

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

แต่เดิมระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยประชากรมากกว่า 3 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศประกอบอาชีพทางการเกษตร การพัฒนาภาคเกษตรพื้นที่ทำกินมีจำกัดไม่สามารถขยายได้มากเหมือนในอดีต และการผลิตต้องอาศัยธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งข้อจำกัดนี้เองทำให้มีแนวคิดในการพัฒนาอุตสาหกรรม โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) ซึ่งเน้นปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมการส่งออกและการกระจายอุตสาหกรรมภูมิภาค ส่งผลทำให้ภาคอุตสาหกรรมเกิดการขยายตัวและพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้การพัฒนาทางด้านการเกษตรด้อยลงไป ดังจะเห็นได้จากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ปี 2538 ภาคเกษตรมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 11.48 ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30.37<sup>1</sup> ซึ่งทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น จากสถิติที่เห็นชัดเจนปี 2530 ถึงปี 2538 แรงงานในภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 31 เป็นร้อยละ 45.39 ในขณะที่ภาคเกษตรกรรมลดลงจากร้อยละ 68.10 เป็นร้อยละ 54.61<sup>2</sup> รัฐบาลได้นำเอานโยบายการส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเข้ามาทำให้เกิดการขยายตัวของผลผลิตในภาคอุตสาหกรรม แต่นโยบายนี้ก็ไม่ได้มีผลทำให้ระดับของค่าจ้างโดยทั่วไปดีขึ้นแต่ประการใด เพราะว่าการอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ใช้ปัจจัยทุนการผลิตมากกว่าแรงงาน ซึ่งมีผลทำให้ค่าจ้างแรงงานไม่เพิ่มขึ้นตามที่รัฐบาลได้มีเป้าหมายไว้

---

<sup>1</sup> คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ.2538”, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2538

<sup>2</sup> กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539

<sup>3</sup> ปราณี ทินกร, “เส้นทางการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศไทย ในเศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม.” เล่ม 1 หน้า 115,232

การเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานในชนบทจากการเกษตรที่ทำงานในไร่นาของตนเองมาเป็นผู้รับจ้างในภาคอุตสาหกรรม กำลังแรงงานเหล่านี้กำลังประสบปัญหาการเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพการทำงานรายได้และความเป็นอยู่จากที่เคยเป็นมาในอดีตอย่างมาก ซึ่งค่าจ้างแรงงานแรงงานนับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สามารถนำไปซื้อสินค้าและบริการในปัจจุบันมีนายจ้างอีกจำนวนมากที่หลีกเลี่ยงโดยจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายบังคับไว้ โดยอ้างเหตุผลว่าจะทำให้ต้นทุนสูง ศักยภาพในการแข่งขันลดลงในการจ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย นายจ้างบางรายอ้างว่าประสิทธิภาพการทำงานของคนงานไร้ฝีมืออยู่ในระดับต่ำ นายจ้างอีกจำนวนมากเสนอให้พิจารณาผลประโยชน์พิเศษที่ทางโรงงานจัดให้แก่คนงาน เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย พาหนะรับส่ง ฯลฯ ว่าเป็นส่วนหนึ่งในการคำนวณค่าจ้าง (ขั้นต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด) ส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก

ปัจจุบันสถานประกอบการส่วนใหญ่ผลิตสินค้าและบริการ เพื่อส่งออกแข่งขันกับต่างประเทศทำให้มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ เพื่อช่วยเพิ่มผลผลิตและพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น การนำเอาเครื่องจักรอุปกรณ์ที่ทันสมัย การนำเอาสารเคมีเข้ามาในขบวนการผลิต แต่การป้องกันอันตรายยังไม่ดีพอ จึงมีผลกระทบต่อสภาพการทำงานของลูกจ้าง ทำให้เกิดประสบอุบัติเหตุหรือเป็นโรคที่เกิดเนื่องจากการทำงานของคนงานเพิ่มขึ้น จากสถิติปี 2533 ถึง ปี 2539 เพิ่มขึ้นถึง 116.81 % (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1.1 จำนวนคนงานที่ประสบอันตรายและเงินทดแทนในข่ายกองทุนเงินทดแทนทั่วประเทศ ปี 2533 - 2539

ปี	จำนวนคนงานประสบอันตราย	อัตราการเพิ่มขึ้น (%)	เงินทดแทน (ล้านบาท)
2533	79,028	-	442.65
2534	102,273	29.41	623.80
2535	131,800	28.87	753.31
2536	156,548	18.47	926.51
2537	186,053	18.85	1,169.39
2538	216,335	16.28	1,365.42
2539	226,999	4.93	1,541.45

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน สำนักงานประกันสังคม

วัตถุประสงค์ของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้นายจ้างเอารัดเอาเปรียบคนงานไร้ฝีมือ ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานที่ไม่มีอำนาจในการต่อรอง แต่อดีตที่ผ่านมาปัญหาค่าจ้างขั้นต่ำไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร อาจเป็นเพราะเกรงจะกระทบกระเทือนต่อการส่งเสริมการลงทุนในภาคอุตสาหกรรม<sup>4</sup> และขณะที่คนส่วนหนึ่งได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่กลับมีคนอีกกลุ่มหนึ่งเรียกร้องให้มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพราะจะได้ใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่สูงขึ้นเป็นฐานในการปรับค่าจ้างของตน ซึ่งภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำตลอดมา

ในทางปฏิบัติ อัตราค่าจ้างแรงงานจะสูงหรือต่ำ ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน แต่ทำตามใจชอบของนายจ้าง แต่บางกิจการกำหนดอัตราค่าจ้างตามข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งปัจจัยที่มีความสำคัญ ได้แก่ ความสามารถที่จะจ่ายค่าจ้าง อำนาจต่อรอง ลักษณะงาน กฎหมายและค่าครองชีพ เป็นต้น

โดยสรุป ปัญหาการจัดการแรงงานและปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไร้ฝีมือที่เกิดขึ้นโดยทั่วไปที่เป็นปัญหาหลักคือ ปัญหาสภาพการทำงานและสวัสดิการของคนงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาโรงงานหรือนายจ้างจำนวนไม่น้อย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำทำให้เกิดปัญหาระหว่างนายจ้างกับคนงานและนายจ้างกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ควบคุมกำกับให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย ฉะนั้นการศึกษาทำความเข้าใจลักษณะ โครงสร้างสวัสดิการและปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออัตราค่าจ้าง โดยทั่วไปจะเป็นการเพิ่มเติมข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับรัฐบาลในการดำเนินนโยบายที่ถูกต้องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายค่าจ้างที่เหมาะสมต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาและวิเคราะห์สภาพการทำงาน โครงสร้างสวัสดิการที่แรงงานได้รับจากผู้จ้างแรงงานประเภทต่าง ๆ
2. ศึกษาและวิเคราะห์ค่าจ้างขั้นต่ำที่จ่ายจริงในอุตสาหกรรมการก่อสร้างและอุตสาหกรรมการผลิตอาหารสำเร็จรูปว่าสูงหรือต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ
3. ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่ออัตราค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน สำหรับแรงงานไร้ฝีมือในจังหวัดเชียงใหม่ โดยเน้นความสัมพันธ์ระหว่างอัตราค่าจ้างกับตัวแปรที่คาดว่าจะอธิบาย ความแตกต่างของค่าจ้าง คือ ขนาดของการจ้างงาน เพศของคนงาน อายุคนงาน

<sup>4</sup> นิพนธ์ พัวพงศกร, “ค่าจ้าง : เรื่องของคนจน”, วารสารธรรมศาสตร์. 10,3 (กันยายน 2534) : 70-119

อายุการทำงาน จำนวนของคนต่างด้าว ความเสี่ยงในการเกิดอันตรายของกิจการและมูลค่าผล  
ประโยชน์ พิเศษที่นายจ้างได้จ้างให้คนงานของตน เป็นต้น

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแรงงานที่ไร้ฝีมือ เพราะเป็นระดับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่ก่อให้เกิดปัญหา  
ปัจจุบันและเป็นระดับค่าจ้างที่รัฐบาลต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ เพื่อป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ  
จากนายจ้าง

### 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ได้ข้อมูลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ค่าจ้างและสวัสดิการในภาค  
อุตสาหกรรมประเภทโรงงานของจังหวัดเชียงใหม่
2. เพื่อเป็นประโยชน์ให้รัฐ วางแผนนโยบายเกี่ยวกับค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ  
ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง