

(ภาพโดย ทรยศ แวหงษ์)



“กรรมกรหนุ่ม” รูปปั้นกรรมกรที่ International Labor Organization กรุงเจนีวา

# คำจ้าง: เรื่องของคนจน\*

นิพนธ์ พัวพงศกร

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

\* ปรับปรุงแก้ไขและตัดทอนจากบทความชื่อเรื่องเดียวกันซึ่งเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการประจำปี ๒๕๒๔ ของคณะเศรษฐศาสตร์ เรื่อง “คลื่นเศรษฐกิจโลกใหม่? ปัญหาและทางรอด” ณ ห้องเอที คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๑๑-๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ น.ส. หฤทัย วรวิชานนท์ และ น.ส. สาวตรี พงษ์ปฎิพัทธ์ นักศึกษาคณะเศรษฐศาสตร์ผู้ช่วยเหลือเก็บข้อมูลและคำนวณสถิติต่างๆ และ น.ส. ภรณ์ภีร์กัญ บัตตะโชติ ผู้ช่วยตัดทอนและเรียบเรียงบทความฉบับนี้ให้

## ๑. ความเบงตัน

สำหรับบุคคลที่ไม่ชอบความเสี่ยงภัย (risk averters) หรือทุกคนที่ไม่มีทุนรอนพอจะประกอบอาชีพอิสระไม่ว่าจะเป็นการค้า การลงทุน หรือการทำไร่ไถนา ค่าจ้างคือรายได้หลักที่จะช่วยให้เขาเหล่านั้นดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุขโดยไม่ต้องเสี่ยงกับชีวิตที่ล้มๆ ดอนๆ หรือล้มลงจากเงาของนายจ้าง ค่าจ้างก็คือเครื่องมือที่นายจ้างใช้ควบคุมพฤติกรรมการทำงานของลูกค้า นายจ้างจะจ่ายค่าจ้างเป็นผลตอบแทนตามความสามารถของลูกค้า แต่เนื่องจากเมื่อมีการผลิตและจ้างงานในรูปของบริษัท หรือที่เรียกว่าทำการผลิตเป็นทีม ย่อมมีลูกค้าที่ต้องการอู่งาน นายจ้างต้องหาวิธีจ่ายค่าจ้างแบบต่างๆ เพื่อป้องกันการทำงาน เช่น จ่ายค่าจ้างเฉลี่ยให้คนงานบางประเภทได้เท่ากับทุกคนโดยคิดลดผลเสียจากการอู่งานของลูกค้าไว้ด้วย ดังนั้นเราจะพบว่าบริษัทโดยยอมให้ลูกค้าอ่านหนังสือพิมพ์ กินกาแฟในที่ทำงาน ใช้โทรศัพท์ของบริษัททุกครึ่งชั่วโมงบุคคล ฯลฯ บริษัทนั้นยอมจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าบริษัทที่แข่งงวดกับการใช้เวลาของลูกค้า

ในสังคมทุนนิยม เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวประสิทธิภาพของแรงงานย่อมสูงขึ้นด้วย ค่าจ้างเฉลี่ยจึงมักจะสูงขึ้นเร็วกว่าอัตราการเพิ่มของระดับราคา แต่ปัญหาสำคัญคือการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยแบบเน้นหนักในด้านอัตราการเจริญเติบโตตลอดสองทศวรรษที่ผ่านมาได้ส่งผลอย่างไรต่อระดับและการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างของแรงงานที่ไร้ฝีมือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้เศรษฐกิจไทยกำลังอยู่ในภาวะผันผวน มีทั้งปัญหาเงินเฟ้อและเศรษฐกิจชะงักงัน (stagflation) การหางานลำบากขึ้น และบางครั้งก็มีปัญหาเงินตึงเกิดขึ้น การศึกษาสภาพการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของแรงงานไร้ฝีมือ จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

การทำงานวิจัยเรื่องค่าจ้างในประเทศไทยมีอยู่อย่างจำกัด อาจเป็นเพราะข้อมูลด้านนี้หาได้ยากเต็มที่ และเมื่อพอหาได้ก็ต้องใช้อย่างระมัดระวัง แต่ผู้เขียนกลับเชื่อว่า การที่นักวิชาการที่ถอยไม่ยอมศึกษาเรื่องค่าจ้างและเศรษฐศาสตร์แรงงานอย่างจริงจัง เป็นเหตุสำคัญทำให้ผู้เก็บสถิติไม่ทราบความต้องการของผู้ใช้ สถิติค่าจ้าง

และแรงงานจึงยังคงอยู่ในสภาพด้อยพัฒนา ยังผลให้ยากต่อการทำวิจัย ฉะนั้นเพื่อลดล้างความเชื่อดังกล่าวบทความฉบับนี้จะครอบคลุมเนื้อหาสาระหลายๆ ด้าน แม้จะมีข้อมูลไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างค่าจ้างในภาคเกษตรกรรม ผู้เขียนหวังว่าประเด็นต่างๆ ที่กล่าวถึงในต้นฉบับจะเป็นเครื่องกระตุ้นให้มีการทำวิจัยในสาขานี้มากขึ้น

ลำดับความของบทความฉบับนี้หลังจากจบความเบงตัน จะเป็นการศึกษาโครงสร้างของค่าจ้างนอกสาขาเกษตรกรรม ซึ่งจะกล่าวถึงแนวโน้มของค่าจ้าง ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆ ระหว่างภาค และระหว่างเพศ ตอนที่สามเรื่องค่าจ้างของข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยจะเน้นเรื่องแนวโน้มของเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการและพนักงานผู้น้อย และจะวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างข้าราชการกับเอกชน ตอนที่สี่กล่าวถึงโครงสร้างค่าจ้างในภาคเกษตรกรรม แนวโน้มของค่าจ้างในภาคต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างค่าจ้างกับราคาข้าวเปลือก ความแตกต่างของค่าจ้างในอาชีพต่างๆ และงานประเภทต่างๆ ในชนบท ตอนที่ห้าจะวิเคราะห์กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำโดยแยกออกเป็นภาคทฤษฎี และทิศทางของผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย ตอนสุดท้ายจะกล่าวถึงทางเลือกของนโยบายค่าจ้างในอนาคต

ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าส่วนใหญ่ได้มาจากการสำรวจของกรมแรงงาน เช่น การสำรวจรายได้และค่าจ้างปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ การสำรวจค่าจ้างในปีต่างๆ สถิติแรงงานปีต่างๆ และการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย เช่น ภาวะการผลิตการลงทุนและการจ้างงานตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ ถึง ๒๕๒๓ การสำรวจโครงสร้างค่าจ้างในประเทศไทยครั้งที่ ๑ ปี ๒๕๒๒/๒๕๒๓ ฯลฯ ราย

๑. นายจ้างก็อยากอู่งานเช่นกัน ถ้าไม่มีเครื่องมือควบคุมเพียงพอ ฉะนั้นเราจึงพบว่าบริษัทใดที่นายจ้างไม่ได้ผลตอบแทนในรูปกำไร (เช่นระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ) ผู้จัดการบริษัทมักอู่งานจนทำให้บริษัทขาดทุน ความของ A. Alchian and H. Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization," *American Economic Review*, 62, (December 1972), pp. 777-795

ละเอียดของข้อมูลเหล่านี้ปรากฏอยู่ที่ตารางภาคผนวกที่ ๑.๑, ๑.๒ และ ๒ ในบทความของผู้เขียนที่เสนอต่อการประชุมสัมมนาวิชาการประจำปี ของคณะเศรษฐศาสตร์ เรื่องคลื่นเศรษฐกิจโลกใหม่? บัญญาและทางรอด

## ๒. แนวโน้มและโครงสร้างค่าจ้างนอกสาขาเกษตรกรรม

การรวบรวมข้อมูลค่าจ้างของหน่วยราชการต่างๆ ไม่เคยกระทำอย่างมีระเบียบ สถิติที่มีอยู่จึงมีปัญหา แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลค่าจ้างส่วนใหญ่ที่มีอยู่เป็นตัวเลขเกี่ยวกับสาขาเกษตรกรรมมีเพียงพอที่จะช่วยให้เราวิเคราะห์ปัญหาค่าจ้างในสาขาดังกล่าวได้ ก่อนอื่นเราจะเริ่มจากการวิเคราะห์แนวโน้มของค่าจ้างใน ๒๐ ปีที่ผ่านมา

### ๒.๑ แนวโน้มของค่าจ้างในภาคเอกชน

ในสองทศวรรษที่ผ่านมา กำลังแรงงานนอกสาขาเกษตรกรรมได้สูงขึ้นจากร้อยละ ๑๗.๗ ของกำลังแรงงานทั่วประเทศ ในปี ๒๕๐๓ มาเป็นร้อยละ ๒๖ ในปี ๒๕๒๓ ขณะเดียวกันสัดส่วนของแรงงานประเภทลูกจ้างก็เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอจากร้อยละ ๑๑.๘ ของกำลังแรงงานทั้งหมดในปี ๒๕๐๓ มาเป็นร้อยละ ๒๕ ในปัจจุบัน และสัดส่วนของแรงงานประเภทอาชีพอิสระ (self-employed) ก็เริ่มลดลง ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการพัฒนาสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลให้การจ้างงานนอกสาขาเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นค่อนข้างรวดเร็วในอดีตที่ร้อยละ ๕ จึงสูงกว่าอัตราเพิ่มของการจ้างงานสาขาเกษตรกรรมจากข้อมูลที่น่าเสนอต่อไป เราจะพบว่าในช่วงทศวรรษแรกของการพัฒนาประเทศ (ระหว่าง ๒๕๐๓-๒๕๑๓) ค่าจ้างของแรงงานทุกประเภทแทบจะไม่มีแนวโน้มสูงขึ้น ค่าจ้างที่แท้จริงเพียงจะมีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อยหลังปี ๒๕๑๖ เป็นต้นมา

๒.๑๑ ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานทุกประเภท จากตารางที่ ๒.๑ จะเห็นได้ว่า เงินได้ (earnings) ต่อชั่วโมงของแรงงานทุกประเภท<sup>๒</sup> ในหมวดอุตสาหกรรมเฉลี่ยประมาณ ๓.๕๐ บาท ในช่วง ๒๕๐๕-๒๕๑๓ โดยเคลื่อนไหวอยู่ระหว่าง ๓.๒๓ บาท ถึง ๓.๗๕ บาท เมื่อคิดอัตราค่าจ้างที่แท้จริงโดยปรับข้อมูลด้วยดัชนีราคาสิน

ค้าผู้บริโภคในกรุงเทพฯ จะพบว่าค่าจ้างที่แท้จริงในระยะดังกล่าวไม่มีการเปลี่ยนแปลงเลย แต่หลังจากปี ๒๕๑๓ ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเริ่มสูงขึ้นเร็วกว่าอัตราการเพิ่มของระดับราคาสินค้า ทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงเริ่มสูงขึ้น เช่น ในช่วง ๒๕๐๕-๒๕๑๔ เงินได้เฉลี่ยของสาขาหัตถอุตสาหกรรมสูงขึ้นเพียง ๑.๕% ในขณะที่ช่วง ๒๕๑๐-๒๕๑๔ หรือ ๒๕๐๕-๒๕๑๖ อัตราเพิ่มจะกลายเป็น ๒๑.๘% และ ๔๓.๒๕% ตามลำดับ แสดงว่าอัตราค่าจ้างที่แท้จริงมาเริ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วหลังวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ๒๕๑๖

สำหรับค่าจ้างในสาขาอื่น ๆ นั้น ถ้าพิจารณาอัตราการเปลี่ยนแปลงตลอดช่วง ๒๕๐๕-๒๕๑๖ หรือ ๒๕๑๐-๒๕๑๖ จะมีแนวโน้มลดลงทุกสาขา เช่น ในช่วง ๒๕๐๕-๒๕๑๖ อัตราค่าจ้างที่แท้จริงในสาขาการก่อสร้าง ร้อยละ ๑๐.๔๒ แต่ถ้าพิจารณาช่วง ๒๕๑๐-๒๕๑๖ ค่าจ้างที่แท้จริงกลับลดลงถึงร้อยละ ๑๔ ส่วนสาขาบริการและก่อสร้าง อัตราค่าจ้างที่แท้จริงในระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๖ ลดลงร้อยละ ๒๑.๑ และ ๓๗.๓ ตามลำดับ อย่างไรก็ตามถ้าแบ่งช่วงเวลาดังกล่าวออกเป็นสองช่วงจะพบว่าอัตราค่าจ้างที่แท้จริงในสาขาบริการและก่อสร้างสูงขึ้นในช่วงก่อนเกิดวิกฤตการณ์น้ำมัน คือ ปี ๒๕๐๕-๒๕๑๔ (หรือ ๒๕๑๐-๒๕๑๔) แล้วจึงมาลดลงในระยะหลังปี ๒๕๑๔ นอกจากนี้เรายังพบอีกว่าค่าจ้างที่แท้จริงในสาขาต่างๆ ยกเว้นหัตถอุตสาหกรรมเริ่มลดลงหลังปี ๒๕๑๔ อย่างไรก็ตามเราจะสรุปว่าในช่วงเวลาดังกล่าวค่าจ้างที่แท้จริงในสาขาต่างๆ มีแนวโน้มลดลง คงไม่ถูกต้องนักเพราะสถิติที่แสดงในตารางที่ ๒.๑ นั้น ได้มาจากแหล่งข้อมูลหลายแหล่ง ขอบเขต และจำนวนตัวอย่างที่สำรวจก็แตกต่างกันทำให้ตัวเลขค่าจ้างสูงๆ ต่ำๆ อย่างไม่มีแบบแผน อย่างดีที่สุดเราอาจสรุปแบบเข้าข้างตัวเองว่าค่าจ้างที่แท้จริงในสาขาต่างๆ ยกเว้นหัตถกรรมและก่อสร้าง คงจะไม่เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง ๒๕๐๓-๒๕๑๖ แต่ค่าจ้างที่แท้จริงในสาขาหัตถอุตสาหกรรม น่าจะมีแนวโน้มสูงขึ้นโดยเฉพาะหลังปี ๒๕๑๖ ส่วนค่าจ้างที่แท้จริงในสาขาก่อสร้างในช่วงเวลาดังกล่าวอาจลดลง แม้จะใช้ค่าจ้างในปี ๒๕๑๓ ซึ่งเป็นปีตัวเลขค่าจ้างต่ำสุดเป็นฐาน

๒ หน่วยงานทุกประเภท หมายถึง หน่วยงานมีฝีมือ หน่วยงานไร้ฝีมือ หน่วยงานที่ได้ค่าจ้างเป็นรายวัน รายงาน รายสัปดาห์ และรายเดือน

ตารางที่ ๒.๑

เงินได้เฉลี่ยต่อชั่วโมงของแรงงานนอกสาขาเกษตรกรรม ๒๕๐๕-๒๕๑๕  
(บาทต่อชั่วโมง)

ปี	หัตถอุตสาหกรรม	การค้า	บริการ	ขนส่ง	ก่อสร้าง	ดัชนีราคา** ฐานปี ๒๕๐๗/๐๘
๒๕๐๕ <sup>๑</sup>	๓.๒๓	๗.๑๔	ไม่มี	๔.๑๖	ไม่มี	๕๖.๕
๒๕๐๖	๓.๔๕	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๕๗.๔
๒๕๐๗ <sup>๒</sup>	๓.๗๕	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๕๕.๓
๒๕๐๘ <sup>๒</sup>	๓.๗๕	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๑๐๐.๒
๒๕๐๙ <sup>๒</sup>	๓.๒๓	๗.๒๖	๒.๘๒	๔.๐๐	๖.๑๖	๑๐๔.๑
๒๕๑๐ <sup>๓</sup>	๓.๔๒	๘.๓๔	๓.๕๓	๕.๕๕	๘.๕๖	๑๐๘.๒
๒๕๑๑ <sup>๓</sup>	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๑๑๐.๕
๒๕๑๒ <sup>๓</sup>	๓.๓๖	๕.๕๓	๓.๖๘	๔.๒๕	๖.๐๓	๑๑๒.๘
๒๕๑๓ <sup>๓</sup>	๓.๖๖	๖.๔๔	๔.๐๐	๕.๔๕	๕.๖๓	๑๑๓.๗
๒๕๑๔ <sup>๓</sup>	๔.๔๗	๘.๔๖	๕.๓๘	๕.๘๓	๗.๕๖	๑๑๖.๑
๒๕๑๕	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๑๒๐.๗
๒๕๑๖ <sup>๔</sup>	๕.๘๑	๘.๘๕	๕.๕๕	๕.๖๐	๖.๕๕	๑๓๔.๘
๒๕๑๗ <sup>๔</sup>	๗.๕๓	๑๐.๒๕	๕.๘๘	๑๑.๒๑	๗.๗๖	๑๖๖.๒
๒๕๑๘ <sup>๕</sup>	๖.๕๗	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	๑๗๓.๐
๒๕๑๙ <sup>๕</sup>	๘.๗๑	๑๒.๑๓	๕.๒๐	ไม่มี	๕.๐๑	๑๘๑.๕
๒๕๑๕ <sup>๕</sup>	๖.๓๖	๕.๓๐	ไม่มี	ไม่มี	๘.๕๗	๑๘๑.๕

ที่มา : ปี ๒๕๐๕-๒๕๑๔ กัดจาก The World Bank, Thailand: Special Report on Employment, 6961, October 1977, p. 44. ส่วนสถิติปี ๒๕๑๖-๑๕ ได้จากการรวบรวมของผู้เขียน โดยเอาค่าจ้างและเงินค่าล่วงเวลารายเดือนหารด้วย ๒๐๘ ชั่วโมง ที่มาของสถิติแต่ละแหล่งมีดังนี้

- ๑ กรมแรงงาน สถิติแรงงาน การสำรวจรายได้และชั่วโมงทำงาน มิถุนายน ๒๕๐๕
- ๒ กรมแรงงาน สถิติแรงงานและข่าวตลาดการจ้างงาน
- ๓ กรมแรงงาน สถิติแรงงานรายปี ๒๕๑๐-๒๕๑๔ โดยที่ในปี ๒๕๑๐ สำรวจสถานประกอบการนอกสาขาเกษตรกรรมที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไปในกรุงเทพฯ ๗ ธานี สมุทรปราการ นครบุรี และปทุมธานี ส่วนปี ๒๕๑๑ ไม่มีสถิติค่าจ้าง ปี ๒๕๑๒-๒๕๑๔ สำรวจเฉพาะสถานประกอบการในกรุงเทพฯ ๗ และนครบุรี ซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป ดูรายละเอียดของการสำรวจในภาคผนวกที่ ๒

๔ สมหมาย ภาณี และสหาย โครงสร้างของค่าจ้างในอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธันวาคม ๒๕๑๕ ตารางที่ ๑๖ โดยเอาข้อมูลค่าจ้างต่อคนงานในหนึ่งนบหารด้วย ๒๔๕๖ ชั่วโมง

๕ กรมแรงงาน สถิติแรงงานรายปี ๒๕๑๘-๒๕๒๐ โดยใช้อ้อมูลรายได้ต่อเดือน (monthly earnings) หารด้วย ๒๐๐ ชั่วโมง

๖ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ พ.ศ. ๒๕๑๕ ตารางที่ ๑.๑ จำนวนโดยนำเงินได้เฉลี่ยต่อเดือนหารด้วย ๒๐๘ ชั่วโมง

หมายเหตุ : \* เงินได้เฉลี่ยหมายถึงค่าจ้างรวมกับเงินค่าล่วงเวลา เงินโบนัส และผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น อาหาร ที่พัก ฯลฯ

\*\* ดัชนีราคาผู้บริโภคได้จากงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ดูข้อมูลรายภาคภายในภาคผนวกที่ ๓

ในการถือครองกรรมสิทธิ์เปลี่ยนแปลง เราก็คงพบว่าค่าจ้างที่แท้จริงในช่วง ๒๕๑๓-๒๕๑๘ มีแนวโน้มลดลงเล็กน้อย

ถ้าเราพิจารณาตัวเลขค่าจ้างคนงานทุกประเภทในหัตถอุตสาหกรรมหมวดย่อยต่างๆ จะพบว่า ระหว่าง ๒๕๐๖-๒๕๑๘ ค่าจ้างในกิจการโรงสีข้าว การพิมพ์ ยาง และผลิตภัณฑ์ยางเพิ่มขึ้นช้ากว่าหรือใกล้เคียงกับการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค แสดงว่าค่าจ้างที่แท้จริงในกิจการเหล่านี้มีแนวโน้มคงที่หรือลดลง ส่วนในกิจการอื่นๆ เช่น ทอผ้า โรงเลื่อยและไม้อัด กระดาษ แก้วและผลิตภัณฑ์จากแก้ว และอุตสาหกรรมเหล็ก ค่าจ้างที่แท้จริงในช่วงดังกล่าว มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และหลังจากปี ๒๕๑๓ เป็นต้นมาจนถึงปี ๒๕๑๖ ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้นรวดเร็วมาก เช่นค่าจ้างในทุกหมวดหัตถอุตสาหกรรมรวมกันเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๒๕ ในกิจการโรงสีเพิ่มร้อยละ ๑๒๖ ทอผ้าเพิ่มร้อยละ ๑๒ แต่ในขณะเดียวกันดัชนีราคาในช่วงดังกล่าวก็เพิ่มเร็วมากเช่นกัน ดังนั้นค่าจ้างที่แท้จริงของหัตถอุตสาหกรรมหมวดต่างๆ ในช่วงนี้ อาจเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยหรือแทบจะไม่เพิ่มขึ้นเลย<sup>๓</sup>

๒.๑๒ แนวโน้มของค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือ ตัวเลขค่าจ้างที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นค่าจ้างของคนงานทุกประเภท เมื่อตัวเลขดังกล่าวแสดงว่าค่าจ้างที่แท้จริงของคนงานทุกประเภทในช่วง ๒๕๐๕-๒๕๑๓ ไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังนั้นค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือคงจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่ชัดเจนอย่างแน่นอน ถ้าพิจารณาว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวกำลังแรงงานของไทยเพิ่มขึ้นประมาณ ๒.๔% ต่อปี และแรงงานส่วนใหญ่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานใหม่ก็จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ฉะนั้นจึงจำเป็นที่เราจะต้องพิจารณาเฉพาะข้อมูลค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือในช่วงหลังจากปี ๒๕๑๓ เป็นต้นมา

ในระยะหลังๆ ได้มีการสำรวจค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือค่อนข้างสม่ำเสมอ แต่ตัวเลขค่าจ้างในการสำรวจแต่ละครั้งแตกต่างกันมาก ถึงแม้จะเป็นการสำรวจในปีเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากมีเกมเกี่ยวกับค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือ ฯลฯ ในการสำรวจแต่ละแห่งแตกต่างกัน ทำให้ตัวเลขรวมเอาค่าจ้างของคนงานกึ่งฝีมือหรือผสมฝีมือไว้ด้วย เพื่อเป็นการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำเหล่านี้ เราจึงตัดสินใจเลือกตัวเลข อัตราค่าจ้างที่ต่ำที่สุด ถ้าในบั้นปลายมีงานสำรวจหลายงาน นอกจากนั้นเราพยายามเลือกตัวเลข

ชุดใหม่แนวโน้มสูงขึ้น โดยอาศัยข้อมูลจากการรวบรวมของธนาคารโลกในการสร้างตัวเลขของตารางที่ ๒.๒

ค่าจ้างในตารางที่ ๒.๒ ถืออัตราค่าจ้างที่เป็นตัวเงินของคนงานไร้ฝีมือในกรุงเทพฯ ตัวเลขส่วนมากจะไม่รวมผลประโยชน์อื่น ๆ แต่บางตัวอาจรวมเงินค่าล่วงเวลาหรือค่าจ้างของคนงานฝึกหัดงานด้วย ค่าจ้างดังกล่าวเป็นตัวเลขเฉลี่ยแบบตัวกลางเลขคณิต (arithmetic mean)

ถึงแม้ว่าข้อมูลจะมาจากหลายแหล่ง และวิธีการสำรวจแตกต่างกันทำให้ตัวเลขสูง ๆ ต่ำ ๆ ผิดปกติ โดยเฉพาะค่าจ้างในสาขาบริการในช่วงปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ แต่ตารางที่ ๒.๒ ก็สามารถให้ภาพลาง ๆ เกี่ยวกับแนวโน้มของค่าจ้างนอกสาขาเกษตรกรรมในรอบทศวรรษที่ผ่านมาได้

ประการแรก โดยทั่วไปถึงแม้ว่าค่าจ้างที่เป็นตัวเงินจะมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่ค่าจ้างที่แท้จริงเมื่อปรับด้วยดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคไม่มีที่ท่าว่าจะเพิ่มขึ้น แต่กลับมีแนวโน้มลดลงด้วยในปี พ.ศ. ๒๕๑๓ ทั้งนี้เพราะดัชนีราคาในบั้นเพิ่มถึงเกือบร้อยละ ๒๐ แนวโน้มดังกล่าวเป็นจริงในทุกหมวดอุตสาหกรรม

ประการที่สอง การสำรวจในปีหลังๆ พบว่าค่าจ้างที่แท้จริงในกิจการก่อสร้างเริ่มถดถอยตัวสูงขึ้นเท่าเทียมกับสาขาอื่นๆ หลังปี ๒๕๑๘ ถ้าตัวเลขค่าจ้างในสาขาดังกล่าวก่อนปี ๒๕๑๘ เป็นตัวเลขที่ถูกต้อง ก็แสดงว่าอุปสงค์ต่องานก่อสร้างได้ขยายตัวค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับสาขาอื่นๆ ในรอบ ๕ ปีหลังของช่วง ๒๕๑๓-๒๕๑๗ สาเหตุสำคัญแห่งการขยายตัวน่าจะเกิดจากการเติบโตของธุรกิจหมู่บ้านจัดสรรและโครงการก่อสร้างภาครัฐบาล

ประการที่สาม อาจกล่าวได้ว่าคนงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ได้รับค่าจ้างในอัตราที่ใกล้เคียงกัน

๓ ดูรายละเอียดจากตารางที่ ๒.๓ ในนิพนธ์ พัวพงศกร "ค่าจ้าง : เรื่องของคนจน" บทความเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่องคลื่นเศรษฐกิจลูกใหม่? ปัญหาและทางรอด คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๑๑-๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔

๔ แต่ในขณะเดียวกัน เราได้ใช้การสำรวจครั้งหลังๆ มักจะเลยการสำรวจค่าจ้างของคนงานมีฝีมือ และค่าจ้างของคนงานแต่ละเพศ และแต่ละอาชีพ

ตารางที่ ๒.๒  
**อัตราค่าจ้างงานรายชั่วโมง และอัตราค่าจ้างรายวัน จีรณอกสหภาพเกษตรกร ๒๕๑๓-๒๕๒๓**  
 (บาท/วัน)

ปี	หัตถอุตสาหกรรม			การพาณิชย์			บริการ	ขนส่ง	บาทเล็ก	รวมทุกอุตสาหกรรม
	รวม	หม้อ	อาหาร	รวม	ขนส่ง	บาทเล็ก				
๒๕๑๓	๒๐.๓๕ (๕๕.๒๑)	๑๕.๕๕ (๑๖.๓๕)	๒๓.๖ (๒๑.๐๒)	๓๒.๓๗ (๒๕.๕)	-	-	๒๑.๔๕ (๑๕.๕)	๒๖.๕๓ (๒๓.๗)	๒๕.๒๓ (๒๔.๕)	๒๓.๕๕ (๒๑.๐)
๒๕๑๔	๒๒.๖๕ (๑๕.๕)	๑๖.๐๐ (๑๖.๗)	๒๑.๐ (๒๑.๗)	๓๑.๕๑ (๒๗.๕)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	-	-	-
๒๕๑๕	๑๕.๕๕ (๑๖.๑)	๑๖.๕๐ (๑๕.๐)	๒๑.๐ (๒๑.๗)	๒๕.๕๑ (๒๑.๕)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	๒๕.๐๐ (๒๐.๗)	๑๖.๐๗ (๑๓.๓)	๒๑.๒๕ (๑๓.๖)
๒๕๑๖	๒๑.๑๕ (๑๖.๕)	๑๕.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๐ (๑๕.๗)	๓๑.๕๑ (๒๓.๖)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	๒๕.๕๕ (๒๑.๕)	๑๖.๖๕ (๑๓.๑)	๒๑.๕๑ (๑๓.๕)
๒๕๑๗	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๐ (๑๕.๗)	๓๑.๕๑ (๒๒.๒๑)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	๒๖.๕๑ (๒๒.๒)	๑๖.๕๑ (๑๒.๕)	๒๑.๕๑ (๑๖.๕)
๒๕๑๘	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๐ (๑๕.๗)	๓๑.๕๑ (๒๒.๒๑)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	๒๖.๕๑ (๒๒.๒)	๑๖.๕๑ (๑๒.๕)	๒๑.๕๑ (๑๖.๕)
๒๕๑๙	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๐ (๑๕.๗)	๓๑.๕๑ (๒๒.๒๑)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	๒๖.๕๑ (๒๒.๒)	๑๖.๕๑ (๑๒.๕)	๒๑.๕๑ (๑๖.๕)
๒๕๒๐	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๐ (๑๕.๗)	๓๑.๕๑ (๒๒.๒๑)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	๒๖.๕๑ (๒๒.๒)	๑๖.๕๑ (๑๒.๕)	๒๑.๕๑ (๑๖.๕)
๒๕๒๑	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๐ (๑๕.๗)	๓๑.๕๑ (๒๒.๒๑)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	๒๖.๕๑ (๒๒.๒)	๑๖.๕๑ (๑๒.๕)	๒๑.๕๑ (๑๖.๕)
๒๕๒๒	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๐ (๑๕.๗)	๓๑.๕๑ (๒๒.๒๑)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	๒๖.๕๑ (๒๒.๒)	๑๖.๕๑ (๑๒.๕)	๒๑.๕๑ (๑๖.๕)
๒๕๒๓	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๕๕ (๑๕.๗)	๒๑.๐ (๑๕.๗)	๓๑.๕๑ (๒๒.๒๑)	-	-	๑๕.๕๕ (๑๕.๕)	๒๖.๕๑ (๒๒.๒)	๑๖.๕๑ (๑๒.๕)	๒๑.๕๑ (๑๖.๕)

หมายเหตุ : \* ตัวเลขในวงเล็บคือค่าจ้างที่แท้จริง จำนวนโดยใช้อัตราการแลกเปลี่ยนเงินบาทกับเงินดอลลาร์สหรัฐ  
 \*\* หมายถึงข้อมูลจากการสำรวจของธนาคารไทย Thailand : Special Report on Employment, October 1977, p. 49.  
 \*\*\* กรมแรงงาน สหบดีแรงงานประจำปี ๒๕๑๕, ตารางที่ ๑๑.๔

ที่มา : กรมแรงงาน รายงานการสำรวจ(เลือก)ครัวเรือนรายปี ๒๕๑๓-๒๕๑๙ เลือกเฉพาะที่ ๓๗/๒๕๑๓ ตาราง ๑๑ รายเดือนต่อเนื่อง (ตัวเลขคือรวมเงินค่าจ้างและผลประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งปรับโดยบุคคลประจำพื้นที่) นอกเหนือจากเงินเดือนของเงินเดือนค่าจ้างรายเดือน และค่าจ้าง

๒๕๑๕ กรมแรงงาน อัตราค่าจ้างตามประเภทอาชีพ ๒๕๑๕ ตารางที่ ๓ อัตราค่าจ้างแยกตามประเภทอาชีพและอุตสาหกรรม

๒๕๑๕ ๒๕๑๖ รายงานแบ่งประเภทอาชีพ รายงานสหกรณ์การเกษตรปี ๑๕ เล่มที่ ๑๒ ประจำปี ๒๕๑๖ จำนวน ๒๕๑๗ ตารางที่ ๑๑ อัตราค่าจ้างตามประเภทอาชีพและจากทางสำรวจ

๒๕๑๘ (ก) กรมแรงงาน อัตราค่าจ้างรายชั่วโมงของอุตสาหกรรมรวมปี ๒๕๑๘ ตารางที่ ๑๑ อัตราค่าจ้างแยกตามอาชีพ และอุตสาหกรรม ๕.๑ อัตราค่าจ้างแยกตามอาชีพ และอุตสาหกรรม

(ข) กรมพาณิชย์ และสหภาพ گزارشของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ถ้าไม่มีตัวเลขในวงเล็บ)

๒๕๑๙ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ในครัวเรือน ๑๑ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม และรายได้จากรายงานของกรมการเกษตรและสหกรณ์ ๑๑ อุตสาหกรรม ๑๕ ตารางที่ ๑๕ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม

๒๕๒๐ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ในครัวเรือน ๑๑ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม และรายได้จากรายงานของกรมการเกษตรและสหกรณ์ ๑๑ อุตสาหกรรม ๑๕ ตารางที่ ๑๕ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม

๒๕๒๑ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ในครัวเรือน ๑๑ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม และรายได้จากรายงานของกรมการเกษตรและสหกรณ์ ๑๑ อุตสาหกรรม ๑๕ ตารางที่ ๑๕ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม

๒๕๒๒ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ในครัวเรือน ๑๑ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม และรายได้จากรายงานของกรมการเกษตรและสหกรณ์ ๑๑ อุตสาหกรรม ๑๕ ตารางที่ ๑๕ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม

๒๕๒๓ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจค่าจ้างและรายได้ในครัวเรือน ๑๑ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม และรายได้จากรายงานของกรมการเกษตรและสหกรณ์ ๑๑ อุตสาหกรรม ๑๕ ตารางที่ ๑๕ อุตสาหกรรมเกษตรกรรม

มากจนไม่มีความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในอุตสาหกรรมต่าง ๆ ถ้ามีความแตกต่างบ้างก็มักจะเกิดจากชั่วโมงทำงานที่อาจต่างกันเล็กน้อยหรือเกิดจากปัจจัยที่ไม่ใช่ตัวเงินที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกกันว่า factors of nonpecuniary equalizing differences<sup>๕</sup> พิจารณาจากตารางที่ ๒.๒ จะพบว่าค่าจ้างในสาขาขนส่งอาจสูงกว่าสาขาอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากคนงานในสาขาดังกล่าวจำนวนมากต้องมีความรู้สามารถขับรถหรือซ่อมเครื่องยนต์ได้บ้างและสภาพการทำงานนอกจากจะเสี่ยงต่ออุบัติเหตุยังมีชั่วโมงทำงานค่อนข้างมากด้วย

**ประการที่สี่** แม้ค่าจ้างที่แท้จริงจะมีค่าคงที่ แต่ฐานะความเป็นอยู่ของคนงาน คงจะไม่เลวลงมากดังที่คิด เพราะมีหลักฐานว่า คนงานไร้ฝีมือส่วนใหญ่จะได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ จากนายจ้าง เช่น ค่ารักษาพยาบาล อาหาร ที่พัก และเสื้อผ้าเฉลี่ยแล้วในปี ๒๕๑๘ เฉพาะสวัสดิการด้านอาหาร และที่อยู่อาศัย มีมูลค่าประมาณร้อยละ ๒๔ ของเงินเดือนเฉลี่ยทุกหมวดอุตสาหกรรม<sup>๖</sup>

**ประการสุดท้าย** ตัวเลขค่าเฉลี่ยในตาราง ๒.๒ ไม่สามารถให้รายละเอียดแก่เราได้ว่า ลักษณะการแจกแจงค่าจ้างเป็นเช่นไร กล่าวคือ เราไม่ทราบว่ามีคนงานร้อยละเท่าไรที่ได้ค่าจ้างต่ำหรือสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ย ตลอดจนไม่ทราบว่าความแปรปรวนของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมเป็นเช่นไร ประเด็นเหล่านี้จะกล่าวถึงภายหลัง

นักเศรษฐศาสตร์ไทยเชื่อว่า ชาวเป็นสินค้าหลักในการยังชีพ (wage good) ของชนชั้นกรรมกรและชาวไร่ชาวนา<sup>๗</sup> ฉะนั้นราคาข้าวน่าจะมีผลสำคัญในการกำหนดอัตราค่าจ้าง จากการคำนวณสมการถดถอยระหว่างราคาข้าวสาร (ตัวแปรอิสระ) กับราคาค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือ ในช่วง ๒๕๑๓-๒๕๒๒ แม้ว่าค่าสหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองจะอยู่ในระดับ ๐.๗ แต่ปรากฏว่าค่าสัมประสิทธิ์ของค่าจ้างมีความแตกต่างจากศูนย์อย่างมีนัยสำคัญ<sup>๘</sup> ถึงแม้ว่าข้อมูลค่าจ้างเป็นตัวเลขที่ความผิดพลาดในการวัดมากก็ตาม

สาเหตุสำคัญที่ทำให้ค่าจ้างที่แท้จริงของคนงานไร้ฝีมืออยู่ในระดับคงที่ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา น่าจะเกิดจากผลการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดของรัฐบาลนับตั้งแต่การกตราคาข้าวด้วยนโยบายพรเมียมข้าว อัตราข้าวสารรอง และภาษีการส่งออกข้าว<sup>๙</sup> ซึ่งมีผลให้ค่าจ้าง

ในชนบทต่ำเพราะได้มาตรฐานค่าตอบแทนที่ต่ำเกินไปเนื่องจากได้มาตรฐานต่อข้าวเปลือก และค่าจ้างในสาขาการเกษตรย่อมมีอิทธิพลต่อค่าจ้างนอกสาขาเกษตร โดยผ่านขบวนการปรับตัวในตลาดสินค้าและตลาดแรงงาน เช่น การอพยพของคนงานจากชนบทสู่เมือง<sup>๑๐</sup> นอกจากนี้ยังมีนโยบายอื่น ๆ ที่มีผลในทางลบต่อค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรม คือ นโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมและนโยบายกำแพงภาษีสินค้าสำเร็จรูปจากต่างประเทศ<sup>๑๑</sup> ซึ่งส่งเสริมให้มีการนำทุน เครื่องจักร และวัตถุดิบจากต่างประเทศเข้ามาใช้มากผิดธรรมชาติ เพราะโดยเปรียบเทียบแล้วราคาสินค้าทุนจะถูกลง แต่ราคาค่าแรงงานจะกลับสูงขึ้นด้วยผลของนโยบายดังกล่าว

สาเหตุอีกประการหนึ่ง อาจจะเป็นเพราะว่าอุปทานแรงงานในรอบ ๑๐-๑๕ ปีที่ผ่านมาอยู่ในระดับค่อนข้างสูง เนื่องมาจากอัตราเพิ่มของประชากรสูง

## ๒.๒ ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม การศึกษาความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม ระหว่างภาค ระหว่างอาชีพ หรือระหว่างเพศ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เราเข้าใจถึงประสิทธิภาพการ

๕ M. Friedman, **Price Theory**, (Chicago: Aldine Publishing Company, 1976), pp. 224 - 246.

๖ คนงานร้อยละ ๖๘ ได้รับสวัสดิการรักษายาพยาบาล และกว่าร้อยละ ๔๕ ได้รับสวัสดิการอาหารและที่อยู่อาศัย ดู สมหมาย ภาษี และสหทัย ไกรสรสร้างของค่าจ้างในอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ธันวาคม ๒๕๑๘) หน้า ๔๐-๕๔, ๘๓ และตารางที่ ๑.๒

๗ เช่น อัมมาร์ สยามวาลา และเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง รายงานหลักเรื่อง การศึกษานโยบายการตลาดและราคาสินค้าเกษตรกรรม เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ ๒๕๒๓ ตอนที่ ๑.๕ หน้า ๑๐

๘  $W = ๐.๕๖b + ๐.๐๔๓ p$   
โดยที่  $p$  คือราคาขายส่งข้าวสาร ๕% ที่กรุงเทพฯ  
 $w$  คือ อัตราค่าจ้างตามตาราง ๒.๒

$R^2 = ๐.๖๘๘๘$  และ  $t = ๓๑๒.๖$

๙ อัมมาร์ สยามวาลา และสหทัย อังแล้ว ตอนที่ ๑.๕

๑๐ เราจะแสดงหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความเห็นนี้ในตอนที่ ๔ เมื่อเราศึกษาค่าจ้างในภาคเกษตรกรรม

๑๑ ณรงค์ชัย อัครเศรณี การพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย บรรณวิงเงินทุนแห่งประเทศไทย กรุงเทพฯ ๑, ๒๕๒๓



ทำงานของตลาดแรงงาน อันจะเป็นแนวทางสำคัญนำไป  
ทำงานของตลาดแรงงาน อันจะเป็นแนวทางสำคัญนำไป  
สู่การวางแผนนโยบายแรงงานเพื่อช่วยยกระดับสวัสดิการของ  
แรงงานและเพื่อช่วยให้ตลาดมีการผลิตสินค้าและบริการ  
ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สาเหตุที่ค่าจ้างแตกต่างกันระหว่างอุตสาหกรรม  
และ/หรือระหว่างอาชีพ ระหว่างภาค และระหว่างเพศ  
เกิดจาก ๒ สาเหตุใหญ่ ๆ คือ

ก. เกิดจากความแตกต่างระหว่างบุคคลอันเนื่อง  
จากปัจจัยทางเศรษฐกิจซึ่งไม่ใช่ข้อบกพร่องของระบบ  
ตลาด อันได้แก่ การศึกษา ประสบการณ์ความรู้ความ  
ชำนาญจากการฝึกงาน ๑๒ การเข้าและออกจากตลาด  
แรงงานบ่อย ๆ เพื่อมีลูกหรือเลี้ยงลูก ซึ่งทำให้สูญเสีย  
ประสบการณ์ในการทำงาน ๑๓ ปัจจัยที่เมื่อคิดมูลค่าเป็น  
ตัวเงินได้จะทำให้ค่าจ้างระหว่างอาชีพไม่ต่างกัน (equalizing  
differences) ๑๔ เช่นความเสี่ยง ปัจจัยที่ทำให้คนไม่  
อาจแข่งขันได้เสมอภาค (non-competing groups) ๑๕ แรง  
งานบางประเภทมีลักษณะเป็นปัจจัยกึ่งคงที่ (quasi-fixed  
factor) ๑๖ ในสายตาของนายจ้าง แรงงานบางประเภท  
อาจใช้ทดแทนแรงงานอีกประเภทได้ในเวลาจำเป็น ๑๗  
มาตรฐานในการจ้างงาน ๑๘ ข่าวสารตลาดแรงงานไม่  
สมบูรณ์ ๑๙ การย้ายถิ่น หรือการเปลี่ยนงานมีต้นทุน  
สูงไป ๒๐ ฯลฯ

ข. ค่าจ้างที่ต่างกันเกิดจากความบกพร่องของ  
ระบบตลาด เช่น นายจ้างเลือกที่รักมักที่ชัง (Discrimi-  
nation) ไม่ยอมรับคนงานหญิง ๒๐ มีการผูกขาดในการ  
จ้างแรงงาน หรือการขายแรงงาน มีปัญหาการทนายจ้าง

๑๒ หมายถึง ทฤษฎีทุนมนุษย์ (human capital) ดูงาน

๑๒ หมายถึง ทฤษฎีทุนมนุษย์ (human capital) ดูงาน  
ของ G. Becker, **Human Capital** (New York :  
Columbia University Press for NBER, 1964)  
Chapters 2 - 3.

๑๓ S. W. Polachek, “Discontinuous Labor Force  
Participation and Its Effect on Women’s  
Market Earning”, **Sex, Discrimination and the  
Division of Labor**, pp. 90-122.

๑๔ M. Friedman, *op. cit.*, pp. 239-248.

๑๕ M. Friedman, *op. cit.*, pp. 248-250.

๑๖ W. Oi, “Labor as a Quasi Fixed Factor”,  
**Journal of Political Economy**, (December 1962),  
pp. 538-555.

๑๗ M. Reader, “The Theory of Occupational  
Wage Differentials” **American Economic Review**,  
(December 1955), pp. 833-852.

๑๘ *Ibid.*

๑๙ G. J. Stigler, “Information in the Labor  
Market”, **Journal of Political Economy** Supp.,  
(October 1962).

๒๐ L.A. Sjasstad, “The Costs and Returns of  
Human Migration” **Journal of Political Economy**,  
(October 1962), supp., pp. 80-89.

๒๑ G.S. Becker, **The Economics of Discrimination**,  
(Chicago : University of Chicago Press, 1971);  
K. Arrow, “The Theory of Discrimination”,  
in **Discrimination in Labor Market**, ed. by  
Ashenfelter and Rees, pp. 3-33.



ในระบบแบ่งแยกแล้วปกครองตามที่เสนอของนักเศรษฐศาสตร์การเมือง ตลาดแรงงานมีการแบ่งแยกประเภทแรงงาน เช่น ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิ (dual labor market) หรือทฤษฎีการสังกัดตลาดแรงงานที่ระเบียบและความก้าวหน้า (internal labor market) ๒๒

๒.๒๑ ค่าจ้างงานระหว่างอุตสาหกรรม นำเสียด้วยข้อมูลค่าจ้างส่วนใหญ่มีได้ให้ตารางการแจกแจงค่าจ้างของแต่ละอุตสาหกรรม ทำให้เราไม่อาจวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม ในรอบทศวรรษที่ผ่านมาได้โดยละเอียด อย่างไรก็ตามมีงานวิจัย ๒ เรื่อง ซึ่งพอทำให้เราได้ภาพเกี่ยวกับโครงสร้างค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมในปี ๒๕๑๔, ๒๕๑๖ และ ๒๕๑๘ คืองานของณรงค์ชัย อัครเศรณี และสิริลักษณ์ ชุติกุล ๒๓ กิจงานของสมหมาย ภาษี และสหาย ๒๔

ประเด็นแรกที่เราสนใจ จากตารางที่ ๒.๓ คือค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆ มีความแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด เราได้คำนวณค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวน (Coefficient of Variation) ของค่าจ้างเฉลี่ยในแต่ละอุตสาหกรรม และพบว่าค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (คือร้อยละ ๔๑.๔๒ ในปี ๒๕๑๖) เมื่อเทียบกับค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมต่างๆ ในต่างประเทศ เช่นร้อยละ ๑๘.๕๒ ในอินเดียและร้อยละ ๑๑.๒๕ ในไต้หวัน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ๒๕ แสดงให้เห็นว่าค่าจ้างในอุตสาหกรรมของไทยมีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ประเด็นที่สอง ค่าสัมประสิทธิ์ของสาขาหัตถอุตสาหกรรมในช่วง ๒๕๑๖-๒๕๑๘ มีค่าสูง และมีแนวโน้มมากขึ้น แต่เคลื่อนไหวขึ้นๆ ลงๆ ระหว่างร้อยละ ๓๕.๘๕ ถึง ๕๗.๒๘ แสดงว่าค่าจ้างระหว่างหัตถอุตสาหกรรมหมวดต่าง ๆ แตกต่างกันมาก นอกจากนี้ถ้าใช้ข้อมูลจากแหล่งอื่นกลับพบว่า สัมประสิทธิ์มีค่าต่ำเพียงร้อยละ ๒๑.๓๕ เทียบกับร้อยละ ๕๕.๖๓ ถ้าใช้ข้อมูลของสำนักงานสถิติฯ แสดงว่าข้อมูลของสำนักงานสถิติฯ ไม่น่าไว้วางใจนักเพราะปรากฏว่ามีตัวอย่างที่ได้รับเงินเดือนสูงผิดปกติอยู่ในการสำรวจประเด็นที่สาม ค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนของหมวดหัตถอุตสาหกรรมน้อยกว่าค่าของทุกหมวดอุตสาหกรรมตามความคาดหมาย เพราะคนงานในหมวดหัตถอุตสาหกรรมย่อมมีลักษณะ (เช่น ฝีมือ การศึกษา) โดด

เด่นกันมากกว่าลักษณะของคนงานระหว่างหมวดอุตสาหกรรมต่าง ๆ ประเด็นสุดท้าย ถึงแม้ว่าค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนในช่วง ๒๕๑๖-๒๕๑๘ จะมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่จากทวิเคราะห์ของณรงค์ชัย และสิริลักษณ์ โดยการดูอันดับที่ในการจ่ายค่าจ้างระหว่างปี ๒๕๑๖-๒๕๑๖ พบว่า กิจการส่วนใหญ่ที่เคยจ่ายค่าจ้างสูงในตอนต้นของช่วงเวลาดังกล่าว ก็ยังคงจ่ายค่าจ้างสูงในตอนปลายช่วง ๒๖ กิจการที่จ่ายค่าจ้างสูงตลอดเวลามีอาชีพ การทำยาสูบ การประกอบรถยนต์และอะไหล่ เป็นต้น ส่วนกิจการที่จ่ายค่าจ้างต่ำตลอดเวลา คือ การทำขนมปัง โรงงานทอผ้าฝ้าย กิจการย้อมผ้า พิมพ์ลายดอก และกิจการปั้น ด้ายเพื่อใช้ในการทอผ้า เป็นต้น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาค่าจ้างตามหมวดย่อยของสาขาหัตถอุตสาหกรรม พบว่าอันดับการเป็นกิจการที่จ่ายค่าจ้างสูงได้มีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมาก จนไม่อาจสรุปได้ว่ากิจการส่วนใหญ่จะยังคงไว้ซึ่งอันดับเดิมในการจ่ายค่าจ้างเมื่อเวลาผ่านไป ตัวเลขความแปรปรวนที่ได้ เป็นเพียงค่าความแปรปรวนของค่าจ้างของคนงานทุกประเภท การวิเคราะห์ตัวเลขดังกล่าวมีข้อบกพร่องมาก เพราะคนงานที่อยู่ในตัวอย่างการคำนวณย่อมมีฝีมือต่างกัน ทำงานในโรงงานขนาดต่างกัน หรืออาจทำงานร่วมกับบริษัทอื่น ๆ ในสัดส่วนที่ต่างกัน ฯลฯ ซึ่งถ้าจะให้การวิเคราะห์ได้ผลดี ก็ต้องแยกค่าจ้างของคนงานในแต่ละอุตสาหกรรมออกเป็นประเภทต่างๆ ตามลักษณะความแตกต่างของคนงาน แต่การวิเคราะห์ดังกล่าวเป็นเรื่องลำบากทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ ในที่นี้จะกระทำเพียงการแบ่งคนงาน

๒๒ P.B. Doeringer and M.J. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis* (Lexington : Heath, 1971); D.M. Gordon, *Theories of Poverty and Unemployment*, (Lexington : Heath, 1972).

๒๓ N. Akrasanee and S. Chutikul, "Wages Differentials in Manufacturing Industries", *GAMS Discussion Paper*, No. 77-02.

๒๔ สมหมาย ภาษี และสหาย อังแล้ว

๒๕ T. Papola and V.P. Bharadwaj, "Dynamics of Industrial Wage Structure", *Economic Journal*, (March 1970), Table I.

๒๖ Akrasanee and Chutikul, *op. cit.*, table 2.

ออกเป็น ๒ จำพวก คือคณงานมีฝีมือกับคณงานไร้ฝีมือ  
ดังในตารางที่ ๒.๓ ซึ่งสรุปได้ว่า

ก. ค่าสัมประสิทธิ์ของค่าจ้างคณงานไร้ฝีมือใน  
ทุกอุตสาหกรรมสูงเท่าในหมวดหัตถอุตสาหกรรม

ข. ค่าสัมประสิทธิ์ของคณงานไร้ฝีมือจะมีค่า  
ไม่สูงเกินกว่า ๒๐% และมีแนวโน้มลดลงในระหว่างปี  
๒๕๒๑-๒๕๒๓

ค. ค่าสัมประสิทธิ์ของค่าจ้างคณงานมีฝีมือสูง  
กว่าของคณงานไร้ฝีมือ

นอกจากนี้ค่าจ้างเฉลี่ยของคณงานมีฝีมือจะสูง  
กว่าค่าจ้างเฉลี่ยคณงานไร้ฝีมืออยู่ถึง ๒ เท่าตัว จากการ  
คำนวณของนายณรงค์ชัยและสหพพบว่า อัตราส่วนระ-  
หว่างค่าจ้างคณงานมีฝีมือต่อคณงานไร้ฝีมือเท่ากับ ๑.๕๕  
ในปี ๒๕๑๔ และ ๑.๕๖ ในปี ๒๕๑๖ ตัวเลขดังกล่าวใกล้เคียง  
กับผลการสำรวจของกรมแรงงานในปี ๒๕๑๓ เป็น  
ที่น่าสังเกตว่า อาชีพบางอย่างที่ต้องการประสบการณ์ใน  
การทำงานสูง เช่น ช่างทาสี ช่างทำเครื่องมือ และช่าง  
ทำเฟอร์นิเจอร์ อัตราความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของคณ

ตารางที่ ๒.๓  
ค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม รายปี  
(ร้อยละ)

ปี	สัมประสิทธิ์ของคณงานทุกประเภท		สัมประสิทธิ์ของคณงานไร้ฝีมือรายเดือน*	
	หัตถอุตสาหกรรม	ทุกอุตสาหกรรม	หัตถอุตสาหกรรม	ทุกอุตสาหกรรม
๒๕๐๖ ก	๔๔.๕๓			
๒๕๑๐ ก	๔๗.๕๕			
๒๕๑๑ ก	๓๕.๘๕			
๒๕๑๒ ก	๕๗.๒๘			
๒๕๑๓ ก	๔๒.๘๕			
๒๕๑๔ ก	๔๓.๑๑		๔๑.๗๘**	-
๒๕๑๖ ก	๕๕.๖๓		๖๐.๔๔**	-
๒๕๑๖ ข	๒๑.๓๕	๔๑.๔๒	-	-
๒๕๑๗ ข	๒๔.๒๕	๓๖.๒๐	-	-
๒๕๑๘ ข	-	-	๖.๕๕	๑๒.๐๕
๒๕๒๑ ก	-	-	๑๕.๒๗	๒๕.๓๐
๒๕๒๒ ก	-	-	๒๐.๔๕	๒๐.๖๓
๒๕๒๓ ก	-	-	๑๓.๘๑	๑๕.๑๑

ที่มา : (ก) N. Akrasanee and S. Chutikul, "Wages  
Differentials in Manufacturing Industries",  
**CAMS Discussion Paper**, No. 77-02, pp.6,14-16.  
(ข) คำนวณจากงานของ สมหมาย ภาณี และสหพ  
อ้างแล้ว ตารางที่ ๑๖, ๑๗, ๓.๑ และ ๓.๒  
(ค) คำนวณจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้าง  
ค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย ธันวาคม ๒๕๒๓  
ตารางที่ ๖.๓, ๑๗.๓ และ ๑๘.๓

หมายเหตุ : \* ค่าสัมประสิทธิ์ ความแปรปรวนของค่าจ้างคณ  
งานมีฝีมือในปี ๒๕๑๔ เท่ากับ ๔๗.๕๓% และในปี  
๒๕๑๖ มีค่า ๕๕.๖๓% ดู Akrasanee, et. al., op.  
cit., pp. 14-16.

\*\* ถ้าตัดกิจการซึ่งมีเหตุออกจากการคำนวณ ค่า  
สัมประสิทธิ์จะลดลงเหลือประมาณ ๑๐% ของค่าเดิม

งานสองกลุ่มก่อนข้างสูงเกินกว่า ๒ เท่า ส่วนงานประเภทที่ใช้กำลังงาน เช่น กรรมกร หรืองานที่ต้องใช้ความรู้เบื้องต้นในการทำ เช่น ข้างตัดเสื้อ ข้างทอผ้า ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของคนงานสองกลุ่ม จะอยู่ในระดับต่ำ<sup>๒๑</sup>

ประเด็นสุดท้ายที่น่าสนใจ คือ เมื่อค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือระหว่างอุตสาหกรรมแตกต่างกันค่อนข้างมาก อุตสาหกรรมใดจ่ายค่าจ้างสูงสุด และอุตสาหกรรมใดจ่ายค่าจ้างต่ำสุด งานสำรวจของนายสมหมาย ภาชี (ดูตารางที่ ๒.๔ ประกอบ) พบว่าค่าเฉลี่ย (mean) รายวันของกิจการประกันภัย การขายส่ง ผลิตภัณฑ์ของแร่ โลหะอยู่ในลำดับสูงสุด และกิจการที่ให้ค่าจ้างเฉลี่ยรายวันต่ำสุดคือภัตตาคารและโรงแรม กิจการบริการทางสังคมและบริการสันตนาการ ส่วนกิจการที่ให้ค่าเฉลี่ยรายเดือนสูงสุดคือ การก่อสร้าง (เนื่องจากคนงานเหล่านี้อาจเป็นคนงานกึ่งมีฝีมือ) ด้านอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ การไฟฟ้าและก๊าซ ส่วนที่จ่ายค่าจ้างรายเดือนต่ำสุด คือ บริการทางสังคม บริการสันตนาการ การผลิตไม้ ภัตตาคารและโรงแรม ซึ่งเหมือนกับกรณีของการจ่ายค่าจ้างรายวัน

การสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี ๒๕๒๐ ให้ผลแตกต่างไปจากการสำรวจข้างต้น (ดูตารางที่ ๒.๔) แต่อย่างไรก็ตาม การสำรวจทั้งสองครั้งพบว่า กิจการที่จ่ายค่าจ้างต่ำสุดคือภัตตาคารและโรงแรม และกิจการบริการทางสังคมหรือสันตนาการ ซึ่งอาจเป็นเพราะคนงานในกิจการเหล่านี้ได้ผลตอบแทนอื่นๆ พิเศษจากการทำงาน และงานบางอย่าง เช่น งานภัตตาคาร ไม่ต้องการความสามารถพิเศษ อีกทั้งเป็นงานที่ไม่ต้องใช้พลังกำลังมากเท่างานกรรมกรอื่นๆ ด้วย กิจการก่อสร้างขนส่ง และอาหาร น่าจะเป็นงานที่ให้ค่าจ้างสูงสุด เพราะเป็นงานซึ่งผู้ทำต้องมีความสามารถพิเศษไม่มากนัก

การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างที่ดีจะต้องดูสถิติหลายตัว เช่น ค่าเฉลี่ยมัชฌิมฐาน ค่าความแปรปรวน ค่าความเบ้ (skewness) ของการแจกแจงค่าจ้าง เป็นต้น ในตอนนี้จะขอกล่าวถึง ค่าจ้างเฉลี่ยแบบมัชฌิมฐานเท่านั้น

ถ้าเรียงอันดับอุตสาหกรรมจากการจ่ายค่าจ้างโดยใช้ค่าเฉลี่ยแบบมัชฌิมฐานจะให้ผลคล้ายกับกรณีการเรียง

อันดับโดยใช้ค่าเฉลี่ยคณิตศาสตร์ไม่ว่าจะเป็นค่าจ้างรายวันหรือรายเดือน แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

ก. ค่ามัชฌิมฐานของค่าจ้างรายเดือนและรายวันในเกือบทุกอุตสาหกรรมต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยแบบคณิตศาสตร์ (mean) แสดงว่าคนงานกว่าร้อยละ ๕๐ ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างเฉลี่ยแบบคณิตศาสตร์

ข. ค่าจ้างเฉลี่ยมัชฌิมฐานรายวันในทุกอุตสาหกรรม ยกเว้นภัตตาคารและโรงแรม สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย (๒๕ บาท ต่อวันในปี ๒๕๑๘) และค่าจ้างเฉลี่ยมัชฌิมฐานรายเดือนในทุกอุตสาหกรรม ยกเว้นหมวดบริการทางสังคมก็สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (๑๔๐ บาท ต่อเดือน)

อย่างไรก็ตาม ค่าเฉลี่ยมัชฌิมฐานของค่าจ้างรายวันและรายเดือนในหลายอุตสาหกรรมมิได้สูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมากนัก และเนื่องจากค่าจ้างเฉลี่ยของคนกลุ่มใหญ่ที่สุด (mode) ทั้งรายวันและรายเดือนใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำในเวลานั้น แสดงว่า ลักษณะการกระจายของค่าจ้างคงจะเป็นาทางค่าจ้างต่ำ ขวนให้สงสัยว่าความแปรปรวนหรือความเบี่ยงเบน (dispersion) อาจอยู่ในระดับสูง ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นก็แสดงว่าอาจมีคนงานจำนวนไม่น้อยที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำในเวลานั้น

เราอาจจำแนกอุตสาหกรรมออกได้เป็น ๒ พวกใหญ่ๆ โดยการเปรียบเทียบอันดับและความแตกต่างในการจ่ายค่าจ้างแบบรายวัน กับการจ่ายเป็นรายเดือน กล่าวคือ ประเภทแรกเป็นอุตสาหกรรมที่มีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยรายวันและรายเดือนเปรียบเทียบใกล้เคียงกันมาก และมีก็เป็นกิจการที่จ่ายค่าจ้างรายวันสูง แต่ค่าจ้างรายเดือนอยู่ในระดับปานกลาง เช่นในปี ๒๕๑๘ มีกิจการขายส่ง เครื่องดื่มและยาสูบ อาหาร การผลิตกระดาษ และการพิมพ์ เป็นต้น ในปี ๒๕๒๐ มีกิจการก่อสร้างกระดาษและการพิมพ์ ผลิตภัณฑ์เคมี และเหล็ก และผลิตภัณฑ์โลหะ ประเภทที่สองเป็นกิจการที่ค่าจ้างรายวันและรายเดือนเปรียบเทียบแตกต่างกัน ในปี ๒๕๑๘ มีกิจการก่อสร้าง บริการด้านอสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ เหล็ก

๒๑ ดู นิพนธ์ พัวพงศกร อ้างแล้ว ตารางที่ ๒.๑

ตารางที่ ๒.๔  
ค่าเฉลี่ย (mean) และค่ามัธยฐาน (median) ของอุตสาหกรรมต่างๆ

	๒๕๕๙ <sup>ก</sup>							๒๕๕๘ <sup>ข</sup>	
	อันดับ	รายเดือน (บาท/เดือน)			รายวัน (บาท/วัน)			รายเดือน	รายวัน
		mean	median	mode	mean	median	mode	mean	mean
ก่อสร้าง	๑	๑,๔๕๔.๘๑	๑,๓๓๘.๓๕	๒,๐๐๐.๐๐	๓๒.๑๒	๒๘.๘๔	๒๖.๕๕	๑,๐๓๕	๑๔๖.๕๖
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์ และธุรกิจ	๒	๑,๔๘๓.๕๓	๑,๔๐๖.๑๒	๒,๐๐๐.๐๐	๓๓.๓๒	๓๒.๖๓	๓๒.๒๒	-	-
การผลิตก๊าซโลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์	๓	๑,๓๓๓.๘๖	๑,๓๑๑.๘๒	๒,๐๐๐.๐๐	๓๓.๘๓	๒๕.๘๓	๒๓.๓๕	๕๔๓	๓๓.๑๒
การไฟฟ้าและก๊าซ	๔	๑,๓๖๖.๘๘	๑,๒๖๓.๓๕	๒,๐๐๐.๐๐	๓๓.๐๐	๒๘.๖๖	๒๓.๐๐	-	-
อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐาน	๕	๑,๓๐๕.๐๑	๑,๒๕๘.๓๕	๑,๓๕๔.๕๓	๓๔.๘๖	๓๒.๖๘	๒๕.๔๐	๕๔๘	๓๓.๒๘
การผลิตก๊าซจากโลหะ	๖	๑,๒๘๓.๐๕	๑,๑๓๑.๑๒	๒,๐๐๐.๐๐	๔๒.๑๓	๔๓.๕๕	๕๑.๔๔	๕๑๒	๓๕.๖
การขายส่ง	๗	๑,๒๓๐.๘๕	๑,๑๕๕.๒๖	๘๖๘.๘๘	๓๓.๑๕	๓๖.๕๕	๔๓.๐๐	๕๕๕	๓๒.๖
การขายส่งและสถานที่เก็บ สินค้า	๘	๑,๒๘๓.๒๑	๑,๑๕๓.๒๕	๘๖๘.๖๐	๓๒.๑๕	๒๘.๓๖	๒๓.๓๓	๑,๑๕๕	๓๕.๒๘
การผลิตอาหาร เครื่องดื่ม และยาสูบ	๙	๑,๑๓๒.๒๓	๑,๐๕๕.๕๖	๘๖๑.๘๘	๓๕.๕๑	๓๒.๕๒	๔๘.๘๔	๕๘๐	๓๒.๖
การผลิตกระดาษ	๑๐	๑,๑๕๓.๓๐	๑,๐๓๕.๒๓	๘๖๓.๕๕	๓๔.๐๓	๓๑.๑๓	๒๓.๕๓	๑,๐๓๓	๔๐.๓๖
การผลิตเคมีภัณฑ์	๑๑	๑,๑๕๕.๓๔	๑,๐๕๕.๖๓	๘๖๔.๘๘	๓๑.๓๑	๒๘.๖๘	๒๓.๓๒	๕๓๒	๓๓.๖
อุตสาหกรรมอื่น ๆ	๑๒	๑,๑๐๕.๕๒	๑,๐๒๓.๕๕	๘๓๑.๓๑	๓๐.๖๒	๒๕.๘๒	๒๘.๖๔	๑,๐๒๒	๓๕.๓๒
สถาบันการเงิน	๑๓	๑,๑๐๓.๕๓	๕๕๕.๕๕	๘๔๓.๕๑	๒๕.๐๓	๓๐.๘๔	๓๒.๕๕	-	-
บริการส่วนบุคคลและ บริการในครัวเรือน	๑๔	๑,๑๐๕.๕๕	๕๕๕.๓๐	๘๘๕.๕๐	๓๐.๔๘	๒๘.๓๓	๒๓.๖๔	-	-
การประกันภัย	๑๕	๑,๐๓๕.๐๖	๕๓๕.๑๖	๘๖๓.๕๓	๔๓.๖๖	๔๓.๕๐	๔๓.๐๐	-	-
การผลิตสิ่งทอ	๑๖	๑,๑๐๘.๐๖	๕๒๕.๓๑	๘๓๕.๒๕	๓๐.๑๖	๒๘.๓๕	๒๕.๕๓	๕๑๕	๓๕.๘๔
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ ภัตตาคารและโรงแรม	๑๗	๑,๑๓๘.๑๔	๕๕๕.๑๘	๘๓๕.๘๐	๓๐.๑๖	๒๘.๖๕	๒๓.๘๑	๘๓๘	๓๖.๒๒
บริการสนับสนุนการและวัฒนธรรม	๑๘	๑,๐๕๓.๓๔	๘๓๒.๓๕	๘๒๕.๑๒	๒๓.๖๔	๒๔.๐๔	๒๖.๐๑	๕๕๒	๓๐.๓๖
การขายปลีก	๑๙	๕๕๖.๓๓	๘๘๘.๘๕	๘๒๓.๒๕	๒๘.๕๘	๒๓.๔๐	๒๓.๐๓	-	-
บริการทางสังคมและบริการชุมชน	๒๐	๑,๐๘๓.๑๒	๘๑๓.๖๒	๘๓๓.๕๕	๓๑.๔๔	๒๘.๒๔	๒๓.๑๒	๘๕๐	๓๕.๕๖
บริการทางสังคมและบริการชุมชน รวมทุกอุตสาหกรรม	๒๑	๑,๑๒๓.๕๑	๖๕๘.๓๑	๕๒๔.๕๐	๒๘.๓๓	๒๓.๔๐	๒๓.๑๕	-	-
		๑,๑๓๑.๔๐	๑,๐๒๖.๑๐	๘๘๘.๐๐	๓๓.๘๐	๓๐.๔๐	๒๓.๔๐	๕๕๖	๓๖.๓๖

ที่มา : (ก) สมหมาย ภาณุและสหาย อังแล้ว ตารางที่ ๓.๑-๓.๒  
(ข) ธนาคารแห่งประเทศไทย "โครงสร้างค่าจ้าง..." อังแล้ว ตารางที่ ๑๗.๑-๑๗.๒



และผลิตภัณฑ์โลหะ เครื่องจักร และอุปกรณ์ ฯลฯ แต่ในปี ๒๕๒๑ มีอาหาร การขาย กัฏดาการและโรงแรม อโลหะ และเครื่องปั้นดินเผา ฯลฯ

๒.๒๒ สาเหตุของความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรมทุกประเภท การวิเคราะห์หรือเรื่องนอย่างรัดกุมจะต้องกระทำโดยการสร้างสมการดีมานด์และซัพพลายของแรงงานในอุตสาหกรรม อันเป็นระบบสมการเชิงซ้อน<sup>๒๘</sup> (simultaneous equations) ซึ่งต้องอาศัยข้อมูลที่สมบูรณ์ และต้องใช้เวลาในการวิจัยแบบปี ในทันทเรา จะนำผลการสำรวจของงานวิจัยสองเรื่องมาพิจารณาเพื่อหาปัจจัยที่มีความสำคัญในการกำหนดความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม<sup>๒๙</sup>

ปัจจัยแรก คือลักษณะการประกอบการในประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นแบบครอบครัวเป็นส่วนใหญ่ กิจการเหล่านี้มักอยู่ในรูปส่วนบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนที่มีขนาดประกอบการเล็กๆ ไม่ค่อยมีหุ้นส่วนจากต่างประเทศ ฉะนั้น อัตราค่าจ้างในกิจการเหล่านี้จึงต่ำกว่าเฉลี่ย เช่น ประเภทบริการส่วนบุคคลและ ในครัวเรือน ประเภทบริการสังคม ประเภทบริการสันตนาการ กัฏดาการ และโรงแรม การขายปลีก ประเภทการผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ เป็นต้น

ปัจจัยที่สอง อุตสาหกรรมที่มีส่วนสัดของแรงงานหญิง (และเด็ก) ในอัตราสูงจะมีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่าในกิจการที่มีสัดส่วนคนงานชายสูง<sup>๓๐</sup> เช่น การผลิตสิ่งทอ สิ่งถัก เครื่องแต่งกาย หนังสือพิมพ์และผลิตภัณฑ์หนังสือ กิจการประเภทบริการต่างๆ เป็นต้น (ดูตาราง ๒.๘ ประกอบ)

ปัจจัยที่สาม คืออุตสาหกรรมบางประเภทต้องจ้างคนงานที่มีระดับการศึกษาสูงทำให้ต้องจ่าย ค่าจ้างสูงเป็นไปตามทฤษฎีทุนมนุษย์ ตารางที่ ๒.๕ แสดงว่ากิจการที่มีคนงานระดับสูงกว่ามัธยมศึกษาจะจ่ายค่าจ้างในอัตราสูง ส่วนกิจการที่คนงานมีการศึกษาต่ำ ก็จะได้รับค่าจ้างต่ำไปด้วย อนึ่งในกรณีกิจการที่หลุดอุตสาหกรรมที่จ่ายค่าจ้างสูง เป็นกรณียกเว้นเพราะคนงานในกิจการดังกล่าวต้องได้รับการฝึกอบรมใหม่มีความชำนาญในการทำงานเฉพาะ ไม่จำเป็นต้องมีการศึกษาสูง

ปัจจัยที่สี่ กิจการที่ให้สวัสดิการ อาหาร ที่อยู่อาศัยและเครื่องนุ่งห่ม ในสัดส่วนสูงย่อมจ่ายค่าจ้างต่ำ เช่น

กัฏดาการ และโรงแรม การผลิตสิ่งทอ ฯลฯ ในกรณีกลับกันกิจการใดที่ให้สวัสดิการน้อย จะจ่ายค่าจ้างค่อนข้างสูง (ดูตารางที่ ๒.๕)

ปัจจัยที่ห้า คือ ขนาดของสถานประกอบการ จากงานสำรวจของนายแสลง สวงนเรอง และนายสมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย<sup>๓๑</sup> พบว่า แรงงานที่มีฝีมือในโรงแรม อุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้รับอัตราผลตอบแทนเฉลี่ย(เงินเดือน, โบนัส, เงินรางวัล และสวัสดิการต่างๆ) สูงกว่าในโรงงานขนาดย่อมมาก ทว่าจากการสำรวจค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า ค่าจ้างในสถานประกอบการอุตสาหกรรมขนาดต่างๆ มีความแตกต่างกันไม่มากนัก แต่ในกรุงเทพฯ และภาคกลาง สถานประกอบการขนาดใหญ่จะจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่ากิจการขนาดเล็ก ยกเว้นอุตสาหกรรมสิ่งทอซึ่งค่าจ้างในสถานประกอบการทุกขนาดใกล้เคียงกัน และกิจการผลิตภัณฑ์ไม้และเหล็ก พบว่าค่าจ้างในกิจการขนาดเล็กสูงกว่า ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกิจการเหล่านี้มีอัตราส่วนของคนงานฝีมือสูงกว่าในกิจการขนาดกลางและใหญ่<sup>๓๒</sup>

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกมากมายที่มีผลต่อความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างอุตสาหกรรม แต่ขาดข้อ

๒๘ ดูงานของ S. Rosen, "On the Interindustry Wage and Hours Structure", *Journal of Political Economy*, (March/April 1969), pp. 249-273.

๒๙ คำอธิบายในตอนนี้อาศัยเนื้อหาส่วนใหญ่จากงานของสมหมาย ภาษี อังแล้ว หน้า ๓๕-๓๗

๓๐ คนงานหญิงส่วนมากจะทำงานในระดับที่ใช้ฝีมือต่ำกว่าชาย จึงได้ค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่า ดูแสลง สวงนเรอง และสหาย อุตสาหกรรมขนาดย่อมและขนาดกลางในประเทศไทย กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ (เอกสารโรเนียว) ตารางที่ ๔.๓ หน้า ๑๐๐

๓๑ แแสลง สวงนเรอง และสหาย เฟิงอั้ง ตารางที่ ๔.๘ หน้า ๑๐๑

๓๒ เฟิงอั้ง หน้า ๑๐๑-๑๐๓ ข้อสรุปนี้เป็นจริงทั้งในการสำรวจภาวะการผลิตการลงทุนและการจ้างงาน ของธนาคารแห่งประเทศไทย ในปลายปี ๒๕๒๐ และ ๒๕๒๑ และยืนยันอีกครั้ง จากการสำรวจโครงสร้างค่าจ้างแรงงานเมื่อต้นปี ๒๕๒๓



มูลที่นำมาสนับสนุนให้เห็นได้ชัด อาทิเช่น ชั่วโมงทำงานที่ต่างกัน ความพอใจของแรงงานที่มีต่ออาชีพแตกต่างกัน (non-pecuniary factors) ข้าราชการตลาดแรงงานไม่สมบูรณ์ ฝีมือและสุขภาพของสินค้าในแต่ละอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงในระยะสั้น แต่ค่าจ้างยังปรับตัวไม่ทัน ต้นทุนในการจ้างแรงงานประเภทต่าง ๆ ไม่เท่ากัน<sup>๓๓</sup> ฯลฯ

ส่วนรายงานของณรงค์ชัย และศิริลักษณ์ กล่าวถึงสาเหตุแห่งความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างหัตถอุตสาหกรรมต่าง ๆ ซึ่งพบว่า

ก. โรงงานที่มีขนาดใหญ่มีค่าจ้างแก่คนงานฝีมือ และคนงานไร้ฝีมือ สูงกว่าโรงงานขนาดเล็ก ขนาดโรงงานที่ในวัดจากจำนวนคนงาน และมูลค่าผลผลิตต่อบริษัท (Value of Gross Output) เหตุผลสำคัญที่ทำให้โรงงานขนาดใหญ่จ่ายค่าจ้างสูง น่าจะเป็นเพราะอัตราส่วนระหว่างทุนต่อแรงงานในโรงงานใหญ่สูงกว่าโรงงานเล็ก แต่อย่างไรก็ตามอาจมีข้อยกเว้นได้ไม่แน่นอนไป

ข. สัดส่วนระหว่างคนงานหญิงกับชาย กิจการที่จ้างคนงานชายมากย่อมมีค่าจ้างเฉลี่ยต่อคนงานสูงกว่า

ค. บัณฑิตยอกัณฑ์หนึ่งคือ ถ้าใคร กล่าวคือ กิจการใดสามารถกักกันไม่ให้บริษัทอื่นเข้ามาแข่งขันได้ ก็จะทำให้มีกำไรส่วนเกิน และบริษัทนั้นอาจยินยอมจ่ายค่าจ้างแรงงานสูงได้

ง. สัดส่วนการใช้ทุนต่อแรงงาน (capital intensity) ซึ่งวัดด้วยมูลค่าส่วนเพิ่มที่ไม่รวมค่าจ้างต่อคนงานหนึ่งคน จะมีอิทธิพลต่อค่าจ้างในทางบวก เพราะบริษัทที่มีการใช้ทุนสูงนอกจากจะมีโอกาสได้กำไรสูงแล้ว ประสิทธิภาพส่วนเพิ่มของคนงานควรจะสูงกว่าในกิจการที่มีการใช้ทุนต่อแรงงานต่ำ

ท้ายที่สุดของงานวิจัยนี้ พบว่าบริษัทต่างประเทศจ่ายค่าจ้างสูงกว่าบริษัทคนไทย ซึ่งต่างจากงานวิจัยของนายซาร์การ์ (Sarkar) ที่พบว่ากิจการหัตถอุตสาหกรรมที่ชาวต่างประเทศเป็นเจ้าของจะจ่ายค่าจ้างสูงกว่าบริษัทคนไทยถึง ๔๘% ในปี ๒๕๑๔<sup>๓๔</sup>

## ๒.๓ ค่าจ้างระหว่างภาค

ข้อมูลค่าจ้างที่เสนอข้างต้น ส่วนใหญ่เป็นสถิติในกรุงเทพฯ และจังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพฯ ส่วนข้อมูล

ค่าจ้างของแรงงานทุกประเภทในระดับภาคมีอยู่น้อยมาก และคุณภาพไม่ดีนัก เพราะนอกจากตัวเลขจะไม่ได้แบ่งคนงานออกเป็นคนงานฝีมือกับคนงานไร้ฝีมือ<sup>๓๕</sup> ยังมีปัญหาว่าการสำรวจ แต่ละครั้งครอบคลุมอุตสาหกรรมไม่หมดทุกอุตสาหกรรม หรือบางครั้งจำนวนตัวอย่างในบางหมวดอุตสาหกรรมก็มีน้อยมาก

อย่างไรก็ตาม สถิติที่พบ แสดงว่าค่าจ้างในกรุงเทพฯ อยู่ในระดับสูงสุด รองลงมาคือภาคกลาง ภาคใต้ ภาคอีสาน และภาคเหนือ ตามลำดับ

สถิติที่พอจะนำมาวิเคราะห์ได้คือ สถิติค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือโดยเฉพาะสถิติในปี ๒๕๒๑-๒๕๒๓ รวบรวมโดย ธนาคารแห่งประเทศไทย แม้จำนวนตัวอย่างจะไม่มากนักก็ตาม ตารางที่ ๒.๖ พบว่า

ก. ในระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๒๓ โครงสร้างค่าจ้างไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก อุตสาหกรรมหรือภาคที่เคยจ่ายค่าจ้างสูงก็ยังคงจ่ายสูงเท่าค่าเฉลี่ย และยังคงพบว่าภาคเหนือเป็นเขตที่ค่าจ้างปรับตัวสูงขึ้นเร็วที่สุด ส่วนภาคอีสานค่าจ้างเพิ่มช้ามาก

ข. ค่าจ้างเฉลี่ยในกรุงเทพฯ สูงกว่าทุกภาค รองลงมาคือภาคใต้ ซึ่งสูงเท่าภาคกลางเพียงเล็กน้อย จนเกือบไม่ต่างกัน และต่ำสุดคือ ภาคเหนือกับภาคอีสาน

ค. ในทุกๆภาค สาขาที่จ่ายค่าจ้างสูงสุด คือ การค้าส่ง, ขนส่ง และก่อสร้าง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่า

<sup>๓๓</sup> อุตสาหกรรมบางประเภทมีค่าใช้จ่ายในการจ้างคนงานสูง หรือใช้แรงงานที่เป็นปัจจัยคงที่ (Quasi-fixed factor) ในสัดส่วนสูง นายจ้างพยายามลดอัตรา turn-over ทำให้อัตราการรับเข้าทำงานและอัตราการออกจากงานต่ำ ค่าจ้างในกิจการเหล่านี้จึงสูงด้วย เช่นกิจการอุปกรณืขนส่ง และการทอผ้า ส่วนกิจการก่อสร้างมีอัตราการออกจากงานสูง จึงมีค่าจ้างค่อนข้างต่ำ ดูข้อมูลใน T. Bertrand, "The Relevance of Dual Economy Model", *Oxford Economic Papers*, (June 1980), pp. 34-35.

<sup>๓๔</sup> N.K. Sarkar, *Industrial Structure of Greater Bangkok*, U.N. Asian Institute, Bangkok, 1974.

<sup>๓๕</sup> เพราะวิธีสอบถามข้อมูลค่าจ้างส่วนใหญ่คือการถามตัวเลขวัดค่าจ้างทั้งหมดที่บริษัทจ่ายในระยะเวลาหนึ่ง แล้วหารด้วยจำนวนคนงาน หรือจำนวนชั่วโมงทำงาน

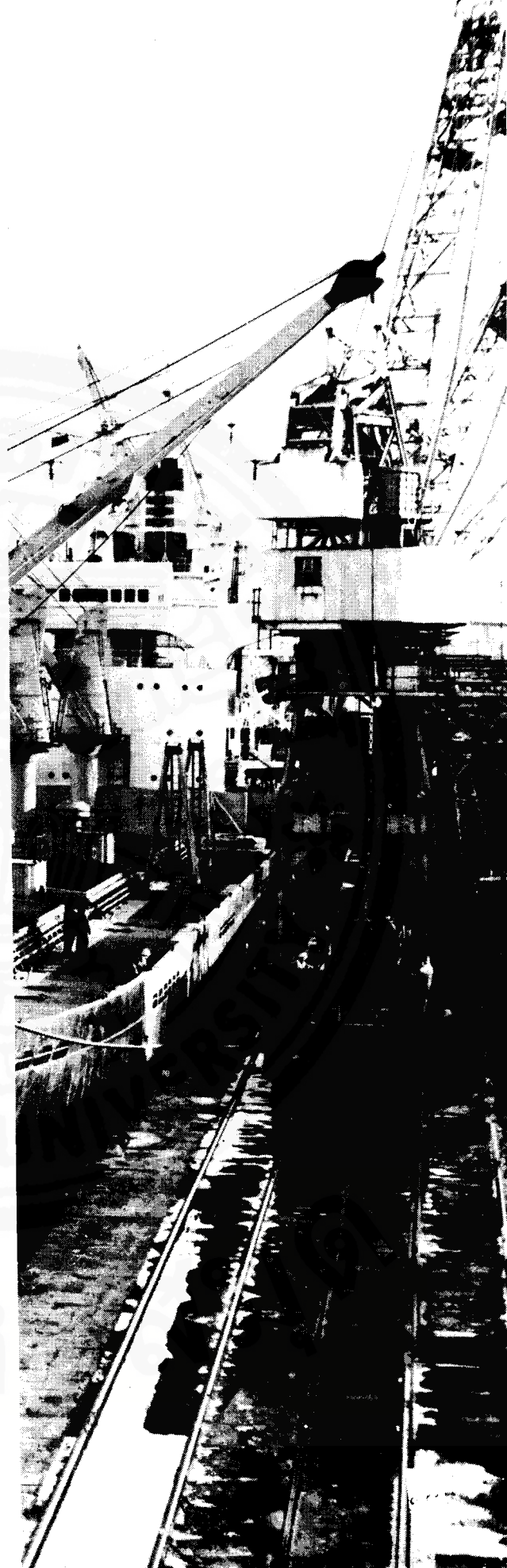
อัตราค่าจ้างของแรงงานรวมข้อ ๔.๕.๔ ตามรายการภาคและอุตสาหกรรม

ภาค	ภาคกลาง				ภาคเหนือ					
	อุตสาหกรรม		ค่าจ้าง	บริการ	อุตสาหกรรม		ค่าจ้าง	บริการ	รวม	
	รวม	เฉพาะ			รวม	เฉพาะ				
๒๕๑๑	๒๓.๑๐	๑๕.๖๖	๒๕.๖๖	๒๑.๖๖	๑๕.๖๖	๒๑.๖๖	๑๕.๖๖	๒๑.๖๖	๑๕.๖๖	
๒๕๑๒	๒๓.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	
๒๕๑๓	๓๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	๒๑.๖๖	
๒๕๑๔	๔๐.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ										
๒๕๑๑	๒๕.๖๖	-	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖
๒๕๑๒	๒๕.๖๖	๒๕.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖
๒๕๑๓	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖
๒๕๑๔	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖
ภาคใต้										
๒๕๑๑	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖
๒๕๑๒	๒๖.๖๖	-	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖
๒๕๑๓	๒๖.๖๖	-	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖	๒๖.๖๖
๒๕๑๔	๓๑.๖๖	-	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖	๓๑.๖๖

ที่มา ๑ กรมแรงงาน รายงานการสำรวจจ้างและรายได้.ศ. ๒๕๑๕

๒ โครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย ผลการสำรวจครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๒๒/๒๕๒๓ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ \*\*คิดจากอัตราจ้างรายเดือนหารด้วย ๒๖





กิจการเหล่านี้มีชั่วโมงทำงานต่อวันมากกว่ากิจการอื่น ๆ ส่วนสาขาที่จ่ายค่าจ้างต่ำสุด คือ กิจการภัตตาคารและโรงแรมบริการอื่น ๆ และค้าปลีก

ง. ภายในหมวดหัตถอุตสาหกรรมของกรุงเทพฯ กิจการผลิตอาหารและเครื่องดื่ม สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์ไม้ จ่ายค่าจ้างต่ำสุด ส่วนกิจการผลิตภัณฑ์กระดาษเคมี เหล็ก และโลหะ จ่ายค่าจ้างค่อนข้างสูง เพราะแรงงานที่ใช้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือและใช้เครื่องจักรมาก ส่วนในภาคกลาง กิจการผลิตภัณฑ์ไม้กลับได้ค่าจ้างเฉลี่ยสูง และกิจการโลหะและเหล็กได้ค่าจ้างต่ำ เพราะในภาคกลาง กิจการดังกล่าวมีแต่ขนาดเล็ก ในภาคอีสาน อุตสาหกรรมอาหารมีจำนวนมากที่สุดเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในภาค ทำให้ค่าจ้างเฉลี่ยสูงสุด ส่วนในภาคเหนือ กิจการบริการอื่นๆ กิจการผลิตภัณฑ์เคมี ปิโตรเลียม ยาง และพลาสติก และสิ่งทอจ่ายค่าจ้างสูงสุด สาขาบริการ

เฉพาะการขนส่งจ่ายค่าจ้างต่ำสุด และในภาคใต้ซึ่งมีอุตสาหกรรมน้อยหมวด พบว่ากิจการอาหารจ่ายค่าจ้างต่ำสุด และสาขาบริการ (โดยเฉพาะโรงแรมในจังหวัดสำคัญของภาค) และการค้าจ่ายค่าจ้างในเกณฑ์สูงที่สุด

### ๒.๔ ค่าจ้างระหว่างเพศ

โอกาสในการทำงานของหญิงมักถูกจำกัดด้วยเหตุผลนานาประการ ผลที่ตามมาคือหญิงที่อยู่ในอาชีพเดียวกับชายจะได้ค่าจ้างต่ำกว่า เรียกว่าตลาดแรงงานไม่ได้มีการแข่งขันกันเต็มที่ ตารางที่ ๒.๗ แสดงอัตราค่าจ้างเฉลี่ยต่อวัน ระหว่างคนงานหญิงและชายในอุตสาหกรรมต่างๆ ซึ่งจะพบว่าอุตสาหกรรมประเภทบริการเป็นกิจการที่หญิงได้รับค่าจ้างต่างจากคนงานชายมากที่สุดกล่าวคือในช่วงปี ๒๕๑๕-๒๕๑๗ ค่าจ้างคนงานหญิงโดยเฉลี่ยแล้วน้อยกว่าค่าจ้างคนงานชายถึงประมาณ ๓๐% ของค่า

ตารางที่ ๒.๗

### อัตราค่าจ้างของคนงานธรรมดาแยกตามเพศ

ปี	หัตถอุตสาหกรรม			พาณิชย์	บริการ	ขนส่ง	ก่อสร้าง	รัฐวิสาหกิจ	รวมทุกอุตสาหกรรม
	รวม	เสื้อผ้า	อาหาร						
๒๕๐๗ (ชาย) <sup>๑</sup>	๒๔.๔๔	๓๐.๔	๒๑.๒๘	-	๒๒.๑๕	-	-	-	๒๔.๒๔
๒๕๐๗ (หญิง) <sup>๑</sup>	๑๔.๗๒	๑๒.๐๖	๑๔.๒๔	-	๒๐.๕๒	-	-	-	๑๕.๐๕
ผลต่าง	๙.๗๒	๑๘.๓๔	๗.๐๔	-	๑.๖๓	-	-	-	๙.๑๙
๒๕๑๕ (ชาย) <sup>๒</sup>	๒๑.๖๓	๑๗.๗๕	๒๓.๕๐	๓๗.๗๗	๑๘.๑๘	๒๖	๑๘.๑๔	๒๓.๓๓	๒๓.๖๖
๒๕๑๕ (หญิง)	๑๗.๓๓	๑๕.๖๓	๑๘.๕๘	๒๖.๐๖	๒๘.๓๖	๒๔	๑๔.๐	๒๓.๓๓	๑๘.๘๓
ผลต่าง	๔.๓	๒.๑๒	๔.๙๒	๑๑.๗๑	๑๑.๘๒	๒	๔.๑๔	๐	๕.๘๓
๒๕๑๖ (ชาย) <sup>๒</sup>	๒๔.๒๗	-	-	๓๑.๖๒	๑๕.๐๕	๓๐.๘๘	๒๐.๐	๒๔.๐๐	๒๖.๓๗
๒๕๑๖ (หญิง)	๒๐.๑๑	-	-	๓๒.๐	๓๓.๖๔	๒๘.๐	๑๕.๒๕	๒๔.๐๐	๒๑.๘๖
ผลต่าง	๔.๑๖	-	-	-๐.๓๘	-๘.๕๙	๒.๘๘	๔.๗๕	๐	๔.๕๑
๒๕๑๗ (ชาย) <sup>๒</sup>	๒๗.๕๒	-	-	๓๗.๘๑	๑๖.๑๐	๓๕.๖๓	๒๒.๗๑	๒๗.๓๓	๒๖.๘๗
๒๕๑๗ (หญิง)	๒๓.๐๑	-	-	๓๖.๐	๑๔.๓๖	๓๘.๐	๑๘.๔๓	๒๗.๓๓	๒๔.๗๗
ผลต่าง	๔.๕๑	-	-	๑.๘๑	๑.๗๔	-๒.๓๗	๔.๒๘	๐	๒.๑๐

หมายเหตุ : คนงานธรรมดา คือ คนงานที่ไม่ใช่ช่างหรือมีความรู้พิเศษอะไร แต่ไม่ใช่คนงานที่ได้ค่าจ้างต่ำสุดของโรงงาน

ที่มา : (๑) อัตราค่าจ้างปี ๒๕๐๗, กรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย ตารางที่ ๘

จำนวนคนทำงาน อัตราค่าจ้างเฉลี่ย จำนวนตามประเภทกิจการและเพศ (ทุกอายุ)

(๒) รายงานเศรษฐกิจ รายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับเดือนธันวาคม ๒๕๑๗



จ้างคนงานชาย สาขาก่อสร้างและหัตถอุตสาหกรรมเป็น  
กิจการที่จ้าง ระหว่างคนงานชายและหญิงต่างกันมาก  
รองจากสาขาบริการ ส่วนสาขารัฐวิสาหกิจไม่ปรากฏ  
ว่ามีความแตกต่างระหว่างเงินเดือนของคนงานชายและ  
หญิง

จากงานของ น.ส. กรรณิการ์ อติรัตน์ ได้พบ  
ว่า ในกิจการอาหารและสิ่งทอ ซึ่งมีสัดส่วนของคนงาน  
หญิงสูงสุดจะจ่ายค่าจ้างเฉลี่ย (ทุกเพศ) ต่ำสุด ส่วน  
กิจการที่มคนงานชายในสัดส่วนสูงจะจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยสูง  
เช่น กิจการเคมีและโลหะ เป็นต้น<sup>๓๖</sup> แต่ค่าจ้างเฉลี่ย  
ระหว่างเพศดังกล่าวไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าคนงาน  
หญิงมีความสามารถ ประสบการณ์การศึกษา ฯลฯ เท่า  
เทียมกับคนงานชาย คนงานหญิงคนนั้นจะยังคงได้ค่าจ้าง  
ต่ำกว่าคนงานชายหรือไม่และได้ต่ำกว่าเท่าใด ยิ่งคนงาน  
หญิงได้ค่าจ้างต่ำกว่ามากก็ยิ่งแสดงว่านายจ้างมีความลำ  
เอียงเข้าข้างคนงานชาย และพร้อมที่จะจ้างคนงานชาย  
ด้วยเงินเดือนที่สูงกว่า แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะทำให้  
ต้องเสียต้นทุนในการจ้างงานสูงขึ้นก็ตาม<sup>๓๗</sup> ทัศนคติความ  
ลำเอียง (discrimination) กระทำได้ไม่ยากนักถ้าเราเชื่อ  
ถือในทฤษฎีทุนมนุษย์ นายโอวากักกา (Oaxaca) เสนอ  
วิธีวัดโดยใช้ส่วนที่เหลือ (residual) ของสมการค่าจ้าง<sup>๓๘</sup>  
ซึ่งเราจะนำวิธีนี้มาใช้ในกรณีคนงานอาชีพต่าง ๆ ใน  
ประเทศไทย

ข้อมูลที่ใช้คือแบบการสำรวจแรงงานรอบแรก ปี  
๒๕๒๐ โดยเลือกเอาเฉพาะครอบครัวที่สามและภรรยา  
เป็นหลักจ้างมีเงินเดือนนอกสาขาเกษตรกรรม<sup>๓๙</sup> แบ่งเป็น

คนงานชาย ๖,๑๓๕ คน และหญิง ๒,๘๘๕ คน สรุปผล  
โดยย่อได้ดังนี้

๓๖ ค่าจ้างเฉลี่ยทั้งสองเพศและสัดส่วนคนงานชายจากคนงาน  
ทั้งหมด ในการสำรวจของ น.ส. กรรณิการ์ เมื่อเดือน  
มีนาคม - เมษายน ๒๕๑๘ คือ

	อาหาร	สิ่งทอ	ไฟฟ้า	โลหะ	เคมี
ค่าจ้างเฉลี่ย (บาท/วัน)	๒๖.๐๑	๒๕.๑๒	๓๐.๑๓	๓๓.๑๗	๓๔.๗๖
ร้อยละคนงานชาย	๓๑.๓	๑๗.๐	๖๖.๗	๖๕.๕	๗๖.๐

๓๗ ดู กรรณิการ์ อติรัตน์ ค่าจ้างแรงงานและสวัสดิการใน  
โรงงานอุตสาหกรรมในเขตจังหวัดสมุทรปราการ วิทยา  
นิพนธ์ปริญญาโท คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. กันยายน ๒๕๒๒

๓๘ กล่าวคือ การที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่คนงานหญิงต่ำกว่า  
ประสิทธิภาพของคนงานคนนั้น ต้นทุนการผลิตของเขาจะ  
สูงกว่านายจ้างอื่น ๆ ที่ยินดีจ่ายค่าจ้างคนงานหญิงตามประ  
สิทธิภาพ

๓๙ R. Oaxaca, “Male - Female Wage Differentials in Urban Labor Markets”, *International Economic Review*, 14, (October 1973), pp. 693 - 709.

๓๙ ดูรายละเอียดในบทที่ ๑ ของวิทยานิพนธ์ของผู้เขียน  
Nipon Poapangsakorn, *Labor Supply, Demand for Children, and Wage Rates of Paid Employees in Thailand*, Ph.D. Dissertation, University of Hawaii, 1979, Chapter 4.

ก. จากตารางที่ ๒.๘ พบว่า คนงานหญิงในทศวรรษได้ค่าจ้างต่ำกว่าคนงานชายยกเว้นกิจการขนส่ง<sup>๔๐</sup>

ข. จากการคำนวณ ถ้าสมมติให้คนงานหญิงได้รับค่าจ้างเฉกเช่นคนงานชาย เราสามารถคำนวณหาค่าจ้างสมมติของคนงานหญิงได้ เราพบว่าความแตกต่างของค่าจ้างชาย กับ ค่าจ้างสมมติ ของหญิงยังแตกต่างกันน้อยกว่าความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่เป็นจริงในตลาดของคนงานชายกับคนงานหญิง แสดงว่านายจ้างมีความลำเอียงกีดกันคนงานหญิงจริง ความลำเอียงดังกล่าวมีค่าประมาณร้อยละ ๔๐-๖๐ ของความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่เป็นจริงของคนงานทั้งสองเพศ

### ๓. ค่าจ้างของข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ

การวิเคราะห์หาค่าจ้างขั้นต่ำในส่วนของแนวโน้มของค่าจ้างพนักงาน ระดับต่ำสุดของสถาบันทั้งสองเปรียบเทียบกันคนงานไร้ฝีมือในภาคเอกชน และประเด็นสุดท้ายจะกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในภาครัฐบาล (ข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ) กับภาคเอกชน

๓.๑ แนวโน้มของค่าจ้างข้าราชการและรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ เป็นต้นมา มีการปรับเงินเดือนและ/หรือ เปลี่ยนโครงสร้างเงินเดือนข้าราชการทั้งสิ้น ๗ ครั้ง<sup>๔๑</sup> รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเงินเดือนครั้งสำคัญ เมื่อมีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๘ ยกเลิกพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน ๒๕๕๗ มีผลให้ยกเลิกชั้นประจำตัวข้าราชการ และใช้ระดับตำแหน่งแบบขนยศแทน

จากตาราง ๓.๑ พิจารณาอัตราค่าจ้างเพิ่มของเงินเดือนข้าราชการระดับต่ำที่สุด พบว่าอัตราเงินเดือนดังกล่าวเพิ่มจาก ๕๕๐ บาท ต่อเดือน ในปี ๒๕๐๓ มาเป็น ๑๐๘๐ ต่อเดือนในปี ๒๕๒๓ ซึ่งเท่ากับเพิ่มขามประมาณ

- ๔๐ โปรดสังเกตว่าตารางที่ ๒.๗ ก็แสดงว่าในปี ๒๕๕๗ คนงานหญิงในอุตสาหกรรมขนส่งได้ค่าจ้างสูงกว่าคนงานชาย
- ๔๑ ดู ฝ่ายคำตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล กองวิชาการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อัตรารับเงินเดือนข้าราชการพลเรือน (เอกสารโรเนียว) ไม่มีวันที่หน้า ๔-๕๕

ตารางที่ ๒.๘  
ค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานชาย-หญิงจำแนกตามอาชีพ ๒๕๒๐

อาชีพ	คนงานชาย		คนงานหญิง	
	จำนวนตัวอย่าง (คน)	ค่าจ้าง (บาท/ชั่วโมง)	จำนวนตัวอย่าง (คน)	ค่าจ้าง (บาท/ชั่วโมง)
วิชาชีพ*	๓๐๘	๑๐.๕๐๕	๓๖๖	๗.๕๕๕
ผู้บริหาร*	๕๘๑	๑๒.๕๖๘	๑๐๘	๑๑.๕๕๘
เสมียน*	๘๖๒	๖.๑๖๕	๕๕๑	๕.๓๐๐
ขนส่ง*	๕๓๑	๔.๐๕๑	๖๕	๔.๒๓๖
ช่างมีฝีมือ-กึ่งมีฝีมือ*	๑,๔๓๓	๔.๑๓๐	๔๘๘	๒.๗๐๑
กรรมกร*	๕๐๕	๓.๐๔๕	๕๓๒	๒.๒๓๑
บริการ*	๘๐๖	๔.๑๕๔	๓๕๒	๒.๗๑๘
ทุกอาชีพ*	๖,๒๓๐	-	๒,๕๐๒	-

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ เก็บการสำรวจแรงงาน ๒๕๒๐ รอบ ๑  
หมายเหตุ : \* หมายถึงว่า ค่าจ้างชายและหญิงแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับความเชื่อมั่น ๕%



๑.๔ เท่าตัว<sup>๔๒</sup> ในขณะที่ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคใน  
กรุงเทพฯ เพิ่มขึ้น ๒.๐๖ เท่าตัว แสดงว่าเงินเดือนที่  
แท้จริงของข้าราชการระดับนมแมว นั้นลดลงตลอดสอง  
ทศวรรษของรัฐบาลได้มี ประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตาม  
กฎหมายเมื่อเดือน ตุลาคม ๒๕๒๓ ให้เท่ากับ ๕๔ บาท  
ต่อวัน (๑,๔๐๔ บาทต่อเดือน) จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ทำ  
ผิดกฎหมายเสียเอง เพราะรัฐบาลยังไม่บังคับประมาณจะ  
ปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการใหม่ในบังคับประมาณ  
๒๕๒๓/๒๕๒๔

ข้อสังเกตประการที่สอง พบว่าผู้ที่มีเงินเดือนสูง  
ขึ้นจะได้รับการปรับเงินเดือนในอัตราที่น้อยลง จนทำให้  
เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการระดับสูง ลดลงเร็วกว่า  
ข้าราชการระดับต่ำ ฉะนั้นจึงไม่น่าแปลกใจเลยที่ข้า  
ราชการจำนวนมากทำงานพิเศษทั้งในและนอกเวลาราชการ  
แม้กระทั่งปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงและปัญหา  
การอุทธรณ์ของข้าราชการหรือการบริการประชาชนที่เลวลง  
การขยายงานใหม่ไม่อาจกระทำได้ โดยให้ข้าราชการคน  
เดิมหรือหน่วยงานเดิมรับภาระมากขึ้น เพราะล้าพังกา  
งานเดิมถ้าจะทำให้เต็มทีก็อาจจะไม่คุ้มกับเงินเดือนที่  
ได้รับเพราะฉะนั้นลักษณะการขยายตัวของระบบราชการจึง  
เป็นการสร้างหน่วยงานหรือตำแหน่งใหม่ ๆ แทนการใช้  
ประโยชน์จากกำลังคนที่มีอยู่เดิมใหม่ประสิทธิภาพมากขึ้น

ประการที่สาม ในช่วงที่เกิดภาวะเงินเฟ้อในปี  
๒๕๑๖ อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์น้ำมัน เงินเดือนที่แท้จริง  
ของข้าราชการระดับต่ำสุด จะต่ำกว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจ  
(ดูรูปที่ ๓.๑) แต่ในระหว่างปี ๒๕๑๗-๒๕๒๐ ปรากฏว่า  
เงินเดือนที่แท้จริงของพนักงานรัฐวิสาหกิจ (การประปา  
นครหลวง และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย) และ  
ข้าราชการอยู่ในระดับเท่ากัน (ยกเว้นปี ๒๕๑๘ ซึ่งการ  
ประปาฯ ยังมีได้ปรับเงินเดือนใหม่) แต่หลังจากนั้น  
เป็นต้นมาเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจเริ่มถึบ  
ตัวออกห่างจากข้าราชการทั้ง ๆ ที่รัฐบาลได้ปรับเงินเดือน  
ข้าราชการถึง ๒ ครั้ง ก็ในเดือนกันยายน ๒๕๒๑ และ  
มกราคม ๒๕๒๓ ถึงแม้เงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการ  
จะเริ่มสูงขึ้นเล็กน้อยในปี ๒๕๒๓ แต่ก็ยังต่ำกว่าเงินเดือน  
ที่แท้จริงในปี ๒๕๑๘ และต่ำกว่าเงินเดือนที่แท้จริงของ  
พนักงานรัฐวิสาหกิจค่อนข้างมาก นอกจากนี้ถ้าเปรียบ  
เทียบพนักงานรัฐวิสาหกิจกับข้าราชการวุฒิปริญญาตรี ๔ ปี

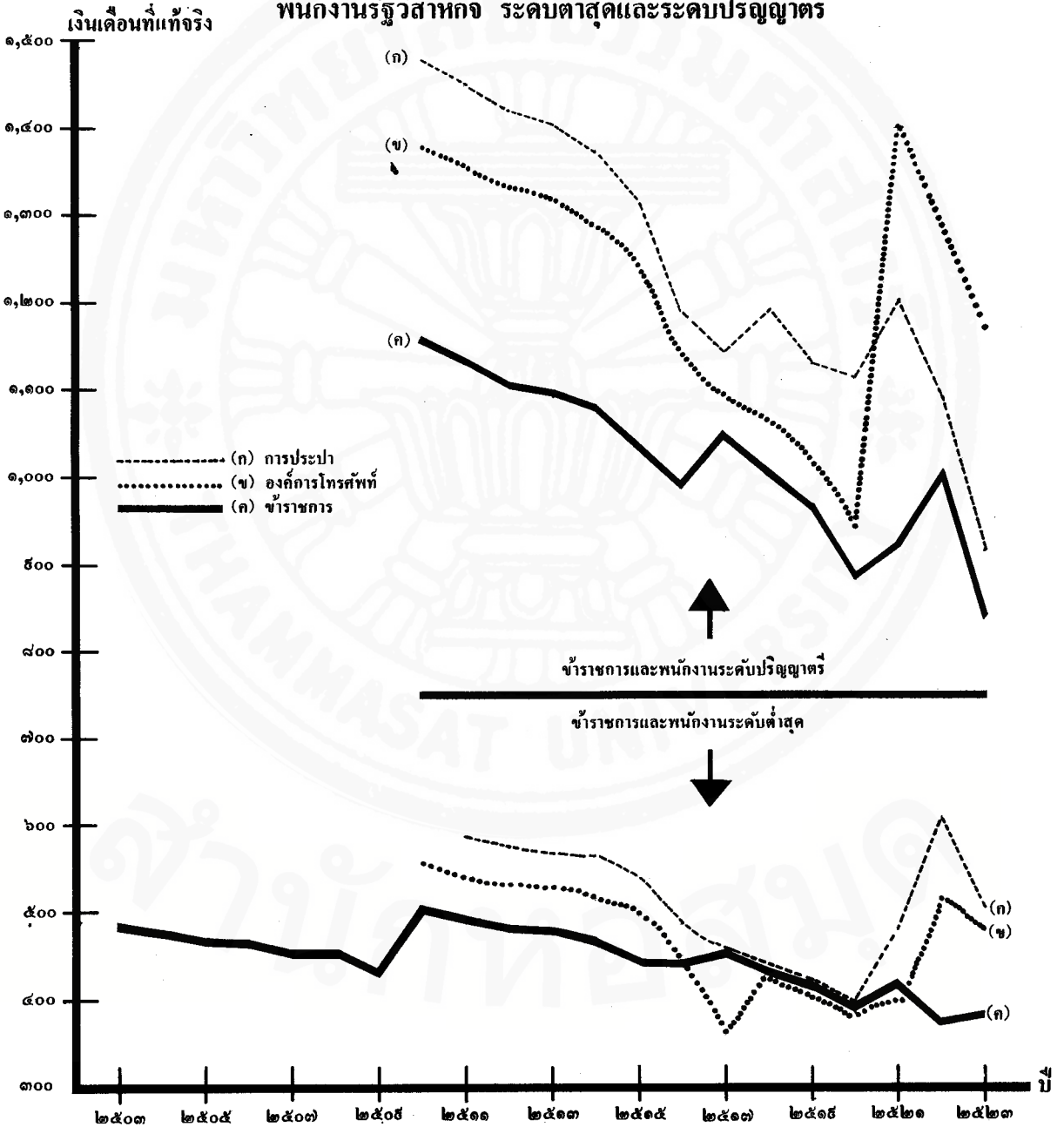
พบว่ากลุ่มข้าราชการอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบมากกว่าคนเมื่อ  
เวลาผ่านไป พิจารณาจากตาราง ๓.๑ ถ้ายกเว้นปี ๒๕๑๗,  
๒๕๒๐ และ ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นปีที่เงินเดือนที่แท้จริงของคน  
สามกลุ่มใกล้เคียงกันที่สุดเพราะผลของเงินเฟ้อ เราจะ  
เห็นว่ากลุ่มรัฐวิสาหกิจจะได้รับการปรับเงินเดือนในอัตรา  
ที่สูงมากจนทำให้เงินเดือนที่แท้จริงเพิ่มขึ้นสูงเท่าระดับ  
ในอดีต ในขณะที่การปรับเงินเดือนข้าราชการจะไม่ทัน  
กับภาวะเงินเฟ้อ (ยกเว้นในปี ๒๕๑๗)

ประการสุดท้าย การปรับเงินเดือนของข้าราชการ  
การระดับสูงเพิ่มเพียงเล็กน้อย ส่วนพนักงานรัฐวิสาหกิจ  
ในระดับสูงจะได้เงินเดือนเพิ่มหลายเท่าตัวในรอบ ๑๐ ปี  
ที่ผ่านมา สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะฝ่ายบริหารของรัฐ  
วิสาหกิจมีอำนาจและความยืดหยุ่นที่จะปรับเงินเดือนพนักงาน  
งานของตนได้โดยไม่ต้องขอขบประมาณแผ่นดิน หรือขอ  
อนุมัติจากรัฐบาล (ถ้าการปรับกระทำอยู่ภายในขอบเขต  
ของบัญชีมาตรฐานอัตราเงินเดือนรัฐวิสาหกิจที่กำหนด  
โดยกรมบัญชีกลาง) เพราะรัฐวิสาหกิจสามารถนำเงิน  
รายได้ที่หักค่าใช้จ่ายมาจ่ายเพิ่มเป็นเงินเดือนได้ เหตุผล  
ที่สำคัญอีกประการหนึ่งอาจเป็นเพราะพนักงานรัฐวิสาห  
กิจมีการรวมตัวกันเป็นสมาคมลูกจ้างที่เข้มแข็ง และมี  
อำนาจต่อรองสูง และเหตุผลประการสุดท้ายคือปรัชญา  
ในการปรับเงินเดือนของข้าราชการคือการเพิ่มเงินเดือน  
ข้าราชการผู้น้อยในสัดส่วนที่สูงกว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่

ถ้าจะเปรียบเทียบเงินเดือนที่แท้จริงของข้า  
ราชการระดับต่ำสุดกับกรรมกรในสาขาเอกชน (ดูตารางที่  
๒.๒ เทียบกับ ๓.๑) จะพบว่าข้าราชการน่าจะเสียเปรียบ  
กรรมกรเพราะเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการระดับต่ำ  
มีแนวโน้มลดลงตลอด แต่เงินค่าจ้างที่แท้จริงของกรรม  
กรมีแนวโน้มคงที่ในช่วง ๒๕๑๓-๒๕๒๓ ทว่าการเปรียบเทียบ  
ดังกล่าวยังไม่ยุติต้องนึก เพราะข้าราชการจะได้ระดับ  
ขึ้นไปปรับเงินเดือนที่สูงขึ้น ในขณะที่กรรมกรบางคนอาจ  
มีฝีมือมากขึ้นก็จะได้รับค่าจ้างเพิ่ม แต่กรรมกรบางคน  
ไม่มีงานประจำทำอาจต้องรับเงินเดือนขั้นต่ำสุดเป็นเวลา

๔๒ คู่อตราเงินเดือนข้าราชการตาม พรบ. ข้าราชการพลเรือน  
ฉบับต่าง ๆ ในนิพนธ์ พัวพงศกร อ่างแล้ว ภาคผนวกที่

รูปที่ ๓.๑  
 เปรียบเทียบเงินเดือนที่แท้จริงของข้าราชการและ  
 พนักงานรัฐวิสาหกิจ ระดับต่ำสุดและระดับปริญญาตรี



ที่มา : นิตินธ์ พัวพงศกร อ้างแล้ว ตารางที่ ๓.๑

นาน อย่างไรก็ตามเราพอสรุปได้ว่าแม้ฐานะที่แท้จริงของข้าราชการระดับต่ำจะเลวลงในรอบ ๑๐ ปีที่ผ่านมา แต่ข้าราชการดังกล่าวก็ยังได้รับสวัสดิการต่าง ๆ จากรัฐบาลเป็นการค่าจุนฐานะไม่ให้เลวร้ายถึงขนาดอดอยาก

### ๓.๒ ความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในภาครัฐบาลกับเอกชน

เนื่องจากรัฐบาล (ราชการและรัฐวิสาหกิจ) เป็นนายจ้างรายใหญ่ที่สุด ซึ่งจ้างแรงงานถึงร้อยละ ๒๑ ของลูกจ้างที่รับเงินเดือน (หรือเงินรายวัน ฯลฯ) ทั้งหมด<sup>๔๓</sup> อีกทั้งบรรดาลูกจ้าง ข้าราชการ และพนักงานของภาครัฐบาลยังมีระดับการศึกษาเฉลี่ยสูงกว่าลูกจ้างในภาคเอกชน<sup>๔๔</sup> การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างในสาขาทั้งสองจะช่วยให้เราเข้าใจถึงปัญหาประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ และปัญหาข้าราชการผอมด้อยไปทำงานในภาคเอกชน

#### ๓.๒๑ การทดสอบค่าความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของภาครัฐบาลกับเอกชน<sup>๔๕</sup>

จากตาราง ๓.๒ ผลการทดสอบทางสถิติพบว่าค่าจ้างในภาครัฐบาลต่างจากภาคเอกชนจริงในเกือบทุก

อาชีพ ยกเว้นอาชีพผู้ประกอบการวิชาชีพสำหรับชายและหญิง และอาชีพเสมียนพนักงานกับอาชีพขนส่งสำหรับคนงานหญิง ซึ่งปรากฏว่าค่าจ้างในภาคทั้งสองไม่ต่างกันประเด็นสำคัญจากตาราง ๓.๒ คือ ค่าจ้างในภาครัฐบาลจะต่ำกว่าภาคเอกชนสำหรับชายที่อยู่ในอาชีพผู้บริหารและเสมียนพนักงาน สำหรับนักบริหารที่เป็นหญิงในภาครัฐบาลก็เช่นกัน ส่วนในอาชีพช่างต่าง ๆ กรรมกรหรืออาชีพด้านบริการเราพบว่า คนงานทั้งชายและหญิงในภาครัฐบาลจะได้ค่าจ้างเฉลี่ยต่อชั่วโมงสูงกว่าภาคเอกชน และในอาชีพขนส่งปรากฏว่าคนงานชายในภาครัฐบาลจะได้รับค่าจ้างสูงกว่าในภาคเอกชน

๔๓ สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๐ รอบ ๑ ตารางที่ ๑๑

๔๔ ข้อมูลจาก เทปการสำรวจแรงงาน ปี ๒๕๒๐ รอบ ๑ พบว่า ระดับการศึกษาเฉลี่ยของข้าราชการสูงกว่าลูกจ้างเอกชนเกือบทุก

๔๕ อัตราค่าจ้างที่คำนวณในตารางที่ ๓.๒ ได้จากการเอาเงินได้ (ค่าจ้าง ต่อวัน ต่อสัปดาห์ หรือเงินเดือน)หารด้วยจำนวนชั่วโมงที่ทำงานจริงในสัปดาห์แห่งการสำรวจ

ตารางที่ ๓.๒  
การทดสอบความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาครัฐบาล  
และเอกชนรายอาชีพ

อาชีพ	ชาย (บาทต่อชั่วโมง)			หญิง (บาทต่อชั่วโมง)		
	รัฐบาล	เอกชน	t*	รัฐบาล	เอกชน	t*
งานวิชาชีพ	๑๐.๓๒	๑๐.๕๕	๐.๕๓	๗.๖๓	๘.๓๑	-๐.๗๓
งานบริหาร	๑๐.๗๕	๑๘.๔๔	๓.๕	๑๐.๒๓	๒๒.๖๗	๑.๕๐
งานเสมียน	๕.๗๑	๖.๖๖	๓.๐	๕.๒๕	๕.๓๑	๐.๐๗
งานการขนส่ง	๔.๘๘	๓.๖๓	-๓.๘	๔.๗๘	๓.๘๗	-๑.๕๕
งานช่าง	๕.๗๐	๓.๘๑	-๕.๖	๔.๕๔	๒.๕๕	-๓.๓๘
งานกรรมกร	๔.๒๔	๒.๘๐	-๖.๘	๓.๕๑	๒.๑๕	-๓.๗๐
งานบริการ	๔.๘๑	๓.๐๓	-๘.๔	๔.๕๑	๒.๒๐	-๕.๕๐
ทั้งหมด	๗.๐๖๓	๔.๘๓๗	-๑๖.๕๑	๖.๗๔	๓.๕๓	-๑๘.๗๐

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ เทปการสำรวจแรงงาน ๒๕๒๐ รอบ ๑

หมายเหตุ : \*การทดสอบ t เป็นไปตามสมมติฐานที่ใดตั้งไว้ดังนี้

$H_0$  : ค่าจ้างเฉลี่ยของรัฐบาล = ค่าจ้างเฉลี่ยของภาคเอกชน  
การทดสอบ t ใช้สำหรับกลุ่มตัวอย่างที่มีความแปรปรวนเท่ากัน

**๓.๒๒ การแยกผลของค่าความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน**

ประเด็นที่น่าสนใจคือ ค่าจ้างที่ต่างกันดังกล่าวเกิดจากสัดส่วนคนงานของภาครัฐบาลและเอกชนในแต่ละอาชีพไม่เท่ากัน หรือเกิดจากปัจจัยอื่นๆ เช่น การศึกษา และประสบการณ์ของคนงานต่างกัน ฯลฯ จากตารางที่ ๓.๓ เราจะเห็นว่าถ้าสัดส่วนคนงานทั้งสองภาคและสัดส่วนคนงานภาครัฐบาลในอาชีพต่างๆ เท่ากันและคนงานทุกคนได้รับค่าจ้างเหมือนคนงานภาครัฐบาล ปรากฏว่าค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานทั้งหมดจะสูงขึ้นอีกชั่วโมงละ ๑.๒๓๓ บาทสำหรับคนงานชาย และ ๑.๘๔ บาทสำหรับคนงานหญิง แสดงว่าภาครัฐบาลจ้างคนงานประเภทช่าง กรรมกร ขนส่ง และบริการ ในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง (ร้อยละ ๔๘.๔ ของคนงานชาย) ส่วน

แตกต่างของค่าจ้างดังกล่าว (๑.๒๓๓ บาท สำหรับคนงานชาย และ ๑.๘๔ สำหรับหญิง) เรียกว่าเป็นผลจากสัดส่วนของคนงานแต่ละอาชีพในภาครัฐบาลต่างจากภาคเอกชน แต่ถ้าจะหาความแตกต่างของค่าจ้างอันเนื่องมาจากปัจจัยอื่นๆ ดังกล่าว เราใช้วิธีสมมุติว่าคนงานทั้งสองภาคได้รับค่าจ้างเฉกเช่นค่าจ้างของภาครัฐบาลในแต่ละอาชีพ จะพบว่าค่าจ้างเฉลี่ยสูงขึ้นอีกชั่วโมงละ ๔๗ สตางค์สำหรับชาย และ ๘๑ สตางค์สำหรับหญิง (ดูตารางที่ ๓.๓) ทั้งนี้เพราะภาครัฐบาลจ่ายค่าจ้างให้คนงานอาชีพช่าง กรรมกร และบริการค่อนข้างสูง ฉะนั้นขั้นต่อไปเราจะใช้สมการค่าจ้างวิเคราะห์หาความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างสองภาคนี้เกิดจากปัจจัยเศรษฐกิจ หรือปัจจัยอื่นๆ โดยใช้วิธีการวัดความลำเอียงของนายโหวตอีกทีที่กล่าวมาแล้ว

**ตารางที่ ๓.๓**  
**การแยกผลความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน**  
( บาทต่อชั่วโมง )

รายการ	ชาย ค่าจ้างเฉลี่ย	หญิง ค่าจ้างเฉลี่ย
(๑) การจ้างงานภาคเอกชน คนงานทั้งหมด ความแตกต่าง	๗.๐๖๓ ๕.๗๗๘ ๑.๒๘๕	๖.๗๔๐ ๔.๗๖๗ ๑.๙๗๓
(๒) การแยกผลความแตกต่าง	ความแตกต่างเนื่องจากอาชีพ	ความแตกต่างเนื่องจากอาชีพ
ค่าจ้างคนงานทั้งหมด (ไม่ถ่วงน้ำหนัก)	๕.๗๗๘	๔.๗๖๖๖
ค่าจ้างคนงานทั้งหมด (ถ่วงน้ำหนัก)	๗.๐๑๑	๖.๖๑๐๐
ความแตกต่าง	-๑.๒๓๓	-๑.๘๔๓๔
(๓) การแยกผลความแตกต่าง	ความแตกต่างอันเนื่องมาจาก ค่าจ้างต่างกัน	ความแตกต่างอันเนื่องมาจาก ค่าจ้างต่างกัน
ค่าจ้างคนงานทั้งหมด ไม่ถ่วงน้ำหนัก	๕.๗๗๘	๔.๗๖๗
ค่าจ้างคนงานทั้งหมด ถ่วงน้ำหนัก	๖.๒๕๐	๕.๕๗๖
ความแตกต่าง	๐.๔๗๓	-๐.๘๐๕

ที่มา : คำนวณจาก นิพนธ์ พัวพงศกร อังแล้ว ตารางที่ ๓.๒ และ ๓.๓



๓.๒๓ การวิเคราะห์ความแตกต่างของค่าจ้างด้วยสมการถดถอย สรุปได้ว่า

ก. บัญชีทางเศรษฐศาสตร์และสังคม สามารถอธิบายความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างสองภาค ได้ สูงผิดปกติจนชวนให้น่าสงสัย<sup>๔๖</sup> ทั้ง ๆ ที่ในสมการค่าจ้างนั้นสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ( $R^2$ ) สูงสุดเพียง ๐.๖๕ อย่างไรก็ตามผลดังกล่าวแสดงว่าถึงแม้บัญชีทางเศรษฐศาสตร์จะอธิบายความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างเอกชนและรัฐบาลสูงมาก แต่ก็มีส่วนที่อธิบายไม่ได้ซึ่งส่วนดังกล่าวอาจเกิดจากความลำเอียงของนายจ้าง เกิดจากบัญชีสุ่ม หรือกระทั่งบัญชีที่วัดเป็นตัวเงินไม่ได้ เช่น คนบางคนเห็นว่างานราชการมีเกียรติจึงยอมรับค่าจ้างต่ำ เป็นต้น ถ้าส่วนที่อธิบายไม่ได้นั้นมาจากความลำเอียงของนายจ้างก็แสดงว่าตลาดแรงงานไม่ได้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

ข. ผลการคำนวณสมการค่าจ้างพบว่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ ( $R^2$ ) ของสมการค่าจ้างในอาชีพ วิชาชีพ นักบริหาร มีค่าค่อนข้างสูงไม่ว่าจะเป็นสมการค่าจ้างของชายหรือหญิง ของภาครัฐบาลหรือเอกชนก็ตาม โดยทั่วไปสมการค่าจ้างของทั้งชายและหญิงในภาครัฐบาลไม่ว่าจะอยู่ในอาชีพใดจะมีค่าสหสัมพันธ์ไม่ต่ำกว่า ๐.๕ ยกเว้น สมการค่าจ้างของภาคเอกชนในอาชีพเสมียน พนักงาน ขนส่ง ช่าง และกรรมกรซึ่งปรากฏว่าค่าสหสัมพันธ์ต่ำ คืออยู่ในช่วง ๐.๒๓ (สำหรับหญิงในอาชีพช่าง) ถึง ๐.๓๘ (สำหรับคนงานหญิงในอาชีพบริการ)

๔. ค่าจ้างในสาขาเกษตรกรรม

จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าในปี ๒๕๒๒ แรงงานรับจ้างในสาขาเกษตรมีไม่เกินร้อยละ ๕ ของแรงงานในสาขานี้ ซึ่งนับว่าเพิ่มขึ้นช้ามากจากร้อยละ ๑.๕ ในปี ๒๕๐๖

แรงงานรับจ้างเห็นปรากฏการณ์ที่เพิ่มขึ้นในภาคกลางทดแทนระบบการลงแขกซึ่งเดิมชาวชนบทใช้แก้ปัญหาขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการผลิตในภาคเกษตรจากภาวะผลิตพียงชีพ มาเป็นการผลิตเพื่อการค้า และมีการทำนาปลูกระยะสองครั้ง ทำให้ความต้องการแรงงาน ในฤดูเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ถึงขนาดขาดแคลนแรงงาน เกิดการขนย้ายแรงงานเข้ามาโดยเฉพาะจากภาคอีสาน

๔.๑ แนวโน้มของค่าจ้าง

ตารางที่ ๔.๑ แสดงถึงอัตราค่าจ้างในสาขาเกษตรกรรมจำแนกตามภาค<sup>๔๗</sup> แนวโน้มของค่าจ้างในภาคกลางพบว่า ระหว่างปี ๒๕๐๘-๒๕๑๕ ค่าจ้างที่แท้จริงไม่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่หลังจากปี ๒๕๑๘ เป็นต้นมา ค่าจ้างที่แท้จริงเริ่มเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามค่าจ้างดังกล่าวก็ยังต่ำกว่าค่าจ้างคนงานในภาคอื่นนอกสาขาเกษตรกรรม สาเหตุสำคัญที่ทำให้ค่าจ้างในภาคชนบทอยู่ในระดับต่ำกว่าในเมืองน่าจะเป็นเพราะนโยบายกดราคาพืชผลเกษตรของรัฐบาล เช่น นโยบายพรีเมียมข้าว โควตาข้าวโพดส่งออก ระบบผูกขาดโรงฆ่าสัตว์ของรัฐบาลท้องถิ่น ฯลฯ<sup>๔๘</sup> อัตราค่าจ้างที่แท้จริงในภาคเหนือมีแนวโน้มสูงขึ้นหลังวิกฤตการณ์น้ำมันในปี ๒๕๑๖ เช่นเดียวกับภาคกลาง หลังจากที่ได้ทรงตัวคงที่ มาตลอดตั้งแต่ ๒๕๐๘-๒๕๑๔ ส่วนในภาคอีสานไม่ปรากฏว่าค่าจ้างที่แท้จริงได้เพิ่มขึ้น แต่มีแนวโน้มลดลงด้วย สำหรับในภาคใต้ไม่มีข้อมูลพอที่จะชี้แนวโน้มได้

สาเหตุที่ทำให้อัตราค่าจ้างในภาคกลาง และภาคเหนือเริ่มเคลื่อนไหวสูงขึ้นหลังปี ๒๕๑๖ คงจะมีสาเหตุมาจากราคาสินค้าเกษตรกรรมบางอย่างซึ่งเป็นพืชเศรษฐกิจของไทยเริ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเพราะปัญหาขาดแคลนอาหารทั่วโลก นอกจากนี้ยังเกิดจากการขยายตัวของ การเพาะปลูก ทำให้เกิดความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น เช่น มีการทำนาสองครั้งในภาคกลาง การเพาะปลูกพืชไร่อื่น ๆ เพิ่มขึ้น เป็นต้น

การพิสูจน์ว่าค่าจ้างที่สูงขึ้นนั้นเกิดจากการเพิ่มขึ้นของดีมานด์ต่อพืชผลเกษตร เพราะดีมานด์ต่อแรงงาน

- ๔๖ งานวิจัยในสหรัฐอเมริกาพบว่าบัญชี ทางเศรษฐกิจและสังคม (เช่น การศึกษา ประสบการณ์ทำงาน ฯลฯ) สามารถอธิบายความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างคนงานเอกชนและรัฐบาลได้เพียงร้อยละ ๑-๕๕ (โดยที่คนงานรัฐบาลจะได้ค่าจ้างสูงกว่า) ฉะนั้นผู้เขียนจึงยังไม่กล้าเสนอ ผลการคำนวณของไทยในบทความนี้
- ๔๗ ค่าจ้างที่ได้เป็นค่าจ้างเฉลี่ยทั้งภาคโดย ไม่คำนึงถึงความแตกต่างของฤดูกาล หรือสภาพท้องถิ่นต่าง ๆ
- ๔๘ อาจเป็นไปได้ว่า กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีผลบังคับในสาขาเกษตรและใช้บังคับใน informal sector ไม่ได้ผล มีส่วนผลักดันให้ค่าจ้างในสาขาทั้งสองตกลงเมื่อเทียบกับในเมือง

ตารางที่ ๔.๑  
อัตราค่าจ้างในภาคเกษตรกรรมรายภาค ๒๕๐๘-๒๕๒๑

ปี	พื้นที่	เฉลี่ยทั้งหมด <sup>๑</sup>	อีสาน <sup>๑</sup> โรงงานมันยา <sup>๒</sup>	กลาง <sup>๑</sup>	ดัชนีราคาผู้บริโภค ในภาคกลาง*
๒๕๐๘	๘	๘	๖.๓๐	๑๐	๑๐๐
๒๕๐๙	-	-	๖.๖๕	-	๑๐๓.๑
๒๕๑๐	๘	๘	๗.๒๕-๗.๗๔	๑๐	๑๐๘.๕
๒๕๑๑	-	-	๗.๑๐-๗.๕๕	-	๑๑๐.๑
๒๕๑๒	-	-	๖.๗๕	-	๑๑๓.๘
๒๕๑๓	-	-	๗.๖๐-๘.๐๔	๑๒	๑๑๕.๐
๒๕๑๔	-	-	๗.๐๕-๗.๕๘	-	๑๑๓.๗
๒๕๑๕	๕-๑๐	๕-๑๐	๖.๗๗-๗.๖๑	๑๒.๖	๑๑๘.๓
๒๕๑๖	-	-	๘.๘๓	-	๑๒๘.๖
๒๕๑๗	-	-	๕.๖๓	-	๑๓๕.๖
๒๕๑๘	-	-	๕.๒๖	๒๕	๑๔๓.๘
๒๕๑๙ <sup>๒</sup>	-	-	-	๑๕-๓๑.๕	-
๒๕๑๙/๒๐	๑๘-๒๒	๑๔-๒๐	๕.๐๕-๕.๓๔	๓๐	๑๕๒.๓
๒๕๒๐/๒๑ <sup>๒</sup>	๑๕	๑๘	-	๒๓-๓๐	๒๐๕.๘
๒๕๒๐/๒๑ <sup>๒</sup>	๑๓-๓๕	๑๘-๒๐	-	๑๐-๔๐	๒๐๕.๘
๒๕๒๐ <sup>๒</sup>	-	-	-	๓๐.๕๕ เกษตร ๓๒.๐๐ นอกเกษตร	๒๐๕.๘
๒๕๒๑ <sup>๒</sup>	๓๖.๓	๓๕.๐	-	๕๒.๔	๒๑๓.๔

ที่มา :

(ก) ข้อมูล ๒๕๐๘-๒๕๑๙/๒๕๒๐ ได้มาจาก Thailand Employment Mission, *op. cit.*, p. 38 Bertrand, *op. cit.*, p. 14 ซึ่งได้มาจากแหล่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (๑) สำหรับปี ๒๕๐๘ ได้จากตัวเลขของ Dan Usher, "Income as a Measure of Productivity: Comparisons of Agricultural and Non-Agricultural Productivity in Thailand," *Economica*, November 1966. (๒) ๒๕๑๐ - Brock Greene, "Rate of Adoption of New Farm Practices in the Central Plains, Thailand" Department of Agricultural Economics, Cornell University, October 2513 (๓) ๒๕๑๓ - Leslie Small, "An Economic Evaluation of Water Control in the Northern Region of the Greater Chao Phya Project of Thailand," Cornell University, 2513 (๔) ๒๕๑๕ - Pan A. Yotopolos and Kamphol Adulavidhaya, "The Green Revolution in Thailand; with a Bang or a Whimper?" Department of

Agricultural Economics, Kasetsart University, January, 2520 (๕) ๒๕๑๘ - Somchart Komate, "Labor Problems of Double Cropping at the Chanasute Land Consolidation Project," M.A. Thesis, Thammasat University 2519 (๖) Ministry of Agriculture and Cooperatives, **Chao Phya Irrigated Development Project Annual Report No. 3, October 1975 - September 1976**, Bangkok 1976.

- (ข) ข้อมูลอื่นๆที่ได้มาจากแหล่งต่อไปนี้
- ๑ Mary Ellen McFadden, "Markets, Contracts and Households : A Case Study," M.A. Thesis, Thammasat University, June 1980, p. 62.
  - ๒ วรวิมล สุภจรรยา และ ประยงค์ เนตยาภิรักษ์ **แบบแผนและผลการดำเนินงานนอกไร่นา** รายงานผลการวิจัย หมายเลขที่ ๑๓ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรกฎาคม ๒๕๒๒
  - ๓ Pripol Koomsup, **Agricultural Incentives, Comparative Advantage and Employment**

**In Thailand: Case Study of Rice, Maize, Cassava and Sugar Cane**, Research Report No. 21, Faculty of Economics, Thammasat University, October 1980.

๔ Charti Tinprahha, **Employment and Agricultural Products in Thailand : A Case Study of Rice, Maize, Cassava and Sugar Cane**, M.A. Thesis. Faculty of Economic, Thammasat University, May 1979, p. 21.

- ๕ กรมแรงงาน รายงานผลการสำรวจแรงงานชนบทประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๕
- ๖ เมธี กระจงแก้ว และสหทัย โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ. ๒๕๒๓ เอกสารทางวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ธันวาคม ๒๕๒๓ ตัวเลขที่เสนอในตารางนี้เป็นค่าจ้างเฉลี่ยที่กินงานในท้องที่สำรวจได้ครบ ซึ่งจะสูงกว่าปกติ เพราะคนงานส่วนใหญ่ นำสมาชิกในครอบครัวมาช่วยทำงานในโครงการสร้างงาน แต่ใช้ชอสมาชิกเพียงคนเดียวเป็นสรุบบ้าง
- หมายเหตุ :

\* ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค จาก รายงานเศรษฐกิจประจำเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ในภาคเกษตรบนดงไม้สนจะต้องสร้างสมการ  
 ดัชนีต่อแรงงาน เนื่องจากข้อมูลจำกัดเราจึงคำนวณ  
 สมการถดถอยหาความสัมพันธ์ระหว่างราคาค่าจ้างทำ  
 เกษตรกรรมในภาคกลาง หรือ WC (จากตารางที่ ๔.๑)  
 กับราคาข้าวเปลือกเจ้าชั้นที่สองที่เกษตรกรได้รับ (P)<sup>๔๕</sup>  
 ระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๒๐ พบว่ามีความสัมพันธ์กันค่อนข้างสูงคือ

$$WC = 0.51 + 0.0125 P$$

$$R^2 = 0.98 \quad t = 6.25$$

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างราคาค่าจ้างคนงานเก็บ  
 ภูเขาสูบ (WN) ในจังหวัดหนองคาย (จากตารางที่ ๔.๑)  
 กับราคาข้าวเปลือกเหนียวชั้นสอง<sup>๕๐</sup> (PS) ระหว่างปี  
 ๒๕๑๐-๒๕๑๕ พบว่า

$$WN = 2.71 + 0.007 PS$$

$$R^2 = 0.86 \quad t = 9.03$$

ทั้งค่า t ซึ่งใช้ทดสอบนัยสำคัญของสัมประสิทธิ์  
 แห่งราคา และค่า R<sup>2</sup> อยู่ในระดับสูงและค่าสัมประสิทธิ์

ของราคายังมีเครื่องหมายบวกสอดคล้องกับทฤษฎีดัชนี  
 ดัชนีบนดงไม้สน แสดงว่าราคาข้าวเปลือกน่าจะมียุทธผลต่อค่า  
 จ้างในภาคเกษตร ฉะนั้นเมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายบาง  
 อย่างที่มีผลในทางลบต่อราคาข้าวเปลือก ค่าจ้างในภาค  
 ชนบทย่อมถูกกดคั่นให้อยู่ในระดับต่ำเช่นกัน<sup>๕๑</sup>

#### ๔.๒ โครงสร้างความแตกต่างของค่าจ้างในภาค เกษตร

จากข้อมูลที่มีอยู่อย่างจำกัด เราพอจะกล่าวถึง  
 โครงสร้างค่าจ้างในภาคเกษตรกรรมได้ดังนี้

๔.๒๑ ค่าจ้างระหว่างภาค มีความแตกต่างกันพอ  
 สมควร โดยเฉพาะในภาคอีสานซึ่งมีอัตราค่าจ้างค่อนข้าง  
 ต่ำ ดังปรากฏในตารางที่ ๔.๒ และ ๔.๓ แต่ค่าจ้าง

<sup>๔๕</sup> สถิติจากกองเศรษฐกิจการเกษตร สถิติราคาสินค้าเกษตร  
 ตารางที่ ๑ เป็นราคาบาทต่อเกวียน

<sup>๕๐</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>๕๑</sup> ผู้อ่านต้องขงานหนักเอาเองว่าข้อสรุปนี้ได้ใช้เพียงใด  
 เพราะผลการคำนวณข้างต้นค่อนข้างหยาบอาจไม่น่าเชื่อ  
 ถอนัก

ตารางที่ ๔.๒  
 การแจกแจงค่าจ้างของผู้ทำงานเกษตร ๒๕๒๐\*  
 (บาทต่อวัน)

ค่าจ้าง	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้
๑๐-๑๔	๔	๑	-	-	๓
๑๕-๑๙	๒๒	๕	๔	๘	๔
๒๐-๒๔	๖๕	๑๓	๑	๔๗	๔
๒๕-๒๙	๔๗	๑	๑	๓๐	๑๕
๓๐-๓๔	๔๘	๒	๓	๒๘	๒๓
๓๕-๓๙	๘				
๔๐	๑๐๓	๕	๒	๓๐	๖๖
รวม	๒๙๗	๒๕	๑๑	๑๔๔	๑๑๕
ค่าจ้างเฉลี่ย	๓๐.๕๔	๒๗.๑๒	๒๗.๑๘	๒๘.๘	๓๔.๕
S.D.	๑.๕๘	๔.๗๗	๗.๒	๒.๐๘	๓.๐๕

ที่มา : กรมแรงงาน รายงานผลการสำรวจแรงงานชนบทประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
 สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด ๒๕๒๐) หน้า ๑๐, ๓๑, ๔๑, ๗๑, ๕๑  
 หมายเหตุ : \*เราไม่ทดสอบความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาคในทันที ทั้งนี้เพราะตัวอย่างสำรวจน้อยมากเกินไป

เฉลี่ยของคณงานเกษตรไม่ต่างจากค่าจ้างเฉลี่ยนอกสาขาเกษตรมากนัก ฉะนั้นความแตกต่างระหว่างภาคในทั้งสองกรณีจึงคล้ายคลึงกัน คณงานจากภาคอีสานจึงอพยพไปทำงานในภาคอื่น ๆ ที่ค่าจ้างสูงกว่า (แต่จากรายที่ ๔.๓ เป็นที่น่าสังเกตว่า งานในชนบทที่ไม่ใช่งานเกษตรกรรมที่มีความสำคัญต่อแรงงานชนบทอย่างมาก)

๔.๒๒ ค่าจ้างในระหว่างฤดูแล้งมักจะแตกต่างจากค่าจ้างในระหว่างฤดูเพาะปลูกหรือเก็บเกี่ยว เป็นเรื่องธรรมดาที่ว่าเมื่อใดความต้องการแรงงานมาก ค่าจ้างย่อมสูง จากการสำรวจของธนาคารโลกพบว่าค่าจ้างในฤดูแล้งของปี ๒๕๒๐ ต่ำกว่าค่าจ้างในฤดูเพาะปลูกถึง ๑๒-๓๐% แต่สำหรับในภาคอีสานอัตราค่าจ้างระหว่างสองฤดูมิได้แตกต่างกันมากเท่าภาคอื่น ๆ เห็นได้จากตัวเลขดังต่อไปนี้<sup>๕๒</sup>

ค่าจ้างในภาคเหนือ	ค่าจ้างในภาคอีสาน	ค่าจ้างในภาคกลาง
๒๑-๒๕ (บาท/วัน)	๑๔-๒๐	๒๕-๓๐
๑๕-๒๐	๑๒-๑๘	๑๘-๒๐
(หรือ ๑๒ บาท กับอาหาร ๒ มื้อ)		

๔.๒๓ ค่าจ้างเฉลี่ยในการเพาะปลูกพืชผลแต่ละชนิดย่อมแตกต่างกันทั้งขึ้นอยู่กับราคาพืชผล งานที่ทำ นโยบายรัฐบาล ฯลฯ การสำรวจของนายชาติตรี ตีฆประภา พบว่าค่าจ้างเฉลี่ยมีค่าดังต่อไปนี้<sup>๕๓</sup>

๕๒ Thailand Employment Mission, *op. cit.*, p. 37.  
๕๓ Chartri Tinprapha, *op. cit.*, 1021.

ตารางที่ ๔.๓  
การแจกแจงค่าจ้างของผูทำงานนอกสาขาเกษตรในชนบท ๒๕๒๐  
(บาทต่อวัน)

ค่าจ้าง	ทั่วประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคอีสาน	ภาคกลาง	ภาคใต้
๕-๕	๒	-	-	-	๒
๑๐-๑๔	๓๓	๑๒	-	๑๖	-
๑๖-๑๙	๗๔	๒๕	๑๗	๑๕	๕
๒๐-๒๔	๑๑๕	๒๑	๒๐	๔๗	๑๓
๒๕-๒๙	๑๓๕	๘	๑๘	๕๑	๒๗
๓๐-๓๔	๑๕๕	๒๖	๒๐	๑๐๑	๑๘
๓๕-๓๙	๔๕	๕	๑	๒๘	๔๕
๔๐	๔๔๕	๔๕	๔๕	๒๓๕	๑๑
รวม	๑,๐๔๘	๑๔๗	๑๒๕	๕๔๑	๑๒๕
ค่าจ้างเฉลี่ย S.D.	๓๒.๑๓ ๐.๗๑	๒๕.๕๓ ๐.๑๒	๓๐.๘ ๐.๐๕	๓๒.๕๖ ๐.๓๔	๓๑.๕๔ ๐.๐๘

ที่มา : เห่งอ้าง หน้า ๑๓, ๓๔, ๕๔, ๗๔, ๘๔  
หมายเหตุ : \*โปรดสังเกตว่าความแตกต่างของค่าจ้างระหว่างภาคในตารางที่ ๔.๓ มีทิศทางเหมือนตารางที่ ๔.๒ และความแตกต่างระหว่างค่าจ้างชนบทในภาคต่างๆก็มีทิศทางเหมือนกับความแตกต่างระหว่างค่าจ้างในเมืองซึ่งกล่าวถึงแล้วในตอนที่สอง แสดงว่าตลาดแรงงานในเมืองและชนบทของแต่ละภาคจะต้องมีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจของภาคอย่างใกล้ชิด



พืช	ภาคเหนือ	อีสาน	กลาง
อ้อย (บาท/วัน)	-	-	๑๐-๑๕
มันสำปะหลัง (บาท/วัน)	-	๑๘.๒๐	๒๐-๔๐
ข้าวโพด (บาท/วัน)	๑๓-๓๕	๒๐.๐๐	๑๗-๓๐
ข้าวนาปี (บาท/วัน)	-	๒๐.๐๐	๒๐-๔๐
ข้าวนาปรัง (บาท/วัน)	-	๑๓-๒๐	๒๐-๔๐

อ้อยและข้าวเป็นพืชที่ให้ค่าจ้างค่อนข้างสูง ซึ่งอาจเป็นเพราะราคาอ้อยและข้าวอยู่ในเกณฑ์สูงกว่าพืชผลอื่น นอกจากนี้ งานตัดอ้อยเป็นงานที่หนักมากด้วย

๔.๒๕ เมื่อเราจำแนกค่าจ้างในภาคเกษตร ออกตามอาชีพ เช่น ทำสวน ทำไร่ ทำนา ประมง ฯลฯ ก็ จะพบว่า คนงานรับจ้างรายวันที่มีอาชีพทำสวนจะมีค่าจ้างสูงสุดประมาณ ๓๕.๖๕ บาทต่อวัน รองลงมาคือ อาชีพทำนา เลี้ยงสัตว์ และการประมง แต่ถ้าเป็นรายได้อันเนื่อง คนงานอาชีพประมงกลับมีรายได้สูงสุด รองลงมาคืออาชีพเลี้ยงสัตว์ทำนา ทำสวน และรายได้อันเนื่องต่ำสุดคือทำไร่

๔.๒๕ ประเด็นสุดท้ายในเรื่องโครงสร้างค่าจ้างคืองานรับจ้างในภาคเกษตรแต่ละชนิดจ่ายค่าจ้างแตกต่างกัน จากงานวิจัยของ น.ส. วรพรรณ สุภจรรยา และ นายประยงค์ เนตยรัถย์ในเขตยกกระบัตร จ.สมุทรสาคร และ ต.อู่ทอง จ.สุพรรณบุรี พบว่างานที่ต้องใช้ผล

กำลังมาก เช่น ขุดดิน จะได้ค่าจ้างสูงสุด ค่าจ้างจะลดหลั่นลงไปตามกำลังงานที่ใช้

การศึกษาปัญหาตลาดการจ้างงานและค่าจ้างในชนบท มีอุปสรรคตรงที่ข้อมูลส่วนใหญ่ได้มาจากงานวิจัยระดับจุลภาค ไม่อาจนำมาตีความให้เป็นสถิติแท้จริงของภาคหรือจังหวัดได้

การที่จะสามารถเข้าใจโครงสร้างค่าจ้างในชนบทได้นั้นเราจะต้องทราบความสัมพันธ์ระหว่างตลาดแรงงานในสาขาเกษตรกรรม กับตลาดแรงงานชนบทที่ไม่ใช่เกษตรกรรมซึ่งทางหน่วยราชการต่างๆ น่าจะให้ความสนใจกับการเก็บข้อมูลดังกล่าวมากขึ้น

งานศึกษาตลาดแรงงานในชนบทเป็นเรื่องน่าสนใจมาก มีหัวข้อที่น่าสนใจอยู่หลายประเด็น เช่น อะไรเป็นที่ปัจจัยในการพิจารณาค่าจ้างในภาคเกษตร ดีมานด์และซัพพลายของแรงงานในชนบททั้งในสาขาเกษตรกรรม และนอกเกษตรกรรม (off-farm) เป็นอย่างไร ฯลฯ ซึ่งเมื่อเราทราบถึงตัวกำหนดต่าง ๆ แล้วก็จะมิประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ผลกระทบของการจ้างแรงงานชนบทนอกสาขาเกษตรกรรมต่อภาวะความเป็นอยู่ของคนชนบทได้ นอกจากนี้ยังจะต้องมีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างตลาดแรงงานในชนบทกับตลาดแรงงานในเมืองอย่างละเอียดยิ่งขึ้นอีกด้วย

## ๕. ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำกับกรรมกรในเมือง

กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มเป็นที่นิยมในหมู่นานาประเทศเมื่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้จัดทำอนุสัญญาหลายข้อเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ซึ่งกำหนดให้รัฐสมาชิกสร้างกลไกในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นใช้<sup>๕๔</sup> ประเทศไทยเริ่มนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้เมื่อมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๒ และข้อ ๑๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ เรื่องการคุ้มครองแรงงาน<sup>๕๕</sup> ประกาศฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำฉบับแรกของประเทศไทย จนถึงปัจจุบันได้มีประกาศกระทรวงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำออกมาแล้วรวม ๑๐ ฉบับ ฉบับสุดท้ายออกเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๒๓<sup>๕๖</sup>

### ๕.๑ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์

นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า การใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำจะให้ได้ผลในกรณีที่ตลาดแรงงานมีการผูกขาดในการจ้างแรงงาน (Monopsony) อันจะทำให้กรรมกรได้ค่าจ้างสูงขึ้น และขณะเดียวกันปริมาณการจ้างงานก็จะเพิ่มขึ้นหรือน้อยที่สุดอาจอยู่ในระดับเดิม (ถ้ารัฐบาลหรือสมาคมแรงงานไม่กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงจนผิดปกติ) ในทางกลับกันถ้าตลาดแรงงานมีการแข่งขัน กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจะนำมาซึ่งผลเสียมากกว่าผลดี<sup>๕๗</sup>

บทความฉบับนี้จะสรุปเฉพาะผลดีผลเสียของกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำภายใต้ข้อสมมุติว่าตลาดแรงงานมีการแข่งขันและกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้สูงกว่าค่าจ้างในท้องตลาด

ผลดีของค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากเหตุผลทางด้านการเมือง การสังคม<sup>๕๘</sup> และมนุษยธรรมแล้ว<sup>๕๙</sup> ยังมีเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจอีกด้วย กล่าวคือ ประสิทธิภาพของแรงงานอาจสูงขึ้น ถ้าคนงานทำงานหนักขึ้น เมื่อได้ค่าจ้างเพิ่ม หรือเป็นเพราะนายจ้างหันไปใช้เทคนิคการผลิตใหม่ ซึ่งเดิมก่อนมีกฎหมายเป็นเทคนิคที่ไม่คุ้มค่าต่อการลงทุน แต่เหตุผลเหล่านี้ยังไม่มีหลักฐานสนับสนุน โดย

เฉพาะในกรณีของอุตสาหกรรมที่จ่ายค่าจ้างต่ำมาก เหตุผลเหล่านี้อาจใช้ไม่ได้เลย<sup>๖๐</sup>

ผลเสียของกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในกรณีค่าจ้างขั้นต่ำใช้บังคับทั่วประเทศและคลุมทุกอุตสาหกรรมอย่างได้ผลเต็มที่ ก็ก่อให้เกิดเงินเฟ้อ ทำให้อัตราการว่างงาน

๕๔ สุขชัย มนต์ไพฑูย์ “การปรับปรุงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ บริการการศึกษาแรงงานมูลนิธิฟรีดริชเอแบรท ฉบับที่ ๑๖ (ธันวาคม ๒๕๒๑) หน้า ๓

๕๕ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๘๘ ตอน ๔๑ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ และฉบับพิเศษ เล่มที่ ๘๘ ตอน ๑๖

๕๖ เราจะไม่กล่าวถึงวิธีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ผู้สนใจโปรดอ่านไตรรงค์ สุวรรณคีรีและสหาย “การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศและผลทางเศรษฐกิจ” วารสารธรรมศาสตร์ (มิถุนายน-กันยายน ๒๕๑๘) หน้า ๔๖ และณรงค์ เพชรประเสริฐ “ค่าจ้างขั้นต่ำ” วัฒนธรรม เอกสารสมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ พฤษภาคม ๒๕๒๓, (เอกสารโรเนียว) หน้า ๑๑-๑๗ และโปรดสังเกตว่าระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๘ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อช่วยให้ลูกจ้างสามารถเลี้ยงดูตัวเอง และสมาชิกในครอบครัวอีกสองคนให้ดำรงอยู่ได้ตามอัตรา (ข้อ ๖ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ๖ เมษายน ๒๕๑๕) แต่ในประกาศกระทรวงฯ ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๘ ให้ยกเลิกความในข้อ ๖ นี้แล้ว กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยคิดเฉพาะการดำรงชีพ และผลงานของลูกจ้างเพียงคนเดียว

๕๗ R.L. Miller, *Intermediate Microeconomics*, (Tokyo : McGraw-Hill, 1978), pp. 372-373, 392-395.

๕๘ นิคม จันทรวิฑูร “สมมติเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ” คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๘ มกราคม ๒๕๒๔ และ “Why Minimum Wage is Necessary for Thailand”, *The Nation*, (September 17), 1980, p. 4

๕๙ วัตถุประสงค์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศด้อยพัฒนา คือ การพยายามทำให้คนงานมีระดับการครองชีพได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำที่สมควรแก่สภาพกับภรรยาและบุตรอีกสองคน ดู N. Frankin, *Minimum Wage Fixing and Economic Development*, (London : Macmillan, 1969), pp. 7-9.

๖๐ Stigler, *op. cit.*, p. 359.

สูงขึ้น คนที่เคยมุ่งงานทำบางคนจะถูกให้ออกจากงาน  
แรงงานที่เคยอยู่นอกกำลังงานจะเข้ามาแสวงหางานทำ  
มากขึ้นแต่ไม่อาจได้งานทำจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำได้ กิจกรรม  
ขนาดเล็กที่เชื่อกันว่าไร้ผลและจ่ายค่าจ้างต่ำ จะสูญเสีย  
การใหญ่ไม่ได้จึงต้องเลิกกิจการ หรือหันไปใช้เทคนิคการ  
ผลิตอื่น ๆ นายจ้างที่เคยจ่ายผลตอบแทนอื่น ๆ เช่น  
อาหาร โบนัส ฯลฯ อาจจะไม่เลิกหรือลดการจ่ายผลตอบแทน  
ดังกล่าวลง หรือถ้ากฎหมายอนุญาตให้คิดค่าตอบแทน  
ต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้างขั้นต่ำ นายจ้างจะ  
พยายามตรึงค่าตอบแทนที่เป็นสิ่งของสูง ๆ โรงงาน  
อาจหันไปใช้เครื่องจักรแทนแรงงาน โรงงานที่มีโครง  
การผูกอาชีพแก่คนงานใหม่โดยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าปกติ ก็  
อาจจะเลิกตั้งโครงการดังกล่าวแล้วหันไปจ้างคนงานพวก  
ที่สมัครอยู่แล้ว เศรษฐกิจในเขตค่าจ้างต่ำจะเลวลงเพราะ  
โรงงานในเขตนั้นไม่อาจแข่งขันกับโรงงานในเขตอื่น ๆ  
ได้

เนื่องจากคนงานไร้ฝีมือมีความสามารถไม่เท่ากัน  
ในงานแต่ละประเภท ผลของกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำย่อม  
ทำให้คนงานบางประเภทว่างงานมากขึ้น เช่นคนงาน  
หญิง เด็ก และวัยรุ่น เพราะนายจ้างจะหันไปใช้คนงาน  
กลุ่มอื่น ๆ แทน อันเป็นการทำลายเจตนารมณ์สำคัญของ  
กฎหมายที่มุ่งมั่นจะยกมาตรฐานการครองชีพของคนงาน  
ไร้ฝีมือเหล่านี้ กล่าวคือ คนงานกลุ่มนี้จะต้องว่างงาน  
ไม่มีรายได้กลายเป็นภาระแก่สังคมโดยรวม

ในกรณีที่กฎหมายมิได้ครอบคลุมทั่วประเทศหรือ  
ทั่วทุกอุตสาหกรรม กิจกรรมต่างๆจะย้ายจากที่ๆกฎหมายมี  
ผลบังคับใช้ไปสู่พื้นที่อื่นๆ การจ้างงานในเขตที่กฎหมาย  
มีผลครอบคลุมจะลดลง อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน  
อาจลดลงเพราะคนงานที่เข้ามาหางานทำมักจะหางานไม่  
ได้ (ถ้าต้องการค่าจ้างตามกฎหมาย) ทำให้หมดกำลังใจ  
จึงถอนตัวจากตลาดแรงงาน<sup>๖๑</sup> อัตราค่าจ้างนอกเขต  
กฎหมายจะลดลง<sup>๖๒</sup> อนึ่งการใช้แรงงานเด็กและ  
วัยรุ่นในโรงงานเถื่อนอย่างผิดกฎหมายอาจเป็นผลมาจาก  
กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งยังไม่มีการพิสูจน์แน่นอน นอก  
จากนั้นค่าจ้างขั้นต่ำในเมืองยังเป็นเครื่องล่อใจให้แรงงาน  
จากชนบทอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง เพื่อแสวงหา  
โชค แต่ส่วนใหญ่ก็จะจบลงด้วยการหางานทำไม่ได้ ก่อ

๖๑ เมื่อมีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ในเขตที่กฎหมายใช้บังคับได้  
ผล ค่าจ้างตามกฎหมายจะสูงกว่าค่าจ้างตลาด เป็นแรงจูง  
ใจให้แรงงานที่อยู่นอกกำลังแรงงาน เช่น แม่บ้าน วัยรุ่น  
เด็ก เข้ามาหางานมากขึ้น (additional worker ef-  
fect) แต่ขณะเดียวกันก็จะมีผล discouraged worker  
effect ด้วย ถ้าผลประการแรกแรงกว่า อัตราการเข้าสู่  
กำลังแรงงานจะเพิ่มสูงขึ้นได้ สถิติอัตราการเข้าสู่กำลังแรง  
งานของไทยตั้งแต่ปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมา เริ่มสูงกว่าแนว  
โน้มเฉลี่ยในอดีตทุกกลุ่มอายุและเพศ ปรากฏการณ์นี้อาจ  
เป็นเพราะของกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำก็ได้ สถิติแรงงานใน  
การสำรวจแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๒ รอบ ๑ และ ๒  
ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

๖๒ งานวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำในสหรัฐ  
อเมริกา มีชื่อ J.M. Peterson, "Employment  
Effects of Minimum Wages, 1938-1950,"  
J.P.E., 65, (October 1975) กล่าวถึงผลต่อโรงงาน  
ที่จ่ายค่าจ้างต่ำ; M.R. Colberg, "Minimum Wage  
Effects of Florida's Economic Development",  
J.L.E., 3, (October 1960) กล่าวถึงผลต่อเมืองที่เคย  
จ่ายค่าจ้างต่ำว่า การทำงานจะลดลงเพราะโรงงานปิดกิจการ;  
T.G. Moore, "The Effect of Minimum  
Wages on Teenage Unemployment Rates",  
J.P.E., 79, (July/August, 1971) พบว่าอัตราการ  
ว่างงานของวัยรุ่นผิวดำและสตรีเพิ่มสูงขึ้นทุกครั้งที่มีการ  
ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและสูงขึ้นเมื่อขอบเขตการบังคับใช้  
กฎหมายกว้างขึ้นด้วย; Y. Broyen, "The Effect of  
Statutory Minimum Wage Increases on Teen  
-Age Unemployment" J.L.E., 12 (April 1969)  
พบว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้งมีผลให้อัตราการ  
ว่างงานของวัยรุ่นสูงขึ้น; J. Mincer, "Unemploy-  
ment Effects of Minimum Wages", J.P.E.,  
84, (August 1976), pp. S87-S104 วิเคราะห์  
ทฤษฎีผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำในกรณีที่กฎหมายมิได้  
ครอบคลุมทุกอุตสาหกรรม ซึ่งพบว่า การอพยพของแรง  
งานจากเขตที่กฎหมายมีผลใช้ไปสู่เขตที่ไม่มีค่าจ้างขั้นต่ำ  
นับเป็นการอพยพที่สูญเปล่า ผลการวิจัยของนายมินเซอร์  
พบว่า แรงงานจำนวนมากจะอพยพจากเขตที่มีค่าจ้างขั้นต่ำ  
ไปยังเขตที่ไม่มีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้เกิดการว่างงาน  
หรือออกจากตลาดแรงงานทำให้อัตราการเข้าสู่กำลังแรงงาน  
ลดลง ค่าจ้างในเขตที่ไม่มีกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำจะลดลง  
อัตราการว่างงานของวัยรุ่นสูงขึ้น ฯลฯ

ให้เกิดสภาพที่เรียกว่าสล้ม อันเป็นแหล่งเกิดปัญหาสังคม ในเมืองน่านาประการ

### ๕.๒ ผลกระทบของค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย<sup>๖๓</sup>

บทความฉบับนี้เราจะนำเสนอผลงานวิจัยและผลการสำรวจด้านค่าจ้างเพื่อให้เห็นทิศทางการพัฒนาของผลกระทบของกฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่จะเกิดขึ้นพอสังเขป

๕.๒๑ ข้อสมมติเกี่ยวกับตลาดแรงงานในประเทศไทย ตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ โดยส่วนรวม เป็นตลาดที่มีการแข่งขันมากพอสมควร ข้อสมมุติได้ปฏิเสธว่าตลาดแรงงานในบางท้องที่ บางอุตสาหกรรม (local labor market) มีการผูกขาดทางด้านผู้ซื้อและผู้เสนอขายแรงงาน หลักฐานที่ใช้สนับสนุนข้อสมมุติดังกล่าวมีดังต่อไปนี้

(ก) ตลาดแรงงานในกรุงเทพฯ ขยายตัวอย่างรวดเร็วเนื่องจากการขยายตัวของธุรกิจกรุงเทพฯ ทำให้อัตราการว่างงานอยู่ในระดับต่ำกว่า ๑% ตลอดระยะ ๒๕๑๓-๒๕๒๐ แม้ว่าระยะหลัง (๒๕๒๑-๒๕๒๒) อัตราดังกล่าวจะสูงขึ้น แต่ก็ไม่เกินร้อยละสอง<sup>๖๔</sup> (ข) ตลาดแรงงานในเมืองมีความสัมพันธ์กับในชนบทอย่างใกล้ชิด ดูได้จากการอพยพระหว่างชนบทกับเมือง กล่าวคือ เมื่อถึงฤดูแล้ง แรงงานจะว่างงานจากไร่และพากันอพยพเข้าไปหางานชั่วคราวในเมือง และในทางกลับกัน ในฤดูเพาะปลูก ประการต่อมาจากงานวิจัยของ นายอภิชาติ จัรัสถุทธิรงค์ และสหาย<sup>๖๕</sup> พบว่าร้อยละ ๒๒ ของชายตัวอย่างผู้อพยพและร้อยละ ๓๑ ของหญิงที่อพยพจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพฯ ได้ย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม ประการที่สามระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๒๐ อัตราการเข้าสู่อำนาจแรงงานของผู้อพยพสูงกว่าคนที่อยู่ในกรุงเทพฯ ทุกกลุ่มอายุ ในขณะที่เดียวกันอัตราการว่างงานของผู้อพยพที่สูงกว่าด้วย แต่ไม่เกินร้อยละสอง<sup>๖๖</sup> (ค) จากข้อมูลในตอนที่สองแสดงว่าค่าจ้างคนงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมต่าง ๆ มิได้ต่างกันมากนัก (ง) ค่าจ้างระหว่างชายและหญิง ถ้านำมาปรับความแตกต่างกันอันเนื่องมาจากความสามารถ การศึกษา ฯลฯ แล้ว มิได้แตกต่างกันมากถึงขนาดที่จะยืนยันได้ว่าตลาดแรงงานไร้ประสิทธิภาพ (จ) รายได้ของผู้ประกอบอาชีพอิสระในสล้ม หรือใน informal sector ไม่ได้แตกต่างจากรายได้ของคนงานไร้ฝีมือนัก ในบางกรณีอาจสูงกว่าด้วย<sup>๖๗</sup> (ฉ) พฤติกรรม

ของอุปทานแรงงานชายที่แต่งงานแล้วในกรุงเทพฯ และนอกกรุงเทพฯ มิมีความแตกต่างกัน แสดงว่าตลาดแรงงานชายเป็นตลาดที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ<sup>๖๘</sup>

๕.๒๒ การเปรียบเทียบค่าจ้างขั้นต่ำกับค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานไร้ฝีมือ จากตารางที่ ๕.๑ พบว่าก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๑ (คือในช่วงปี ๒๕๑๖-๒๕๒๐) ค่าจ้างขั้นต่ำ (ทั้งที่เป็นตัวเงินและที่แท้จริง) อยู่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเฉลี่ยในทุกอุตสาหกรรม ยกเว้นค่าจ้างงานก่อสร้างในปี ๒๕๑๘ ซึ่งอาจเกิดจากภาวะชบเซาของงานก่อสร้าง

๖๓ ข้อความส่วนใหญ่ในตอนนี้ได้จากผลงานวิจัยและสำรวจดังต่อไปนี้ (๑) ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานสำรวจผลกระทบกระเทือนจากการเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเดือนมกราคม ๒๕๑๘; (๒) T. Bertrand and L. Squire, "The Relevance of the Dual Economy Model : A Case Study of Thailand," *Oxford Economic Paper*, June 1980; (๓) Vichai Thosuwanchinda, "The Economic Impact of Minimum Wage and Trade Unions in the Textile Industry" M.A. Thesis, Thammasat University, July 1975; (๔) ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย โครงสร้างค่าจ้างแรงงานในประเทศไทย : ผลการสำรวจครั้งที่ ๑ ประจำปี ๒๕๒๒/๒๕๒๓ ธันวาคม ๒๕๒๓.

๖๔ สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน ๒๕๑๔-๒๕๒๒ รอบ ๑ และ ๒ แต่ถ้าแยกสถิติออกเป็นอัตราการว่างงานตามเพศ ตามกลุ่มอายุและการศึกษา จะพบว่า เพศหญิงวัยรุ่นและเด็ก และผู้จบการศึกษาสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา มีอัตราการว่างงานสูงสุด ถึงกระนั้นก็ตามอัตราการว่างงานเหล่านั้นก็ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

๖๕ Apichat Chamrathirong, et. al., *Recent Migrants in Bangkok Metropolis*, Institute for Population and Social Research, Mahidol University, November 1979, p. 89.

๖๖ สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจผู้อพยพในเขตกรุงเทพมหานคร ๒๕๑๓-๒๕๒๐.

๖๗ T. Bertrand and L. Squire, *op. cit.*, pp. 39-40.

๖๘ Nipon Poapongsakorn, *op. cit.*, pp. 50-57.



ตารางที่ ๕.๑  
เปรียบเทียบอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกับอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือ ๒๕๐๕-๒๕๒๓  
(บาทต่อวัน)

ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ <sup>๑</sup>		ค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือ <sup>๒</sup>				
	ค่าจ้างขั้นต่ำ	วันบังคับใช้	หัตถอุตสาหกรรม				
			รวม	ทอผ้า	อาหาร	ก่อสร้าง	รวมอุตสาหกรรม
๒๕๑๕	ไม่มี	-	๑๕.๔๘	๑๖.๘๐	๒๑.๐๐	๑๖.๐๗	๒๑.๒๔
๒๕๑๖	๑๒	เม.ย. ๒๕๑๖	๒๒.๑๕	๑๕.๒๕	๒๔.๐๐	๑๗.๖๕	๒๔.๑๑
๒๕๑๗	๑๖,๒๐	ม.ก. ๒๕๑๗ /มิ.ย. ๒๕๑๕	๒๕.๔๖	๒๒.๕๐	๒๗.๒๐	๒๐.๕๗	๒๗.๓๒
๒๕๑๘	๒๕	ม.ก. ๒๕๑๘	๒๕.๕๔	๒๗.๔๒	๒๕.๘๘	๒๔.๐๐	-
๒๕๑๙	๒๕	-	๓๐.๒๕	๓๑.๒๐	๒๕.๓๗	๓๘.๓๗	๓๓.๘๕
๒๕๒๐	๒๘	พ.ค. ๒๕๒๐	๓๕.๕๐	๓๑.๘๐	๓๔.๓๐	๓๘.๔๐	-
๒๕๒๑	๓๕	พ.ค. ๒๕๒๑	๓๖.๒๘	๓๕.๘๔	๓๒.๖๐	๔๐.๕๖	๓๖.๓๖
๒๕๒๒	๔๕	พ.ค. ๒๕๒๒	๔๑.๖๔	๓๖.๘๔	๔๐.๕๖	๔๔.๒๐	๔๑.๖๘
๒๕๒๓	๕๔	พ.ค. ๒๕๒๓	๔๕.๑๒	๔๗.๘๔	๔๖.๐๔	๕๐.๑๖	๔๕.๒๐
ปี	ค่าจ้างขั้นต่ำ <sup>๑</sup>		ค่าจ้างเฉลี่ยที่แท้จริง <sup>๓</sup>				
๒๕๑๕	-	-	๑๖.๑	๑๔.๐	๑๗.๔	๑๓.๓	๑๗.๖
๒๕๑๖	๘.๕	เม.ย. ๒๕๑๖	๑๖.๕	๑๔.๓	๑๗.๘	๑๓.๓	๑๗.๕
๒๕๑๗	๑๖,๑๒๐	ม.ก. ๒๕๑๗/ มิ.ย. ๒๕๑๗	๑๕.๓	๒๒.๕	๑๖.๔	๑๒.๔	๑๖.๔
๒๕๑๘	๑๔.๔๕	ม.ก. ๒๕๑๘	๑๗.๑	๑๕.๘	๑๕.๐	๑๓.๕	-
๒๕๑๙	๑๓.๘	-	๑๖.๗	๑๗.๒	๑๖.๒	๒๑.๑	๑๘.๗
๒๕๒๐	๑๔.๒	พ.ค. ๒๕๒๐	๑๘.๒	๑๖.๒	๑๗.๔	๒๐.๐	-
๒๕๒๑	๑๖.๒	พ.ค. ๒๕๒๑	๑๖.๘	๑๖.๖	๑๕.๑	๑๕.๐	๑๖.๘
๒๕๒๒	๑๘.๕	พ.ค. ๒๕๒๒	๑๗.๕	๑๕.๕	๑๗.๒	๑๘.๖	๑๗.๕
๒๕๒๓	๑๘.๕	พ.ค. ๒๕๒๓	๑๗.๒	๑๖.๘	๑๖.๒	๑๘.๖	๑๗.๒

ที่มา : (๑) กระทรวงมหาดไทย ประกาศเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ฉบับที่ ๑-๑๐  
(๒) ได้จากตารางที่ ๒.๕ ทรายละเอียดที่มาในท้ายตารางและภาคผนวกที่ ๑,๒  
(๓) ได้จากตารางที่ ๒.๔ ดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภคของกรุงเทพฯ ในภาคผนวกที่ ๓ ปี ๒๕๐๗/๐๘ คือ

อันเนื่องจากภาวะเงินตึงในช่วง ๒๕๑๗-๒๕๑๘ และการใช้จ่ายตามงบลงทุนภาครัฐบาลน้อยกว่าประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้<sup>๖๕</sup> จากปี ๒๕๒๑ เป็นต้นมาค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มมีระดับสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ย<sup>๖๖</sup> ตารางที่ ๕.๒ ซึ่งเปรียบเทียบอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานไร้ฝีมือกับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในระหว่างปี ๒๕๑๖-๒๕๒๓ พบว่าอัตราส่วนดังกล่าวมีค่าสูงสุดในกรุงเทพฯ และภาคใต้ และต่ำสุดในภาคอีสานโดยต่ำที่สุดเท่ากับ ๐.๕๔ สำหรับคนงานรายวันในปี ๒๕๒๓ ข้อมูลแสดงให้เห็นว่า ค่าจ้างขั้นต่ำอาจมีผลต่อตลาดแรงงานมากพอควรในช่วงปี ๒๕๒๑-๒๕๒๓ แต่อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๒ และ ๒๕๒๓ เป็นช่วงปลายปี ระดับราคาสินค้าและค่าจ้างในแต่ละปีเช่นในปี ๒๕๒๒ อาจสูงจนเงินใกล้เคียงระดับเฉลี่ยของราคาและค่าจ้างในตอนต้นปี ๒๕๒๓ ฉะนั้นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของคณะกรรมการค่าจ้างจึงเป็นเพียงการให้ข้อมูลแก่สาธารณชนว่าอัตราค่าจ้างตลาดในบัตัดไปจะอยู่ในระดับใด โดยพิจารณาจากค่าจ้างในรอบปี มาตรฐานการครองชีพ ภาวะเศรษฐกิจ และอัตราการเพิ่มของดัชนีราคาสินค้าผู้บริโภค<sup>๖๗</sup> เป็นที่น่าสงสัยว่าค่าจ้างขั้นต่ำคงจะเป็นค่าจ้างที่อยู่ต่ำกว่าค่าจ้างตลาด<sup>๖๘</sup>

๕.๒๓ สัดส่วนของคนงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ จากการสำรวจค่าจ้างในปี ๒๕๑๗ และ ๒๕๑๘ พบว่ามีคนงานจำนวนหนึ่งได้รับค่าจ้างต่ำกว่าระดับที่กฎหมายกำหนด งานสำรวจของนายสมหมาย ภาษี ในปี ๒๕๑๘ ดังที่ได้กล่าวถึงแล้วในตอนต้นยืนยันให้เห็นว่า ค่าจ้างเฉลี่ยในเกือบทุกอุตสาหกรรมสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ค่าจ้างเฉลี่ยแบบมีฐานและแบบฐานนิยม (mode) ในอุตสาหกรรมหลายแห่งมีค่าใกล้เคียง ๒๕ บาท<sup>๖๙</sup> แสดงว่าต้องมีคนงานได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐-๔๐%

การสำรวจโครงสร้างค่าจ้างแรงงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ประจำปี ๒๕๒๒/๒๓ ได้ผลว่าในเขตกรุงเทพฯ มีคนงานที่ได้อาชีพต่ำกว่าหรือเท่ากับค่าจ้างขั้นต่ำ (๓๕ บาทต่อวัน) ประมาณ ๑๒.๑% ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับรายภาค กิจกรรมที่มักจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำคือ สันทนาการ ภาคอีสาน กิจการและโรง

แรมในภาคกลาง ภาคเหนือและอีสาน บริการขนส่งในภาคกลาง สันทนาการและก่อสร้างในกรุงเทพฯ อาหารและผลิตภัณฑ์เคมี ในภาคใต้ ส่วนกิจการขนาดใหญ่ในกรุงเทพฯ และภาคใต้คนงานส่วนใหญ่จะได้ค่าจ้างสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่ในภาคอื่น ๆ นั้นกิจการใหญ่จำนวนมากจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

อนึ่ง จากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย ยืนยันว่า หลังจากการปรับค่าจ้างขั้นต่ำสูงขึ้น ๒๐% ในเขตกรุงเทพฯ และ ๓๒% ในภาคอื่น ๆ เมื่อตุลาคม ๒๕๒๑ ปรากฏว่าสถานประกอบการต่างๆ ปรับค่าจ้างแรงงานเฉลี่ยเพียง ๑๕% ในภาคกลาง ภาคเหนือและ

๖๕ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เศรษฐกิจไทย ปี ๒๕๒๒ : วิกฤตการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤตการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ บทความเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาเรื่อง "วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย ปี ๒๕๒๒" คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๑-๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ หน้า ๕-๑๓

๖๖ นำสังเกตว่าการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และจำนวนค่าจ้างที่ปรับให้สูงขึ้นแต่ละครั้งขึ้นอยู่กับว่าใครเป็นรัฐบาล โดยเฉพาะในปี ๒๕๑๘/๑๙ ซึ่งรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือในปี ๒๕๑๖ เมื่อประกาศอัตราค่าจ้างครั้งแรกก็ดูเหมือนเป็นการกำหนดไว้เพื่ออ้างว่ารัฐได้ช่วยกรรมกรแล้วเท่านั้น

๖๗ ดูประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๒) ข้อ ๖ ในราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ : แผนกราชกิจฯ) เล่มที่ ๕๓ ตอนที่ ๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๕

๖๘ ถ้าค่าจ้างขั้นต่ำถูกกำหนดให้ต่ำกว่าหรือเท่ากับค่าจ้างที่เป็นอยู่ในตลาดเราก็คงไม่จำเป็นต้องสิ้นเปลืองเงินภาษีประชาชนมาจ้างกรรมการให้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การยุบคณะกรรมการค่าจ้างชุดนี้คงจะได้รับประโยชน์ไม่น้อย

๖๙ ตารางที่ ๒.๘ ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ค่าจ้างเฉลี่ยมีฐานของทุกอุตสาหกรรมเท่ากับ ๓๐.๔ บาท ซึ่งสูงกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ๒๕ บาทต่อวัน แต่ค่าจ้างฐานนิยมเท่ากับ ๒๗.๔ บาท กิจกรรมส่วนใหญ่จะมีค่าจ้างมีฐานต่ำกว่าหรือใกล้เคียง ๒๕ บาท มีอาทิ กิจการและโรงแรม (๒๔ บาท) บริการทางสังคมและสันทนาการ (๒๗.๕ บาท) แสดงว่ากิจการเหล่านี้มีคนงานเกือบ ๕๐% ที่ได้อาชีพต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด



กรุงเทพฯ และเพียง ๓.๑๐% ในภาคอีสานและภาคใต้ แสดงว่าการปรับอัตราค่าจ้าง ในบัตังก้าว น่าจะเป็นไปตามกลไกตลาดมากกว่าเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายค่าจ้างค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>๑๔</sup>

๕.๒๔ ความแปรปรวนของค่าจ้าง จากการศึกษาของบทความในตอนที่ ๑ พบว่ามีความแตกต่างในค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือที่อยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันหรือต่างอุตสาหกรรม ต่างอาชีพกันพอควร สาเหตุเนื่องมาจากความสามารถต่างกัน ความแตกต่างทางการศึกษา ประสบการณ์ เพศ ตลอดจนไปจนถึงความแตกต่างในขนาดของกิจการ ฯลฯ การที่ค่าจ้างในอุตสาหกรรมอาชีพ และกิจการต่าง ๆ มีความแปรปรวนสูง และการที่กิจการขนาดเล็กจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยต่ำกว่ากิจการขนาดใหญ่ ย่อมแสดงว่ากิจการขนาดเล็กมีแรงงานเป็นจำนวนมากที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนด จากการสำรวจในปี ๒๕๑๕ ของกรมแรงงานพบว่า หนึ่งในสามของกิจการที่สำรวจ จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็ก (มีสัดส่วนสูงถึง ๕๕% ของโรงงานขนาดเล็กทั้งหมด) ยิ่งถ้าเราคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า มีโรงงานผิดกฎหมายในกรุงเทพฯ ประมาณกว่า สามหมื่นแห่ง<sup>๑๕</sup> ซึ่งอยู่นอกเหนือการสำรวจของกรมแรงงาน จะเห็นได้ว่า ยังมีแรงงานอีกไม่น้อยที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

ปัญหาสำคัญในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ คือการปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากการสำรวจกิจการที่ปฏิบัติตามกฎหมายมิได้กระทำอย่างกว้างขวาง เราจึงพยายามคำนวณสัดส่วนคนงานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด จากข้อมูลที่มีอยู่<sup>๑๖</sup> ตัวอย่างผลการคำนวณในกรุงเทพฯ พบว่า ค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนจะสูงสุดในกิจการอาหาร, ก่อสร้าง, ทอผ้า, ขยส่งและขายปลีก<sup>๑๗</sup> ปรากฏว่ากิจการดังกล่าวมีสัดส่วนคนงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่า ๓๕ บาทต่อวัน สูงด้วยเช่นกัน

๕.๒๕ อัตราการเปลี่ยนงาน (Labor turn-over rate) โดยเฉพาะอัตราการออกจากงานในบางกิจการจะลดลงเมื่อมีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ถ้ากิจการนั้น ๆ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

จากงานวิจัยของนายวิชัย โตสุวรรณจินดา พบ

ว่า โรงงานทอผ้า ๔ โรงจาก ๖ โรงที่สำรวจ มีอัตราการเปลี่ยนงานลดลงมาก และเมื่อมีตำแหน่งว่างจะมีคนมาสมัครมาก โดยเฉพาะในช่วงเวลาหลังการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้ง นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยของ นายเบอร์แทรน ที่สนับสนุนแนวความคิดดังกล่าว ซึ่งสนับสนุนมาจากข้อมูลของกรมแรงงานระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๑๖ แสดงว่าเมื่อมีการปรับค่าจ้างครั้งใหญ่ในเดือน มกราคม ๒๕๑๖ เป็น ๒๕ บาทต่อวัน และในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็น ๒๘ บาทต่อวัน ทำให้อัตราการออกจากงานลดลงกว่าในช่วงปี ๒๕๑๓-๒๕๑๕ และ ๒๕๑๖

## ๖. ทางเลือกในอนาคต

บทความฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่า เรื่องของค่าจ้างไม่ใช่คลื่นเศรษฐกิจที่เพิ่งก่อตัวขึ้นใหม่ แต่ได้ก่อตัวขึ้นมาจนถึงสองทศวรรษแล้ว การพัฒนาที่มุ่งแต่อัตราค่าจ้างเจริญเติบโตอาจทำให้ฐานะของคนไทยโดยเฉลี่ยดีขึ้น แต่จริงๆ แล้วการพัฒนาดังกล่าวได้ทำให้ช่องว่างระหว่างชนชั้นที่มีฐานะทางเศรษฐกิจกับชนชั้นที่ด้อยฐานะทางเศรษฐกิจอันได้แก่ คนไทยที่ไร้ฝีมือกับข้าราชการชั้นผู้น้อยนั้น ห่างออกไปยิ่งขึ้น การที่จะกำจัดคลื่นเศรษฐกิจดังกล่าวอาจจะกระทำได้ยาก แต่พอจะมีทางบรรเทาความรุนแรงลงได้บ้าง ถ้ารัฐบาลมีเจตจำนงและความกล้าหาญพอ จากงานวิจัยต่าง ๆ ได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า การที่สภาพการกระจายรายได้ในประเทศไทยไม่กระเตื้องขึ้นก็เพราะว่านโยบายบางอย่างของรัฐบาลที่สร้างขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาชนิดหนึ่ง แต่กลับไปก่อให้เกิดปัญหาอื่น ๆ

๑๔ ธนาคารแห่งประเทศไทย “โครงสร้างค่าจ้าง ฯ” อ้างแล้ว หน้า ๒๐

๑๕ Per Henriksson, *An Evaluation of the Minimum Wage System in Thailand* บทความเสนอต่อการสัมมนาไตรภาคี เรื่องนโยบายการเมืองงานทำและค่าจ้าง โรงแรมนารายณ์ กรุงเทพฯ ๒๕-๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๔

๑๖ จำนวนโดยอาศัยตารางพื้นที่ได้โค้งปกติ โดยมีข้อสมมติสำคัญคือ กิจการที่มีค่าความแปรปรวนหรือค่าสัมประสิทธิ์แห่งความแปรปรวนสูง กิจการนั้นมีสัดส่วนของคนงานที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดมาก ผลการคำนวณใน นิตยสาร อ้างแล้ว ตารางที่ ๕.๓ และภาคผนวกที่ ๕

๑๗ ค่าสัมประสิทธิ์ความแปรปรวนอยู่ระหว่าง ๒๐.๘% ถึง ๒๒.๗%

ตามมาอย่างมากมาย เช่น นโยบายพรีเมียมข้าว นโยบายส่งเสริมการลงทุนขนาดใหญ่ นโยบายกำแพงภาษี ฯลฯ นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแต่มีผลในทางลบต่ออัตราค่าจ้างในชนบท และอัตราค่าจ้างของคนงานไร้ฝีมือในเมือง ทางออกที่ดีที่สุดก็คือรัฐจะต้องหันมาใช้นโยบาย “ยกเลิกนโยบาย” ที่ก่อให้เกิดผลเสียต่อส่วนรวม

ในเรื่องของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ พอจะสรุปได้ว่ารัฐบาลมิได้มุ่งหวังจะกำหนดค่าจ้างในอัตราที่สูงเกินกว่าอัตราตลาด พฤติกรรมต่างๆ แสดงให้เห็นว่ารัฐต้องการใหม่กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำไว้เพียงเพื่อเบนข้อแค้นตัวกับกรรมกรและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฯลฯ ทางออกที่จะนำมาใช้แทนกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำทำได้ไม่ยากนักก็คือ การส่งเสริมระบบการเจรจาต่อรองระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างภายใต้ระบบกฎหมายที่ยุติธรรม อันจะนำมาซึ่งความพอใจสูงสุดของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้เพราะภายใต้ระบบทุนนิยม ถ้าฝ่ายใดขาดอำนาจต่อรอง ฝ่ายนั้นย่อมตกเป็นเหยื่อล่าง

ทางเลือกอีกทางที่รัฐควรจะนำมาใช้ทดแทนกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ คือ การยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือคนที่มั่งงานทำทุกคนที่มีรายได้ไม่พอต่อการยังชีพ มีโครงการในอุดมคติโครงการหนึ่ง คือ การใช้นโยบายภาษั้รายได้ทางลบ (Negative Income Tax Policy)<sup>๓๘</sup> แนวความคิดในเรื่องนี้คือการจ่ายเงินอุดหนุนแก่คนจน แต่นโยบายนี้มีข้อเสียตรงที่จะทำให้ผู้รับเงินอุดหนุนซึ่งมีรายได้ต่ำกว่าระดับที่พอยังชีพได้ทำงานน้อยลง

จากข้อบกพร่องของนโยบายภาษั้รายได้ทางลบ ทำให้มีข้อเสนอใช้โครงการภาษั้ค่าจ้างทางลบ (negative wage tax) ในการช่วยเหลือคนจนแทน กล่าวคือ การจ่ายเงินอุดหนุนต่ออัตราค่าจ้าง ในกรณีที่ชั้พหลายแรงงานทอดขันวิธรนจะทำให้คนงานทำงานมากขึ้น โครงการนี้จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาว่าคนที่มีรายได้สูงใกล้ระดับอัตราค่าจ้างพอยังชีพจะทำงานน้อยลง นอกจากนั้นถ้ามองในแง่ต้นทุนของสังคมที่เสียไป (welfare cost or excess burden) อันเกิดจากโครงการทั้งสอง จะปรากฏว่าโครงการภาษั้อัตราค่าจ้างในทางลบมีผลเสียน้อยกว่าอีกด้วย<sup>๓๙</sup>

แต่ไม่ว่าจะเลือกใช้โครงการใด รัฐจะต้องพบกับอุปสรรคสำคัญอย่างมากคือ จะต้องใช้เงินงบประมาณ

จำนวนมาก เพราะโครงการเงินอุดหนุนเหล่านี้ต้องจ่ายให้แก่ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับครองชีพได้อย่างไม่ขัดสนทุกๆ คน นอกจากอุปสรรคด้านงบประมาณแล้วขั้นตอนการคำนวณก็ยุ่งยากมาก ดังนั้นเมื่อวิธรนที่สุมบปัญหามากในทางปฏิบัติ ทางออกที่นอกเหนือจากสองวิธรนข้างต้นก็คือ โครงการรัฐสวัสดิการในรูปของการให้เบ็นสินค้าแทน เช่น โครงการอาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียน โครงการสวัสดิการที่อยู่อาศัย ค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ<sup>๔๐</sup> เนื่องจากรัฐเป็นผู้ให้บริการหลายอย่างอยู่แล้ว เช่น การรักษาพยาบาล การศึกษา ไฟฟ้า ประปา รถเมล์ ฯลฯ แต่นโยบายการตั้งราคาค่าบริการยังเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพเพราะราคาค่าบริการเหล่านี้ไม่ได้กำหนดให้ใกล้เคียงกับต้นทุนส่วนเพิ่ม (marginal cost) ของการผลิต โครงการรัฐสวัสดิการคงไม่อาจดำเนินการได้ผล ถ้ารัฐยังคงใช้นโยบายราคาเช่นนี้ต่อไป เท่ากับรัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนประชาชนทุกคนในชาติ นโยบายใหม่ที่จะนำมา

๓๘ J. Kesselman, "Labor Supply Effects of Income, Income Work, and Wage Subsidies", *Journal of Human Resources*, 5, (Summer 1969), pp. 275-292; G.G. Cain and H.W. Watts, (eds.), *Income Maintenance and Labor Supply*, (Chicago: Rand McNally College Publishing Co., 1973).

๓๙ E.K. Browning, "Alternative Programs for Income Redistribution: The NJT and the NWT", *AER*, 63, (March 1979), pp. 38-49.

๔๐ แม้ว่าถารกระจายรายได้แบบให้เป็นสินค้าจะมีประสิทธิภาพต่ำกว่าแบบให้เป็นเงินสด แต่ในระยะหลังนักเศรษฐศาสตร์สามารถพิสูจน์ได้ว่า ภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น การกระจายรายได้เป็นสินค้ามหาชน (public good) หรือความสุขของเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับกรบริจาคเงินให้คนจน ฯลฯ การกระจายรายได้ในรูปสินค้าอาจก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดตามหลักพารได้ได้เช่นกัน ดู H. Hochman and G. Peterson, eds., *Redistribution Through Public Choice* (New York: Columbia Univ. Press, 1974); E. Olsen, "Some Theorems in the Theory of Efficient Transfers", *J.P.E.*, (January/February, 1971), pp. 166-176.



ใช้ต้องเริ่มด้วยการกำหนดราคาค่าบริการต่างๆ ให้คุ้มกับต้นทุนส่วนเพิ่มเพื่อให้รัฐต้องนำเงินภาษีของประชาชนส่วนใหญ่มาอุดหนุนผู้ใช้บริการ<sup>๔๑</sup> ผู้ใช้บริการต่างๆ ควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายเองตามหลักผลประโยชน์ แต่สำหรับประชาชนผู้ยากไร้ รัฐจักให้บริการดังกล่าวในราคาถูก หรือไม่คิดมูลค่า โดยคิดบริการให้ผูกพันกับเกณฑ์ความจำเป็น (means test) เช่นรายได้ต่อหัวของครอบครัว เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในระยะสั้น ขณะที่รัฐยังไม่อาจดำเนินนโยบายดังกล่าวได้เต็มที่ การให้สวัสดิการช่วยเหลือคนงานที่ยากจน ควรเริ่มต้นจากโครงการทดลองขนาดเล็กก่อน โดยศึกษาหาประชาชนกลุ่มเป้าหมายว่าเป็นใคร ปัญหาเร่งด่วนของกลุ่มเป้าหมายคืออะไร ทำอย่างไรการจัดบริการสวัสดิการจึงจะไม่ซ้ำซ้อน และสูญเสียน้อยที่สุด

ปัญหาสำคัญในการดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการคือ ความสามารถทางการเงินการคลังของรัฐ ในปัจจุบันความสามารถดังกล่าวถูกจำกัดด้วยโครงสร้างภาษีอากรที่ขาดประสิทธิภาพและไม่มีความชอบธรรม<sup>๔๒</sup> รัฐจึงต้องเริ่มต้นปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐเสียใหม่ เช่นการปรับปรุงขยายฐานภาษี

รายได้ให้ครอบคลุมไปถึงภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดิน ฯลฯ

ในท้ายที่สุด ด้รัฐมีความตั้งใจจริงและมีความจริงจังที่จะแก้ปัญหาค่าจ้างและปัญหาความยากจน มีสิ่งสำคัญที่รัฐต้องเร่งดำเนินการพร้อมกันหลายสิ่ง เช่น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ให้มีการแข่งขันกันเต็มที่ภายในกรอบของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพโดยมากขึ้น ดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการ ยกเลิกอัตราเศรษฐกิจแบบคุมราคาสินค้าและบริการอย่างไม่จำเป็นทั้งในภาคเอกชนและรัฐบาล ยกเลิกอัตราวิธีทุนนิยม ซึ่งนอกจากจะสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยไม่เกิดผลแล้ว ยังเป็นการสร้างปัญหาให้ประชาชนผู้ยากไร้เป็นทวีคูณส่วนใหญ่และในขณะที่ยวกันมาตรการของรัฐเหล่านี้กับเกื้อหนุนผลประโยชน์และสร้างอำนาจผูกขาดให้นายทุนและพ่อค้ารายใหญ่

๔๑ อันที่จริงรัฐมีหน้าที่จัดสรรบริการบางอย่างโดยเฉพาะสินค้ามหาชน (public good) ให้ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่า เพราะรัฐได้เก็บภาษีจากประชาชนไปแล้ว

๔๒ M. Krongkaew, **Fiscal Reforms for Resource Mobilization in Thailand: A Summary Report**, A Report Submitted to Fiscal Policy for Resource Mobilization Study, N.E.S.D.B., April 1981, pp. 1-41, 46-66.