

บทความวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อพัฒนาแรงงาน
ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน*

Legislative measures on Minimum Wage Determination for Labor
Development in ASEAN Economics Community

วีระยุทธ ลาสงยาง¹

Weerayut Lasongyang²

เลขที่ 2 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี อำเภอเมืองอุบลราชธานี
จังหวัดอุบลราชธานี 34000.

2 Faculty of Law Ubon Ratchathani Rajabhat University, Ubon Ratchathani
Muang District, Ubon Ratchathani Province 34000.

* Corresponding author E-mail: Weerayut7794@gmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อพัฒนาแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” คณะนิติศาสตร์ ปรีดีพนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2563.

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์วีระยุทธ ลาสงยาง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี

² Assistant Professor Weerayut Lasongyang, Lecturer in Law, Faculty of law, Ubon Ratchathani Rajabhat University

พินิจ ทิพย์มณี³

Pinit Tipmanee⁴

เลขที่ 110/1-4 คณะนิติศาสตร์ปริตติ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ถนนประชาชื่น

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210.

110 / 1-4, Faculty of Law, Pridi Banomyong, Dhurakij Pundit University,
Prachachuen Road, Thung Song Hong, Lak Si, Bangkok 10210.

Email: tipmanee_dpu@hotmail.com

วิจิตรา วิเชียรชม⁵

Vijitra Vichienchom⁶

เลขที่ 2 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ถนนพระจันทร์ แขวง

พระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200.

2 Faculty of Law Thammasat University, Phrachan Road, Phraborom
Maharajawang Subdistrict, Phra Nakhon District, Bangkok 10200.

Email: wichitra_v@hotmail.co.th

(Received: 28 กุมภาพันธ์ 2563 ; Accepted: 1 กรกฎาคม 2563)

³ รองศาสตราจารย์พินิจ ทิพย์มณี อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

⁴ Associate Professor Pinit Tipmanee, Lecturer in Law, Faculty of law, Dhurakij Pundit University

⁵ ศาสตราจารย์ ดร.วิจิตรา วิเชียรชม อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁶ Professor Dr.Vijitra Vichienchom, Lecturer in Law, Faculty of law, Thammasat University

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เปรียบเทียบกับอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและให้ความคุ้มครองแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

เมื่อศึกษาจึงพบว่า การบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนแห่งราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ราชอาณาจักรกัมพูชา และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์นั้น เป็นปัญหาที่เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมต่อสังคมแรงงานในการกำหนด และการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ทำให้ผู้ใช้แรงงานจำนวนมากไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และเนื่องจากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ไม่มีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานกลางในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงส่งผลให้ประเทศสมาชิกในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนไม่มีมาตรฐานกลางในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสม และเป็นธรรมต่อสังคมแรงงานของประเทศสมาชิก จึงทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ส่งผลให้แรงงานไม่สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างเหมาะสม และเป็นธรรมในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี

ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงควรจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานกลางในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นการเฉพาะ ด้วยการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมแรงงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อันเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อไป

คำสำคัญ : มาตรการทางกฎหมาย, ค่าจ้าง, แรงงาน, อาเซียน

Abstract

The purpose of this research is to study the minimum wage laws of ASEAN countries comparative to the conventions and guidelines of International Labour Organization (ILO) and foreign minimum wage laws as well as seeking guideline for developing and providing labour protection in ASEAN countries.

According to the study, it was found that the enforcement of minimum wage laws of ASEAN countries including the Kingdom of Thailand, the Lao People's Democratic Republic, the Kingdom of Cambodia and Republic of the Union of Myanmar, had problems of inequality and injustice against labour in terms of legislation and enforcement of the minimum wage laws. Consequently, the legal protection failed to cover a significant number of labour. Without any established organization or agency who is responsible for regulating the minimum wage rate in ASEAN member states, the ASEAN countries did not have universal standard in determination of suitable and fair minimum wage for the member countries' labour society. It resulted in the exploitation of labour. Additionally, the problem of the enforcement of minimum wage laws of ASEAN countries obstructed labour's suitable and fair quality of life development for their dignified life.

Therefore, to develop the minimum wage laws in ASEAN member states, an organization or agency who is responsible for regulating the specific minimum wage rate in ASEAN must be established. With the

minimum wage rate standard in ASEAN countries, it guarantees the fairness in ASEAN labour society which promotes ASEAN's labour's quality of life.

Keywords: Legal measure, Wage, Labour, ASEAN

ความนำ

การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 9 ที่เกาะบาหลี่ ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2546 ผู้นำอาเซียน 10 ประเทศได้ให้การรับรองและลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมือในอาเซียน ฉบับที่ 2 (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) ซึ่งรวมเรื่องการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ประกอบด้วย 3 เสาหลัก คือ 1) เสาหลักด้านประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) 2) เสาหลักด้านประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political - Security Community: APSC) 3) เสาหลักด้านประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) เพื่อสร้างความร่วมมือทางการเมือง ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคมในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ต่อมาในปี พ.ศ.2558 จะได้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีใน 8 สาขาวิชาชีพ ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล สถาปนิก วิศวกร บัญชี ช่างสำรวจ และการบริการท่องเที่ยวตามข้อตกลงยอมรับร่วมในเรื่องคุณสมบัติของนักวิชาชีพอาเซียน (Mutual Recognition Arrangements)⁷ ส่วนสาขาวิชาชีพ อาชีพอื่นจะค่อยทยอยให้มีการ

⁷ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์บริการวิชาการ, “โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (Preparation for Flow of Labor in the ASEAN Community),” (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), 1-8.

เคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือเสรีต่อไปในอนาคต⁸ สำหรับกำลังแรงงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีทั้งหมดประมาณ 303 ล้านคน⁹ จากการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนพบว่า ยังมีขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เช่น ราชอาณาจักรไทย¹⁰ ไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานที่เริ่มต้นทำงาน หรือแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานที่จำเป็นต้องเข้ารับการฝึกอบรม เพื่อเพิ่มความรู้ในการปฏิบัติงานแยกต่างหากจากแรงงานฝีมือแล้ว จึงทำให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไม่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของแรงงาน เป็นต้น ในราชอาณาจักรกัมพูชา เป็นประเทศที่ใช้กำลังแรงงานเข้มข้น แต่กลับมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะแรงงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้า รองเท้า หรืออุตสาหกรรมเครื่องแต่งกายเท่านั้น¹¹ หรือสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะในเขตเมืองใหญ่ อย่างหลวงพระบาง และเวียงจันทน์ แต่ยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษทางกฎหมาย หากนายจ้างไม่ปฏิบัติตาม

⁸ เรื่องเดียวกัน, 1.

⁹ เรื่องเดียวกัน, 2-6.

¹⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 87 วรรคสาม บัญญัติว่า “เพื่อเป็นการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสำหรับลูกจ้างบางกลุ่มหรือบางประเภท คณะกรรมการค่าจ้างอาจพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างจากที่พิจารณากำหนดในวรรคสอง เพื่อใช้สำหรับลูกจ้างกลุ่มนั้นหรือประเภทนั้นในกิจการ งานหรือสาขาอาชีพ ประเภทใด เพียงใด ในท้องถิ่นใดก็ได้ ทั้งนี้ ค่าจ้างดังกล่าวต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด”

¹¹ Kang Chandarrat and Liv Darnet, *Study on Minimum Wage for Cambodia's Garment Industry*, (Cambodia: Cambodia Institute of Development: Study Community Legal Education Center, 2009), 9.

กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ¹² และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำไม่ใช่บังคับกับนายจ้างที่มีแรงงานไม่เกิน 10 คน¹³ จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เกิดจากประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน¹⁴ ไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อเป็นมาตรฐานกลางให้ประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียนนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำภายในประเทศสมาชิก จึงก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมและสร้างความเหลื่อมล้ำในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการคุ้มครองแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษา กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศสมาชิกในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เปรียบเทียบกับอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษากฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเนื่องจากประเทศเหล่านี้มีพัฒนาการด้านการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาอย่างยาวนานจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการศึกษา เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้มีมาตรฐานทางกฎหมายที่ทันสมัยต่อสภาวะการณ์ในปัจจุบันและอนาคตเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อไป

¹² Pong - SulAhn, *The minimum wage and its relevance to socio-economic progress in the Laos People's Democratic Republic: A workers' perspective*, (Geneva: International Labour Organization, 2015), 15.

¹³ Thomas Bernhardt, "Myanmar's New Minimum Wage Where do we stand? What can we analyze," https://mdricesd.files.wordpress.com/2016/01/presentation-myanmar_s-minimum-wage-cambodia.pdf. (accessed March 28, 2017).

¹⁴ ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์.

อนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง คือ การส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมและส่งเสริมให้สิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานได้รับการยอมรับอย่างเป็นมาตรฐานสากล จึงได้กำหนดมาตรฐานแรงงานไว้ในอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่าง เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงาน โดยคำนึงถึงความยุติธรรมทางสังคมและเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำไปปฏิบัติต่อไป

ขอบเขตการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามอนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1928 กล่าวคือ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานในสาขาอาชีพที่ซึ่งสาขาอาชีพนั้น ๆ ไม่มีกลไกในการกำหนดค่าจ้างหรือไม่อาจมีข้อตกลงร่วมในเรื่องค่าจ้าง รวมทั้งต้องจัดให้มีหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลและกำหนดบทลงโทษกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมาย¹⁵ โดยสมาชิกแต่ละประเทศที่ให้สัตยาบันมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะให้กลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ¹⁶ ดังกรณี อนุสัญญาฉบับที่ 99 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำภาคเกษตร ค.ศ. 1951 ที่มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1928 แต่มุ่งสร้างกลไกการให้ความคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรเป็นสำคัญ¹⁷ และอนุสัญญาฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1970 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดขึ้นเพื่อดูแลคุ้มครองแรงงานในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้รับอัตราค่าจ้างที่ต่ำมากเกินไป และมุ่งให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานที่ไม่มีฝีมือเมื่อแรกเข้าทำงาน ซึ่งไม่มีโอกาสในการต่อรองเรื่องค่าจ้างแรงงาน

¹⁵ สำนักวิชาการ, นโยบายค่าจ้างแรงงานวันละ 300 บาท, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557), 6.

¹⁶ Minimum Wage-Fixing Machinery Convention ค.ศ. 1928 No.26, Article 2.

¹⁷ Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention ค.ศ. 1951 No. 99. Article 1 (1).

ทำให้ประเทศสมาชิกจะต้องจัดตั้งระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่คุ้มครองกลุ่มแรงงานทุกกลุ่ม ให้ได้รับความคุ้มครองที่มีความเหมาะสมกับเงื่อนไขการทำงาน¹⁸

ปัจจัยหรือหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของ ข้อแนะที่ 135 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1970 มีการกำหนดปัจจัยในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามความต้องการของลูกจ้างและครอบครัวลูกจ้าง ระดับค่าจ้างทั่วไป ค่าครองชีพ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สิทธิประโยชน์ประกันสังคม มาตรฐานการดำรงชีวิตเมื่อเทียบกับกลุ่มสังคมอื่น ๆ และปัจจัยทางเศรษฐกิจ รวมถึงความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจระดับผลผลิตและความต้องการในการบรรลุเป้าหมายและรักษาระดับการจ้างงานในระดับสูง¹⁹

เมื่อทำการศึกษา อนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1928²⁰ อนุสัญญาฉบับที่ 99 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำภาคเกษตร ค.ศ. 1951²¹ และอนุสัญญาฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1970²² พบว่า อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นการวางมาตรฐานกลางในด้านการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ให้ประเทศสมาชิกลงไปกำหนดกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้อง แต่ไม่มีลักษณะการบังคับใช้โดยเคร่งครัด เพราะหากประเทศสมาชิกไม่นำมาตรฐานตามที่กำหนดไว้ไปบังคับใช้ภายในประเทศอนุสัญญาหรือข้อแนะในเรื่องดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้แต่อย่างใด จึงทำให้ประเทศสมาชิกอ้างความ

¹⁸ Minimum Wage Fixing Convention ค.ศ. 1970 No.131, Article 1 (1).

¹⁹ Minimum Wage Fixing Recommendation ค.ศ. 1970 No.135, Article 3 (a)-(f).

²⁰ Minimum Wage-Fixing Machinery Convention ค.ศ.1928 NO 26.

²¹ Minimum Wage-Fixing (Agriculture) Machinery Convention ค.ศ.1951 No 99.

²² Minimum Wage-Fixing Convention ค.ศ.1970 No 131.

ไม่พร้อมด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเพื่อไม่บัญญัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาหรือข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรฐานการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกา เมืองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำกลาง (Federal) เนื่องจากเป็นประเทศที่มีกำลังแรงงานมากเป็นอันดับสองของโลก ประกอบด้วยรัฐ 50 รัฐ เพื่อเป็นการวางมาตรฐานอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกลางให้รัฐต่าง ๆ ใช้เป็นมาตรฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละรัฐ หากรัฐได้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกลางที่กำหนดไว้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในรัฐนั้นจะไม่สามารถใช้บังคับได้ ต้องบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามรัฐบาลกลางกำหนดไว้²³ ในกลุ่มสหภาพยุโรป มีสมาพันธ์สหภาพแรงงานสหภาพยุโรป (European Trade Union Confederation) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุม ดูแล เรียกร้องไปยังประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปให้ปฏิบัติตามกฎหมาย หากมีการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (ค่าจ้างขั้นต่ำ) ภายในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป²⁴

สำหรับขอบเขตการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในสหรัฐอเมริการัฐ บัญญัติมาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรม ค.ศ. 1938 ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำไว้ 2 ประเภท ได้แก่ ความคุ้มครองรายบุคคล และความคุ้มครองกิจการ ข้อยกเว้นการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำกับบุคคลที่พิการ แรงงานเด็ก แรงงานที่มีรายได้บางส่วนมาจากเงินทิป และแรงงานที่ดูแลเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการและเชี่ยวชาญในวิชาชีพ และแรงงานอื่น ๆ

²³ The Fair Labor Standard Act ค.ศ.1938.

²⁴ Line Eldring and Kristin Alsos, *Europe a Minimum Wage: A Nordic outlook (Fato-Report)*, (Nordic: Ato, 2012), 7.

ส่วนราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ มีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ค่าจ้างขั้นต่ำตามเกณฑ์อายุของลูกจ้าง คือ สำหรับผู้ใหญ่ (บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป) และอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเริ่มต้น สำหรับบุคคลที่มีอายุ 16 ปี ถึง 19 ปี ที่ยังไม่ได้ทำงานต่อเนื่อง นายจ้างหรือลูกจ้างต้องเข้ารับการฝึกอบรมโดยให้ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับผู้ใหญ่ และสหราชอาณาจักร กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดขอบเขตครอบคลุมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐหรือเอกชนโดยกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแห่งชาติตามเกณฑ์อายุ ยกเว้นลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี หรือพี่เลี้ยงเด็กที่พักอาศัยกับครอบครัวและไม่ได้จ่ายค่าที่พักหรืออาหาร หรือลูกจ้างชั่วคราว หรือสมาชิกของกองทัพ หรือลูกจ้างที่เป็นอาสาสมัคร หรือการฝึกอบรมบางอย่างเกี่ยวกับแผนการของรัฐบาล

สำหรับกลุ่มสหภาพยุโรป ในราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ กำหนดขอบเขตค่าจ้างขั้นต่ำตามเกณฑ์อายุตั้งแต่ 15 – 25 ปี ขึ้นไป ส่วนสหพันธ์รัฐฝรั่งเศส กำหนดขอบเขตค่าจ้างขั้นต่ำตามเกณฑ์อายุ ครองคลุมลูกจ้างภาครัฐและเอกชน ยกเว้นนักศึกษาฝึกงาน ลูกจ้างเด็ก ผู้พิการ และแรงงานนอกระบบ ทั้งนี้ ลูกจ้างที่อายุต่ำกว่า 18 จะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำลดลง ฝ่ายประเทศญี่ปุ่น กำหนดขอบเขตค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับกิจการหรือค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับภูมิภาค ยกเว้นลูกจ้างที่มีความบกพร่องทางด้านจิตใจและร่างกาย หรือลูกจ้างทดลองงาน หรือลูกจ้างที่ต้องได้รับการฝึกอบรมทางอาชีพ ด้านสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดขอบเขตค่าจ้างขั้นต่ำให้มีผลบังคับใช้ต่อธุรกิจ และสถานประกอบการทั้งหมดที่มีการจ้างงานลูกจ้าง ยกเว้นบุคคลผู้ที่มีความพิการหรือความบกพร่องทางจิตและร่างกาย หรือบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่มีความเหมาะสมที่จะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ รวมถึงลูกจ้างทดลองงาน หรือผู้ผ่านการทดลองงาน ตั้งแต่ 3 เดือนจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำร้อยละ 90 ของค่าจ้างขั้นต่ำ และสาธารณรัฐอินเดีย มีขอบเขตการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามประเภทงาน เฉพาะรัฐที่มีการจ้างงานมากกว่า 1,000 คน เห็นได้ว่า เหตุผลที่สำคัญของการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามเกณฑ์อายุ คือ อัตราค่าจ้างของแรงงานเด็ก บุคคลที่พิการ หรือแรงงานที่ต้องได้รับการอบรม

เนื่องจาก แรงงานดังกล่าวนี้ยังมีประสบการณ์ทำงานที่น้อยกว่า และทักษะการทำงาน ยังพัฒนาได้ไม่เต็มที่ ทำให้แรงงานเด็กทำงานได้ไม่เต็มศักยภาพ เมื่อเทียบแรงงานที่มีอายุ มากกว่าและมีประสบการณ์การทำงาน จึงต้องหักค่าจ้าง เพื่อชดเชยต้นทุนการผลิตที่ลดลง ด้วย ซึ่งการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของต่างประเทศถือว่ามีการ กำหนดข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำน้อยมาก หากเปรียบเทียบกับ การกำหนดข้อยกเว้นการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศ ในประชาคมอาเซียน ทำให้ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานในต่างประเทศได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม เป็นธรรมต่อนายจ้าง

สำหรับปัจจัยหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของกฎหมาย ต่างประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกา ได้กำหนดปัจจัยในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำมี 3 กระบวนการ ได้แก่ การปรับเพิ่มตามกฎหมาย ตามดัชนีผู้บริโภคของคนทั้งเมือง และการ ทำดัชนีเงินเฟ้อ หรือ การอ้างอิงอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกลางและอัตราเพิ่ม เช่น อัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำประจำรัฐเป็นร้อยละหรือจำนวนดอลลาร์ที่สูงกว่าอัตรากลาง เป็นต้น ส่วน ราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ มีปัจจัยในการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือ ผลภาพแรงงาน ด้านสหราชอาณาจักร มีปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือ อัตราดัชนีเงินเฟ้อ ในปีนั้น ๆ ฝ่ายราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ มีปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดย ผ่านดัชนีค่าจ้างขั้นต่ำอัตโนมัติ ในสหพันธ์รัฐฝรั่งเศส มีปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำมี 2 ขั้นตอน คือ 1) มีการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอัตโนมัติตามการเพิ่มขึ้นของดัชนี ราคาผู้บริโภคในอัตราร้อยละสอง 2) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำประจำปีต้องไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง ของกำลังการซื้อทั้งหมดในสังคม กล่าวคือ ต้องมีความสอดคล้องกับสมภาวะการเพิ่มขึ้น ของเงินและการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างเฉลี่ย และอาจมีการคิดอัตราค่าจ้างเสริมให้เพิ่ม ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยพิจารณาค่าครองชีพและค่าจ้าง ของลูกจ้างในภูมิภาค และความสามารถของธุรกิจในการจ่ายค่าจ้าง เมื่อพิจารณาค่าครองชีพ

ของลูกจ้างแล้ว ต้องนำมาพิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายสวัสดิการเพื่อให้ลูกจ้างได้รับมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพโดยรวม ฝ่ายสาธารณรัฐเกาหลี มีปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยการพิจารณาค่าครองชีพ ค่าจ้างของลูกจ้าง ผลผลิตภาพแรงงาน และสัดส่วนค่าตอบแทนของลูกจ้างต่อรายรับของประเทศ และสาธารณรัฐอินเดีย ได้กำหนดปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยพิจารณาอัตราค่าจ้างพื้นฐาน เบี้ยเลี้ยงพิเศษในอัตราที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ ตามค่าครองชีพหรืออัตราค่าจ้างพื้นฐาน แต่ไม่รวมเบี้ยเลี้ยง เป็นอาทิ

มาตรฐานการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

การกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของราชอาณาจักรไทยนั้น เมื่อประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมีผลใช้บังคับแล้ว กฎหมายห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างน้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนด²⁵ ทั้งนี้ กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ใช้บังคับแก่นายจ้างทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ในราชอาณาจักรกัมพูชา เป็นประเทศที่ใช้กำลังแรงงานเข้มข้น แต่กลับมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะแรงงานที่ทำงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ เสื้อผ้า รองเท้า หรืออุตสาหกรรมเครื่องแต่งกายเท่านั้น²⁶ หรือ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะในเขต

²⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 90.

²⁶ Kang Chandarrarot and Liv Dannet, *Study on Minimum Wage for Cambodia's Garment Industry*, (Cambodia: Cambodia Institute of Development Study Commissioned by Community Legal), 9.

เมืองใหญ่ กล่าวคือ หลวงพระบางและเวียงจันทน์²⁷ และสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำไม่ใช้บังคับกับนายจ้างที่มีแรงงานไม่เกิน 10 คน²⁸

สำหรับการกำหนดปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยคำนึงถึงดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้าและบริการ ความสามารถของธุรกิจ ผลผลิตภาพแรงงาน ผลสัมฤทธิ์มวลรวมของประเทศ สภาพทางเศรษฐกิจ และสังคม²⁹ ในราชอาณาจักรกัมพูชา กำหนดปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามความจำเป็นของลูกจ้าง และครอบครัวที่สอดคล้องกับระดับเงินเดือนทั่วไปในประเทศ ค่าครองชีพ เบี้ยเลี้ยง ประกันสังคม และมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เทียบเท่ากับกลุ่มสังคมอื่น และปัจจัยทางเศรษฐกิจรวมถึงข้อบังคับทางการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ ผลผลิต และผลประโยชน์ของการได้มา และการรักษาระดับการจ้างงานที่สูง³⁰ ฝ่ายสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว กำหนดปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยจากค่าครองชีพในแต่ละเดือนจะถูกวัดตามค่าใช้จ่ายในการบริโภคของลูกจ้างและอัตราเงินเฟ้อที่คาดการณ์ไว้และการเติบโตทางเศรษฐกิจ³¹ ส่วนสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ กำหนดปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ คือ ความต้องการ

²⁷ Pong-Sul Ahn, *The minimum wage and its relevance to socio-economic progress in the Laos People's Democratic Republic: A workers' perspective*, (Geneva: International Labour Organization, 2015), 15.

²⁸ Thomas Bernhardt, "Myanmar's New Minimum Wage Where do we stand? What can we analyze," https://mdricesd.files.wordpress.com/2016/01/presentation-myanmar_s-minimum-wage-cambodia.pdf. (accessed March 28, 2017).

²⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541, มาตรา 87 วรรคแรก.

³⁰ Labor Law ค.ศ. 1997, Article 107.

³¹ Pong-Sul Ahn, *The minimum wage and its relevance to socio-economic progress in the Laos People's Democratic Republic: A workers' perspective*, 11.

ของลูกจ้าง และครอบครัวลูกจ้าง เงินเดือนที่จ่ายอยู่ ณ ปัจจุบัน ประโยชน์ทดแทนทางประกันสังคม ค่าครองชีพและค่าใช้จ่ายในการครองชีพ มาตรฐานความเป็นอยู่ในสังคม โอกาสในการทำงานตามความต้องการของเศรษฐกิจของรัฐ ผลิตมवलรวมภายในประเทศของรัฐ อันตรายต่อสุขภาพและลักษณะของการทำงานเป็นอันตรายต่อลูกจ้าง และข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่กระทรวงกำหนดไว้และได้รับอนุมัติจากรัฐบาลสหภาพ³²

วิเคราะห์อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

องค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบังคับใช้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในประชาคมอาเซียน พบว่า ประเทศสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ภายในประเทศทุกประเทศ แต่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อเป็นมาตรฐานกลางเป็นการเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนำเอาหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไป พัฒนากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงแนวทางให้ประเทศสมาชิกลงไปปฏิบัติ หากไม่ปฏิบัติก็ไม่มีสภาพบังคับ หรือบทลงโทษทางกฎหมายประเทศสมาชิกแต่อย่างใด จึงทำให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำตามความต้องการของตนเอง แม้การกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อสังคมลูกจ้าง หรือแรงงานภายในประเทศนั้น ๆ ก็ตาม

³² The Minimum Wage Law ค.ศ. 2013, Article 7 (a)-(i).

กรณีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ ในประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่า ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละประเทศยังมีความแตกต่างกัน ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อสังคมแรงงานจนเกิดความเหลื่อมล้ำ เอาไรต์เอาเปรียบแรงงาน ในการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพราะยังมีแรงงานบางกลุ่มของประเทศสมาชิกในประชาคมอาเซียนยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ

กรณีราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดข้อยกเว้นไม่มีผลบังคับใช้กับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ นายจ้างที่ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานที่มีได้แสงหากำไรในทางเศรษฐกิจ นายจ้างที่จ้างลูกจ้างในงานบรรทุก หรือขนถ่ายสินค้าทางเรือเดินทะเล นายจ้างที่ตกลงจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้าน นายจ้างที่จ้างในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างทำงานตลอดปี และมิได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานเกษตรกรรม งานที่เกี่ยวกับการทำนาเกลือ งานที่เกี่ยวกับการประมงที่มีใช้การประมงทะเล³³ ส่วนราชอาณาจักรกัมพูชา ได้กำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำเฉพาะลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมเครื่องแต่งกายเท่านั้น ยังไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับภาคส่วนอื่น และยังไม่มีความมาตรฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม³⁴ ด้านสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ไม่ใช้บังคับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต่อลูกจ้างขององค์กรต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่องค์กรแนวลาวยุโรป (Lao Front for National

³³ ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10), ข้อ 7.

³⁴ Trading Economics, “Cambodia Minimum Wages 2012-2018,” <https://tradingeconomics.com/cambodia/minimum-wages>. (accessed October 17, 2018).

Construction)³⁵ ส่วนสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ ไม่ใช้บังคับค่าจ้างขั้นต่ำกับบริษัทที่มีลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานไม่เกิน 10 คน³⁶ และมีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในเขตเศรษฐกิจเป็นพิเศษ และค่าจ้างขั้นต่ำร้อยละ 50 ของค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับลูกจ้างไร้ฝีมือที่ต้องมีการฝึกอบรม แต่ไม่เกิน 3 เดือน และค่าจ้างขั้นต่ำร้อยละ 75 ของค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับลูกจ้างที่ผ่านการฝึกอบรมมาแล้วหรือผ่านระยะเวลาการทดลองงาน³⁷ จะเห็นได้ว่า ลูกจ้างหรือแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

ปัจจัยหรือหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน พบว่า ทุกประเทศมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับปัจจัย หรือหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของข้อแนะที่ 135 ว่าด้วยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1970 กล่าวคือ การกำหนดปัจจัยในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำตามความต้องการของลูกจ้างและครอบครัว ลูกจ้าง ระดับค่าจ้างทั่วไป ค่าครองชีพ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ สิทธิประโยชน์ประกันสังคม มาตรฐานการดำรงชีวิตเมื่อเทียบกับกลุ่มสังคมอื่น ๆ และปัจจัยทางเศรษฐกิจ รวมถึงความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจ ระดับผลผลิตและความต้องการในการบรรลุ

³⁵ Pong-Sul Ahn, *The minimum wage and its relevance to socio-economic progress in the Laos People's Democratic Republic: A workers' perspective*, 8.

³⁶ Danyel Thomson, "Minimum Wage Increases- Laos and Myanmar," https://www.ela.law/Templates/media/files/Newsletter_Articles_Clients/AP/June/Minimum_Wage_Increases.pdf. (accessed October 17, 2018).

³⁷ Thomas Bernhardt, "Myanmar's New Minimum Wage Where do we stand? What can we analyze," <https://mndicesd.files.wordpress.com/presentation-myanmar-s-minimum-wage-cambodia.pdf>. (accessed March 28, 2017).

เป้าหมายและรักษาระดับการจ้างงานในระดับสูง³⁸ จะเห็นได้ว่า ปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการพิจารณาว่าจะกำหนดปัจจัยใดมาใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจึงจะสร้างความเป็นธรรม ตลอดจนเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของสังคมแรงงานใดต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากหุ้นส่วนทางสังคมทุกภาคส่วน ในการร่วมกันพิจารณาปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนย่อมทำให้ตลาดแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น

ดังนั้น การพิจารณาปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มิใช่การกำหนดปัจจัยในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เพื่อสร้างมาตรฐานสำหรับแรงงานทุกคนในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เมื่อมีแนวคิดในการร่วมกันของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อเป็นตลาดแรงงานที่มีขนาดใหญ่ การกำหนดปัจจัยหรือหลักเกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยหรือหลักเกณฑ์ที่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และเศรษฐกิจโดยรวมในประเทศสมาชิกอันจะส่งผลประโยชน์ดีต่อการพัฒนาคุณภาพแรงงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนโดยรวมต่อไป

³⁸ Minimum Wage Fixing Recommendation 1970.

บทส่งท้าย

เมื่อมีการก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ.2558 อย่างเป็นทางการ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะมีกำลังแรงงานรวมกันเกือบ 500 ล้านคน เพื่อเป็นการพัฒนาการให้ความคุ้มครองแรงงานภายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จึงได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานทั้งหมดในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ และจากการศึกษาพบว่า ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนยังไม่มีองค์กรกลางในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำทางด้านแรงงานเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานเป็นการเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนได้นำอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาใช้เป็นมาตรฐานและแนวทางในการคุ้มครองแรงงานภายในประเทศ แต่อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ยังมีมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานในประเทศสมาชิกที่ไม่เหมาะสมและเป็นธรรม จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่ได้นำอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาเป็นมาตรฐาน เช่น อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนหากประเทศสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาและข้อแนะไม่นำหลักการสำคัญของอนุสัญญาและข้อแนะที่กำหนดไว้ไปบังคับใช้ เพราะอนุสัญญาและข้อแนะได้กำหนดมาตรฐานไว้เพื่อเป็นแนวทาง เพราะหากประเทศสมาชิกยังไม่มีความร่วมมือในการตรากฎหมายแรงงานภายในประเทศ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาและข้อแนะโดยอ้างความไม่พร้อมทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น ก็สามารถอ้างได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาด้านการให้ความคุ้มครองแรงงานในประเทศสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้แก่ ปัญหาการไม่มีองค์กรกลางด้านแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จนก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ

ของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตลอดถึงปัญหาปัจจัยหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อเป็นการให้ความคุ้มครองลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานของประเทศในประชาคมอาเซียนจึงควรมีการจัดตั้งองค์กรแรงงานของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economics Community Labour Organizations) เพื่อดำเนินการศึกษาให้คำปรึกษา แนะนำ จัดทำแผนพัฒนาระบบค่าจ้าง ประสานงาน รวบรวม วิจัย วิเคราะห์ ประเมินผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน ซึ่งกำหนดให้ประธานคณะกรรมการค่าจ้างขององค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนเป็นคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำแห่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Commission of ASEAN Community Minimum Wage) โดยให้ประธานและคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำแห่งประชาคมอาเซียนมาจากการเลือกตั้งของประเทศสมาชิกประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อประโยชน์ในการสร้างมาตรฐานในการพัฒนาคุณภาพชีวิตลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานประชาคมอาเซียน

2. ควรหามาตรการเพื่อวางแนวทางในการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยการกำหนดข้อยกเว้นในการบังคับใช้กฎหมายอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้น้อยที่สุด ไม่ควรมีข้อยกเว้นให้มากเกินไป เพื่อการปฏิรูประบบการให้ความคุ้มครองแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้ได้รับความเป็นธรรมในการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำต่อไป

3. ควรมีมาตรการรองรับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น หากการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้อัตราค่าจ้างขั้นต่ำก่อให้เกิดผลกระทบต่อนายจ้างหรือสถานประกอบการเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิต ควรมีการกำหนด

มาตรการในการให้ความช่วยเหลือนายจ้างหรือสถานประกอบ เช่น มีการกำหนดเรื่องการขอผ่อนผันการบังคับใช้ชั่วคราว เป็นต้น

4. ควรมีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำตามเขตเศรษฐกิจพิเศษในบางพื้นที่เพื่อความเป็นธรรมในการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อไปในอนาคต

5. เพื่อเป็นการพัฒนาการกำหนดปัจจัยการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศในประชาคมอาเซียน จึงควรมีการกำหนดปัจจัยหรือหลักเกณฑ์การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับบังคับใช้กับแรงงานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งจะต้องมีการศึกษาเพื่อหาปัจจัยหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่มีความเหมาะสมกับประชาคมอาเซียนอย่างแท้จริง โดยไม่นำอนุสัญญาหรือข้อเสนอขององค์การระหว่างประเทศเป็นมาตรฐานกลางในการกำหนดปัจจัยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในประชาคมอาเซียนอีกต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10).

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

สำนักวิชาการ. นโยบายค่าจ้างแรงงานวันละ 300 บาท. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศูนย์บริการวิชาการ, “โครงการเตรียมการรองรับการเคลื่อนย้ายของแรงงานสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (Preparation for Flow of Labor in the ASEAN Community),” กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.

Danyel Thomson, “Minimum Wage Increases- Laos and Myanmar,” https://www.ela.law/Templates/media/files/Newsletter_Articles_Clients/AP/June/Minimum_Wage_Increases.pdf. (accessed October 17, 2018).

Kang Chandarrarot and Liv Dannet Study on Minimum Wage for Cambodia's Garment Industry. Cambodia: Cambodia Institute of Development: Study Community Legal Education Center 2009.

Labor Law ค.ศ. 1997.

Line Eldring and Kristin Alsos, *Europe a Minimum Wage: A Nordic outlook (Fato-Report)*, Nordic: Ato, 2012.

Minimum Wage Fixing Convention ค.ศ. 1970.

Minimum Wage Fixing Recommendation ค.ศ. 1970.

Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention ค.ศ. 1951.

Minimum Wage-Fixing Machinery Convention ค.ศ.1928.

Pong-Sul Ahn, *The minimum wage and its relevance to socio-economic progress in the Laos People's Democratic Republic: A workers' perspective*. Geneva: International Labour Organization, 2015.

The Fair Labor Standard Act 1938.

The Minimum Wage Law ค.ศ. 2013.

Thomas Bernhardt, "Myanmar's New Minimum Wage Where do we stand? What can we analyze," https://mdricesd.files.wordpress.com/2016/01/presentation-myanmar_s-minimum-wage-cambodia.pdf. (accessed March 28, 2017).

Trading Economics, "Cambodia Minimum Wages 2012-2018," <https://tradingeconomics.com/cambodia/minimum-wages>. (accessed October 17, 2018).

References

Announcement of Wage Committee on Minimum Wage Rate (No. 10).

Labour Protection Act, B.E. 2541 (1998).

Academic Office. Labour Wage Policy of 300 Baht per Day. Bangkok: Secretariat of the House of Representatives, 2014.

Chulalongkorn University Academic Service Center, “Preparation for Flow of Labour in the ASEAN Community”, Bangkok: Chulalongkorn University Press, 2012.