

## ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตในมุมมองทางประวัติศาสตร์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ : ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการประมาณค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตของประเทศไทย

ดร.กฤษฎา อีระโกศลพงศ์<sup>1</sup>

อาจารย์ประจำ ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร

วันที่ได้รับต้นฉบับบทความ : 12 มิถุนายน 2565

วันที่แก้ไขปรับปรุงบทความ : 13 มิถุนายน 2566

วันที่ตอบรับตีพิมพ์บทความ : 22 มิถุนายน 2566

### บทคัดย่อ

บทความนี้อธิบายค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตามมุมมองทางประวัติศาสตร์และตั้งอยู่บนฐานสิทธิมนุษยชน วิธีการศึกษานี้พิจารณาจากเหตุการณ์สำคัญและเอกสารหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อเชื่อมโยงกับกลไกทางการเมืองและกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยเพื่อยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า ข้อเสนอของผู้เขียนประยุกต์ระเบียบวิธีค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตของ Richard Anker ทั้งการใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ แต่ Anker Methodology ไม่ได้เน้นเฉพาะข้อมูลทุติยภูมิที่เก็บรวบรวมโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ การศึกษาต้องใช้วิธีการสำรวจหรือสัมภาษณ์ในพื้นที่โดยผู้วิจัย การประมาณการค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตศึกษาได้หลายระดับในระดับเมือง จังหวัด และประเทศ ขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะของประเทศนั้น ท้ายนี้ การกำหนดอัตราค่าจ้างและประมาณการค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตไม่มีสูตรสำเร็จรูป และข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นข้อเสนอไม่ใช่มาตรฐานแรงงานเพื่อบังคับประเทศสมาชิกให้นำไปปฏิบัติ

**คำสำคัญ :** ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต, มาตรฐานการดำรงชีวิต, สิทธิมนุษยชน, ค่าจ้างขั้นต่ำ, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

<sup>1</sup> Corresponding Author E-mail : Kritsdathe@outlook.com

## The International Labour Organization's Historical Perspective on the Living Wage: Thailand's Living Wage Estimation Recommendations

Kritsada Theerakosonphong, DPA.

Faculty of Arts, Silpakorn University

Received : June 12, 2022

Revised : June 13, 2023

Accepted : June 22, 2023

### Abstract

This article examines the living wage from historical and human rights perspectives. The study explores Thailand's political mechanisms and regulations governing minimum wages for upgrading a decent standard of living by taking historical events and key documents of the International Labour Organization (ILO) into consideration. Although Richard Anker's methodology does not just focus on secondary data, which is gathered by the National Statistical Office of Thailand, the author's recommendation applies it to both primary and secondary data. Surveys or interviews must be utilized by the researcher to collect data at the location. The calculation of a living wage at various levels in the city, province, and country relies on the particular circumstances in Thailand. Last but not least, there are no set rules for calculating the minimum wage or estimating the living wage, and the ILO's recommendations are only meant to be guidelines rather than labor regulations that state members should implement.

**Keywords:** Living wage, Standard of living, Human rights, Minimum wage, International Labour Organization

## 1. บทนำ

บทความนี้มีคำถามหลักคือ ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตเริ่มต้นถกเถียงเมื่อไรแล้วเหตุใดการตีความในประเทศไทยจึงเน้นเฉพาะคำว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ขณะที่คำว่าค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตกลายเป็นคำที่ภาครัฐและธุรกิจเลือกที่จะไม่กล่าวถึง เพราะการพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตจะทำให้รายได้มีอัตราที่สูงกว่าค่าจ้างที่จ่ายให้แรงงานและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการมีชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานไม่ใช่เฉพาะผู้ที่ทำงานได้รับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หากกล่าวถึงค่าจ้างในรูปแบบอื่นที่ภาครัฐและธุรกิจสามารถตอบรับได้คือค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน แต่ทางปฏิบัติต้องมาพิจารณาอีกว่าสถานประกอบการส่งเสริมเรื่องนี้จริงหรือไม่ และปีหนึ่งมีลูกจ้างมาทดสอบมาตรฐานฝีมือเพื่อนำไปปรับค่าจ้างได้กี่คนและคิดเป็นสัดส่วนเท่าไร ถึงจะยืนยันได้ว่าระบบค่าจ้างตามทักษะมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง สืบเนื่องที่วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบริบททางประวัติศาสตร์ของค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ในช่วงชิงพื้นที่และความหมายในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและเปลี่ยนผ่านหลังสงครามโลกครั้งที่สองในประวัติศาสตร์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ขณะที่หลายประเทศสนับสนุนคำจำกัดความค่าจ้างขั้นต่ำ แทนที่การกล่าวถึงค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต บทความนี้ต้องการแสดงถึงข้อเสนอแนะเชิงเปรียบเทียบในส่วนท้าย โดยพิจารณาจากการสำรวจค่าครองชีพในรายงานศึกษาที่เคยจัดทำให้กับคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 เพื่อยืนยันว่าระบบค่าจ้างขั้นต่ำไม่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของตนเองและครอบครัว

บทความนี้เสนอค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตในมุมมองทางประวัติศาสตร์ (Historical perspective) ที่ผ่านมาของการศึกษาค่าจ้างช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มักเน้นความสำคัญที่มาตรฐานการดำรงชีวิต (Standard of living) เป็นจุดตั้งต้นว่าเป้าหมายของการบรรลุคือการจ้างงานแบบเต็มที่ (Full Employment) มีผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจพัฒนาและความก้าวหน้าทางสังคมตามมา การให้คำอธิบายนี้สอดคล้องกับปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) ของ ILO ในปี 1944 การที่สหรัฐอเมริกาประสบวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำในปี 1929 จึงตัดสินใจร่วมเป็นสมาชิกของ ILO แต่ไม่ร่วมเป็นสมาชิกของสันนิบาตชาติ นัยความหมายของพฤติกรรมรัฐจึงเป็นเรื่องของการเมือง ไม่ใช่เพียงเรื่องของเศรษฐกิจและสังคม (Cox, 1964; 1977; 2013) แม้ว่าประเทศยุโรปตะวันตกคาดหวังจะพลิกฟื้นเศรษฐกิจกลับมาในทศวรรษ 1930 ด้วยการผลิตแบบสายพานตามแนวทางของ American Taylorism แต่ข้อถกเถียงที่ตามมาคือ “การผลิตที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่กลับมีการว่างงานสูงขึ้นในเวลาเดียวกัน” (Plata-Stenger, 2020) ยิ่งกว่านั้น บทบาทของ ILO ถอยห่างจากมิติทางสังคมที่เน้นการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมาย ทั้งที่อนุสัญญา (Conventions) เป็นเครื่องมือที่มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นเครื่องมือของ ILO แต่กลับไม่มีบทบาทหลักให้สมาชิกให้สัตยาบันแล้วนำไปปฏิบัติภายในประเทศ

การเข้าร่วมสมาชิกของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นการยืนยันการเปลี่ยนแปลงทิศทางบทบาทของ ILO มาตั้งแต่ทศวรรษ 1930 เดิมทีจากการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการที่ประกันความเสี่ยงร่วมในสังคมกลายเป็นสวัสดิการสงเคราะห์ตามระบอบรัฐสวัสดิการสมัยใหม่ของเสรีนิยม ส่วนภาพถ่ายที่ประจักษ์ของ ILO พบทั้งการย้ายสถานที่ตั้งชั่วคราวมาที่กรุงวอชิงตัน ดีซี การปาฐกถาโดย Franklin D. Roosevelt และการร่างปฏิญญาฟิลาเดลเฟียเพื่อยืนยันบทบาทของ ILO หลังจากผ่านมา 25 ปี เพื่อขับเคลื่อนภารกิจต่อไปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แท้จริงแล้วไม่ใช่เจตนารมณ์การก่อตั้งของ ILO มาตั้งแต่แรกเริ่มคือ การคุ้มครองทางกฎหมาย (Legal status) เพื่อให้สิทธิการทำงานสอดคล้องตามหลักการของสิทธิมนุษยชน เรื่องนี้จึงมีความหมายมากกว่าการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic development) ตามที่กล่าวถึงช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเพราะทิศทางเน้นที่ระดับของการพัฒนาของประเทศโลกเหนือและโลกใต้

## 2. ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตใน 50 ปีแรกของการแรงงานระหว่างประเทศ

การพิจารณาส่วนนี้รายงานการศึกษาฉบับหนึ่งที่ให้แนวทางสำหรับการทบทวนเอกสารหลักของ ILO คือ “The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective” (Reynaud, 2017) ซึ่งคำว่า “ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต” (Living wages) ไม่ใช่เรื่องใหม่เพราะหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งมาได้บันทึกในสนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซาย (Treaty of Peace of Versailles) ส่วน 13 มาตรา 387-427 รับรองให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นสถานะองค์กรถาวรมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม (Social justice) และสันติภาพสากล (Universal peace) จุดเริ่มต้นของการก่อตั้ง ILO ตั้งขึ้นภายใต้สนธิสัญญาสงบศึกสงครามกับประเทศที่ได้รับชัยชนะสงครามกับเยอรมนี (ILO, 1923) จึงไม่ใช่กฎหมายระหว่างประเทศที่ส่งเสริมความร่วมมือตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่กฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายทางการเมือง ที่ผ่านมาก่อนก่อตั้ง ILO มีขบวนการเคลื่อนไหวเรียกร้องในหลายประเทศ ทั้งในฝรั่งเศส เยอรมนี และอื่น ๆ ขบวนการแรงงานสะท้อนถึงปัญหาแรงงานด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น “ชั่วโมงการทำงาน การว่างงาน ค่าจ้าง การเจ็บป่วย การคุ้มครองเด็ก เยาวชน และผู้หญิง และการรวมตัวของแรงงาน”

หากพิจารณาคำว่า “ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต” จากรายงานการประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) จะทำความเข้าใจปรากฏการณ์ในระดับโลกได้ดีที่สุด เพราะเป็นเวทีที่ผู้แทนสามฝ่าย เรียกว่า ไตรภาคี (Tripartite) ประกอบด้วย ลูกจ้าง นายจ้าง ฝ่ายละ 1 ที่นั่ง และรัฐ 2 ที่นั่งต่อหนึ่งประเทศสมาชิก เป็นลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากผู้แทนในองค์กรระหว่างประเทศอื่น เพราะส่วนใหญ่ไม่มีผู้แทนที่เป็นตัวแสดงไม่ใช่รัฐ (Non-state actors) นอกจากนี้ การถกเถียงเรื่องค่าจ้างในที่ประชุมจึงแสดงถึงความหมายและบ่งบอกทิศทางเรื่องนี้ในเวลานั้น ผู้เขียนสรุปบางประเด็นที่เสนอและสนทนาในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศตามปีที่ตรงปรากฏการณ์สำคัญ เช่น

(1) รายงานการประชุมในปี 1919 เป็นปีที่ก่อตั้ง ILO ปรากฏหลักการของการจัดเตรียม “ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตที่เพียงพอ” (Adequate living wage) ปรากฏขึ้นในส่วนของการก่อตั้งองค์การแรงงานในระดับสากล แต่ที่ปรากฏในสนธิสัญญาแวร์ซายนั้น ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เวลาต่อมาใครก็ตามที่กล่าวถึงค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตมักสร้างความหมายและความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจากบริบททางประวัติศาสตร์แรงงาน อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศผลักดันชั่วโมงการทำงาน (Hours of work) เป็นปัญหาสำคัญที่สุด จึงเป็นข้อเรียกร้องที่ต้องการให้มีการคุ้มครองแรงงานว่า การทำงานจำนวนชั่วโมงเท่านี้ควรได้รับค่าจ้างเท่าไรจึงจะเหมาะสม แสดงให้เห็นถึงการยอมรับว่า การทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงิน และเงินต้องเหมาะสมกับเวลาที่ทำงานในแต่ละวัน เพราะการทำงานมากไปจะกระทบต่อเวลาของการดูแลครอบครัวและใช้เวลาส่วนตัว รวมถึงการนอนหลับพักผ่อน (ILO, 1919)

(2) รายงานการประชุมในปี 1929 เป็นปีที่สหรัฐอเมริกาประสบวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำ ในที่ประชุมมีการกล่าวถึงคำว่า “มาตรฐานการดำรงชีวิต” (Standard of Living) ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างของบัลแกเรียกล่าวว่า “ผู้ทำงานได้รับค่าจ้างรายวันกว่าร้อยละ 50 เป็นรายได้ที่ต่ำกว่าค่าครองชีพ” เป็นตัวอย่างที่แสดงถึงความพยายามของผู้แทนไตรภาคีที่เสนอให้มีแนวทางของ “การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ” (Minimum Wage Fixing) แล้วยังมีผู้แทนไตรภาคีเสนอให้ขยายการคุ้มครองของอนุสัญญาค่าจ้างขั้นต่ำ ครอบคลุมแรงงานประมงและแรงงานทำงานที่บ้าน ไม่จำกัดเฉพาะแรงงานโรงงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1928 อนุสัญญาฉบับนี้เป็นการยอมรับหลักการว่า ค่าจ้างที่จ่ายต้องไม่น้อยกว่าความสามารถของการดำรงชีวิต การดำรงชีวิตไม่ได้หมายถึงเฉพาะตนเอง ให้รวมถึงครอบครัว แต่ไม่มีการระบุว่าค่าจ้างจะต้องดูแลสมาชิกในครอบครัวได้จำนวนกี่คน (ILO, 1929)

(3) รายงานการประชุมในปี 1939 เป็นปีที่สนทนาลงถึงมาตรฐานการดำรงชีวิต ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลของบราซิลกล่าวว่า "ILO เป็นองค์กรที่ทำงานด้านสังคมและมนุษยธรรม" แล้วนับเป็นปีที่เริ่มต้นผลักดันค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตที่ไม่ใช่พิจารณาเฉพาะการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมาย (Legal rights) แต่เสนอการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตให้สูงขึ้น (Higher standard of living) ความหมายของมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มาจากความใน ช่วงทศวรรษ 1960 ครอบคลุมถึงปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม แล้วอาจรวมถึงการขนส่งคมนาคม การรักษาพยาบาล และอื่น ๆ ที่เป็นบริการสาธารณะ เป้าหมายที่ทำให้บรรลุจึงเน้นการส่งเสริมการมีงานทำ และผลักดันให้เข้าถึงความจำเป็นพื้นฐาน ซึ่งมีทั้งที่เข้าถึงด้วยรายได้จากการทำงาน กับอีกส่วนมาจากการจัดสวัสดิการรัฐและบริการด้านต่าง ๆ (ILO, 1939)

(4) รายงานการประชุมในปี 1941 เป็นปีที่ ILO ย้ายสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ชั่วคราวมาประชุมที่นิวยอร์กและกรุงวอชิงตัน ดีซี แต่มาประชุมที่มอนทรีออล เนื่องจากเงินิวาเป็นอาณาบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่สอง อย่างไรก็ตาม การประชุมใหญ่สมัยนี้จัดทำ "ร่างมติที่ประชุมว่าด้วยค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตและปฏิรูปภาคเกษตรกรรม" (Draft Resolution on Living Wage and on Agrarian Reform) เรื่องแรก ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญต่อการจัดทำกฎหมายของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตมนุษย์ในเวลานั้น และการมีกฎหมายค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตเพื่อให้เกิดความพึงพอใจของประชาชนส่วนใหญ่ นำไปสู่ความยุติธรรมทางสังคมสำหรับแรงงาน เรื่องสอง การกำหนดนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับแรงงาน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ต้องมีผู้แทนจากลูกจ้างและนายจ้าง ไม่ใช่มีเฉพาะผู้แทนรัฐบาลเท่านั้น จึงเป็นการยอมรับหลักการของการมีส่วนร่วม และปัญหาความขัดแย้งในภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถแก้ได้เพียงรัฐบาลตัดสินใจฝ่ายเดียว (ILO, 1941)

(5) รายงานการประชุมในปี 1944 เป็นปีที่ ILO แลกเปลี่ยนปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย แต่ทิศทางของ ILO สนับสนุนอุดมการณ์เสรีนิยมและทิศทางการพัฒนาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แรกเริ่มที่โน้มเอียงทางสังคมนิยมในทศวรรษ 1920 หากพิจารณาปาฐกถาและกล่าวก่อนเปิดประชุมของทั้งสองบุคคลทั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา และหัวหน้าคณะประศาสน์การของ ILO ดังนี้ (1) **Franklin D. Roosevelt** กล่าวในที่ประชุมทำนองว่า ILO ทำหน้าที่ตามครรลองประชาธิปไตยในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อบรรลุสันติภาพถาวร นอกจากมีผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ยังมีผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างมาร่วมมือกัน เพื่อวางแผนและเสนอแนะให้ปรับปรุงมาตรฐานแรงงานและยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตให้ประชาชนทั่วโลก และ ILO มีบทบาทกำหนดนโยบายแรงงานให้แต่ละประเทศนำไปปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้เกิดการจ้างงาน มีรายได้เพียงพอ และส่งเสริมโอกาสชีวิตที่ดีสำหรับทุกคน (ILO, 1944a) (2) **Carter Goodrich** หัวหน้าคณะประศาสน์การ (ระหว่างปี 1939-1945) มีข้อเสนอทางนโยบายต่อสหประชาชาติภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง เพื่อให้แก้ปัญหาแรงงานและสังคมอย่างเร่งด่วน เช่น การยกยกเลิกใช้แรงงานอาณานิคม (Goodrich, 1945) นอกจากนี้ ILO ต้องให้คำแนะนำการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการจ้างงานแบบเต็มที่และยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตสูงขึ้น (Full employment and a rising standard of living) พร้อมปรับปรุงมาตรฐานแรงงานเพื่อพัฒนา นโยบายสังคมและแรงงานในอนาคต

มุมมองและข้อเสนอของบุคคลทั้งสองข้างต้น ถือว่ามีอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศ เพราะสามารถชี้นำทิศทางการพัฒนาระหว่างประเทศ และเวลานั้นไม่มีองค์การระหว่างประเทศในทำหน้าที่ระดับของการอภิบาลโลก (Global governance) ส่วนของสันนิบาตชาติประเพณีแล้วถือว่าล้มเหลวมาตั้งแต่ที่สหรัฐอเมริกาเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมเป็นสมาชิก แต่กลับเลือกเข้าร่วมกับ ILO ในปี 1934 แล้วเหตุการณ์ที่สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมสมาชิก ส่งผลให้มีประเทศถอนตัวออกจากการเป็นสมาชิกในช่วงกลางทศวรรษ 1930 เช่น เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น และรัสเซีย (Alcock, 1971) เหตุการณ์นี้สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดสงครามโลกครั้งที่สองตามมา เพราะ ILO เปรียบเป็นสนามทาง

การเมืองให้มหาอำนาจอุตสาหกรรมและเผชิญหน้าแบบหยิ่งเชิงมาในทศวรรษ 1930 แต่การจัดทำปฏิญญาฟิลาเดลเฟียแล้วแถลงในปี 1944 เป็นการยืนยันได้ชัดเจนว่าข้าอำนาจการเมืองโลกสนับสนุนฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตย และระบอบรัฐสวัสดิการแบบเสรีนิยม (Liberal welfare state) กลายเป็นแนวทางการพัฒนากระแสหลักต่อมาในยุคสงครามเย็น

ถัดมา ปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) มีสี่หลักการ ได้แก่ “แรงงานไม่ใช่สินค้า เสรีภาพการแสดงออกและรวมตัวเป็นสมาคม ความยากจนเป็นภัยอันตรายต่อความรุ่งเรืองทุกแห่งหน และมนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะมีความแตกต่างทางกายภาพและความคิดความเชื่อก็ควรได้รับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสที่เท่าเทียม” (ILO, 1944b) เนื่องจากสมาชิกของ ILO ประารถว่า การดำรงชีวิตต่อจากนี้จะไม่เผชิญกับความยากจนและการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมอีก แต่ความปรารถนาของปฏิญญาฟิลาเดลเฟียผ่านมากกว่า 78 ปีแล้ว ก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ แม้ว่าตัวแสดงหลากหลายภาคส่วนก็พยายามขจัดความยากจนมาตลอด ขณะที่กระแสการพัฒนาที่ยั่งยืนตั้งแต่ปี 2016 มีภาคเอกชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนข้อ 1 ที่กล่าวถึงการขจัดความยากจนและความอดอยากหิวโหย แต่สาเหตุที่ไม่บรรลุความยุติธรรมทางสังคม เนื่องจากการอภิบาลแรงงานโลก (Global labour governance) ขาดกลไกของอุตสาหกรรมสัมพันธ์ (Industrial relations) และเครื่องมือของมาตรฐานแรงงานสากล (International labour standards) ที่มีประสิทธิภาพและอำนาจบังคับเหนือรัฐชาติ แล้วการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมในระดับชาติก็ไม่อาจบังคับให้ปฏิบัติตามได้ ในปัจจุบันภาครัฐจึงเน้นส่งเสริมและขอความร่วมมือแทนที่ในรูปแบบของ Soft law เช่น นโยบายความยั่งยืน จรรยาบรรณธุรกิจ และอื่น ๆ (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2562)

ILO แถลงเป้าหมายของปฏิญญาฟิลาเดลเฟียเป็นโครงการพัฒนาระดับโลกไว้ 10 ประการตามคำแถลงในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ ปี 1944 สองในสิบข้อมีข้อ A ที่ระบุว่า “การจ้างงานแบบเต็มที่และการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิต” และข้อ D ที่ระบุว่า “นโยบายที่เกี่ยวกับค่าจ้างและรายได้ ชั่วโมง และเงื่อนไขอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ต้องนำไปสู่ความก้าวหน้าสำหรับทุกคน รวมทั้งค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตสำหรับทุกคนทำงานและต้องการการคุ้มครอง” (ILO, 1944b) อย่างไรก็ตาม หลักการของค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตนำมาบรรจุในปฏิญญาฟิลาเดลเฟียและภาคผนวกของธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Constitution) ในปี 1946 ซึ่งผู้เขียนพิจารณาว่าเจตนารมณ์ของการบรรจุเป้าหมายให้เกิด “การจ้างงานอย่างเต็มที่และมาตรฐานการดำรงชีวิต” ถือเป็นมิติทางเศรษฐกิจ จึงเน้นการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐาน และ “การคุ้มครองค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตขั้นต่ำ” ถือเป็นมิติทางสังคม จึงเน้นการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมาย แต่ข้อสังเกตเรื่องนี้ต้องพิจารณาตามว่า แล้วเหตุใดในทศวรรษ 1960 เห็นบทบาทของ ILO สร้างดุลยภาพให้นายจ้างมีอำนาจการต่อรองเรื่องนี้มากตามผ่านเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ ทั้งที่เดิมทีกล่าวถึงตั้งแต่ทศวรรษ 1930 เป็นต้นมา แต่แนวปฏิบัติยังไม่ชัดเจนเหมือนกับทศวรรษ 1960 (ILO, 2021)

แม้ว่าหลังจากสงครามโลกครั้งที่สองมาแล้ว ILO จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองของค่าจ้าง ค.ศ. 1949 หลักการของอนุสัญญานี้เน้นที่การสร้างข้อตกลงระหว่างฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง ไม่ใช่การกำหนดอัตราค่าจ้าง (ILO NORMLEX, 1949) แต่การถกเถียงเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำใน ILO ตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เป็นต้นมา ไม่ใช่เฉพาะการยืนยันน้ำหนักเพื่อให้ลูกจ้างดำรงชีวิตได้ หากทบทวนบริบททางประวัติศาสตร์ของ ILO พบการใช้ทั้งคำว่าค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตแทนที่กัน ข้อเสนอที่ถกเถียงกันในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ เน้นว่าค่าจ้างต้องเพียงพอและมีกลไกการกำหนดค่าจ้าง แต่ก็ไม่ได้อธิบายคำว่าความเพียงพอต้องจัดอยู่ในระดับใด ตามที่ในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศในปี 1964 เริ่มหยิบยกเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำกลับมาเป็นวาระของ ILO อีกครั้ง แล้วเวลานั้นในที่ประชุมใหญ่มีการถกเถียงกันโดยผู้แทนไตรภาคีว่า นอกจากการกำหนดอัตราค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตในมิติที่ครอบคลุมถึงเงินดูแลครอบครัวและประกันสังคมแล้ว ถือเป็นปัจจัยที่กำหนดมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างหนึ่ง จึงเกิดข้อเรียกร้องให้ปรับ



อัตราค่าจ้างและระดับของการประกันสังคมตามความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมาตรฐานการดำรงชีวิต (Reynaud, 2017)

หากสำรวจภูมิหลังของการถกเถียง “ค่าจ้างขั้นต่ำ” (Minimum wage) ตั้งแต่กลางทศวรรษ 1960 พบ รายงาน Minimum Wage Fixing Machinery and Related Problems, with Special Reference to Developing Countries จัดพิมพ์ปี 1968 เพื่อใช้ในวาระการประชุมปี 1969 ตรงกับปีที่ครบรอบ 50 ปีของการก่อตั้ง ILO เริ่มแสดงให้เห็นการถกเถียงว่า การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อประโยชน์ต่อคนกลุ่มใด ซึ่งจำกัดความที่ขยายขอบเขตไม่เฉพาะงานที่ใช้ทักษะต่ำ (Unskilled jobs) แต่ครอบคลุมถึงงานระดับทักษะอื่น ฉะนั้น จุดมุ่งหมายของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แบ่งออกเป็นสี่ประการ ได้แก่ มาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิต การป้องกันการกดขี่ขูดรีดเพื่อไม่ให้แรงงานได้รับค่าจ้างต่ำ การให้ตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และได้รับปัจจัยพื้นฐานที่เพียงพอ ขณะที่ฝ่ายนายจ้างเริ่มถกเถียงว่า “การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำต้องพิจารณาจากความสามารถจ่ายด้วย” และฝ่ายลูกจ้างก็ยืนยันว่า “ค่าจ้างต้องสอดคล้องกับความต้องการของลูกจ้าง รวมและไม่รวมถึงครอบครัว” จากข้อถกเถียงทั้งสองชุดแสดงให้เห็นแต่ละฝ่ายมีเป้าหมายตรงข้ามกัน (ILO, 1968)

ต่อมาปี 1970 การจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1970 วางหลักการกว้าง ๆ สำหรับการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้สองด้าน ได้แก่ ด้านแรก ความจำเป็นของแรงงานและครอบครัว ให้คำนึงถึงระดับของค่าจ้าง ต้นทุนการดำรงชีวิต สิทธิประโยชน์ประกันสังคม และมาตรฐานการดำรงชีวิตของกลุ่มทางสังคมต่าง ๆ ส่วนอีกด้าน ปัจจัยทางเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจ ระดับของผลผลิตภาพ และความคาดหวังที่จะรักษาระดับการจ้างงานในอัตราสูงไว้ (ILO NORMLEX, 1970) ด้วยเหตุของปัจจัยสองด้านครอบคลุมทั้งมิติทางสังคมและเศรษฐกิจ จึงทำให้การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของหลายประเทศมักพึงหลังด้วยการอ้างอิงถึงอนุสัญญาฉบับนี้เป็นกรอบแนวทางการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แล้วปรากฏความย้อนแย้งว่า การเน้นที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ซึ่งใช้เป็นข้อต่อรองของฝ่ายนายจ้างเพื่อไม่ให้ค่าจ้างสูงขึ้น จึงเป็นไปได้ว่า การให้ค่าจ้างพิจารณาความจำเป็นพื้นฐานของครอบครัวด้วย แล้วในกรณีของประเทศไทยพิจารณาตัวแปรเชิงคุณภาพในข้อ 3 ของประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 11) (คณะกรรมการค่าจ้าง, 2565) ด้วยเหตุนี้ การกล่าวถึงค่าจ้างในแง่ของการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายหรือการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงไม่ใช่ทิศทางกระแสหลักที่เกิดความตื่นรู้และแนวร่วมขับเคลื่อนเรื่องนี้ในประเทศโลกใต้ ซึ่งหมายความรวมถึงประเทศไทย

หากพิจารณาบริบทของประเทศไทยพบว่า การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม เหตุที่ต้องคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายปรากฏในช่วงปลายทศวรรษ 1950 พิจารณาจากกระบวนการจัดทำกฎหมายแรงงานตั้งแต่ปี 1952 ทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายสภาพแรงงาน และกฎหมายข้อพิพาทแรงงาน จนแล้วเสร็จมีมติรวมเพื่อตราเป็นพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ในช่วงปลายสมัยการบริหารประเทศโดยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (กฤษฎาธิระโกศลพงศ์, 2565ค) ถือเป็นพัฒนาการที่ช้ากว่าประเทศภาคพื้นยุโรปเกือบหนึ่งศตวรรษ การคุ้มครองสิทธิแรงงานจึงไม่ใช่เฉพาะมิติทางสังคมที่อภิปรายเป็นวงกว้างในพื้นที่สาธารณะ เดิมทีก็จำกัดวงแคบไว้ที่แรงงานในภาครัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีบทบาทเคลื่อนไหวในเวลาทีกล่าวถึงข้างต้น ต่อมาประเทศไทยเริ่มส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรมจากต่างประเทศในปลายทศวรรษ 1960 ตามการสนับสนุนความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติในทศวรรษดังกล่าว ทั้งรัฐบาลและภาคเอกชนเน้นการจ้างงานเพื่อให้ประชาชนหลุดพ้นจากการไม่มีงานทำ แต่ผลสืบเนื่องในระยะยาวแล้วพบว่า งานเหล่านั้นขาดการคุ้มครองและไม่สามารถทำให้แรงงานยกระดับคุณภาพชีวิตได้ เหตุสำคัญด้านหนึ่งคือ การขาดหลักการคุ้มครองค่าจ้างและสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรม

### 3. ค่าจ้างดำรงชีวิตบนฐานสิทธิมนุษยชนในวาระการพัฒนาาระหว่างประเทศ

การกล่าวถึงค่าจ้างขั้นต่ำแล้วใช้คำนี้ซ้ำ ๆ แสดงให้เห็นถึงการช่วงชิงพื้นที่และความหมายของค่าจ้างไม่ใช่เรื่องเฉพาะสิทธิทางกฎหมาย แต่พยายามทำให้กลายเป็นเรื่องการดำรงชีวิตได้ตามการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐาน วิธีคิดชุดแรกถูกลดความสำคัญหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ขณะที่วิธีคิดชุดหลังประสบความสำเร็จหลังจากที่ ILO แถลง “แผนงานการมีงานทำทั่วโลก” (World Employment Programme) หลังปี 1969 (ILO, 1969) ดังที่เห็นบทบาทของการจัดทำมาตรฐาน (Standard-setting) ของ ILO ต่อมาเน้นบทบาทอีกด้านคือ **การช่วยเหลือทางวิชาการ** (Technical assistance) ผลที่ตามมาคือ ILO เน้นความช่วยเหลือประเทศโลกที่สาม กรณีของประเทศไทยยังสนใจถึงการขยายตัวของเมืองและเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการ การกล่าวถึงเรื่องการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายของแรงงาน จึงไม่ใช่ทิศทางกระแสหลักของการพัฒนา แต่ ILO พยายามผลักดันวาระการส่งเสริมการมีงานทำเป็นทิศทางหลักของการพัฒนา สอดคล้องกับภารกิจการพัฒนาของธนาคารโลกในทศวรรษ 1970 เน้นการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ปัจจัยพื้นฐาน เช่นเดียวกับค่าจ้างก็ไม่ได้หมายความถึงการคุ้มครองสิทธิการทำงาน แต่กลายเป็นเรื่องของมาตรฐานการดำรงชีวิต (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2564)

กรณีของผู้เขียนบทความนี้ในมุมมองทางประวัติศาสตร์ของ ILO เห็นถึงภูมิหลังของความขัดแย้งระหว่างทุนและแรงงานในภาคอุตสาหกรรม และต้องการจัดการความเลวร้ายที่เกิดขึ้นในการทำงาน เช่น สภาพการทำงานที่ย่ำแย่ ไม่มีการคุ้มครองค่าจ้างที่เหมาะสมต่อการดำรงชีวิต ไม่มีการดูแลความปลอดภัยจนเกิดเพลิงไหม้ในสถานที่ทำงาน เป็นต้น จึงเป็นเหตุของการจัดทำมาตรฐานแรงงานเพื่อรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับการทำงานจึงเกิดขึ้น เพราะแรงงานเป็นคนที่ไม่ม้อานาจการต่อรองใด ๆ เพราะสามารถให้เวลาเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินเป็นค่าจ้าง จึงไม่สามารถสะสมความมั่งคั่งได้ เหมือนกับผู้ที่ครองปัจจัยการผลิตที่ได้รับผลตอบแทนเป็นค่าเช่าและกำไร ดังนั้น “**ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต**” เป็นหลักประกันด้านหนึ่งให้แรงงานมีรายได้ดูแลตนเองและครอบครัวได้ หากทำความเข้าใจจากบริบททางประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาในปี 1919-1946 แล้วพบว่า ILO พยายามยืนยันหลักการด้านแรกของการคุ้มครองสิทธิแรงงานมาโดยตลอด หลักการนี้ถ่ายโอนมาที่สหประชาชาติและขยายครอบคลุมสิทธิมนุษยชน สิทธิแรงงานกลายเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน ตามที่ปรากฏในเนื้อหาของ “**ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน**” (Universal Declaration of Human Rights) ของสหประชาชาติ เพราะมีหลักการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมและคุ้มครองแรงงานบรรจุในมาตรา 22-25 เช่น (United Nations, 2015)

*มาตรา 23(3)* ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่อันควรตามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สำหรับตนเองและครอบครัว ถ้าจำเป็นจะได้รับการคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติม

*มาตรา 25(1)* ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความกินดีอยู่ดีของตนเองและของครอบครัว รวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพพยาบาล บริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิประกันการว่างงาน เจ็บป่วย พักการ หมาย ชราภาพ หรือปราศจากการดำรงชีวิตอื่นในสภาพแวดล้อมนอกเหนือการควบคุมของตนเอง

หากพิจารณาหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กลายเป็นรากฐานให้แก่กฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ในเวลาต่อมา ขณะที่ ILO ใช้หลักการของปฏิญญาฉบับนี้มาจัดกลุ่ม **อนุสัญญาพื้นฐาน** (Fundamental conventions) หรือ **มาตรฐานแรงงานหลัก** (Core labour standards) ในปี 1994 เดิมทีมีเพียง 7 ฉบับ และเพิ่มเติม



มาเป็น 8 ฉบับในปี 1999 และ 10 ฉบับในปี 2022<sup>2</sup> นอกจากนี้การให้จัดกลุ่มอนุสัญญาพื้นฐานขึ้นมาเพื่อรับรองให้ประเทศสมาชิกและบริษัทธุรกิจตระหนักถึงการคุ้มครองสิทธิแรงงานท่ามกลางโลกาภิวัตน์ที่ขยายตัวและเชื่อมต่อส่วนต่าง ๆ ของโลกให้เข้าถึงกันมากขึ้น จึงเป็นที่มาของ**ปฏิญญาว่าด้วยหลักพื้นฐานและสิทธิการทำงาน** (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ปี 1998 (ILO, 2010) แล้วยังได้ปรับปรุงหลักการใหม่ของปฏิญญาดังนี้ ครึ่งล่าสุดในปี 2022 เนื่องจากเพิ่มหลักการอีกด้านหนึ่งเข้ามาคือ **“สภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและสุขภาพ”** (ILO, 2022a) ด้านหนึ่งในบทบาทของ ILO จึงไม่ได้ละเลยหรือเพิกเฉยต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงาน เนื่องจากยังเห็นการดำเนินการในทศวรรษที่ผ่านมาเกี่ยวกับธุรกิจและสิทธิมนุษยชนของแรงงานในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมประมง แล้วยังปรับปรุง**ปฏิญญาไตรภาคีของหลักการเกี่ยวกับบริษัทข้ามชาติและนโยบายสังคม** (Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy หรือ MNE Declaration) ฉบับที่ 5 ในปี 2017 เพื่อให้นโยบายและหลักปฏิบัติครอบคลุมสถานการณ์การจ้างงานใหม่ (ILO, 2017)

การเสนอเรื่องค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตบนฐานสิทธิมนุษยชน จึงไม่ใช่การสร้างข้อเสนอสอดคล้องเชิงทวิภาคีที่เป็นนามธรรม ด้านหนึ่ง Richard Anker นักวิชาการที่ศึกษาเรื่องค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตสนับสนุนข้อเสนอนี้ว่าเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน (Anker, 2011) และอีกด้าน ประวัติศาสตร์แรงงานในกระแสหลักสะท้อนให้เห็นมาในเอกสารขั้นต้นและการมีส่วนร่วมของแต่ละประเทศสมาชิกของ ILO เนื่องจากปรากฏกฎหมายระหว่างประเทศและรายงานการประชุมในที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศว่า การสนทนาและปรึกษาหารือกันในเวทีทางการระดับโลกเคยมองค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตอย่างไร และเหตุใดในปัจจุบันจึงเปลี่ยนคำจำกัดความมาให้เอื้อประโยชน์ต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุมผู้เขียนใช้ข้อเสนอนี้เป็นแนวคิดของการพัฒนาที่ยั่งยืนและแนวทางการปฏิบัติตามการพัฒนาระหว่างประเทศหรือโลก (International/Global Development) คือ **“เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน”** (Sustainable Development Goals: SDGs) ก็มีงานเขียนที่เน้นบนฐานสิทธิมนุษยชน พยายามมองผ่านเป้าหมายข้อที่ 8 ของการจ้างงานและงานที่มีคุณค่า (Frey & MacNaughton, 2016) โจทย์ที่ใหญ่กว่านั้นคือ ทำอย่างไรให้การขับเคลื่อนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลังตามอย่างที่นำเสนอ และการทิ้งหรือไม่ทิ้งใครใช้มุมมองแบบใดระหว่างสิทธิมนุษยชนหรือสงเคราะห์ปัจจัยพื้นฐานให้มีชีวิตอยู่ได้ ย่อมแตกต่างกัน

<sup>2</sup> รายชื่ออนุสัญญาหลักของ ILO แบ่งออกเป็น 5 หมวด รวม 10 ฉบับ มีดังนี้ (1) หมวดแรงงานบังคับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 และ อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยยกเลิกใช้แรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 (2) หมวดการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียม ค.ศ. 1951 และ อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (3) หมวดเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพการสมาคมและสิทธิการรวมตัว ค.ศ. 1948 และ อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 (4) หมวดการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ. 1973 และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายทุกรูปแบบ ค.ศ. 1999 (5) หมวดสภาพแวดล้อมการทำงานและความปลอดภัย ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยการทำงานและอาชีวอนามัย ค.ศ. 1981 และอนุสัญญาฉบับที่ 187 ว่าด้วยการส่งเสริมความปลอดภัยการทำงานและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2006

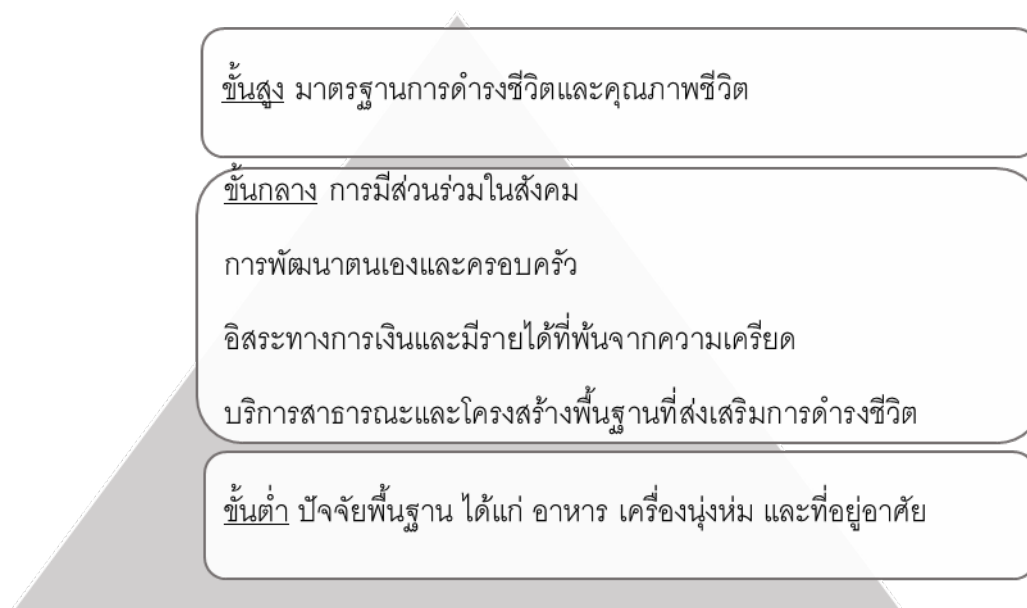
ตารางที่ 1 องค์ประกอบของสิทธิในงานที่มีคุณค่า

วาระงานที่มีคุณค่า	สิทธิแรงงานตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	สิทธิแรงงานตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
<b>1. สิทธิการทำงาน</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ เสรีภาพการรวมตัว</li> <li>▪ ยกเลิกบังคับใช้แรงงาน</li> <li>▪ ยกเลิกแรงงานเด็ก</li> <li>▪ ไม่เลือกปฏิบัติ</li> </ul>	มาตรา 19 เสรีภาพการแสดงออก มาตรา 20(1) เสรีภาพการรวมตัว มาตรา 1 การมีชีวิตที่เป็นอิสระและมีสิทธิและศักดิ์ศรีอย่างเสมอภาค มาตรา 4 การมีอิสระไม่ตกเป็นทาส มาตรา 23(1) การเลือกทำงานได้อย่างอิสระ มาตรา 25(2) การดูแลเด็กให้ได้รับการคุ้มครองทางสังคม มาตรา 2 และ 7 การไม่เลือกปฏิบัติ มาตรา 23(2) การได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกัน	มาตรา 8 สิทธิของสหภาพแรงงานและนัดหยุดงาน มาตรา 6(1) การมีสิทธิเลือกทำงานได้อย่างอิสระ มาตรา 10(3) การคุ้มครองเด็กและเยาวชน มาตรา 2 และ 7 การไม่เลือกปฏิบัติ
<b>2. การส่งเสริมการทำงาน</b>	มาตรา 25(1) การดำรงชีวิตอย่างมีมาตรฐานและความกินดีอยู่ดี	มาตรา 6(2) การจ้างงานแบบเต็มที่มีคุณค่าและค่าจ้างที่เป็นธรรม
<b>3. การคุ้มครองทางสังคม</b>	มาตรา 22 ความมั่นคงทางสังคม มาตรา 23(3) การได้รับค่าตอบแทนอื่นที่ประกันชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัว มาตรา 24 สิทธิวันหยุดและพักผ่อน มาตรา 25(2) การดูแลมารดาและเด็กให้ได้รับการคุ้มครองทางสังคม	มาตรา 7(b) สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและมีสุขภาพ มาตรา 7(d) เวลาทำงานและวันหยุดที่เหมาะสม มาตรา 9 ความมั่นคงทางสังคม
<b>4. การเสวนาทางสังคม</b>	มาตรา 19 เสรีภาพการแสดงออก มาตรา 20(1) เสรีภาพการรวมตัว มาตรา 23(4) สิทธิในสหภาพแรงงาน	มาตรา 8 สิทธิของสหภาพแรงงานและนัดหยุดงาน

ที่มา : แปลจาก Frey and MacNaughton (2016) และขยายความเพิ่มเติมโดยผู้เขียน

จากตารางที่ 1 วาระงานที่มีคุณค่าของ ILO ก็กลายเป็นนโยบายการพัฒนาระหว่างประเทศที่มีหลักการสอดคล้องอยู่บนหลักการของปฏิญญาว่าด้วยหลักพื้นฐานและสิทธิการทำงาน และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (General Assembly, 1966) แล้วทั้งสองหลักการนี้ก็มีหลักการเป็นส่วนหนึ่งของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ผู้เขียนพยายามเสนอว่า การที่แรงงานได้รับค่าจ้างต่ำกว่าความสามารถ

ในการดำรงชีวิตให้ประเมินได้ว่า งานนั้นเป็น “งานที่ไม่มีคุณค่า” (Indecent work) เพราะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของความยุติธรรมทางสังคมตามอาณัติของ ILO<sup>3</sup> เนื่องจากรัฐบาลไม่คุ้มครองสิทธิการทำงานคือ กฎหมายค่าจ้างกำหนดอัตราให้ต่ำกว่าการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานและรายได้ที่เพียงพอต่อการดูแลสุขภาพในครอบครัว และงานที่ทาก็ไม่สามารถยกระดับตนเองให้มีความก้าวหน้าทางอาชีพ ฉะนั้น การใช้**มาตรฐานการดำรงชีวิต** (Standard of living) ที่พิจารณาตามบริบททางประวัติศาสตร์แล้วคือการมองแรงงานในมิติทางเศรษฐกิจมากกว่าสังคม จึงเน้นเพียง**ปัจจัยพื้นฐานของมนุษย์** (Human basic needs) ฉะนั้น ถ้าใช้แนวคิดเรื่องนี้เป็นจุดตั้งต้นของการยกระดับคุณภาพชีวิต ควรพิจารณา**มาตรฐานการดำรงชีวิต**ตามระดับตาม**ภาพที่ 1**



**ภาพที่ 1** ระดับของมาตรฐานขั้นต่ำและค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

**ที่มา :** แพลและปรับมาจาก Chong and Khong (2018)

จาก**ภาพที่ 1** สภาพปัญหาของแรงงานในประเทศไทย ผู้ทำงานรับมากกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมีแนวโน้มว่า จะอยู่มาตรฐานขั้นต่ำเช่นเดียวกับผู้ทำงานรับค่าจ้างขั้นต่ำ ถ้าใช้กรอบงานที่มีคุณค่า (Decent work) ร่วมพิจารณาว่าจะบรรลุมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างน้อยต้องไม่ต่ำกว่า “**ขั้นกลาง**” ของ**ภาพที่ 1** ข้อพิจารณาประเด็นของค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต จึงควรนำมาทบทวนคำจำกัดความของค่าจ้างขั้นต่ำในประเทศไทย รวมทั้งกระบวนการกำหนดอัตราค่าจ้างและอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางที่โน้มเอียงสนับสนุนฝ่ายทุนที่ไม่สนับสนุนการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ถ้าใช้ข้อมูลสำรวจค่าครองชีพที่ผู้เขียนเคยศึกษาให้กับคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 **การมีรายได้จากการทำงานหรือค่าจ้างต่ำกว่า 21,688.75 บาทต่อเดือน เป็นไปได้ว่า แรงงานคนนั้นมีระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำ** และไม่สามารถยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิตสู่ขั้นกลางและขั้นสูงได้ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า การขยับเคลื่อนทางชนชั้น (Social mobility) มีตัวแปรอื่นเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะระดับการศึกษาและทักษะการทำงาน ดังนั้น การถกเถียงในโลกของงานในอนาคต ไม่เพียงแต่การยกระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน

<sup>3</sup> คำว่า “Indecent work” มีนักวิชาการหลายคนที่ใช้คำนี้ในหนังสือและบทความ เช่น Ben Selwyn และ Felix Hauf และผู้เขียนเองก็เคยใช้คำนี้อธิบายแล้วในบทความที่อ้างอิงถึงแล้วในบทความเรื่อง 20 ปี ของงานที่มีคุณค่า และการอภิบาลแรงงานในห่วงโซ่อุปทานโลก ในวารสาร HR Intelligence มาก่อนแล้ว

อย่างที่กระทรวงแรงงานดำเนินการมาต่อเนื่อง ภารกิจด้านนี้เป็นการสร้างและขยายโอกาสการมีงานทำและมีรายได้ที่มากขึ้น แต่ไม่ได้รับรองรายได้ที่มั่นคง แต่อีกด้าน การคุ้มครองทางกฎหมายให้แรงงานไม่ได้รับค่าจ้างต่ำเกินไป กลับไม่มีหลักการเรื่องนี้ มีเพียงแต่การประกันค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งข้อค้นพบเบื้องต้นของการสำรวจในรายงานศึกษาของคณะกรรมการการแรงงานเป็นการยืนยันว่า การกำหนดค่าจ้างควรพิจารณามิติทางสังคมคือ ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตที่ประกันรายได้ให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตและสามารถยกระดับชีวิตตนเองและครอบครัวได้

#### 4. ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต: การทบทวนนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำและบทบาทของกระทรวงแรงงาน

การถกเถียงเรื่อง “ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต” บนฐานสิทธิมนุษยชน เหมือนสายธารความคิดที่มองเช่นนี้ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ เช่น การผลิตในห่วงโซ่อุปทานที่สลับซับซ้อนมากเกินกว่าจะพิจารณาปัญหาการจ้างงานเกิดความไม่เป็นธรรมในโรงงานอุตสาหกรรม แต่รูปแบบของงานใหม่ทำให้ภูมิศาสตร์ของงานไม่ใช่แค่การแบ่งระหว่างงานในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม งานในภาคทางการและไม่เป็นทางการ แต่การถกเถียงในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาทำให้เห็นการดำรงชีวิตของมวลมนุษย์ไม่มีความมั่นคง แส่นประาะบาง และไม่แน่นอน เนื่องจากมีความเสี่ยงจะว่างงานได้ทุกเมื่อ วิธีคิดและข้อเสนอนี้เกิดขึ้นจากแนวคิด “ชีวิตของคนในชนชั้นที่ไม่มีความมั่นคง” (Precariat) โดย Guy Standing นักวิชาการเศรษฐศาสตร์แรงงานหรือบางคนก็จำแนกให้เป็นนักสังคมวิทยา ได้ปรับมุมมองใหม่สำหรับการวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมในเศรษฐกิจทุนนิยม ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาทดลองโครงการรายได้พื้นฐาน (Basic incomes) ในอินเดีย และวิพากษ์ถึงนโยบายการพัฒนาที่ผ่านมาทั้งปัจจัยพื้นฐาน (Basic needs) งานแลกสวัสดิการ (Workfare) เครดิตถ้วนหน้า (Universal credit) (Standing, 2016; 2018; 2019) แต่ปัญหาที่เน้นถึงในบทความไม่ใช่ยกระดับอัตราค่าจ้างและปรับรูปแบบการจ่ายค่าจ้าง แต่ผู้เขียนเน้นที่ประเด็นของการจ้างงานไม่เป็นธรรม เพราะการจ่ายค่าจ้างไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และไม่มีมาตรการรัฐใดสนับสนุนเรื่องนี้

กรณีของประเทศไทยจะจ่ายได้อย่างไรได้บ้าง ก่อนหน้านี้ ผู้เขียนได้ยื่นข้อคิดเห็นและเสนอแนะจากมีผู้ส่วนได้เสียต่าง ๆ หลังการนำเสนอในเวทีการสัมมนาของคณะกรรมการการแรงงานแล้วเสร็จ มีผู้ประกอบการคนหนึ่งมาสนทนาส่วนตัวว่า จำนวนค่าครองชีพที่เสนอไม่ได้มากเกินไปกว่าความเป็นจริงที่ประชาชนต้องดำรงชีวิต แต่นายจ้างอาจจ่ายไม่ได้ ถ้าจ่ายได้ก็ไม่สามารถจ่ายได้ทุกแห่ง หากพิจารณาบริบทรูปค่าเช่นนี้ สิ่งที่ต้องทบทวนคือการออกแบบแผนงานตลาดแรงงาน (Labour Market Programme) ที่สนับสนุน “มาตรการอุดหนุนค่าจ้าง” (Wage subsidies) หรือ “มาตรการบรรเทาค่าครองชีพ” แต่สองสิ่งไม่เพียงพอเพราะปัญหาค่าครองชีพที่สูงขึ้น เนื่องจากอำนาจการต่อรองในตลาดของผู้ผลิตรายย่อยกับรายใหญ่ไม่เท่าเทียมกัน การดำรงชีวิตได้ด้วยรายได้และค่าจ้างจึงไม่ใช่หมายถึงเฉพาะแต่ผู้ทำงานรับค่าจ้าง แต่ต้องพิจารณาครอบคลุมถึงผู้ประกอบการอิสระรายย่อยและแรงงานรับจ้างในภาคไม่เป็นทางการ อีกทั้งเกิดการสร้างชุดความคิดว่า “ปรับค่าจ้างขั้นต่ำแล้วค่าครองชีพรายการอื่นขึ้นทุกอย่าง” ข้อเท็จจริงต้องพิจารณาจากพฤติกรรมของตัวแสดงอื่น เช่น ทุนใหญ่ผูกขาดโครงสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจการเมือง ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญด้านหนึ่งที่มีไม่กล่าวถึง เพราะกลไกราคาของวัตถุดิบในห่วงโซ่อุปทานไม่เป็นไปตามเสรี แต่ถูกกำกับ ควบคุม และผูกขาด เช่น ผู้ผลิตรายย่อยต้องซื้อขายกับธุรกิจขนาดใหญ่ แต่ถูกกำหนดให้ราคาต่ำและกำไรกว่าทุนเพียงเล็กน้อย ขณะที่ธุรกิจขนาดใหญ่นำมาจำหน่ายในราคาแพง ส่วนต่างเหล่านั้นจึงความมั่งคั่งให้กับทุนที่มีอำนาจการต่อรองมากที่สุด ในห่วงโซ่อุปทาน

$$\text{สูตร} = \text{อัตราค่าจ้างขั้นต่ำปัจจุบัน} * [1 + (L \text{ รายจังหวัด} * \text{อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด} ) \text{เฉลี่ย 5 ปีย้อนหลัง}]$$

## ภาพที่ 2 สูตรอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>4</sup>

ที่มา : กองการเศรษฐกิจแรงงาน (2565)

การกล่าวถึงค่าจ้างเพียงมิติคณิตศาสตร์จึงเป็นมุมมองแคบที่ขาดความเข้าใจ “ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ” (Power relations) ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอและโต้แย้งกับสูตรการคำนวณของคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ถึงความไม่เหมาะสมและใช้หลักการที่เอื้อประโยชน์ให้แก่อภิสิทธิ์ชนมีอำนาจการต่อรอง เพราะสูตรการคำนวณเหล่านั้นพยายามแสดงถึง “ความรู้” และความรู้เป็น “อำนาจ” หากพิจารณาองค์ประกอบไตรภาคี ได้แก่ “รัฐ ทู และแรงงาน” กลายเป็นอำนาจของความรู้ทำให้ลดทอนอำนาจการต่อรองฝ่ายแรงงานลง เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่เชื่อถือได้แบบที่รัฐและทุนนำมาสร้างเงื่อนไขในการพิจารณาการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามภาพที่ 2 ด้วยสูตรการคำนวณเช่นนี้ ตลอดที่ผ่านมาจึงทราบจากผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัดในบางจังหวัดว่า “มีจำนวนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมเสนอมาให้พิจารณา แล้วจะเป็นไปได้อย่างไรที่จะโต้แย้งกับข้อมูลที่เป็นความรู้ทางวิชาการ” ฝ่ายลูกจ้างจึงใช้ค่าครองชีพเป็นประเด็นของการต่อรอง แต่ท้ายสุดแล้วก็ไม่มีอำนาจต่อรองได้เมื่อฝ่ายนายจ้างเสนอว่า ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและไม่สามารถจ่ายค่าจ้างได้ตามจำนวนที่เสนอมา เพราะท้ายสุดต้องปิดกิจการหรือเลิกจ้างแรงงาน

สูตรการคำนวณนี้มี “ความไม่สมเหตุสมผล” ของการกำหนดตัวแปรเชิงคุณภาพ (ดูเพิ่มเติมตามเชิงอรรถ 30(4) ให้คำอธิบายเกี่ยวกับตัวแปรเชิงคุณภาพ) แสดงให้เห็นความย้อนแย้งในมุมมองของฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง เช่น การพิจารณาค่าครองชีพกับความสามารถการจ่ายของธุรกิจในสูตรเดียวกัน เป็นไปได้อย่างไรในเมื่อเป้าหมายของทั้งสองฝ่ายแตกต่างกันเชิง แม้ว่าจะให้ฝ่ายรัฐเป็นคนกลางก็ตาม แต่มิติทางชนชั้นแล้ว รัฐและทุนมักโน้มเอียงในทางเดียวกัน เพราะเป็นผลประโยชน์ทางชนชั้นเดียวกัน หากคณะกรรมการค่าจ้างอ้างตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10) “สูตรมีมาตรฐานและสมเหตุสมผล” ได้แก่ (1) คู่มือนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ ปี

<sup>4</sup> สูตรการคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย เป็นคำอธิบายตามการอ้างอิงจากกองการเศรษฐกิจแรงงาน สำนักงาน

ปลัดกระทรวงแรงงาน ในข้อมูลประกอบการประชุมคณะกรรมการการแรงงานในประเด็นเกี่ยวกับมาตรฐานการแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพในปัจจุบัน รายละเอียดดังนี้

(1) **L รายจังหวัด** คือ อัตราการสมทบของแรงงาน (Labour Contribution) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) เฉลี่ย 5 ปีย้อนหลัง ซึ่งได้จากการคำนวณจาก growth accounting model สูตร  $Y_t = A_t \times (K_t)^\alpha (L_t)^{1-\alpha}$  เป็นทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งข้อมูลที่ใช้ในการคำนวณค่า L รายจังหวัด มาจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคำนวณโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) **อัตราการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด** คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) ÷ จำนวนผู้มีงานทำ (สะท้อนความสามารถลูกจ้างตามภาวะเศรษฐกิจของจังหวัด) โดยใช้อัตราการเติบโตเฉลี่ย 5 ปีย้อนหลัง

(3) **CPI ปัจจุบัน** คือ อัตราการเปลี่ยนแปลงดัชนีราคาผู้บริโภค หรืออัตราเงินเฟ้อ เป็นตัวสะท้อนค่าครองชีพของลูกจ้าง กรณี CPI มีค่าเป็นลบ ให้ใส่เป็น 0

(4) **ตัวแปรเชิงคุณภาพตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 87 มีจำนวน 10 ตัวแปร** ได้แก่ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาของสินค้าและบริการ ความสามารถของธุรกิจ ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม

2016 หรือ (2) อนุสัญญาฉบับที่ 95 ว่าด้วยการคุ้มครองของค่าจ้าง ค.ศ. 1949 และฉบับที่ 131 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ค.ศ. 1970 หรือ (3) ออกแบบใกล้เคียงกับสูตรการคำนวณของบางประเทศ แต่ความจริงแล้วประกาศฉบับนั้นไม่ได้ให้ข้อเท็จจริงทุกประการ หากตรวจสอบบางประเทศแล้วปรากฏว่าใช้ตัวแปรที่แตกต่างกัน จึงไม่ใช่การเทียบเคียงกันได้ตามที่คณะกรรมการค่าจ้างระบุไว้ แต่ความจริงแล้ว สูตรคำนวณค่าจ้างของฝรั่งเศสพิจารณาจากกำลังซื้อของแรงงานคอปกไฟฟ้าที่ได้รับค่าจ้างตามชั่วโมงการทำงานพื้นฐานมาเป็นตัวแปร และมาเลเซียใช้รายได้ตามเส้นความจนมาคำนวณกับค่าครองชีพครัวเรือน ขณะที่ประเทศไทยไม่กำหนดเกณฑ์เหล่านี้ในสูตรคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำ (คณะกรรมการค่าจ้าง, 2563) ผู้เขียนจึงเสนอว่า **“เมื่อทุกประเทศไม่มีมาตรฐานค่าจ้างแบบเดียวกัน กำหนดวิธีการและแนวทางไม่เหมือนกัน”** คณะกรรมการค่าจ้างหรือภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ควรกล่าวอ้างว่ามีสูตรการคำนวณแล้ว จะใช้เกณฑ์หรือวิธีการแบบอื่นไม่ได้ ผู้เขียนจึงโต้แย้งค่าจ้างในมิติทางการเมืองที่ไม่เฉพาะมิติทางเศรษฐกิจของค่าจ้างขั้นต่ำ

ถัดมาเป็นข้อถกเถียงเชิงประเด็นต่อนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำและบทบาทของคณะกรรมการค่าจ้างตามอำนาจความชอบธรรมของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่ง ILO จัดทำคู่มือนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ มีประเทศสมาชิกของ ILO ร้อยละ 92 จาก 187 ประเทศ ได้ใช้ข้อเสนอของ ILO สำหรับการบริหารระบบค่าจ้างขั้นต่ำตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับตามที่กล่าวไปในวรรคก่อนหน้า ดังนั้น แนวทางปฏิบัติของกระทรวงที่รับผิดชอบด้านแรงงานหรือการมีงานทำมักจะรับรองค่าจ้างขั้นต่ำไม่ต่ำกว่าเกินกว่าความสามารถของแต่ละบุคคลในการดำรงชีวิต แล้วยังเป็นหลักการที่การกำหนดชั่วโมงการทำงานและการไม่เลือกปฏิบัติการทำงาน โดยเฉพาะการจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมระหว่างหญิงชาย แต่ทางปฏิบัติหากพิจารณาการคุ้มครองแรงงานในประเทศไทย มักจะกำหนดไม่เกินกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของ ILO เช่นเรื่องอื่นที่เป็นประเด็นในสถานการณ์ร่วมสมัย คือ การลาคลอด 98 วันตามหลักการอนุสัญญาฉบับที่ 183 ว่าด้วยการคุ้มครองผู้หญิงมีครรภ์ กำหนดสิทธิลาคลอดไว้ 14 สัปดาห์ หากเทียบเป็นจำนวนวันแล้วจะเท่ากับที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้สิทธิไว้ แสดงให้เห็นชัดเจนว่า แนวทางปฏิบัติจะไม่เกินกว่ามาตรฐานขั้นต่ำทางสังคม ถัดจากนี้ ผู้เขียนจะพิจารณานโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ การสร้างชุดความคิดและแนวปฏิบัติที่ขาดความเข้าใจบริบททางประวัติศาสตร์แรงงาน และการบิดเบือนความเข้าใจอยู่ภายใต้การพัฒนากระแสหลักหลังทศวรรษ 1960 ซึ่งไม่ใช่หลักการที่สอดคล้องกับค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตบนฐานสิทธิ จึงขอสรุปข้อถกเถียงเป็นรายประเด็น พร้อมแสดงข้อเสนอของผู้เขียนในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ข้อถกเถียงเชิงประเด็นต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย

ข้อถกเถียงเชิงประเด็น	การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำตามคณะกรรมการค่าจ้าง	การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตามข้อเสนอในรายงานของ กมธ.แรงงาน
1 แนวคิดการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	คณะกรรมการค่าจ้างอ้างถึงการใช้สูตรการคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสอดคล้องกับข้อเสนอของ ILO และใกล้เคียงกับประเทศฝรั่งเศส มาเลเซีย บราซิล และคอนตาริกา	สูตรการคำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไม่เป็นไปตามอ้างว่ามาจาก ILO เพราะหลักการไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 131 และข้อแนะนำฉบับที่ 135 ทั้งยังพบว่า คณะกรรมการค่าจ้างน่าจะอ้างจากหน้า 49-51 ของคู่มือนโยบายค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum Wage Policy Guide) แต่ประเทศที่กล่าวอ้างมีวิธีการไม่เหมือนกัน โดยเฉพาะตัวแปรที่ใช้คำนวณอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงเสนอให้ใช้ค่าครองชีพที่เป็นรายจ่ายสุทธิเป็นจุดตั้งต้นของการกำหนดโครงสร้างค่าจ้าง



ข้อถกเถียงเชิงประเด็น	การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำตามคณะกรรมการค่าจ้าง	การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตามข้อเสนอในรายงานของ กมธ.แรงงาน
2 การนิยามค่าจ้างขั้นต่ำ	อัตราค่าจ้างที่เพียงพอสำหรับแรงงานทั่วไปแรกเข้าทำงาน 1 คน ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามสมควรแก่มาตรฐานการดำรงชีวิต สภาพเศรษฐกิจและสังคม และความสามารถของธุรกิจในห้องถื่นนั้น	ทบทวนนิยามค่าจ้างขั้นต่ำ ยกฐานะเป็นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต หรือทำให้รายได้สุทธิ เลี้ยงดูสมาชิกครอบครัวได้อีก 2-3 คน และต้องแยกค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ ให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานการทำงาน ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับผลิตภาพแรงงานตามทักษะและความสามารถตามค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือ
3 การกำหนดโครงสร้างค่าจ้างที่เป็นธรรม	ไม่มีบทบัญญัติ เป็นการปรับอัตราค่าจ้างตามฝีมือในปีถัดไป เพราะอัตราค่าจ้างขั้นต่ำนั้นแค่ปีแรกเข้าของการทำงาน การปรับอัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับดุลยพินิจนายจ้าง	ให้กฎหมายกำหนดโครงสร้างค่าจ้างและการปรับ ไม่เช่นนั้นแรงงานจะต้องเปลี่ยนงานและทำงานล่วงเวลา เพื่อให้รายได้เพียงพอดำรงชีวิต จึงไม่มีสภาพการทำงานที่กำหนดให้แบ่งเวลาทำงาน/เวลาส่วนตัว/เวลาพักผ่อนอย่างละ 8 ชั่วโมงตามอนุสัญญาฉบับที่ 1 ของ ILO ที่กำหนดเวลาการทำงานวันละ 8 ชั่วโมง
4 ไตรภาคีของคณะกรรมการค่าจ้าง	แบ่งสรรอำนาจให้คณะกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด ทั้ง กทม. และทุกจังหวัด รวม 77 คณะ แต่ละคณะมีผู้แทนสามฝ่าย ได้แก่ รัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน เพื่อให้การพิจารณาสอดคล้องกับบริบทเฉพาะท้องถิ่น และยังมีแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิชาการและกลั่นกรอง เพื่อพิจารณาและกลั่นกรองข้อเสนอจากทุกจังหวัด	ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างมีสหภาพ 33 จังหวัด ส่วนที่ไม่มีสหภาพอีก 44 จังหวัด จาก 33 จังหวัดมีสหภาพราว 9 จังหวัดที่มีบทบาทขับเคลื่อนเรื่องแรงงาน ลูกจ้างมีอำนาจออกเสียงแต่ไม่มีอำนาจต่อรอง ตามปกติแล้ว รัฐและทุนมักออกเสียงทางเดียวกัน จึงต้องทบทวนระบบผู้แทนใหม่ที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเป็นผู้แทนของแต่ละฝ่ายอย่างแท้จริง แต่ข้อเท็จจริงที่สะท้อนจากฝ่ายลูกจ้าง การมีอยู่ของระบบไตรภาคีภายใต้การกำกับของกระทรวงแรงงานอาจไม่เหมาะสม เพราะผู้แทนจำกัดไว้เฉพาะกลุ่ม ไม่ใช่ผู้แทนของแรงงานจริง สะท้อนความล้มเหลวด้านการรวมตัวและจัดตั้งกลุ่มของสหภาพแรงงาน ซึ่งมีอุปสรรคที่ผ่านมาก็คือรัฐบาลหลายยุคสมัยขัดขวาง ดังที่รัฐบาลไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพการรวมตัวและสิทธิการจัดตั้งสมาคม
5 การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	ตัวแปรเชิงคุณภาพที่พิจารณาได้แก่ ดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการผลิต ราคาสินค้าและบริการ ความสามารถของธุรกิจ ผลิต	ตัวแปรเชิงคุณภาพที่นำมาใช้ บางตัวแปรสวนทางกันคนละด้าน เช่น การมองเรื่องค่าครองชีพเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายแรงงาน แต่ต้นทุนการผลิตและความสามารถของธุรกิจเป็นประโยชน์ของผู้ประกอบการ แม้รัฐจะทำหน้าที่เป็นคนกลางของการจัดสรรข้อเสนอนี้ให้ทั้งสองฝ่ายยอมรับได้ แต่การปรับอัตราค่าจ้างไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพ จึงเสนอว่า

ข้อถกเถียงเชิงประเด็น	การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำตามคณะกรรมการค่าจ้าง	การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตามข้อเสนอในรายงานของ กมธ.แรงงาน
	ภาพแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมประเทศ สภาพเศรษฐกิจและสังคม การพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่มเป็น 328-354 บาท เฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 5 แล้วมีผลวันที่ 1 ตุลาคม 65	รายได้ กรณีครัวเรือนที่ไม่มีสมาชิกพึงพึงรวมค่าครองชีพ 21,688.75-23,687.75 บาทต่อเดือน และครัวเรือนที่มีสมาชิกพึงพึง 2-3 คน รวมค่าครองชีพ 30,118 - 32,117 บาทต่อเดือน แม้จะไม่แม่นยำและเที่ยงตรงตามระเบียบวิธีวิจัย แต่การศึกษามีจุดแข็งเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้แทนฝ่ายแรงงาน แต่จำนวนค่าใช้จ่ายครัวเรือนที่สำรวจมานั้นใกล้เคียงกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ จำนวนค่าใช้จ่ายที่สำรวจในปี 2564 เฉลี่ยทั้งประเทศ 21,616 บาท หากพิจารณาตามจังหวัด เช่น กรุงเทพมหานคร 31,382 บาท ชลบุรี 28,001 บาท สระบุรี 26,503 บาท สมุทรปราการ 27,484 บาท
6		การพิจารณาตามการจำแนกมาตรฐานระหว่างประเทศของอาชีพ (International Standard Classification of Occupations: ISCO-08) จากธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า อาชีพในหมวดหมู่ของอาชีพทั่วไป (Elementary occupations) และผู้ควบคุมและปฏิบัติงานกับเครื่องจักรและผู้ประกอบชิ้นส่วน (Plant and machine operators and assemblers) ในไตรมาสแรก ของปี 2022 พบว่า กลุ่มแรกมีค่าจ้างเฉลี่ย 8,412 บาท และกลุ่มหลังมีค่าจ้างเฉลี่ย 12,035 บาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2565) หากเปรียบเทียบกับค่าครองชีพ 21,688.75-23,687.75 บาทต่อเดือน ค่าจ้างของทั้งสองกลุ่มยังไม่สามารถดำรงชีวิตได้ของตนเอง
7		การพิจารณามาตรฐานการดำรงชีวิต โดยใช้ค่าใช้จ่ายแต่ละด้านของประชาชนเป็นจุดตั้งต้นของการสะท้อนกลับมาถึงรายได้ที่เหมาะสม ค่าใช้จ่ายตามรายการของปัจจัยพื้นฐาน เช่น ค่าอาหาร ค่าที่อยู่อาศัย ค่าเดินทาง ค่าดูแลสุขภาพ พึงพึง เหล่านี้เป็นสิ่งที่สะท้อนสภาพการดำรงชีวิตที่แท้จริง อาจศึกษาเพื่อพิจารณาแต่ละบริบทพื้นที่ว่าอัตราค่าจ้างเท่าไรเหมาะสมที่สุดและสอดคล้องกับวิถีชีวิตมากที่สุด (จะนำเสนอต่อไปในหัวข้อ 5

ข้อถกเถียงเชิงประเด็น	การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำตามคณะกรรมการค่าจ้าง	การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตามข้อเสนอในรายงานของ กมธ.แรงงาน
8	ขนาดของกลุ่มผู้ทำงานรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ	<p>ไม่มีการกล่าวถึง เพราะจำนวนผู้ทำงานรับค่าจ้างขั้นต่ำไม่มีการเก็บข้อมูลจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม</p> <p>การคาดการณ์ว่า ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้วจะเกิดผลกระทบของการปิดกิจการหรือผู้ประกอบการขาดทุนหรือเลิกจ้างแรงงาน ล้วนไม่มีข้อเท็จจริงเช่นกัน แต่เป็นการสร้างอำนาจการต่อรองของฝ่ายทุน ซึ่งการกล่าวอ้างเช่นนี้ก็ไม่มีเหตุผล ผล ทั้งที่สำนักงานประกันสังคมเก็บข้อมูลส่วนนี้มาพร้อมกับการส่งเงินสมทบ โดยแยกส่วนที่ได้รับค่าจ้างล่วงเวลาและค่าตอบแทนพิเศษออกจากค่าจ้างตามเวลาการทำงานปกติ</p>
9	<p>การเมืองในกลไกของการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ</p> <p>หมวด 6 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการค่าจ้าง ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาอัตราค่าจ้างขั้นต่ำจังหวัด และมีอำนาจประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำภายหลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและประกาศราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำต้องพิจารณาจากสูตรคำนวณ</p>	<p>บทบาทของคณะกรรมการค่าจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และการศึกษาข้อเท็จจริงโดยอำนาจที่แบ่งสรรให้ระดับจังหวัดนั้น แต่ทางปฏิบัติ การคำนวณจำนวนมาให้พิจารณาในระดับจังหวัด ย่อมทำให้อำนาจการต่อรองของฝ่ายลูกจ้างมีน้อยลงตาม เพราะสูตรบ่งชี้ว่ามีความน่าเชื่อถือและแม่นยำ รวมถึงมีความเป็นสากลของการใช้งาน แต่อีกด้านที่การพิจารณาเฉพาะมิติทางเศรษฐกิจจะเลยอยู่เสมอคือ กลไกทางการเมืองเข้ามาแทรกแซง เช่น การกำหนดผู้แทนในองค์คณะไตรภาคี การลอบบี้ของแต่ละฝ่าย จึงมีบางจังหวัดที่ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างถ่ายทอดให้ฟังว่า บางจังหวัดมีผู้แทนฝ่ายลูกจ้างเสนอขอไม่ปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งที่ค่าครองชีพสูงขึ้นต่อเนื่อง</p>
10	และตัวแปรเชิงคุณภาพตามมาตรา 87 และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น	<p>การเลือกตั้งของพรรคการเมืองที่ประกาศการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น พรรคพลังประชารัฐหาเสียงไว้ที่ 425 บาทต่อวัน และพรรคเพื่อไทยหาเสียงไว้ที่ 400 บาทต่อวัน แต่การหาเสียงเช่นนี้เข้าข่ายการโฆษณาชวนเชื่อหรือไม่ เพราะจริงแล้วการหาเสียงเช่นนั้น แสดงให้เห็นว่า การเสนอนโยบายของพรรคการเมืองไม่สนใจกลไกของคณะกรรมการค่าจ้าง และเป็นการเสนอโดยไม่มีข้อค้นพบจากการศึกษามาก่อนว่า กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่หาเสียงได้หรือไม่ เมื่อฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลเป็นพรรคพลังประชารัฐ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมาจากพรรคการเมืองนี้ แต่ไม่สามารถปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้ตามที่หาเสียงไว้ ดังนั้น การเสนอนโยบายพรรคเช่นนี้จึงขัดแย้งต่อบทบาทของคณะกรรมการค่าจ้าง</p>

ข้อถกเถียงเชิงประเด็น	การพิจารณาค่าจ้างขั้นต่ำตามคณะกรรมการค่าจ้าง	การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตามข้อเสนอในรายงานของ กมธ.แรงงาน
11 ความครอบคลุมสำหรับการคุ้มครอง	กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำบังคับใช้กับลูกจ้างโดยไม่เลือกปฏิบัติ แต่ด้วยขอบเขตของกฎหมายคุ้มครองแรงงานครอบคลุมเฉพาะลูกจ้างในการจ้างงานภาคทางการตามนิยามมาตรา 5 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	การขยายการคุ้มครองอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้ครอบคลุมเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการ กฎหมายคุ้มครองเฉพาะแรงงานในระบบ (มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่มีการจ้างงานในภาคทางการ) จำนวน 11.4 ล้านคน จึงไม่สามารถคุ้มครองสิทธิพื้นฐานเรื่องนี้ให้แก่การจ้างงานไม่เป็นทางการ (Informal employment) เช่น ลูกจ้างของร้านค้าหรือรถเข็นอาหารแรงงานข้ามชาติในตลาดสด ลูกจ้างทำงานบ้าน เป็นต้น การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงปรากฏเสียงสะท้อนจากแรงงานอิสระและผู้ประกอบการรายย่อยว่า ไม่เห็นด้วยต่อการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ให้รัฐบาลแก้ปัญหาค่าครองชีพแทน

**ที่มา :** ข้อเสนอการพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตามข้อเสนอในรายงานของคณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร นำมาสังเคราะห์และขยายความเพิ่มเติมบางประเด็นโดยผู้เขียนอีกครั้งหนึ่ง

ท้ายนี้ ผู้เขียนสรุปประเด็นของการใช้คำว่าค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ไม่ควรนำคำว่า “เหมาะสม” (Adequate) และ “เพียงพอ” (Sufficient) มาใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากสนธิสัญญาแวร์ซายเคยใช้คำแรกมาแล้วซึ่งมีความเป็นนามธรรมสูง อีกทั้งการใช้คุณศัพท์ขยายความค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ส่งผลให้รัฐบาลและผู้กำหนดนโยบายของแต่ละประเทศตีความคลาดเคลื่อนและเป็นตามความประสงค์ของผู้ใช้งาน อีกด้านมีข้อสังเกตว่าเกิดการเลือกเอื้อประโยชน์ให้แก่ใคร การผูกขาดและกำไรของผู้ประกอบการ หรือผลประโยชน์ของชาติ หรือความกินดีอยู่ดีของประชาชน ทั้งสามทางเลือกคือ รัฐบาลและกระทรวงแรงงานจะต้องเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง

ส่วนข้อเสนอของผู้เขียนคือ การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตเป็นค่าจ้างดูแลตนเองและครอบครัวได้ตั้งแต่ 1-3 คน แต่ไม่เสนอถึง 4 คน เนื่องจากขนาดของครัวเรือนไทยในปัจจุบันเล็กลง แม้ว่าค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตไม่มีฉันทามติของคำจำกัดความและความหมายที่เป็นเอกภาพเพียงชุดเดียว เนื่องจากคำอธิบายส่วนมากมาจากการอ้างอิงถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญประเทศ ข้อเสนอสนับสนุนของ NGO และบริษัทข้ามชาติ จรรยาบรรณของบริษัทธุรกิจ เอกสารของ ILO และเหตุการณ์สำคัญประวัติศาสตร์และบทบาทของผู้นำศาสนา ดังนั้นค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตไม่มีแนวทางปฏิบัติชัดเจน แต่พิจารณาจากการดำรงชีวิตของแรงงานและครอบครัว หลักการใหญ่จึงเน้นเรื่อง “ต้นทุนการดำรงชีวิตด้านอาหาร ที่อยู่อาศัย ปัจจัยพื้นฐานอื่น และจัดการกับความไม่แน่นอนในชีวิต” แล้วควรพิจารณาครอบคลุมสำหรับการดำรงชีวิต เพราะมีค่าครองชีพอื่นไม่ว่าจะเป็น “การศึกษา การดูแลเด็ก การรักษาพยาบาล การคมนาคม พลังงาน การออม การติดต่อสื่อสาร กิจกรรมนันทนาการ และอื่น ๆ” (Anker & Anker, 2017) ที่เวลานี้ประชาชนในสังคมไทยแทบไม่สามารถอุปโภคและบริโภคอย่างอื่นได้นอกจากปัจจัยพื้นฐานเมื่อรัฐบาลและภาครัฐหาปัญหาเหล่านี้ควรตระหนักและหาแนวทางแก้ปัญหา เช่น การทำระบบขนส่งมวลชนสาธารณะที่ขยายครอบคลุมพื้นที่และราคาถูกลงหรือไม่มีค่าใช้จ่าย เพื่อบรรเทาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปโรงเรียนหรือทำงาน และการจัดการความเสี่ยงสำหรับประชาชนที่ไม่มีเงินออมรักษาตนเองและครอบครัวยามเจ็บป่วย

## 5. ข้อเสนอแนะเพื่อเปลี่ยนฐานคิดของค่าจ้างขั้นต่ำสู่การจำลองการศึกษาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

การเสนอส่วนท้ายของบทความนี้เป็นข้อเสนอเพื่อพิจารณาการนำ Anker Methodology มาใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และกำหนดโครงสร้างค่าจ้างและการปรับค่าจ้างที่เหมาะสมตามสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคม เพื่อยกระดับรายได้ที่เป็นธรรม แบ่งออกเป็น 6 ประเด็นของข้อเสนอแนะในหัวข้อ 5.1-5.6 ดังนี้

### 5.1 การทำความเข้าใจค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตาม Anker Methodology

Richard Anker เสนอค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตั้งอยู่บนฐานสิทธิมนุษยชน Anker พัฒนาระเบียบวิธีที่ใช้ศึกษาพื้นที่ในระดับเมืองและประเทศ เริ่มต้นจากรายงาน “A New Methodology for Estimating Internationally Comparable Poverty Lines and Living Wage Rates” ปี 2005 อธิบายระเบียบวิธีของการศึกษาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตเน้นที่ต้นทุนหรือราคาอาหาร แตกต่างจากระเบียบวิธีของธนาคารโลกเริ่มต้นพิจารณาค่าเฉลี่ยเส้นแบ่งความจนประเทศ (National poverty line) ในการวัดระดับความยากจน เพื่อให้ประเมินค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตได้ ทั้งนี้เส้นแบ่งความจนที่ Anker เสนอเป็นส่วนของต้นทุนอาหารและที่ไม่ใช่อาหาร อัตราค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตจึงเสนอเป็นอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงของผู้ทำงานเต็มเวลาและดูแลสมาชิกในครอบครัวได้ไม่ต่ำกว่าระดับเส้นแบ่งความจน (Anker, 2005) ถัดมา Anker มีสมมติฐานถ้าทุกคนมีงานทำหมายความว่า “มาตรฐานการดำรงชีวิตจะเกิดขึ้นต่อเมื่อเงื่อนไขของการจ้างงานและต้องเป็นการทำงานที่มีรายได้แน่นอน เพราะสมาชิกหลักที่เป็นผู้ทำงานเต็มเวลา ไม่ใช่ได้รับค่าจ้างแล้วดูแลตนเองเพียงคนเดียว แต่สามารถดูแลสมาชิกอีก 4 คนที่ดำรงชีวิตต่ำกว่าเส้นแบ่งความจน” (Anker, 2006)

การกล่าวถึง “ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต” ผู้เขียนสนใจข้อเสนอของ Richard Anker นักวิชาการคนนี้เคยทำงานที่ ILO มาก่อน หลังออกจากงานแล้วมาศึกษาเรื่องนี้โดยทดลองกับแต่ละเมืองและประเทศ ต่อมาร่วมพัฒนากับ Martha Anker เคยทำงานที่องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ในหนังสือ “Living Wages Around the World: Manual for Measurement” ปี 2017 แนวทางการศึกษาเป็นวิธีการประมาณค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตที่เทียบเคียงในระดับสากลและเฉพาะในท้องถิ่น ใช้เวลาพัฒนาและทดสอบระเบียบวิธีนี้กว่า 15 ปี การทำงานเรื่องนี้ใช้ความร่วมมือหลากหลายภาคส่วนที่รวมตัวกันในชื่อ “Global Living Wage Coalition” (GLWC) เป็นเครือข่ายปฏิบัติการด้านความรู้เพื่อศึกษามาตรฐานการดำรงชีวิตของประเทศทั่วโลก ประกอบด้วย องค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรการกุศล และหน่วยงานรัฐ พบว่า การศึกษาที่ใช้ระเบียบวิธีนี้มาแล้วกว่า 44 ประเทศ ดำเนินการศึกษาแล้วเสร็จ 37 ประเทศ แต่การดำเนินการไม่ใช่เฉพาะขอบเขตระดับประเทศ แต่เป็นการเลือกศึกษาบางพื้นที่ของประเทศนั้น (Anker & Anker, 2017)

การศึกษาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต Anker เน้นที่ต้นทุนการดำรงชีวิตในระดับท้องถิ่น เช่น ตลาดสดในท้องถิ่น เพราะปัจจัยเหล่านี้มีผลต่อราคาวัตถุดิบและสินค้าอุปโภคบริโภคที่ไม่เหมือนกัน นั้นหมายความว่า วิธีการเก็บข้อมูลย่อมบ่งชี้ได้ว่าผลลัพธ์ที่ออกมาย่อมไม่สนับสนุนระบบค่าจ้างขั้นต่ำอัตราเดียวทั่วประเทศ เนื่องจากข้อเท็จจริงแต่ละพื้นที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่าการยืนยันฉิวเฉียดว่า อัตราค่าจ้างควรเท่ากันทั่วประเทศ จึงเกิดข้อสังเกตตามมาว่า “เหตุใดค่าจ้างต้องกำหนดเท่ากันทุกจังหวัด” อันที่จริง พี่พันธุ์ทางการเกษตรในแต่ละจังหวัดปลูกได้ไม่เหมือนกัน การขนส่งขึ้นอยู่กับตัวแปรของระยะทาง ค่าเชื้อเพลิง แหล่งกระจายและจัดจำหน่ายสินค้า แต่ปัญหาที่การเรียกร้องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันในทุกจังหวัด เพราะฝ่ายแรงงานมองว่าการอุปโภคและบริโภคสินค้าขั้นสุดท้ายจากร้านสะดวกซื้อหรือศูนย์การค้ามีราคาเท่ากัน

การเสนออัตราค่าจ้างขั้นต่ำควรกำหนดเท่ากันทุกจังหวัดของประเทศไทย เป็นการพิจารณาเพื่อแก้ปัญหาไม่สอดคล้องกับสาเหตุ เพราะราคาที่เท่ากันได้ในทุกพื้นที่ของประเทศไทย ให้ตั้งสมมติฐานไว้ก่อนเลยว่า ถ้าไรจากการ

ประกอบการสูง หรือเกิดการผลกระทบให้แก่ผู้ผลิตรายย่อยต้องรับผิดชอบส่วนนี้แทนที่เป็นผู้ให้บริการค้าส่งหรือค้าปลีก หรือเปรียบเทียบด้านอื่น เช่น การคมนาคมที่โดยสารด้วยรถไฟไฟฟ้าเปรียบเทียบกับทำงานในต่างจังหวัดที่ไม่มีระบบขนส่งมวลชนสาธารณะจึงต้องใช้รถยนต์ส่วนตัว ค่าครองชีพของคนสองกลุ่มนี้เท่ากันหรือไม่ หรือค่าเช่าที่พักในเขตธุรกิจพาณิชย์ อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย และเกษตรกรรม เท่ากันในทุกจังหวัดหรือไม่ หากพิจารณาจาก Anker Methodology การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันทุกพื้นที่จึงเป็นการมองที่ตัดขาดและแยกส่วนจากเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการ ทั้งที่ประเทศไทยมีสัดส่วนของเศรษฐกิจในภาคส่วนนี้มีขนาดใหญ่ถึงร้อยละ 64.4 (ILOSTAT, 2018)

หลักการของการคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นคำย่อที่เรียบง่าย ๆ จนไม่ได้เข้าใจว่าความหมายแท้จริงแล้วคือค่าจ้างที่ไม่ต่ำกว่ามาตรฐานการดำรงชีวิต และตั้งอยู่บนฐานสิทธิมนุษยชน แต่ไม่ได้หมายความว่า รายได้ทุกพื้นที่ที่ต้องเท่ากันทั้งหมด เป้าหมายเพื่อคุ้มครองและประกันสิทธิทางกฎหมายว่า รายได้จากการทำงานต้องเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานและดำรงชีวิตได้ทั้งตนเองและครอบครัว กรณีของผู้เขียนที่ยกตัวอย่างมาให้พิจารณาหากศึกษาตามระเบียบวิธีการของ Anker โดยพิจารณาจากระดับพื้นที่ของเมือง หรือความเข้าใจทั่วไปคือเทศบาลเมืองนครปฐมเป็นส่วนการปกครองท้องถิ่นแห่งหนึ่งในจังหวัดนครปฐม ซึ่งเป็นพื้นที่ในสถานที่ทำงานของผู้เขียน การศึกษาระดับที่ย่อยลงขนาดนี้หมายความว่า ผลการศึกษาจะทำให้เห็นว่าค่าครองชีพของอำเภอเมืองนครปฐมไม่มีความเป็นไปได้ว่าจะเท่ากับอำเภอดอนตูม อำเภอกำแพงแสน อำเภอบางเลน อำเภอนครชัยศรี อำเภอสามพราน และอำเภอบุพพัทธมณฑล การศึกษาที่ลงมาถึงท้องถิ่นย่อมทำให้ความละเอียดของข้อมูล จึงเป็นไปได้เลยว่าจะยืนยันจำนวนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากันได้

ผู้เขียนจึงเสนอว่า การทำความเข้าใจมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนและแรงงาน ต้องศึกษาบริบทเฉพาะของพื้นที่และความหลากหลายด้านต่าง ๆ เพราะข้อเสนอของ Anker Methodology ให้ผู้วิจัยศึกษา “ต้นทุนค่าครองชีพที่เป็นอาหารและไม่เป็นอาหาร” (Food and non-food costs) ในท้องถิ่นนั้น หมายความว่า แนวทางการศึกษาของ Anker Methodology เป็นการใช้องค์ข้อมูลปฐมภูมิ ที่สำคัญกว่านั้นคือการมองปัญหาจากฐานล่างเพื่อใช้ในการกำหนดอัตราค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต แตกต่างจากการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประเทศไทยที่ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากสำนักงานสถิติแห่งชาติและหน่วยงานรัฐอื่น ๆ จนเกิดการวิจารณ์ในสาธารณะว่า การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาเฉลี่ยร้อยละ 5 แต่ก็ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต แต่กรณีของจังหวัดนครปฐมได้รับการปรับอัตราค่าจ้าง 353 บาท คิดเป็นร้อยละ 6.7 หากพิจารณาต้นทุนค่าครองชีพที่เป็นอาหารแล้วดำรงชีวิตได้หรือไม่ ผู้เขียนเสนอตาม Anker Methodology ว่า ต้องเข้าใจบริบทพื้นที่เป็นลำดับแรก<sup>5</sup> ดังนี้

**ประการแรก** แหล่งวัตถุดิบอาหารในอำเภอเมืองนครปฐม มีตลาดที่ผู้บริโภคจับจ่ายใช้สอย 1 แห่งคือ ตลาดบน-ล่าง อยู่สองฝั่งของวัดพระปฐมเจดีย์ แต่มีตลาดที่เป็นศูนย์กลาง 1 แห่งคือ ตลาดปฐมมงคล เป็นศูนย์กลางตลาดเกษตรในจังหวัดนี้ ทำหน้าที่กระจายสินค้าไปตามตลาดสดทั้งในจังหวัดนครปฐม และจังหวัดอื่น ขนาดของตลาดนี้เปรียบเทียบได้กับตลาดศรีเมืองในจังหวัดราชบุรี จากประสบการณ์ของผู้เขียนเคยวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการผ่านห่วงโซ่อุปทานอาหาร พบผู้ค้าในปากคลองตลาดและบริเวณนั้นรับซื้อผักมาจากตลาดปฐมมงคล และยังมีเกษตรกรบางคนจากจังหวัดนครปฐมขับรถมาตั้งแต่ 5:00 น. เพื่อขายถึงผู้ค้าในตลาดสดขนาดเล็กของกรุงเทพมหานคร เช่น ตลาดวงเวียนใหญ่ หรือผู้ค้าแผงลอยที่มาซื้อในจำนวนมาก จึงเป็นแหล่งวัตถุดิบอาหารและการกระจายพืชผลทางการเกษตรที่สำคัญของเมืองและอีกหลายจังหวัด

<sup>5</sup> ขอขอบคุณ คุณสาโรจน์ จัยเจริญ ผู้แทนพรรคก้าวไกลและอดีตผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคอนาคตใหม่ในเขต 4 จังหวัดนครปฐม ที่ให้ความรู้เกี่ยวกับเกษตรกรรมและแหล่งวัตถุดิบภายในจังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2565 ข้อมูลการสนทนาเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการทำความเข้าใจข้อมูลปฐมภูมิ



**ประการสอง** ประเภทของพืชผลการเกษตรของจังหวัดนครปฐม แบ่งออกเป็น (1) ผลไม้ ได้แก่ ส้มโอ มะพร้าว มะม่วง และกล้วย (2) ผัก ได้แก่ ผักบุ้งจีน คื่นช่าย กระชาย ต้นหอมผักชี กะเพรา และโหระพา ทั้งหมดที่กล่าวมานี้สามารถปลูกได้ตลอดปีและไม่ต้องดูแลมาก แต่มีพืชผลบางชนิดที่ปลูกในอำเภอสามปราน แต่ต้องดูแลเป็นพิเศษ เช่น ลำไย องุ่น และแคนตาลูป สินค้าทางการเกษตรเหล่านี้ เกษตรกรจะนำไปรวมและจำหน่ายที่ตลาดปฐมมงคล นอกจากนี้มีการปลูกไม้ประดับ ได้แก่ ต้นไทรและกล้วยไม้ ได้ตลอดปี เป็นแหล่งรายได้สำคัญของประชาชนในจังหวัดนี้ เพราะส่วนมากผู้ที่ทำงานภาคเกษตรยังเป็นเจ้าของที่ดิน และอีกกลุ่มคือให้เช่าที่ดินเพื่อทำเกษตร แล้วประชาชนที่ไม่ได้ทำงานภาคเกษตรกรรมก็จะเป็นลูกจ้างในโรงงาน แต่สัดส่วนของสถานที่ตั้งโรงงานไม่ได้รวมอยู่ที่พื้นที่ของอำเภอใดอำเภอหนึ่ง

จากที่กล่าวถึงสองประการเป็นคำอธิบายในบริบทของพื้นที่อำเภอเมืองนครปฐม เพราะต้องการให้เห็นว่าการใช้ Anker Methodology ต้องเข้าใจเรื่องเหล่านี้ เนื่องจากมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดค่าจ้างเพื่อบำรุงชีวิตที่เหมาะสมที่สุด เป็นต้นทุนการดำรงชีวิตด้านอาหารที่ระเบียบวิธีการศึกษานี้เน้นสำคัญ นอกจากเข้าใจปัจจัยเรื่องนี้แล้ว ผู้เขียนเสนอว่า การสำรวจและเก็บข้อมูลในพื้นที่ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้หลายศาสตร์ ที่สำคัญต้องมีหน่วยการวิจัยขนาดย่อยระดับพื้นที่ เพื่อรวบรวมข้อมูลและจัดทำฐานข้อมูล มีการติดตามการเปลี่ยนข้อมูลต่อเนื่อง เช่น ราคาวัตถุดิบอาหาร ราคาค่าเช่าที่พักรายเดือน ราคาค่าเชื้อเพลิงและขนส่ง

## 5.2 สถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์สำหรับการศึกษาค่าจ้างเพื่อบำรุงชีวิต

การศึกษาเชิงสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของ Anker เป็นจุดตั้งต้นการเก็บข้อมูล แบ่งออกสามระดับ ได้แก่ (1) **การใช้ข้อมูลเฉพาะประเทศ** เป็นการประเมินค่าครองชีพสำหรับประเทศกำลังพัฒนา เพื่อใช้พิจารณาค่าจ้างในระดับประเทศ ภูมิภาค หรือเมือง (2) **การใช้ข้อมูลเฉพาะโรงงาน** เป็นการประเมินค่าครองชีพสำหรับประเทศกำลังพัฒนา ค่าครองชีพขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากแรงงานในโรงงาน 1-3 แห่งเป็นหลัก และ (3) **การใช้ค่าครองชีพจากประเทศหนึ่ง** เป็นการประเมินค่าครองชีพสำหรับประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด เช่น ใช้ประเทศเม็กซิโกหรือสหรัฐอเมริกาเป็นฐานการประมาณการค่าครองชีพ

จากการกำหนดแนวทางการศึกษาของระเบียบวิธีนี้ไว้สามระดับ เพื่อให้ข้อมูลของการดำรงชีวิตตนเองและครอบครัวสอดคล้องกับบริบทมากที่สุด ตัวอย่างเช่น ผู้เขียนทำงานอยู่ที่มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขตพระราชวังสนามจันทร์ ต้องการศึกษามาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่าของแรงงานในเศรษฐกิจภาคทางการและไม่เป็นทางการ เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดขอบเขตของการศึกษาที่ทำให้ข้อมูลเป็นประโยชน์ต่อบริบทของพื้นที่มากที่สุดคือ การศึกษาตามระดับที่หนึ่งคือการใช้ข้อมูลเฉพาะประเทศแล้วเน้นมาศึกษาที่พื้นที่หรือเมือง ความหมายนี้คือ การศึกษาโดยใช้**เทศบาลเมืองนครปฐม**เป็นพื้นที่จำลองและทดสอบว่า “การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นรายได้ที่ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนได้หรือไม่ ถ้าได้หรือไม่ได้มีเงื่อนไขและเพราะเหตุใด” ฉะนั้น ผู้วิจัยจะต้องมีความเข้าใจบริบทเฉพาะพื้นที่ โดยเฉพาะตลาดหรือแหล่งกระจายสินค้า เส้นทางขนส่ง ผลผลิตทางการเกษตร สถานที่สำคัญและการกระจายตัวของประชากรและแหล่งที่อยู่อาศัย เป็นต้น

สืบเนื่องต่อจากการใช้ข้อมูลเฉพาะภายในประเทศ แล้วเน้นมาที่เทศบาลเมืองนครปฐม ด้วยเหตุที่ผู้เขียนยกตัวอย่างเช่นนี้เพราะถ้าผู้เขียนต้องการใช้ Anker Methodology มาศึกษาปัญหาค่าครองชีพในระดับประเทศ ย่อมยากมากที่จะศึกษาเพียงคนเดียวหรือมีคณะผู้วิจัยไม่กี่คนแล้วสามารถเก็บข้อมูลเชิงลึกได้ในทุกพื้นที่ของ 77 จังหวัด จึงเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคของการพิจารณาค่าจ้างและรายได้ที่เหมาะสมของแต่ละจังหวัด ขณะที่การใช้ข้อมูลเฉพาะโรงงานเป็นจุดตั้งต้นการศึกษาค่าครองชีพจากแรงงานในสถานที่ทำงานภาคอุตสาหกรรม แล้วนำมาเปรียบเทียบกับค่าจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมแห่งอื่น การศึกษาตามตัวอย่างที่สอง ผลลัพธ์ของการศึกษามาตรฐานการดำรงชีวิตจึงขับเคลื่อนเพื่อเปลี่ยนแปลงเฉพาะภายในสถานที่ทำงานเท่านั้น หรือกรณีประเทศไทยหมายถึงลูกจ้างตามมาตรา 5

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงเห็นว่า การปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำกลายเป็นวาระทางการเมืองของแรงงานในเศรษฐกิจภาคทางการ แต่กลับมีเสียงที่สะท้อนว่าไม่เห็นด้วยต่อการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เช่น แรงงานในเศรษฐกิจภาคไม่เป็นทางการจะไม่ได้รับประโยชน์ทางตรง เพราะการทำงานไม่ได้รับรายได้จากนายจ้าง

### 5.3 ตัวแปรสำคัญของการพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตเป็นการพิจารณาระดับรายได้และความยากจน ต้องไม่มีใครที่ได้รับมาตรฐานการดำรงชีวิตต่ำกว่าเส้นแบ่งความจนในต้นศตวรรษ 21 แต่ภายหลังการพิจารณาเส้นแบ่งความจนกล่าวถึงน้อยลงในทศวรรษ 2010 เพราะการศึกษามาตรฐานการดำรงชีวิตสนใจที่ค่าครองชีพที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ระดับต่าง ๆ การศึกษาเรื่องนี้ตัวแปรสำคัญของ Anker Methodology ผู้เขียนจะอธิบายสามตัวแปรดังนี้

(1) **ขนาดของครัวเรือน** ของประเทศไทย ไม่ว่าจะจำแนกตามความสัมพันธ์ระหว่างครัวเรือนในเขตเมืองและชนบท ครัวเรือนที่ยากจนและไม่ยากจน กรุงเทพฯหรือภูมิภาคอื่น ล้วนแล้วไม่มีความแตกต่างกันจนมีนัยสำคัญให้ต้องติดตาม เพราะแต่ละครัวเรือนจะมีสมาชิกเฉลี่ย 2.6 คนต่อครัวเรือน ทั้งที่สองทศวรรษก่อนมีสมาชิกเฉลี่ย 3.5 คนต่อครัวเรือน หมายความว่า จำนวนเฉลี่ยน้อยกว่า 3 คน อนุมานได้ว่า บางครัวเรือนมีการสมรสแต่ไม่มีบุตร แนวโน้มเช่นนี้ จะทำให้โครงสร้างประชากรในอนาคตเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะอัตราการเกิดลดลง (Global Data Lab, 2022)

(2) **จำนวนผู้ทำงานเต็มเวลาโดยเฉลี่ยของครัวเรือน** พิจารณาข้อเสนอของหลายองค์กรที่สนับสนุนและผลักดันในเรื่องนี้ ไม่มีมาตรฐานกลางเพื่อใช้คำนวณและประมาณการขนาดของครัวเรือน มีผลต่อการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมเพื่อการดำรงชีวิต จึงประมาณ 2 คน ในครัวเรือนที่เป็นผู้ทำงานเต็มเวลา และจะมีจำนวนผู้พึ่งพิงต้องไม่น้อยกว่า 1-3 คน ขณะที่ Anker กลับเสนอแนวคิดในช่วงต้นศตวรรษ 21 ให้ปัญหาความยากจนคือสาเหตุของการเรียกร้องและเคลื่อนไหวให้เกิดค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต จึงเสนอไว้ถึง 4 คน แต่ต้องอยู่ใต้เส้นแบ่งความจน (Anker, 2005; 2006)

(3) **ค่าใช้จ่ายสำหรับเหตุฉุกเฉินที่คาดการณ์ไม่ได้** นั้นหมายความว่าต้องทำงานแล้วมีเงินเก็บออม เพื่อใช้จัดการความเสี่ยงและไม่แน่นอนที่อาจเกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของตนเองและครอบครัว แล้วประโยชน์ของระเบียบวิธีนี้เป็นแนวทางให้ผู้กำหนดนโยบายใช้พัฒนาอัตราค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตในนโยบายประเทศแล้ว ยังสนับสนุนให้ภาคธุรกิจกำหนดแนวทางค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตไว้ในจรรยาบรรณทางธุรกิจ (Code of conduct) เป็นเครื่องมือที่ใช้ยืนยันว่าภาคธุรกิจมีความรับผิดชอบต่อสังคม สอดคล้องกับกระแสของการพัฒนาที่เน้นความยั่งยืน (Sustainability) และหลักการค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตยังรองรับการสร้างข้อตกลงทางการค้าและความโปร่งใสทางสังคมได้อีก (Anker, 2005; 2006)

### 5.4 การพิจารณาขนาดของครัวเรือนในการคำนวณค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

การพิจารณาขนาดของครัวเรือนมีความหลากหลาย แต่ Anker Methodology เสนอเป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้ศึกษาเรื่องนี้ต้องเข้าใจและกำหนดให้ถูกต้องอย่างสมเหตุสมผล พร้อมให้คำอธิบายว่าเหตุใดจึงกำหนดขนาดครัวเรือนเท่านั้น แต่ตามปกติแล้วจะกำหนดผู้ทำงานเต็มเวลา 2 คน ดูแลสมาชิกอีก 1 คน ผู้ทำงานเต็มเวลา 2 คน ดูแลสมาชิกอีก 2 คน เพราะจำนวนผู้พึ่งพิงจะนับเฉพาะแต่เด็ก ไม่รวมผู้สูงอายุและคนพิการในครอบครัว ถ้านับอาจมีขนาดของครัวเรือนแตกต่างกันไปตามตารางที่ 3 ที่จำลองขึ้นโดยผู้เขียน เพื่อให้ลักษณะความหลากหลายของขนาดครัวเรือน ผู้เขียนพิจารณาเฉพาะครัวเรือนที่เป็นสมาชิกในครอบครัวและจำลองตัวแบบครอบครัวให้สอดคล้องกับลักษณะครอบครัวในสังคมไทยที่มีผู้พึ่งพิงไม่เฉพาะเด็ก แต่มีผู้ใหญ่ที่เป็นผู้สูงวัย ยิ่งประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วจะไม่นำมาพิจารณาย่อมไม่ได้ จึงยกตัวอย่างเพียง 6 ตัวแบบเพื่อเป็นกรอบการพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตต่อไป แต่มีเงื่อนไขไม่พิจารณาครัวเรือนที่ไม่ใช่ลักษณะครอบครัวที่สืบสายเลือดพันธุกรรม การเสนอส่วนนี้มีขอบเขตนอกเหนือ Anker Methodology แต่เพื่อให้เหมาะสมกับบริบทประเทศไทย (Anker & Anker, 2017; Vaghul, 2022)

ตารางที่ 3 การพิจารณาลักษณะครอบครัวของจำนวนผู้ทำงานและผู้พึ่งพิง

แบบ	ลักษณะครอบครัว	จำนวนผู้ทำงาน		จำนวนผู้พึ่งพิง	
1	พ่อ-แม่-ลูก (*)	2	พ่อ, แม่	1	ลูก
		1	พ่อ/แม่	2	พ่อ/แม่, ลูก
2	พ่อ-แม่-ลูก-ลูก (*)	2	พ่อ, แม่	2	ลูก, ลูก
		1	พ่อ/แม่	3	พ่อ/แม่, ลูก, ลูก
3	พ่อ-แม่-ลูก-ลูก-ลูก	2	พ่อ, แม่	3	ลูก, ลูก, ลูก
		1	พ่อ/แม่	4	พ่อ/แม่, ลูก, ลูก, ลูก
4	พ่อ-แม่-ลูก-ปู่-ย่า	2	พ่อ, แม่	3	ลูก, ปู่, ย่า
		1	พ่อ/แม่	4	พ่อ/แม่, ลูก, ปู่, ย่า
		3	พ่อ, แม่, ปู่/ย่า	2	ปู่, ย่า
		4	พ่อ, แม่, ปู่, ย่า	1	ลูก
5	พ่อ-แม่-ลูก-ลูก-ปู่-ย่า	2	พ่อ, แม่	4	ลูก, ลูก, ปู่, ย่า
		1	พ่อ/แม่	5	พ่อ/แม่, ลูก, ลูก, ปู่, ย่า
		3	พ่อ, แม่, ปู่/ย่า	3	ลูก, ลูก, ปู่/ย่า
		4	พ่อ, แม่, ปู่, ย่า	2	ลูก, ลูก
6	พ่อ-แม่-น้ำ-ลูก-หลาน-ย่า	3	พ่อ, แม่, น้ำ	3	ลูก, หลาน, ย่า
		2	พ่อ/แม่/น้ำ	4	พ่อ/แม่/น้ำ, ลูก, หลาน, ย่า
		4	พ่อ, แม่, น้ำ, ย่า	2	ลูก, หลาน
		1	พ่อ/แม่/น้ำ	5	พ่อ/แม่/น้ำ, พ่อ/แม่/น้ำ, ลูก, หลาน, ย่า

หมายเหตุ : (\*) ผู้เขียนพิจารณาว่าตัวแบบ 1 และ 2 น่าจะใช้คำนวณค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต เพราะขนาดครัวเรือนไทยเล็ก ลงกว่าทศวรรษก่อน แต่ขึ้นอยู่กับว่าวิจัยเรื่องนี้จะมีเกณฑ์การพิจารณาครัวเรือนอย่างไร

การจำลองและยกตัวอย่างมา 6 ตัวแบบตามลักษณะครอบครัว แตกต่างจากงานวิชาการส่วนมากใช้พิจารณาขนาดของครัวเรือน ที่แบ่งผู้ใหญ่ช่วยทำงานและเด็กที่พึ่งพิง และครอบครัวในเมืองและชนบท เพราะมีการดำรงชีวิตไม่เหมือนกัน แต่ส่วนมากตามที่ Anker ได้รวบรวมข้อมูลไว้ในหลายประเทศ แต่ละครัวเรือนมักมีสมาชิกทำงาน 1-2 คน และผู้พึ่งพิง 1-2 คน เช่น พ่อ-แม่-ลูก และ พ่อ-แม่-ลูก หรือ พ่อ-แม่-ลูก-ลูก เป็นสมาชิกในครอบครัวเดี่ยวไม่ใช่ครอบครัวขยายตามที่ยกตัวอย่างมาในตารางที่ 3 แต่ผู้เขียนต้องการให้เห็นภาวะการพึ่งพิงมีเกิดขึ้นในทุกช่วงของวงจรชีวิต และข้อถกเถียงหลักยืนยันทามมุมมองทางประวัติศาสตร์ในเอกสารหลักของ ILO มาขอยอมเห็นว่า การพึ่งพิงภายในครอบครัวเป็นเรื่องธรรมชาติของสังคม แต่การทำงานได้รับค่าจ้างเพื่อให้ดูแลตัวเองคนเดียวตามคำจำกัดความของคณะกรรมการค่าจ้างถือเป็นการให้คำอธิบายที่ไม่พิจารณาถึงสภาพความเป็นจริงทางสังคม กลับเลือกให้นายจ้างจ่ายน้อยที่สุด ทั้งที่ไม่มีครอบครัวใดไม่มีสมาชิกพึ่งพิง แม้แต่ย้ายถิ่นจากภูมิภาคต่างจังหวัดมาทำงานในกรุงเทพมหานคร ปริมาณพล หรือจังหวัดที่มีการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม แรงงานเหล่านั้นก็ต้องส่งเงินกลับให้สมาชิกในครอบครัวที่

ไม่ได้อาศัยในครัวเรือนเดียวกัน นอกจากนี้ ลักษณะครอบครัวยังมีความสลับซับซ้อนที่ผู้เขียนไม่ได้ยกตัวอย่างขึ้นมาเป็น ตัวแบบ เช่น ครอบครัวที่มีคนพิการทั้งที่ทำงานได้และทำงานไม่ได้ ซึ่งความพิการที่เกิดขึ้นได้ทุกช่วงวัยและมีแนวโน้ม เกิดมากขึ้นสำหรับคนที่มีอายุมากขึ้น

### 5.5 หลักการเบื้องต้นสำหรับกำหนดแนวทางของการคำนวณค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

การเสนอคำจำกัดความค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตที่ผ่านมาตั้งแต่ต้นศตวรรษ 21 นั้น Richard Anker ก็ได้รวบรวม มุมมองและความคิดเห็นขององค์กรต่าง ๆ ไว้ที่ไม่ใช่เฉพาะ ILO แต่ได้เสนอว่า คำอธิบายของ NGOs ที่ใช้ในประเทศ กำลังพัฒนาไว้ ส่วนมากแล้วมองว่า ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตั้งอยู่บนฐานสิทธิ ต้องทำให้สามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานการ ดำรงชีวิตได้ รวมถึงสิ่งจำเป็นในชีวิตอย่างอื่นของสมาชิกในครอบครัว เช่น การให้เด็กได้โอกาสเรียนหนังสือ การเก็บ ออมสำหรับใช้จ่ายในอนาคต การรักษาพยาบาลของสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น คำอธิบายเหล่านี้เมื่อสังเคราะห์ ภาพรวมแล้วจึงเป็นค่าจ้างครอบครัว (Family wage) ที่ไม่ได้ดูแลตัวเองคนเดียว แต่ต้องดูแลครอบครัวให้ได้สูงถึง 4 คน (Anker, 2011) แต่ในสถานการณ์เวลานี้ของประเทศไทย รายได้จากการทำงานยังไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานได้ อย่างเหมาะสม แล้วยังไม่เกินระดับขั้นต่ำของมาตรฐานการดำรงชีวิตในภาพที่ 1 ถ้าพิจารณาจากรายงานของ คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 พบว่า ครัวเรือนที่ไม่มีสมาชิกพึ่งพิงมีค่าครองชีพประมาณ 21,688.75-23,687.75 บาทต่อเดือน และครัวเรือนที่มีสมาชิกพึ่งพิงจำนวน 2-3 คน มีค่าครองชีพประมาณ 30,118 - 32,117 บาทต่อเดือน (กฤษฎา ธีระโกศลพงศ์, 2565ก; 2565ข)

การพิจารณา Anker Methodology ในตารางที่ 4 เป็นคำแนะนำและแนวทางสำหรับผู้ที่ต้องการศึกษาเชิง ลึกในระดับพื้นที่ของเมือง จังหวัด ภูมิภาค หรือประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เขียนต้องการให้ผู้กำหนดนโยบายและ หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องค่าจ้างและคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น กระทรวงแรงงาน สภาพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงแปลและขยายความเพิ่มเติมตัวแปรด้านต่าง ๆ ของการพิจารณาค่าครองชีพแต่ละด้าน และใช้ฐานข้อมูลที่มีอยู่ภายในประเทศและขององค์กรระหว่างประเทศทั้งใน สหประชาชาติและองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศทำให้เกิดประโยชน์ต่อการประมาณค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ไม่ใช่ มุมมองแคบเฉพาะค่าจ้างขั้นต่ำและค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน

ตารางที่ 4 ต้นทุนของการดำรงชีวิตแต่ละด้านเพื่อประมาณการค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

ต้นทุน	การใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ
<b>ด้านอาหาร</b>	
1.แคลอรี อาหาร	ข้อมูลทุติยภูมิ <ul style="list-style-type: none"> <li>โปรแกรมการคำนวณแคลอรีตามค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตขององค์การอนามัยโลก (WHO)</li> <li>ข้อมูลส่วนสูงของผู้ใหญ่ ขนาดครอบครัว และกิจกรรมกายภาพของผู้ใหญ่และเด็ก</li> </ul>
2.รูปแบบ อาหารที่ รับประทาน	ข้อมูลปฐมภูมิ <ul style="list-style-type: none"> <li>สำรวจราคาอาหารและอาหารที่ราคาต่ำกับแรงงานและผู้ให้ข้อมูลหลัก เพื่อให้สอดคล้องกับการ บริโภคของประชาชน รวมถึงความหลากหลายของอาหารและวัตถุดิบที่ใช้ในการปรุง เพื่อเป็นภาพ แทนอาหารแต่ละชนิดและสร้างแบบจำลองของท้องถิ่นนั้น</li> </ul> <p>ข้อมูลทุติยภูมิ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>จำลองรูปแบบอาหารและ/หรือรายงานการบริโภคอาหารอื่น (เช่น จากเส้นความจน นักโภชนาการ การสำรวจครัวเรือน หรือ FAOSTAT) พิจารณาจากปริมาณคุณค่าทางโภชนาการ (ไม่เฉพาะแต่</li> </ul>

ต้นทุน	การใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ
	แคลอรี) ได้แก่ แคลอรี โปรตีน ไขมัน คาร์โบไฮเดรต และผักและผลไม้ และเปรียบเทียบกับข้อมูลที่สำรวจจากครัวเรือน ทั้งอาหารหลักแต่ละชนิดและการกระจายของค่าใช้จ่ายด้านอาหาร
3.ราคาอาหารในท้องถิ่น	<p><u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>สำรวจราคาอาหารในท้องถิ่น (เช่น ตลาดสด ตลาดเกษตรจังหวัด ศูนย์การค้า ร้านค้าส่ง ร้านขายของชำ)</li> </ul> <p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ข้อมูลราคาอาหารรายเดือนจากแหล่งอื่น (เช่น กรมการค้าภายในจัดทำราคาสินค้าจำเป็นรายวัน) และงานวิจัยเพื่อกำหนดหรือประมาณการราคาอาหารตามฤดูกาล</li> </ul>
ด้านที่พิก	
1.มาตรฐานที่พิกอาศัยในท้องถิ่น	<p><u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>เก็บข้อมูลจากแรงงานและผู้ให้ข้อมูลหลักเพื่อปรับมาตรฐานที่พิกอาศัยในท้องถิ่น</li> </ul> <p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>มาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศ สภาพที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจากการสำรวจและลงทะเบียนครัวเรือน และมาตรฐานที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นจากรัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชน</li> </ul>
2.ต้นทุนของการที่พิกอาศัยในท้องถิ่นที่ยอมรับได้	<p><b>2.1 เช่า</b></p> <p><u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>สำรวจค่าเช่าสำหรับที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นที่ยอมรับได้ หรือค่าใช้จ่ายของผู้พิกอาศัยที่มีเจ้าของอยู่ในทำเลที่มีตลาดขนาดเล็กให้เช่า (เหตุที่กำหนดเช่นนี้เพราะที่พิกใกล้ตลาดจะมีราคาค่าเช่าสูงขึ้น และอาจมีผลต่อค่าเดินทางที่ลดลง)</li> </ul> <p><b>2.2 สาธารณูปโภค</b></p> <p><u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>สำรวจค่าสาธารณูปโภคในท้องถิ่น (เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า)</li> </ul> <p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ร้อยละของค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคของครัวเรือน พิจารณาจากการสำรวจค่าใช้จ่ายครัวเรือน (เพราะค่าใช้จ่ายส่วนนี้ไม่ใช่คำนวณรายบุคคล)</li> </ul> <p><b>2.3 ค่าบำรุงรักษาและซ่อมแซม</b></p> <p><u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>สำรวจที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นและการเก็บข้อมูลกับแรงงานและผู้ให้ข้อมูลหลัก</li> </ul> <p><b>2.4 ภาษีและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ</b></p> <p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>สินทรัพย์และภาษีอื่น ค่าธรรมเนียมของผู้พิกอาศัย และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ</li> </ul>
ด้านอื่นที่ไม่ใช่อาหารและที่พิก	
1.ประมาณการค่าใช้จ่ายเบื้องต้น	<p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u> ข้อมูลค่าใช้จ่ายครัวเรือนสำหรับกลุ่มต่าง ๆ ตามรายได้ควินไทล์หรือเดซิซิลของแต่ละสถานที่</p> <p><b>1.1 ระดับการศึกษาที่สำเร็จ</b></p>

ต้นทุน	การใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ
	<p><u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ สํารวจค่าใช้จ่ายทั่วไปสําหรับการศึกษาของเด็กตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จมัธยมศึกษา โดยเก็บข้อมูลกับแรงงาน บุคลากรทางการศึกษา และผู้ให้ข้อมูลหลัก</li> </ul> <p><b>1.2 การดูแลและรักษาสุขภาพ</b></p> <p><u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ สํารวจค่าใช้จ่ายทั่วไปสําหรับการใช้บริการ ให้รวบรวมข้อมูลจากสถานพยาบาล ร้านขายยา และเก็บข้อมูลกับแรงงานและผู้ให้ข้อมูลหลัก</li> </ul> <p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ จำนวนคนเฉลี่ยต่อปีของผู้ใช้บริการด้านสุขภาพตามประเภทต่าง ๆ ได้แก่ สถานพยาบาลของรัฐ แพทย์เอกชน เกสซ์กร และอื่น ๆ</li> </ul> <p><b>1.3 การคมนาคมขนส่ง (*ไม่กล่าวถึงในบทที่ 2 แต่กล่าวถึงในบทที่ 18 ของหนังสือ)</b></p> <p><u>ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ สํารวจค่าใช้จ่ายทั่วไปกับผู้พักอาศัยในท้องถิ่นกับแรงงานและผู้ให้ข้อมูลหลัก ที่ใช้รถจักรยานยนต์หรือยานพาหนะประเภทอื่น และรถโดยสารสาธารณะ เพื่อประมาณการค่าใช้จ่ายเดือนต่อเดือน ไม่เฉพาะเดินทางไปเรียนหรือทำงาน แต่รวมถึงกรณีอื่น (ในต่างจังหวัดอาจไม่สํารวจค่าใช้จ่ายรถโดยสารสาธารณะเพราะปริมาณการใช้งานน้อยกว่าในกรุงเทพมหานครที่มีขนส่งมวลชนสาธารณะเกือบครอบคลุมทั้งเขตการปกครองพิเศษของท้องถิ่น) แล้วเปรียบเทียบกับการขนส่งสาธารณะตามสถิติค่าใช้จ่ายครัวเรือนและดัชนีราคาผู้บริโภค (CPI)</li> </ul>
2. ต้นทุนด้านอื่น	<p><b>2.1 เงินสำหรับความไม่แน่นอน</b> เพื่อรับมือกับความเสี่ยงของการเกิดเหตุที่ไม่คาดการณ์ขึ้น เช่น บาดเจ็บ เจ็บป่วย หรืออื่น ๆ</p> <p><b>2.2 เงินสำหรับบุคลากรและเครื่องมือ</b> ต้องไม่น้อยกว่า 1 วันของการดำรงชีวิต</p>
3. จำนวนคนทำงานต่อสมาชิกครอบครัว	<p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ อัตราการมีส่วนร่วมกำลังแรงงาน อัตราการว่างงาน และอัตราการจ้างงานบางเวลาโดยพิจารณาตามอายุ เพศ และสถานที่</li> </ul>
4. ขนาดครอบครัว	<p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ขนาดครัวเรือนโดยเฉลี่ย การกระจายตัวของครัวเรือนโดยจำนวนของสมาชิก อัตราการเจริญพันธุ์ และอัตราการเสียชีวิตที่น้อยกว่า 5 ปี</li> </ul>
5. การหักเงินจากค่าจ้าง	<p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีเงินได้ ภาษีประกันสังคม ค่าธรรมเนียมสหภาพแรงงาน และการหักเงินอื่นจากค่าจ้าง</li> </ul>
<b>ค่าจ้าง</b>	
1. ค่าจ้างที่นอกเหนือจากค่าจ้าง	<p><u>ข้อมูลปฐมภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ข้อมูลค่าจ้างจากสถานที่ทำงานแต่ละแห่ง (ส่วนมากไม่เปิดเผยข้อมูลส่วนนี้)</li> <li>■ ข้อมูลสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการแต่ละประเภทที่จัดให้โดยนายจ้าง</li> </ul>



ต้นทุน	การใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ
เพื่อ ดำรงชีวิต	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ต้นทุนของสิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการแต่ละประเภทของนายจ้าง มูลค่าตลาด และต้นทุนทดแทนแรงงาน (เช่น เครื่องจักร หุ่นยนต์ หรือเทคโนโลยีต่าง ๆ)</li> <li>▪ ข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วม</li> </ul>
2.ค่าจ้างอื่น ๆ	<p><u>ข้อมูลทุติยภูมิ</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ค่าจ้างเฉลี่ยทั่วไปสำหรับแต่ละอาชีพและอุตสาหกรรม</li> <li>▪ ค่าจ้างขั้นต่ำ</li> <li>▪ ค่าจ้างตามเส้นความจน</li> <li>▪ ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตโดยประมาณการจากสภาพแรงงาน องค์การพัฒนาเอกชน และรัฐบาล</li> </ul>

ที่มา : แปลจาก Anker and Anker (2017) (อ่านเพิ่มเติมจากบทที่ 2 ของหนังสือ Living Wages Around the World: Manual for Measurement และขยายความเพิ่มบางประเด็นโดยผู้เขียน)

ถัดมาตามแนวทางของ Anker Methodology เสนอการประมาณค่าจ้างเพื่อการดำรงชีวิต ควรใช้ข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิตามที่ Anker Methodology ให้ข้อเสนอแนะแนวทางไว้ ส่วนประสบการณ์ของผู้เขียนพบว่า การใช้ข้อมูลทุติยภูมิของสำนักงานสถิติแห่งชาติมักทำให้จำนวนน้อยกว่าสภาพปัญหาจริงที่ประชาชนและแรงงานกำลังเผชิญอยู่ ช่วงที่ผู้เขียนกำลังเขียนบทความนี้จึงได้ตรวจสอบความก้าวหน้าของการวิจัยประเด็นเรื่องค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต แล้วพบว่าเครือข่าย GLWC ได้มาศึกษาเรื่องนี้ในเขตเมืองของประเทศไทย โดยใช้ต้นทุนของการดำรงชีวิตในกรุงเทพมหานครประมาณการค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต เผยแพร่เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2022 คณะวิจัยมีทั้ง Richard Anker และ Martha Anker ได้เสนออัตราค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต 14,202 บาทต่อเดือน หรือ 403 ดอลลาร์สหรัฐ โดยใช้ค่าอ้างอิง (Reference value) จากสถิติที่รวบรวมภายในประเทศที่ใช้ประมาณการ ทั้งเส้นความจน ค่าจ้างขั้นต่ำ และค่าจ้างเฉลี่ยตามอาชีพในหมวดหมู่ของผู้ควบคุมและปฏิบัติงานกับเครื่องจักรและผู้ประกอบชิ้นส่วน (Plant and machine operators and assemblers) ตามมาตรฐาน ISCO-08 (Dawani et al., 2022) จำนวนข้างต้นใกล้เคียงกับกษัตริ์เดช คำพุข (2565) คำนวณตามวิธีการของ GLWC โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิพบว่า แรงงานในเขตเมืองควรได้รับค่าจ้าง 13,207 บาทต่อเดือน หรือ 482 บาทต่อวัน

อัตราค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตในกรุงเทพมหานครที่ประมาณการมานั้น ตาม**ข้อถกเถียงเชิงประเด็นที่ 6 ของตารางที่ 2** ผู้เขียนเคยสะท้อนมาก่อนแล้วว่า กลุ่มนี้คือผู้ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำแล้วจำนวนที่เสนอมาโดยคณะวิจัยของ GLWC ก็ไม่ได้ยืนยันว่าประชาชนจะดำรงชีวิตได้ ด้วยเหตุที่อัตราค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตต่ำกว่าที่ผู้เขียนเคยประมาณการจากการสำรวจค่าครองชีพให้คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร แล้วที่สำคัญ ผู้เขียนต้องวิจารณ์การประมาณการค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตแล้วใช้อัตราค่าจ้างแสดงบนหน้าปกรายงาน ทำให้ผู้ที่ไม่อ่านรายละเอียดของการได้มาซึ่งข้อมูลและวิธีการ ส่งผลให้เกิดความคลาดเคลื่อนของการทำความเข้าใจว่าอัตราที่เสนอมานั้นเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทในเวลานี้ ทั้งที่ตาม**ตารางที่ 4** เป็นการให้ข้อเสนอแนะทางเพื่อศึกษาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ที่ครอบคลุมทั้งค่าอาหารและไม่ใช่อาหาร แต่คณะวิจัยที่สำรวจค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตในประเทศไทยกลับไม่สำรวจในพื้นที่อื่นนอกเขตเมืองและจำลองให้หน่วยการศึกษาเล็กลงมาในระดับเขตหรืออำเภอ โดยเฉพาะการใช้วิธีการสำรวจหรือสัมภาษณ์เพื่อให้ข้อมูลปฐมภูมิมาใช้ประกอบกับข้อมูลทุติยภูมิจากการรวบรวมไว้โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ แล้วสะท้อนให้เห็นว่าคณะวิจัยยังขาดประสบการณ์ในท้องถิ่นแห่งนี้

## ภาพที่ 2 วิธีการคำนวณค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตาม Anker Methodology

- 1 **ปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิต** (อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ค่าเดินทาง ค่าดูแลเด็ก ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายเกิดความไม่แน่นอน)  
หมายเหตุ : การคำนวณควรใช้ข้อเสนอจาก Anker Methodology ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ

---

- 2 **ค่าใช้จ่ายครัวเรือนทั้งหมด** ของสมาชิกในครัวเรือน (ปัจจัยพื้นฐานของสมาชิกครัวเรือน)  $\div$  **จำนวนผู้ใหญ่ในครัวเรือน** ที่ทำงานมีรายได้  $=$  **ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตสุทธิของครัวเรือน (Net living wage)**

---

- 3 **ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตสุทธิ (Net living wage)**  $+$  **ภาษีต่าง ๆ ที่รายได้** ประกันสังคม อื่น ๆ  $=$  **ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตของครัวเรือน (Gross living wage)**

ที่มา : แปลจาก Anker and Anker (2017) และอธิบายเพิ่มเติมบางประเด็นโดยผู้เขียน

จากภาพที่ 2 เป็นวิธีการคำนวณค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตตาม Anker Methodology ซึ่งผู้เขียนเน้นย้ำประเด็นสำคัญคือการพิจารณาขนาดครัวเรือนถือเป็นตัวแปรสำคัญที่สุด และความหลากหลายของขนาดครัวเรือนทำให้การคำนวณเรื่องนี้ได้ทำยาก จึงต้องพิจารณาตัวแบบของครัวเรือนหลายขนาด พร้อมกับจำนวนผู้ใหญ่ที่ทำงานและเด็กที่พึ่งพิง ส่วนประเด็นถัดมาคือการพิจารณาปัจจัยพื้นฐานการดำรงชีวิตมีอะไรบ้าง ต้องกำหนดให้ชัดเจนเนื่องจากเป็นจุดตั้งต้นสำหรับการคำนวณค่าใช้จ่ายตามรายการทั้งที่เป็นอาหารและไม่ใช่อาหาร หากใช้วิธีการสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลปฐมภูมิอาจใช้เทียบเคียงกับข้อมูลทุติยภูมิที่หน่วยงานอื่นเคยเก็บรวบรวมไว้มาพิจารณาร่วมกัน ดังนั้น ค่าใช้จ่ายที่คำนวณจึงไม่ใช่เฉพาะค่าใช้จ่ายส่วนตัว เพราะบางรายการจ่ายคนเดียวแต่ครอบคลุมทั้งครอบครัว เช่น ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าบริการอินเทอร์เน็ตภายในสถานที่พัก ส่งผลให้การคำนวณค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตไม่อาจแยกจากสมาชิกพึ่งพิงได้

### 5.6 ข้อควรพิจารณาเพิ่มเติมสำหรับค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

ส่วนท้ายนี้เป็นข้อควรพิจารณาเพิ่มเติมสำหรับการถกเถียงและอภิปรายเรื่องค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต มีบางแง่มุมที่มักไม่กล่าวถึงกัน แล้วอาจเป็นปัญหาตามมา ผู้เขียนจึงอภิปรายทิ้งท้ายไว้เพื่อเป็นข้อเสนอต่อไปสำหรับการศึกษาและออกแบบนโยบายต่อไปในอนาคต เพราะไม่มีสูตรสำเร็จรูปในการออกแบบนโยบายค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต และผู้เขียนไม่ประสงค์ให้รับข้อเสนอของ Anker Methodology แบบไม่สามารถถกเถียงและโต้แย้งได้

(1) การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตต้องไม่นับชั่วโมงการทำงานล่วงเวลา หมายความว่า รายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตไม่นับชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาและทำงานในวันหยุดมาคำนวณ การที่ผู้ทำงานรับค่าจ้างขั้นต่ำมีรายได้สุทธิ 15,000-20,000 บาทต่อเดือน ไม่ถือว่าคนเหล่านี้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า

(2) การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต ควรพิจารณาตามจำนวน 30 วัน ไม่ใช่จำนวน 27 วันบนฐานการทำงาน 6 วันต่อสัปดาห์ แม้ว่า GLWS กำหนดไว้ 27 วันก็ตาม (กษิติเดช คำพุช, 2565) แต่ผู้เขียนไม่สนับสนุนระบบการจ่ายค่าจ้างรายวันหรือรายชั่วโมง ซึ่งเป็นงานที่ไม่มีความมั่นคงทางรายได้และสภาพการจ้างงาน จึงเสนอให้ยกระดับค่าจ้างรายเดือนเพื่อสร้างหลักประกันการทำงานและมุ่งเป้าหมายให้เกิดความสมดุลชีวิตการทำงาน ขณะที่ขบวนการแรงงานหลายประเทศก็ต่อต้านการจ้างงานลักษณะนี้

(3) การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตจะแบ่งสมาชิกครัวเรือนออกเป็นสองกลุ่มคือ “ผู้ใหญ่และเด็ก” แต่ความเป็นจริงควรใช้หลักเกณฑ์ของช่วงวัยและเข้าใจพลวัตของโครงสร้างทางสังคม ทั้งอัตราการเกิดประชากร การเปลี่ยนแปลงระบบการผลิตและรูปแบบการจ้างงาน และการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จึงควรพิจารณาสมาชิกในครัวเรือนที่

ฟังฟังไม่ใช่มีแค่เด็ก แต่ให้พิจารณาเพิ่มเติมถึงผู้สูงอายุและคนพิการ นอกจากนี้ ผู้สูงอายุไม่ควรทำงานและไม่มีเวลาผ่อนคลายในกิจกรรมนันทนาการในช่วงปลายชีวิต เพราะถึงเวลาแล้วการจ้างงานลดคุณค่าชีวิตลงได้ในกรณีที่ผู้สูงอายุเคยทำงานในอาชีพหมวดหมู่ของผู้เชี่ยวชาญ (Professionals) แล้วต้องทำงานลักษณะอาชีพที่เป็นพื้นฐาน (Elementary occupations) ตามการจำแนกใน ISCO-08 ขณะเดียวกัน เด็กไม่สามารถทำงานได้มาตรฐานแรงงานสากล เพราะหากอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าข่ายการใช้แรงงานเด็ก (ILO, 2013)

(4) การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตต้องใช้ระยะเวลาเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ทั้งต้นทุนด้านอาหารและที่ไม่ใช่อาหาร ยิ่งกว่าการศึกษาเน้นหน่วยย่อยของสังคมมากเท่าใดก็ใช้ทรัพยากรด้านต่าง ๆ มากตาม ต้องติดตามค่าครองชีพแต่ละด้านอย่างต่อเนื่องและจัดตั้งศูนย์บริหารข้อมูลเฉพาะ อย่างไรก็ตาม การศึกษาตาม Anker Methodology แล้วให้หน่วยงานรัฐเป็นศูนย์กลาง เช่น กระทรวงแรงงาน ผู้เขียนจึงพยากรณ์ว่า กระบวนการจะล่าช้าและปรับตัวไม่ทันต่อสถานการณ์ใหม่ จึงเป็นปัจจัยการตัดสินใจที่ควบคุมไม่ได้ของระบบราชการ

(5) การพิจารณาค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิตต้องเข้าใจสถานการณ์เศรษฐกิจและการเมืองโลก ตามที่ ILO เสนอรายงาน **Global Wage Report 2022-23** เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2022 เสนอให้เห็นอำนาจการซื้อของครัวเรือนลดลงตลอด 3 ปีจากการระบาดโควิดไวรัส ผลสืบเนื่องคือความเหลื่อมล้ำสูงขึ้น หลายประเทศจึงใช้มาตรการค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเครื่องมือคุ้มครองรายได้ เพื่อให้แรงงานมีกำลังซื้อ แต่อัตราเงินเฟ้อที่เพิ่มขึ้นทำให้การเพิ่มอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็ไม่สามารถทำให้ดำรงชีวิตได้ จึงเรียกปรากฏการณ์นี้กันว่า “วิกฤติค่าครองชีพ” (ILO, 2022b) แต่อีกด้าน ฝ่ายรัฐและนายจ้างใช้เป็นข้ออ้างถึงสถานะเศรษฐกิจย่ำแย่ หากให้รัฐบาลไทยใช้มาตรการบรรเทาค่าครองชีพ ก็จะเลือกโครงการคนละครึ่งที่ดำเนินการระยะสั้น แต่ไม่ใช่การแก้ปัญหาต้นเหตุของโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

### กิตติกรรมประกาศ

บทความวิชาการฉบับนี้เป็นการศึกษาผ่านมุมมองทางประวัติศาสตร์และสิทธิมนุษยชนของค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต โดยขยายผลต่อยอดจากการศึกษารายงานศึกษาเรื่อง “การสำรวจค่าครองชีพของแรงงาน : แนวทางการยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำและมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณค่า” ที่ผู้เขียนเป็นหัวหน้าคณะทำงานที่ศึกษารายงานฉบับนี้ให้คณะกรรมการการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 เพื่อเป็นหลักการทำ ความเข้าใจเกี่ยวกับการออกแบบนโยบายค่าจ้างและพิจารณาบนฐานค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต

## รายการอ้างอิง

- กฤษฎา ชีระโกศลพงค์. (2562). 20 ปี ของงานที่มีคุณค่า และการอภิบาลแรงงานในห่วงโซ่อุปทานโลก. *HR Intelligence*, 14(2), 122-154.
- กฤษฎา ชีระโกศลพงค์. (2564). “จุดเริ่มต้นของความไม่เป็นทางการ และข้อถกเถียงเกี่ยวกับการทำให้ไม่เป็นทางการ”. *HR Intelligence*, 16(2), 82-106.
- กฤษฎา ชีระโกศลพงค์. (2565ก). รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่อง “การสำรวจค่าครองชีพของแรงงาน : ข้อเสนอการยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำและมาตรฐานการดำรงชีพที่มีคุณค่า” ของคณะทำงานพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน คณะกรรมการแรงงาน สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25. สืบค้นจาก <https://www.academia.edu/78674768/>
- กฤษฎา ชีระโกศลพงค์. (2565ข). การยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำสู่ค่าจ้างเพื่อดำรงชีวิต : ถอดบทเรียนการวิจัยร่วมกับคณะกรรมการแรงงาน. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*, 20(2), 68-94.
- กฤษฎา ชีระโกศลพงค์. (2565ค). สื่อประกอบการบรรยายเรื่อง “ประวัติศาสตร์ของนโยบายและการบริหารแรงงาน” (ร่างกฎหมายการกรรมากร หน้า 15-16). โครงการศึกษาอบรมหลักสูตรพัฒนาผู้นำแรงงาน มูลนิธิพิพิธภัณฑสถานไทย วันที่ 19 พฤศจิกายน 65 ณ โชติกาธารารีสอร์ท จ.นครนายก.
- กษิต์เดช คำฟูช. (2565). ยกระดับค่าจ้างขั้นต่ำไทย ให้ไปถึงค่าจ้างเพื่อชีวิต. 101Pub Policy Insight. สืบค้นจาก <https://www.the101.world/minimum-wage-to-living-wage/>
- กองการเศรษฐกิจแรงงาน. (2565). ข้อมูลประกอบการประชุมคณะกรรมการแรงงานในประเด็นเกี่ยวกับมาตรการแก้ไขปัญหาค่าจ้างแรงงานให้สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพในปัจจุบัน. วันที่ 20 มกราคม 2565 ณ ห้องประชุมกรรมการแรงงาน CA408 ชั้น 4 อาคารรัฐสภา.
- คณะกรรมการค่าจ้าง. (2563). ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10). สืบค้นจาก <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2020/01/Prakadwage10-6Jan2020.pdf>
- คณะกรรมการค่าจ้าง. (2565). ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 11). สืบค้นจาก <https://www.mol.go.th/wp-content/uploads/sites/2/2022/09/PrakadWageMOL2565-11-for20Sep2565.pdf>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2565). EC\_RL\_018 ค่าจ้างแรงงานเฉลี่ย จำแนกตามอาชีพ. สืบค้นจาก [https://www.bot.or.th/App/BTWS\\_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=667](https://www.bot.or.th/App/BTWS_STAT/statistics/ReportPage.aspx?reportID=667)
- Alcock, A. (1971). *History of the International Labour Organisation*. London: Macmillan.
- Anker, R. (2005). *A New Methodology for Estimating Internationally Comparable Poverty Lines and Living Wage Rates*. Working Paper No. 72. Geneva: International Labour Office. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms\\_079165.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/publication/wcms_079165.pdf)
- Anker, R. (2006). *Poverty Lines around the World: A New Methodology and Internationally Comparable Estimates*. *International Labour Review*, 145(4), 279-307.
- Anker, R. (2011). *Estimating a Living Wage: A Methodological Review*. Geneva: International Labour Office. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_162117.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_162117.pdf)

- Anker, R. & Anker, M. (2017). *Living Wages Around the World: Manual for Measurement*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Chong, E., & Khong, F. A. (2018). *The Living Wage: Beyond Making Ends Meet*. Central Bank of Malaysia, 16. Retrieved from [https://www.dosm.gov.my/v1/uploads/files/7\\_Publication/Technical\\_Paper/Occasional\\_Paper/Social\\_Demography/24-The-Living-Wage-Beyond-Making-Ends-Meet-BNM-2018.pdf](https://www.dosm.gov.my/v1/uploads/files/7_Publication/Technical_Paper/Occasional_Paper/Social_Demography/24-The-Living-Wage-Beyond-Making-Ends-Meet-BNM-2018.pdf)
- Cox, R. W. (1964). *International Organizations: Their Historical and Political Context*. International Institute for Labour Studies. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1964/64B09\\_95\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1964/64B09_95_engl.pdf)
- Cox, R. W. (1977). "Labor and Hegemony". *International Organization*, 31(3), pp. 385-424.
- Cox, R. W. (2013). *Universal Foreigner: The Individual and the World*. World Scientific Publishing.
- Dawani, M., Prates, I., Anker, R., & Anker, M. (2022). *Anker Living Wage Reference Value for Urban Thailand*. Retrieved from <https://www.globallivingwage.org/wp-content/uploads/2022/11/REVISED-Urban-Thailand-LW-RV-2022-nov.pdf>
- Frey, D. F., & MacNaughton, G. (2016). "A Human Rights Lens on Full Employment and Decent Work in the 2030 Sustainable Development Agenda". *SAGE Open*, 6(2), 2158244016649580.
- General Assembly. (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>
- Global Data Lab. (2022). *Average household size, 2003-2020*. Retrieved from <https://globaldatalab.org/areadata/table/hhsize/THA/?levels=1+2+3+4>
- Goodrich, C. (1945). "ILO Preparations for Paris Conference". *Monthly Labor Review*, 61(3), 433-436.
- ILO NORMLEX. (1949). C095 - Protection of Wages Convention, 1949 (No. 95). Retrieved from [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312240:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312240:NO)
- ILO NORMLEX. (1970). C131 - Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131). Retrieved from [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312276:NO](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312276:NO)
- International Labour Office. (1923). *Official Bulletin: Volume 1, April 1919 – August 1920*. Geneva. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/genericdocument/wcms\\_441862.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/genericdocument/wcms_441862.pdf)
- International Labour Office. (1919). *Record of proceedings of the International Labour Conference, 1919*. Geneva. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1919-1\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1919-1).pdf)

- International Labour Office. (1939). Record of proceedings of the International Labour Conference, 1939, Session 25. Geneva. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1939-25\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1939-25).pdf)
- International Labour Office. (1941). Record of proceedings of the International Labour Conference, 1941. Geneva. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1919-1\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1919-1).pdf)
- International Labour Office. (1944a). Record of proceedings of the International Labour Conference, 1944, Session 26. Geneva. Retrieved from [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616\(1944-26\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09616/09616(1944-26).pdf)
- International Labour Office. (1944b). Declaration of Philadelphia. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/normativeinstrument/wcms\\_698995.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/normativeinstrument/wcms_698995.pdf)
- International Labour Office. (1968). Minimum Wage Fixing Machinery and Related Problems, with Special Reference to Developing Countries. Report on the International Labour Conference (Fifty-Third Session). Retrieved from [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1968/68B09\\_185\\_engl.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1968/68B09_185_engl.pdf)
- International Labour Office. (1969). Report of the Director-General (part 1): The World Employment Programme. Retrieved from [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/09383\(1969-53-part-1\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09383/09383(1969-53-part-1).pdf)
- International Labour Office. (2010). Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (Annex revised 15 June 2010). Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_467653.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_467653.pdf)
- International Labour Office. (2013). International Standard Classification of Occupations: Structure, Group Definitions and Correspondence Tables (ISCO-08). Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_172572.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_172572.pdf)
- International Labour Office. (2016). Minimum Wage Policy Guide. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_508566.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_508566.pdf)
- International Labour Office. (2017). Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy. Fifth edition. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---multi/documents/publication/wcms\\_094386.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_094386.pdf)
- International Labour Office. (2021). ILO Constitution. Retrieved from [https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO\\_INST:41ILO\\_V2/1283076840002676](https://labordoc.ilo.org/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1283076840002676)



- International Labour Office. (2022a). Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms\\_716594.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/normativeinstrument/wcms_716594.pdf)
- International Labour Office. (2022b). Global Wage Report 2022-23. Retrieved from <https://www.ilo.org/digitalguides/en-gb/story/globalwagereport2022-23#intro>
- ILOSTAT. (2018). High Shares of Informality in Developing Countries. Retrieved from <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/#>
- Plata-Stenger, V. (2020). Social Reform, Modernization and Technical Diplomacy: The ILO Contribution to Development (1930–1946). In A. Eckert, et al. (Eds.), *Work in Global and Historical Perspective*. De Gruyter Oldenbourg.
- Reynaud, E. (2017). The International Labour Organization and the Living Wage: A Historical Perspective. *Conditions of Work and Employment Series No. 90*. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_557250.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_557250.pdf)
- Standing, G. (2016). *The Corruption of Capitalism: Why Rentiers Thrive and Work Does Not Pay*. London: Biteback Publishing.
- Standing, G. (2018). Taskers in the Precariat: Confronting an Emerging Dystopia. E. Paus (Ed.), *Confronting Dystopia: The New Technological Revolution and the Future of Work* (pp. 115-133). New York: Cornell University Press.
- Standing, G. (2019). Basic Income as Common Dividends: Piloting a Transformative Policy – A Report for the Shadow Chancellor of the Exchequer. *Progressive Economy Forum*. Retrieved from [https://www.progressiveeconomyforum.com/wp-content/uploads/2019/05/PEF\\_Piloting\\_Basic\\_Income\\_Guy\\_Standing.pdf](https://www.progressiveeconomyforum.com/wp-content/uploads/2019/05/PEF_Piloting_Basic_Income_Guy_Standing.pdf)
- United Nations. (2015). Universal Declaration of Human Rights. Retrieved from [https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr\\_booklet\\_en\\_web.pdf](https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf)
- Vaghul, K. (2022). What a Living Wage Is and Why Businesses Should Use It as a Benchmark. *Just Capital* (Oct 7, 2022). Retrieved from <https://justcapital.com/reports/living-wage-guide-for-business-just-jobs-explained/>