลง

จินตนา พรพิไลพรรณ และอัญชลี ค้อคงคา (2535, หน้า 235) ได้กล่าวไว้ว่า การคุ้มครองแรงงาน เป็นเรื่องที่กว้างขวางมาก ไม่เฉพาะแต่การออกกฎหมายและการดำเนินการโดยรัฐเท่านั้น แต่รวมถึงการดำเนินการโดยลูกจ้างหรือนายจ้างเอง เพื่อให้ลูกจ้างมีสภาพการทำงานที่ดีและให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างยุติธรรม

เทียน อัชกุล (2513, หน้า 23) ได้กล่าวไว้ว่า การคุ้มครองแรงงาน คือ การดำเนินการเพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรมและมีความเหมาะสม คือ ให้คนงานที่หาเลี้ยงชีพด้วย

การรับจ้าง ได้ทำงานด้วยความปลอดภัย มีการเสี่ยงอันตรายน้อยที่สุด มีสถานที่ทำงานที่ถูกสุขลักษณะ มีเวลาทำงานแต่พอควรได้รับความเป็นธรรมในการจ่ายค่าจ้างและต่อตอบแทนการทำงานอย่างอื่น ตลอดจน มีหลักประกันความมั่นคงในการทำงาน

จากคำจำกัดความของนักวิชาการที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่าการคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานของลูกจ้าง เพื่อคุ้มครองลูกจ้างให้มีการใช้แรงงาน อย่างเป็นธรรมและมีความเหมาะสม โดยการดำเนินการดังกล่าว อาจเป็นไปในลักษณะของการออกกฎหมายและดำเนินการโดยรัฐหรือการดำเนินการโดยลูกจ้างหรือนายจ้างเองก็ได้

การยึดหลักเสรีภาพในการทำสัญญาจ้างแรงงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านการใช้แรงงาน เพราะลูกจ้างขาดความเสมอภาคขั้นพื้นฐานในการทำสัญญาเนื่องจากมีความรู้ที่ด้อยกว่า การทำสัญญาจึงมักเป็นไปตามความต้องการของนายจ้าง ประกอบกับนายจ้างผู้ลงทุนต้องการให้ได้กำไรมากที่สุดจึงจำเป็นต้องลดต้นทุนการผลิตลง แรงงานจึงถูกใช้อย่างไม่มีขอบเขต สุขภาพและความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย ของลูกจ้างไม่ได้รับการเอาใจใส่ การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานก็น้อยกว่าที่ควรจะเป็น (กมลชัย รัตสกาววงศ์, 2325, หน้า 228) โดยเฉพาะแรงงานหญิงและเด็ก สามารถให้ค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้เนื่องจากผู้หญิงและเด็กปกครองง่ายไม่ค่อยมีปากมีเสียง สภาพการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรม ของประเทศตะวันตกในคริสตศตวรรษที่ 18-19 โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศษมีสภาพที่น่าเศร้ามากๆ เด็กๆ ถูกใช้ทำงานอย่างทารุณ สภาพในโรงงานไม่ถูกอนามัยลูกจ้างต้องทำงานในสถานที่มืดทึบ สกปรก อากาศไม่ถ่ายเท ลูกจ้างต้องทำงานโดยไม่มีเวลาพักผ่อน และได้รับอันตรายจากเครื่องจักรอยู่เสมอ ความไม่ยุติธรรมทางสังคมที่ลูกจ้างได้รับนี้ ทำให้เกิดแรงผลักดันทางสังคมให้ประเทศอังกฤษและยุโรปต้องออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยเริ่มจากการคุ้มครองแรงงานเด็กก่อน ขณะเดียวกันลูกจ้างก็พยายามร่วมกัน ก่อตั้งสหภาพแรงงานขึ้นเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของพวกตนด้วย (จินตนา พรพิไลพรรณ และอัญชลี ค้อคงคา, 2535, หน้า 232-233)

นอกเหนือจากเหตุผลดังกล่าวแล้วการที่ประเทศไทยซึ่งกำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานเป็นผลมาจากอิทธิพลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ซึ่งมีชื่อย่อว่า ไอ แอล โอ (นิคม จันทรวิทุร, 2531, หน้า 1-3) องค์การดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม2462 (ค.ค. 1919) จนถึงปัจจุบันอายุเกือบ 83 ปีแล้ว และเป็นองค์การระหว่างประเทศองค์การเดียวที่ยืนหยัดฝ่าคลื่นลมมาจนถึงปัจจุบันได้ทั้งๆ ที่เป็นองค์การที่ตั้งคู่กันมา คือ สันนิบาตชาติได้ถูกยกเลิกไปและเมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น องค์การแรงงานนี้จึงกลายเป็นองค์การชำนัญพิเศษองค์การแรกของสหประชาชาติองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ได้ถือว่าเป็นองค์การที่เน้น เรื่องนโยบายและปัญหาแรงงานสังคมมากที่สุด บทบาทขององค์การนี้ได้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางสังคมแก่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกที่เป็นสมาชิก ใครๆ ก็ตามที่ทำงาน 8 ชั่วโมงในขณะนี้หรือมีค่าจ้างตามสมควร มีสิทธิในการลาประเภทต่างๆ มีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่เลวเกินไป ตลอดจนไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และแม้กระทั่งสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานควรต้องสำนึกบุญคุณขององค์การนี้ไม่มากก็น้อย เพราะสิ่งต่างๆ ที่กล่าวข้างต้นเป็นเรื่องพื้นฐานที่องค์การแห่งนี้ได้กำหนดไว้ และมีอิทธิพลทำให้ประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะพัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนาได้กำหนดแนวนโยบายทางด้านสังคมขึ้นใช้กับประชาชนในชาติของตน อิทธิพขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นไม่ได้จำกัด แต่เพียงการที่ประเทศหนึ่งได้ยอมรับข้อเสนอแนะหรือให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาแต่เพียงอย่างเดียว แต่หลายๆประเทศ ได้ร่างกฎหมายหรือแนวนโยบายทางด้านสังคมโดยยึดหลักการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดเอาไว้ไม่มากก็น้อย

จุดมุ่งหมายของการคุ้มครองแรงงาน

จินตนา พรพิไลพรรณ และอัญชลี ค้อคงคา (2535, หน้า 238) กล่าวว่า การคุ้มครองแรงงานมีจุดมุ่งหมายอยู่ 4 ประการ คือ

1. คุ้มครองเพื่อให้เกิดความมั่นคงแก่ คนงาน นายจ้าง หรือลูกจ้างไม่ต้องการที่จะดำรงชีวิตอยู่ไปวันหนึ่งๆ โดยไม่รู้ว่าจะเกิดอะไรขึ้น นายจ้างควรจะให้ลูกจ้าง คนงาน รู้ว่ามีหลักประกันที่ แน่นอนจะไม่ถูกออกจากงาน จะได้รับค่าจ้างเมื่อถึงเวลาจ่ายค่าจ้าง ส่วนนายจ้างรัฐบาลจะต้องให้ความมั่นใจว่า เมื่อผลิตออกมาจะต้องมีตลาดขาย และสินค้าได้รับการคุ้มครอง

2. คุ้มครองเพื่อให้สภาพการทำงานดี ถูกสุขลักษณะ อากาศถ่ายเทได้สะดวก มีแสงสว่างที่เพียงพอ มีน้ำดื่มที่สะอาดในโรงงาน ฯลฯ

3. คุ้มครองเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน

4. คุ้มครองเพื่อให้เกิดสวัสดิการ เช่น การได้รับความช่วยเหลือ เมื่อประสบอุบัติเหตุในการทำงาน เป็นต้น

นิคม จันทรวิทุร (2530, หน้า 6-8) กล่าวว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีจุดมุ่งหมายดังนี้

1. เพื่อให้คนงานได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม เนื่องจากแต่เดิมการคุ้มครองแรงงานอาศัยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการจ้างแรงงานเป็นหลักสำหรับ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ต่อมามีคนทำงานมากขึ้น มีปัญหาคนทำงานหนัก มีชั่วโมงการทำงานนาน ได้รับค่าจ้างต่ำ นายจ้างมุ่งหวังให้ได้ผลผลิตสูง ไม่เอาใจใส่สภาพ

การทำงาน และความเป็นอยู่ของคนงาน ทำให้คนงานได้รับความยากลำบาก รัฐบาลจึงเข้าแทรกแซงเพื่อออกข้อกำหนดในการคุ้มครองแรงงานให้ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเหมาะสม ไม่ขัดต่อศีลธรรมและมนุษยธรรม

2. เพื่อผลทางด้านเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงานเป็นทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค เมื่อผู้ใช้แรงงานมีรายได้ดี ก็สามารถนำรายได้ไปซื้อเครื่องอุปโภค บริโภค ก่อให้เกิดการเพิ่มกำลังซื้อทำให้เศรษฐกิจดีมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น อันเป็นวงจรทางเศรษฐกิจ ทำให้การเพิ่มผลผลิตและอำนวยประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ ส่วนรวม

3. เพื่อสันติสุขในทางอุตสาหกรรม และรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม การทำงานในการผลิตย่อมมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น ข้อพิพาทบางอย่างมีผลกระทบต่อส่วนรวม กฎหมาย คุ้มครองแรงงานจึงบัญญัติยับยั้งและควบคุมมิให้มีการนัดหยุดงานในกิจการที่คำนึงถึงความสงบและ ความมั่นคงของส่วนรวม

4. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของชาติ เมื่อมีการนำไปใช้ประโยชน์ในทางที่ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพก็จะช่วยให้ผลผลิตส่วนรวมของชาติเพิ่มขึ้น

สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540, หน้า 278) กล่าวว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

1. กำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานขั้นต่ำที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้าง

2. เป็นการรับรองสิทธิประโยชน์ขึ้นพื้นฐานที่ลูกจ้างพึงได้รับจากนายจ้าง

3. เป็นการกำหนดทิศทางการบริหารการคุ้มครองแรงงานของชาติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

วิธีการคุ้มครองแรงงาน

จินตนา พรพิไลพรรณ และอัญชลี ค้อคงคา (2535, หน้า 234-235) ได้แบ่งวิธี การคุ้มครองแรงงานเป็น 2 วิธีใหญ่ๆ คือ

1. วิธีใช้กฎหมายโดยตรงหรือวิธีการที่กำหนดโดยกฎหมาย หมายถึง การที่รัฐ เป็นผู้ดำเนินการคุ้มครองโดยกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับต่างๆ กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้ แรงงานไว้ และมีเจ้าหน้าที่ของรัฐออกตรวจตราไม่ให้มีการใช้แรงงานต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายแรงงานกำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน

2. วิธีที่ไม่เป็นกฎหมายโดยตรง เช่น

2.1 สัญญาจ้างแรงงาน เป็นสัญญาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นมาตรการอันหนึ่งที่ช่วยในการคุ้มครองแรงงาน เพราะทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต่างมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขในสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งสัญญาจ้างแรงงานจะต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2.2 สหภาพแรงงาน เป็นองค์การที่ลูกจ้างร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครอง การทำงานของลูกจ้าง เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานด้วยวิธีการร่วมเจรจาต่อรองเพื่อหาทางส่งเสริมสภาพ ความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้ดีขึ้น

การคุ้มครองแรงงานโดยกฎหมาย

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดให้การคุ้มครองแรงงาน แก่ลูกจ้าง เพิ่มขึ้นไปจากการคุ้มครองทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นักวิชาการได้ให้ความหมายของการคุ้มครองแรงงาน ไว้ดังนี้

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2540, หน้า 277) กล่าวว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หมายถึง บทบัญญัติหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงาน โดยทั่วไปจะมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการใช้แรงงานทั่วไป อันเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวันและเวลาทำงานปกติ เวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และวันลา การใช้แรงงานหญิงและเด็ก ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด การเลิกจ้าง และค่าชดเชยอันเนื่องมาจากการเลิกจ้าง การควบคุมตรวจสอบและการจัดสวัสดิการเกี่ยวกับสุขอนามัย และความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง

สุดาศิริ วศวงศ์ (2538, หน้า 59) ได้กล่าวไว้ว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หมายถึง การที่รัฐได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานขึ้น ส่วนใหญ่เป็นข้อปฏิบัติที่นายจ้างจะต้องจัดให้แก่ลูกจ้างเป็นสภาพการจ้างงานขั้นต่ำสุด

เอกพร รักความสุข (2541, หน้า 10) กล่าวไว้ว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง บัญญัติถึงสิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างได้รับความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยที่ดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้แรงงานเกิดประโยชน์สูงสุดแก่นายจ้างลูกจ้าง

เกษมสันต์ วิลาวรรณ (2529, หน้า 139) กล่าวไว้ว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หมายถึง กฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐาน

ขั้นต่ำในการใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างได้รับความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยที่ดี ได้รับ ค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร

พรเพชร วิชิตชลชัย (2523, หน้า 29) ได้กล่าวไว้ว่า กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ได้แก่ บทบัญญัติที่วางข้อกำหนดให้นายจ้างปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ในเรื่องสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน ถ้าฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษ

จากคำจำกัดความของนักวิชาการที่กล่าวมา อาจสรุปได้ว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงาน หมายถึง บทบัญญัติหรือข้อกำหนดที่รัฐได้กำหนดขึ้น เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมระหว่าง นายจ้าง ลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงาน และการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน ถ้านายจ้าง ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษตามกฎหมาย

ลักษณะของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่าง ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง (เกษมสันต์ วิลาวรรณ, 2542, หน้า 19) โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้าง การใช้แรงงาน การจัดสถานที่และอุปกรณ์ในการทำงานเพื่อให้ผู้ทำงานมีสุขภาพอนามัยที่ดี มีความปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย ได้รับค่าตอบแทนตามสมควร นายจ้างมีแรงงานในการผลิตหรือบริหารที่คงสภาพในระยะยาวประเทศมีความเจริญทางเศรษฐกิจและความสงบทางสังคม

พวงทอง อมรลักษณานนท์ (2528, หน้า 7-9) ได้จำแนกลักษณะของกฎหมายคุ้มครองแรงงานออกเป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่รัฐตราออกมาเพื่อจัดระเบียบสังคมในการจ้างและการใช้แรงงานในการปฏิบัติตาม แม้จะเป็นเรื่องที่ฝ่ายหนึ่งต้องปฏิบัติ ต่ออีกฝ่ายหนึ่ง (นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้าง) ก็ตาม ก็ยังถือว่าเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อรัฐอยู่ ถ้าไม่ปฏิบัติตามมีโทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับและถือเป็นความผิดต่อรัฐหรือคดีอาญาแผ่นดิน

2. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย การจ้างและการทำงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นสัญญาอย่างหนึ่งตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย นายจ้างและลูกจ้างจะทำสัญญากันอย่างไรก็ได้ หากข้อสัญญานั้นไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ถ้าสัญญาหรือข้อตกลงนั้นขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมาย คุ้มครองแรงงานหรือจะไม่ใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานบังคับ สัญญาหรือข้อตกลงนั้นเป็นโมฆะใช้บังคับต่อกันไม่ได้

3. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายสังคมนิยม เพราะเป็นกฎหมายที่ตราออกมาเพื่อคุ้มครองผู้ทีด้อยกว่าในสังคม เพื่อให้สังคมมีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น

4. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่ไม่คงตัว เป็นกฎหมายที่ผูกไว้กับ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เมื่อฐานะเศรษฐกิจสภาพสังคมหรือระบบทางการเมืองเปลี่ยนแปลงไป กฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ต้องเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

กมลชัย รัตนสกาววงศ์ (2523, หน้า 232-237) ได้แบ่งลักษณะพิเศษของกฎหมายคุ้มครองแรงงานออกเป็น 7 ลักษณะ ดังนี้

1. กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดในรูปของการคุ้มครองมาตรฐานขึ้นต่ำ ในการทำงานเท่านั้น กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุดนายจ้างจะต้องปฏิบัติให้ได้มาตรฐานขึ้นต่ำตามที่กำหนดไว้ ในกฎหมาย

2. การได้มาซื้อสภาพการจ้างซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นการได้มาโดยข้อกฎหมาย เพราะเป็นหน้าที่ที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติ ลูกจ้างไม่จำเป็นต้องยื่นข้อเรียกร้องเพื่อเจรจาต่อรองร่วมแต่อย่างใด

3. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายสังคม บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะในสังคม และบังคับใช้กับประชาชนผู้ซึ่งมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น ถ้าสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะที่บังคับใช้กฎหมายอยู่เปลี่ยนแปลงไป เนื้อหาของกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็จะเปลี่ยนแปลงตาม

4. กฎหมายคุ้มครองแรงงานจะต้องเป็นกฎหมายที่แก้ไขได้ง่าย ในฐานะที่เป็นกฎหมายสังคม ซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

5. กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีทั้งบทบัญญัติที่เคร่งครัด และบทบัญญัติที่ ไม่เคร่งครัด บทบัญญัติที่เคร่งครัดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ไม่สามารถผ่อนปรนได้ ส่วนบทบัญญัติที่ไม่เคร่งครัด อาจขอผ่อนปรนได้ตามสมควร

6. ในกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การโต้แย้งสิทธิของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาทลูกจ้างสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้

7. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นกฎหมายที่เป็นลักษณะบังคับ เอกชนจะตกลงหรือให้ความยินยอมระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง ให้ปฏิบัติต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำไม่ได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยรัฐเป็นผู้ออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เป็นมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน โดยกำหนดเป็น

การบังคับ ให้นายจ้างจัดการให้กับลูกจ้างนั้น โดยทั่วไปแล้วจะกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับเวลาทำงาน ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด เงินทดแทน ค่าชดเชย สวัสดิการ ความปลอดภัย ในการทำงาน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก เป็นต้น การคุ้มครองแรงงานจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจ สังคม จารีตประเพณีของประเทศนั้นๆ แต่โดยส่วนใหญ่จะกำหนด มาตรฐานการใช้แรงงานตามหลักเกณฑ์ที่อยู่ในอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

2.1.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สินินาต บุญเนตร (2541) ได้ศึกษาเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ศึกษาเฉพาะกรณี : การตรวจแรงงานในประเทศไทย ระหว่าง พ.ศ. 2541-2542 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พบว่า การปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีสาเหตุ มาจากปัจจัย 7 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาจากการตีความข้อกฎหมาย 2) ปัญหาที่เกิดจากนายจ้าง 3) ปัญหาที่เกิดจากลูกจ้าง 4) ปัญหาที่เกิดจากพนักงานตรวจแรงงาน 5) ปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการภายใน องค์กรหรือหน่วยงานราชการ 6) ปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ และ 7) ปัญหาด้านอื่นๆ ซึ่งปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาก็โดย แก้ที่ต้นเหตุของปัญหาเหล่านั้น

โสภาคย์ สัมมานนท์ (2544) ได้ศึกษาเรื่อง ปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ของผู้ประกอบกิจการในเขตจังหวัดสระแก้ว พบว่า มีปัญหาต่างๆ ดังนี้ 1) ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 2) การประสบปัญหาในการที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ผู้ประกอบกิจการเกิดความสับสนระหว่าง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์, ผู้ประกอบการไม่ให้ ความสนใจในการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541กำหนดอัตราค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นคนไทยเท่านั้น

2.2 กรอบแนวคิด

จากการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาจึงกำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา ในครั้งนี้ ดังนี้

1. อัตราส่วนร้อยละของสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

ระหว่างปี 2541-2544

2. เปรียบเทียบขนาดของสถานประกอบการที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

- สถานประกอบการที่มีขนาด 1-4 คน
- สถานประกอบการที่มีขนาด 5-9 คน
- สถานประกอบการที่มีขนาด 10-19 คน
- สถานประกอบการที่มีขนาด 20-49 คน

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิด

2.3 คำนิยามศัพท์

การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง หมายถึง การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541 ในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน หมายถึง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หมายถึง สถานประกอบการที่ประกอบไปด้วยกิจการผลิต กิจการค้า และกิจการการบริการ โดยพิจารณาเฉพาะสถานประกอบการที่มีจำนวนพนักงาน คนงาน ไม่เกิน 100 คน

ธุรกิจขนาดกลาง หมายถึง ธุรกิจที่ประกอบไปด้วย กิจการผลิต กิจการค้า และกิจการ การบริการ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง มีต้นทุนการผลิตต่อหน่วยสูง สามารถปรับตัวได้ช้ากว่าธุรกิจขนาดย่อม และเสียเปรียบด้านราคาเมื่อเทียบกับธุรกิจขนาดใหญ่ โดยทั่วไปจะมีการจ้างแรงงานระหว่าง 50-200 คน

ธุรกิจขนาดย่อม หมายถึง ธุรกิจที่ประกอบไปด้วยกิจการผลิต กิจการค้า และกิจการการบริการ ที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง มีความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนกระบวนการผลิตและระบบบริหาร มีต้นทุนต่ำโดยทั่วไปจะมีการจ้างแรงงานไม่เกิน 50 คน

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง อัตราค่าจ้าง ซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกลางเป็นผู้กำหนด หรือ คณะกรรมการค่าจ้างจังหวัดกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการค่าจ้างกลาง แล้วแต่กรณี และเสนอ ให้คณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐาน หมายถึง อัตราค่าจ้างซึ่งคณะกรรมการกลางกำหนด เพื่อใช้เป็น พื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และเสนอให้คณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา