การพัฒนานโยบายค่าแรงขั้นต่ำเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานไทย

Public Policy Development of Minimum Wage Policy to Improve Thai Labors' Quality of Life

นลพรรณ วุฒิช่วย
Nollapan Wutichuay
นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต แขนงวิชารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
Student, Doctor of Philosophy in Public Administration, School of Management Science
Sukhothai Thammathirat Open University
Nollapanwutichuay26@gmail.com

Received: January 17, 2026 **Revised:** February 19, 2026 **Accepted:** March 11, 2026

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มุ่งวิเคราะห์การพัฒนานโยบายสาธารณะด้านค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายที่มีบทบาทสำคัญต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานไทย โดยอาศัยการทบทวนเอกสารและสังเคราะห์แนวคิดเชิงรัฐประศาสนศาสตร์ควบคู่กับมิติทางเศรษฐกิจและสังคม ผลการวิเคราะห์พบว่า นโยบายค่าแรงขั้นต่ำของไทยมีลักษณะเป็นรูปแบบผสมผสาน โดยใช้แนวทางการปรับนโยบายแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อลดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการจ้างงาน ขณะเดียวกันยังอาศัยกลไกการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วมผ่านคณะกรรมการค่าจ้างแบบไตรภาคี ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐ นายจ้าง และผู้แทนแรงงาน เข้ามามีบทบาทในการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำร่วมกัน นโยบายดังกล่าวสะท้อนพลวัตการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์และการนำข้อมูลเชิงประจักษ์มาใช้เพื่อเพิ่มความชอบธรรมและความสมดุลระหว่างความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจกับความยุติธรรมทางสังคม

ในช่วงปี พ.ศ. 2566–2568 การปรับค่าแรงขั้นต่ำมีเป้าหมายรองรับค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นและลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของแรงงาน อย่างไรก็ตาม บทความชี้ให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ยังคงดำรงอยู่ได้ ได้แก่ ความไม่สอดคล้องระหว่างอัตราค่าแรงขั้นต่ำกับค่าครองชีพที่แท้จริงในแต่ละพื้นที่ ความเสี่ยงต่อภาระต้นทุนของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม รวมถึงการที่แรงงานนอกระบบจำนวนมากยังไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากนโยบายนี้ ทั้งนี้ บทความใช้ประเทศมาเลเซียเป็นกรณีอ้างอิงเชิงนโยบายเพื่อสกัดบทเรียนด้านโครงสร้างกฎหมาย กลไกการทบทวนอัตราค่าแรง และการเชื่อมโยงค่าจ้างกับผลิตภาพแรงงาน ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อพัฒนาระบบค่าแรงขั้นต่ำของไทยให้มีความต่อเนื่อง โปร่งใส และยั่งยืนยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: การพัฒนานโยบายสาธารณะ ค่าแรงขั้นต่ำ คุณภาพชีวิตแรงงาน แรงงานไทย

Abstract

This academic article aimed to analyze the development of Thailand's public policy on minimum wage as a policy instrument playing a significant role in improving the quality of life of Thai workers. The study employed document review and synthesis of public administration concepts alongside economic and social dimensions. The analysis revealed that Thailand's minimum wage policy adopts a hybrid approach by applying incremental policy adjustments in order to minimize impacts on the economy and employment. At the same time, the policy relies on a participatory governance mechanism through a tripartite wage committee, which allows the government, employers, and labor representatives to jointly participate in determining minimum wage rates. This policy reflects the dynamics of interest-group bargaining and the use of empirical evidence to enhance legitimacy and balance between economic feasibility and social justice.

During the period of 2023–2025, minimum wage adjustments were intended to accommodate the rising cost of living and reduce income inequality among workers. However, the article points out several persistent structural limitations, including inconsistencies between minimum wage rates and actual living costs in different areas, risks of increasing cost burdens on small and medium-sized enterprises, and the fact that a large number of informal workers have not directly benefited from this policy. In addition, Malaysia was employed as a comparative policy reference to extract lessons regarding legal structures, wage review mechanisms, and the linkage between wages and labor productivity. These lessons may be adapted to improve Thailand's minimum wage system in terms of continuity, transparency, and sustainability.

Keywords: Public Policy Development, Minimum Wage, Quality of Life, Thai Labor

บทนำ

แรงงานเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีบทบาทสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ โดย “คุณภาพชีวิตแรงงาน” เชื่อมโยงกับผลิตภาพแรงงาน ความสามารถในการแข่งขัน และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ–สังคมในระยะยาว (OECD, 2015; World Bank, 2020) ภายใต้บริบทดังกล่าว “ค่าแรงขั้นต่ำ”

จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ขั้นต่ำ ป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ และส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม โดยองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เสนอให้การกำหนดอัตราคำนึงถึงความต้องการของแรงงาน ค่าครองชีพ ระดับค่าจ้าง ผลิตภาพแรงงาน และสภาพเศรษฐกิจโดยรวม เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเกิดขึ้นได้จริงควบคู่กับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (ILO, 1970; ILO, 2016)

อย่างไรก็ตาม การกำหนดและปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยยังเผชิญความท้าทายเชิงโครงสร้าง ทั้งความแตกต่างของค่าครองชีพระหว่างพื้นที่ ข้อจำกัดด้านต้นทุนของผู้ประกอบการโดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ที่ยังเป็นประเด็นสำคัญ (Neumark & Wascher, 2008; World Bank, 2020) นอกจากนี้ โครงสร้างตลาดแรงงานไทยยังมีแรงงานนอกระบบจำนวนมาก ทำให้ความครอบคลุมของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำไม่เท่ากัน โดยข้อมูลล่าสุดระบุว่าแรงงานนอกระบบมีสัดส่วนร้อยละ 52.3ของผู้มีงานทำ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) และยังมีแรงงานข้ามชาติในระดับสูงซึ่งสัมพันธ์กับประสิทธิผลของการบังคับใช้และความเป็นธรรมในตลาดแรงงาน (United Nations Network on Migration, 2024)

ในช่วงปี พ.ศ. 2566–2568 ประเด็นค่าแรงขั้นต่ำถูกผลักขึ้นเป็นวาระสาธารณะจากแรงกดดันด้านค่าครองชีพและความคาดหวังต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยการปรับอัตรามีความต่อเนื่องและอยู่ในช่วงประมาณ 328–400 บาทต่อวันตามพื้นที่ สะท้อนความตึงตัวระหว่าง “ความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ” กับ “ความเป็นธรรมทางสังคม” ในการกำหนดนโยบาย (ILO, 2016; World Bank, 2020)

ดังนั้น บทความนี้มุ่ง 1) วิเคราะห์พัฒนาการและกลไกการบริหารนโยบายค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยในฐานะเครื่องมือยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน 2) สังเคราะห์ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ทำให้ผลของนโยบายเกิดขึ้นไม่เท่ากันระหว่างกลุ่มแรงงาน และ 3) เสนอแนวทางพัฒนาระบบค่าแรงขั้นต่ำให้มีความต่อเนื่อง โปร่งใส และยั่งยืน โดยใช้ประเทศมาเลเซียเป็นกรณีอ้างอิงเพื่อสกัดบทเรียนด้านโครงสร้างกฎหมาย กลไกการทบทวนอัตรา และแนวทางยกระดับการกำกับดูแลนโยบายให้เกิดผลในทางปฏิบัติ (ILO, 2016; World Bank, 2020)

ความเป็นมาของนโยบาย “ค่าแรงขั้นต่ำ”

แนวคิดเรื่อง “ค่าแรงขั้นต่ำ” เป็นนโยบายสาธารณะด้านแรงงานที่มีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างหลักประกันรายได้ขั้นต่ำให้แก่แรงงาน ป้องกันการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง และส่งเสริมการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานที่มีอำนาจต่อรองต่ำ แนวคิดดังกล่าวมีรากฐานจากหลักความยุติธรรมทางสังคมและแนวคิดการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมองว่ารัฐควรมีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในตลาดแรงงานเพื่อแก้ไขความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (Stigler, 1946; Neumark & Wascher, 2008)

พัฒนาการแนวคิดค่าแรงขั้นต่ำเริ่มปรากฏอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ภายใต้บริบทของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากระบบเกษตรกรรมไปสู่ระบบโรงงานอุตสาหกรรม การขยายตัวของภาคการผลิตส่งผลให้แรงงานจำนวนมากเข้าสู่ตลาดแรงงานในเมือง

แต่กลับเผชิญสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย ชั่วโมงการทำงานยาวนาน และค่าจ้างไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยเฉพาะแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก สถานการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การคเลื่อนไหวของขบวนการแรงงานและการเรียกร้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อคุ้มครองแรงงานจากการถูกเอารัดเอาเปรียบ (Neumark & Wascher, 2008)

ในช่วงเวลาเดียวกัน แนวคิดเรื่อง “ค่าจ้างเพื่อการดำรงชีพ” (Living wage) ได้รับความสนใจมากขึ้น โดยเสนอว่าค่าจ้างของแรงงานควรเพียงพอสำหรับการครอบคลุมค่าใช้จ่ายพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย และการดูแลครอบครัว แนวคิดดังกล่าวกลายเป็นฐานทางศีลธรรมและเชิงนโยบายที่สนับสนุนการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำในหลายประเทศ (OECD, 2015)

ในเชิงประวัติศาสตร์ ประเทศที่เริ่มนำระบบค่าแรงขั้นต่ำมาใช้ในเชิงกฎหมายเป็นกลุ่มแรก ได้แก่ ประเทศในภูมิภาคโอเชียเนียและยุโรป โดยนิวซีแลนด์ได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการอุตสาหกรรมในปี ค.ศ. 1894 เพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในบางอุตสาหกรรม ต่อมารัฐวิกตอเรียของออสเตรเลียได้จัดตั้งคณะกรรมการค่าจ้าง (Wage Boards) ในปี ค.ศ. 1896 เพื่อแก้ไขปัญหาค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรมในอุตสาหกรรมที่มีการเอารัดเอาเปรียบสูง และในปี ค.ศ. 1909 สหราชอาณาจักรได้ออกกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการการค้า (Trade Boards Act) เพื่อคุ้มครองแรงงานในอุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างต่ำ ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้กลายเป็นต้นแบบให้ประเทศอื่นนำไปปรับใช้ (ILO, 2016)

แนวคิดค่าแรงขั้นต่ำได้รับการยกระดับเป็นมาตรฐานสากลผ่านองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) โดยในปี ค.ศ. 1928 ได้มีการรับรองอนุสัญญาว่าด้วยกลไกการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ (Minimum Wage–Fixing Machinery Convention) และต่อมาได้พัฒนาเป็นอนุสัญญาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ ค.ศ. 1970 ซึ่งกำหนดหลักการให้ประเทศสมาชิกพิจารณาปัจจัยด้านความต้องการของแรงงานและครอบครัว ค่าครองชีพ ระดับค่าจ้างโดยทั่วไป ผลิตภาพแรงงาน และสภาพเศรษฐกิจโดยรวมในการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ อนุสัญญาฉบับดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ จัดตั้งระบบค่าแรงขั้นต่ำอย่างเป็นระบบและมีความชอบธรรมเชิงนโยบาย (ILO, 1970)

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่องค่าแรงขั้นต่ำเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในทศวรรษ 2510–2520 ภายใต้บริบทของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมดึงดูดแรงงานจากชนบทเข้าสู่เขตเมือง ส่งผลให้เกิดปัญหาค่าจ้างต่ำและสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรม เพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยเริ่มนำแนวคิดการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำมาใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองแรงงาน โดยอาศัยกรอบแนวคิดและหลักการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิก (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2567)

การประกาศใช้ค่าแรงขั้นต่ำครั้งแรกของประเทศไทยเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2524 โดยคณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลในอัตรา 48 บาทต่อวัน การกำหนดอัตราดังกล่าวพิจารณาจากปัจจัยด้านค่าครองชีพ ผลิตภาพแรงงาน และความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง และในระยะแรกยังจำกัดขอบเขตการบังคับใช้ในบางพื้นที่ ก่อนจะขยายความครอบคลุมไปทั่วประเทศในเวลาต่อมา (กระทรวงแรงงาน, 2566)

ในช่วงทศวรรษ 2530–2540 การปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปตามอัตราเงินเฟ้อและการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม วิกฤตเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2540 ส่งผลให้การปรับค่าแรงขั้นต่ำชะลอตัวลง สะท้อนข้อจำกัดด้านเสถียรภาพเศรษฐกิจและความสามารถในการจ่ายของภาคธุรกิจ (World Bank, 2020)

จุดเปลี่ยนสำคัญเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2555 เมื่อมีการกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำ 300 บาทต่อวัน และขยายเป็นอัตราเดียวทั่วประเทศในเวลาต่อมา นโยบายดังกล่าวมุ่งลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้และยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน อย่างไรก็ตาม มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลกระทบต่อภาคธุรกิจ โดยเฉพาะวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Neumark & Wascher, 2008; World Bank, 2016)

ภายหลังปี พ.ศ. 2560 ประเทศไทยกลับมาใช้ระบบหลายอัตราตามจังหวัดอีกครั้ง เพื่อสะท้อนความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ และลดแรงกระทบต่อผู้ประกอบการในพื้นที่ที่มีผลิตภาพต่ำกว่า แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของ ILO ที่เสนอให้การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำคำนึงถึงบริบททางเศรษฐกิจและผลิตภาพควบคู่กัน (ILO, 1970; ILO, 2016)

ในช่วงปี พ.ศ. 2566–2568 คณะกรรมการค่าจ้างได้ปรับอัตราค่าแรงขั้นต่ำอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดอัตราอยู่ในช่วง 328–400 บาทต่อวัน ขึ้นอยู่กับพื้นที่ ซึ่งสะท้อนความพยายามของรัฐในการตอบสนองต่อค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นและแรงกดดันทางเศรษฐกิจภายหลังการฟื้นตัวจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง ฉบับที่ 12, 2566; ฉบับที่ 13, 2567)

เมื่อพิจารณาในภาพรวม พัฒนาการของอัตราค่าแรงขั้นต่ำของไทยสะท้อนลักษณะการกำหนดนโยบายแบบปรับตัวตามบริบท (Adaptive Policy Adjustment) มากกว่าการดำเนินการภายใต้รอบการทบทวนที่ตายตัว ความไม่สม่ำเสมอดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อความคาดการณ์ได้ของระบบ และเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาในการพัฒนานโยบายให้มีความต่อเนื่อง โปร่งใส และยั่งยืนในระยะยาว (OECD, 2015)

เพื่อให้เห็นภาพการพัฒนาการเชิงโครงสร้างดังกล่าวอย่างชัดเจน สามารถสรุปการเปลี่ยนแปลงสำคัญของอัตราค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยได้ ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 พัฒนาการอัตราค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทยในเชิงโครงสร้างนโยบาย

ช่วงเวลา	รูปแบบ	อัตราค่าแรง (บาท/วัน)	ลักษณะเชิงนโยบาย
พ.ศ. 2524	เริ่มใช้ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล	48	วางรากฐานระบบค่าแรงขั้นต่ำ
ทศวรรษ 2530-2540	หลายอัตราตามพื้นที่	ปรับเพิ่มแบบค่อยเป็นค่อยไป	การปรับเชิงค่อยเป็นค่อยไป
พ.ศ. 2555	อัตราเดียวทั้งประเทศ	300	การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง

หลัง พ.ศ. 2560	กลับมาใช้หลายอัตรา ตามจังหวัด	แตกต่างตาม พื้นที่	การปรับตัวตามบริบท
พ.ศ. 2566–2568	หลายอัตราตามพื้นที่	328–400	การตอบสนองต่อเงินเฟ้อและการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ

นโยบาย “ค่าแรงขั้นต่ำ” มีผลต่อ “คุณภาพชีวิตแรงงาน” อย่างไร

นโยบาย “ค่าแรงขั้นต่ำ” เป็นเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะที่รัฐใช้กำหนด “มาตรฐานรายได้ขั้นต่ำ” เพื่อคุ้มครองแรงงานจากค่าจ้างต่ำเกินควร ลดการเอารัดเอาเปรียบ และเสริมความเป็นธรรมในตลาดแรงงาน โดยมาตรฐานสากลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศชี้ว่า การกำหนดระดับค่าแรงขั้นต่ำควรพิจารณาทั้งความต้องการของแรงงานและครอบครัว ค่าครองชีพ ระดับค่าจ้างทั่วไป ผลิตภาพแรงงาน และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ–การจ้างงาน เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเกิดขึ้นได้จริงโดยไม่บั่นทอนเสถียรภาพเศรษฐกิจ (ILO, 1970; ILO, 2016)

เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ระหว่าง “ค่าแรงขั้นต่ำ” กับ “คุณภาพชีวิตแรงงาน” อย่างเป็นระบบ ควรพิจารณาผ่านกลไกเชื่อมโยงอย่างน้อย 2 มิติหลัก ได้แก่ **มิติเศรษฐกิจ** และ **มิติสังคม**

ในมิติเศรษฐกิจ ค่าแรงขั้นต่ำทำงานผ่านห่วงโซ่เชิงกลไกจาก “มาตรฐานค่าจ้างขั้นต่ำ” ไปสู่ “รายได้จริง” และ “กำลังซื้อ” ของครัวเรือนแรงงาน กล่าวคือ เมื่อค่าแรงขั้นต่ำถูกกำหนดและบังคับใช้อย่างมีประสิทธิผล รายได้จากการทำงานของแรงงานค่าจ้างขั้นต่ำจะเพิ่มขึ้น ทำให้รายได้จริง (Real Wage) ดีขึ้น หากการปรับอัตราทันต่อเงินเฟ้อและค่าครองชีพ และช่วยเพิ่มกำลังซื้อในการครอบคลุมค่าใช้จ่ายจำเป็น เช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย การเดินทางและสาธารณูปโภค จากนั้นผลลัพธ์จะเชื่อมต่อไปยัง “ความมั่นคงทางการเงิน” ของครัวเรือนแรงงานผ่านความสามารถในการจัดการภาระหนี้สิน การมีเงินสำรอง และการรับมือความเสี่ยง เช่น รายได้สะดุดหรือเหตุฉุกเฉิน (ILO, 2016; World Bank, 2020)

ในมิติสังคม ค่าแรงขั้นต่ำเชื่อมโยงกับคุณภาพชีวิตผ่านบทบาทด้าน “ความเป็นธรรม” และ “การลดความเหลื่อมล้ำ” เพราะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ช่วยยับยั้งค่าจ้างต่ำเกินควรและสร้างกรอบความคาดหวังด้านสิทธิพื้นฐานในโลกของการทำงาน ส่งผลให้แรงงานฐานล่างมีโอกาสได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรมมากขึ้น และช่วยลดช่องว่างรายได้ในระดับหนึ่งภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม (Freeman, 1996; ILO, 2016) พร้อมกันนี้ รายได้ที่เพียงพอและคาดการณ์ได้ยังสัมพันธ์กับ “การเข้าถึงโอกาสบริการพื้นฐาน” ของครัวเรือนแรงงาน เช่น สุขภาพ การศึกษา และการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของคุณภาพชีวิตในระยะยาว อย่างไรก็ดี ผลลัพธ์เชิงสังคมจะเกิดขึ้นได้มากน้อยขึ้นกับความครอบคลุมของนโยบายและประสิทธิผลการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ (ILO, 2016; World Bank, 2020)

ภายใต้กรอบกลไกดังกล่าว ผลของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำจะปรากฏ “ต่างระดับ” ตามสถานะของแรงงานในตลาดแรงงาน ดังนี้

1. แรงงานในระบบ เป็นกลุ่มที่ได้รับผลโดยตรงมากที่สุด เพราะอยู่ภายใต้การกำหนดอัตราและการกำกับดูแลตามกฎหมาย เมื่อมีการปฏิบัติตามค่าแรงขั้นต่ำ รายได้จากการทำงานย่อมเพิ่มขึ้น ส่งผลต่อ

รายได้จริง กำลังซื้อ และความมั่นคงทางการเงินอย่างชัดเจน โดยเฉพาะแรงงานค่าจ้างต่ำที่มีอำนาจต่อรองจำกัด ในมิติสังคม ค่าแรงขั้นต่ำช่วยยกระดับมาตรฐานความเป็นธรรมและลดการจ่ายค่าจ้างต่ำเกินควร และอาจมีผลช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ด้านค่าจ้างในระดับหนึ่ง หากการบังคับใช้มีประสิทธิผล (ILO, 2016; Freeman, 1996)

2. แรงงานนอกระบบ มักได้รับผล “ทางอ้อม” มากกว่าทางตรง เนื่องจากแรงงานนอกระบบจำนวนมากอยู่นอกขอบเขตการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานหรือไม่ได้รับความมั่นคงจากงานในระดับเดียวกับแรงงานในระบบ โดยข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติระบุว่า ปี 2566 แรงงานนอกระบบคิดเป็นร้อยละ 52.3 ของผู้มีงานทำ ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างด้านความครอบคลุมของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำต่อคุณภาพชีวิตแรงงานไทยในภาพรวม (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) อย่างไรก็ดี ค่าแรงขั้นต่ำอาจทำหน้าที่เป็น “มาตรฐานอ้างอิง” ในการต่อรองค่าจ้างบางประเภท และอาจส่งผลต่อแรงงานนอกระบบผ่านการปรับตัวของตลาดแรงงานในเศรษฐกิจที่มีภาคไม่เป็นทางการขนาดใหญ่ ซึ่งงานสังเคราะห์ของธนาคารโลกชี้ว่า ผลของค่าแรงขั้นต่ำในประเทศกำลังพัฒนามีความแตกต่างสูงและขึ้นกับบริบทการบังคับใช้และการปฏิบัติตามกฎหมาย (World Bank, 2020)

3. แรงงานข้ามชาติ เป็นกลุ่มที่เชื่อมโยงกับประสิทธิผลของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะในภาคการจ้างงานที่ใช้แรงงานเข้มข้น ค่าแรงขั้นต่ำจึงมีความหมายทั้งในฐานะ “เส้นคุ้มครองรายได้” และ “ตัวชี้วัดความเป็นธรรมของการบังคับใช้” เพราะแรงงานกลุ่มนี้มักมีข้อจำกัดด้านภาษา สถานะ และอำนาจต่อรอง ทำให้เสี่ยงต่อการได้รับค่าจ้างต่ำกว่ามาตรฐานหรือเงื่อนไขการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม หากการคุ้มครองและ การบังคับใช้ไม่ทั่วถึง ซึ่งจะกระทบทั้งมิติเศรษฐกิจ (รายได้จริง/กำลังซื้อ) และมิติสังคม (ศักดิ์ศรี ความมั่นคง และความเสมอภาคในการปฏิบัติ) (ILO, 2016; United Nations Network on Migration, 2024)

แม้นโยบายค่าแรงขั้นต่ำมีศักยภาพในการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานผ่านกลไกด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างเป็นระบบ แต่ผลลัพธ์จะเกิดขึ้นต่างระดับตามสถานะของแรงงานและความครอบคลุมของการบังคับใช้ โดยเฉพาะในบริบทไทยที่มีแรงงานนอกระบบสัดส่วนสูงและพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในหลายภาคเศรษฐกิจ จึงยิ่งสะท้อนความจำเป็นของการพัฒนานโยบายให้ครอบคลุม โปร่งใส และมีประสิทธิผลในทางปฏิบัติ (ILO, 2016; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566; World Bank, 2020)

ทบทวนนโยบาย “ค่าแรงขั้นต่ำ” ของประเทศไทยที่ผ่านมา

การทบทวนนโยบาย “ค่าแรงขั้นต่ำ” ของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2566–2568 ในบทความนี้มุ่งอธิบาย “พลวัตเชิงนโยบาย” มากกว่าการเรียงเหตุการณ์การปรับอัตรา โดยใช้กรอบมอง 4 มิติ ได้แก่ 1) กลไกไตรภาคีและคุณภาพกระบวนการตัดสินใจ 2) จังหวะเวลาและรูปแบบการทบทวนอัตรา 3) ผลกระทบต่อแรงงาน ธุรกิจและเศรษฐกิจมหภาค และ 4) ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างที่ทำให้ผลลัพธ์ด้านคุณภาพชีวิตไม่เท่ากันระหว่างกลุ่มแรงงาน (ILO, 2016; World Bank, 2020)

ในเชิงสถาบัน ประเทศไทยกำหนดอัตราค่าแรงขั้นต่ำผ่าน “คณะกรรมการค่าจ้าง” ซึ่งเป็นกลไกไตรภาคีที่มีผู้แทนภาครัฐ นายจ้าง และแรงงานร่วมพิจารณา ก่อนประกาศอัตราออกมาในรูป “ประกาศ

คณะกรรมการค่าจ้าง” เพื่อใช้บังคับตามพื้นที่ (ILO, 2016; กระทรวงแรงงาน, 2566; กระทรวงแรงงาน) กลไกนี้ช่วยเพิ่มความชอบธรรมผ่านการถ่วงดุลผลประโยชน์ อย่างไรก็ดี รอบทบทวนของไทยโดยภาพรวมมีความยืดหยุ่นตามบริบทมากกว่ารอบตายตัว ทำให้การปรับอัตรามักเกิดเมื่อมีแรงกดดันด้านค่าครองชีพ เงินเฟ้อ ภาวะเศรษฐกิจ หรือแรงกดดันทางสังคม–การเมือง ส่งผลให้ความคาดการณ์ได้ของระบบแตกต่างกันในแต่ละช่วง (ILO, 2016; World Bank, 2020)

เมื่อพิจารณาพัฒนาการรายปี **ปี พ.ศ. 2566** มีการปรับอัตราใหม่ให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2566 โดยกำหนด “หลายอัตราตามพื้นที่” ช่วงประมาณ 328–354 บาทต่อวัน เพื่อสะท้อนค่าครองชีพและศักยภาพเศรษฐกิจรายจังหวัด/พื้นที่ (ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง, 2566) การปรับครั้งนี้เป็นแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อลดแรงกระแทกต่อภาคธุรกิจหลังเศรษฐกิจฟื้นตัวจากโควิด-19 อย่างไรก็ตาม ผลต่อคุณภาพชีวิตขึ้นกับ “รายได้จริง” หากเงินเฟ้อและค่าครองชีพเพิ่มเร็ว รายได้จริงอาจเพิ่มขึ้นจำกัด (ILO, 2016)

ปี พ.ศ. 2567 บริบทการเมืองหลังการเลือกตั้งทำให้ค่าแรงขั้นต่ำกลับมาเป็นวาระเชิงนโยบาย มีการสื่อสารเป้าหมายปรับขึ้น “400 บาท” ภายใต้กรอบเวลาค่อนข้างเร่งรัด สะท้อนแรงกดดันทางการเมืองและความคาดหวังของสังคม (Buchanan & Tullock, 1962) แต่การผลักดันเผชิญแรงต้านจากภาคธุรกิจโดยเฉพาะ SMEs และอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้น ส่งผลให้เวทีไตรภาคีต้องหาจุดสมดุลระหว่างความเป็นธรรมของแรงงานกับข้อจำกัดด้านต้นทุนและการแข่งขัน ซึ่งเป็นผลลัพธ์เชิงประนีประนอมตามกรอบ Public Choice (Buchanan & Tullock, 1962; ILO, 2016)

ปี พ.ศ. 2568 มีการประกาศอัตราใหม่ให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2568 และยังคง “หลายอัตรา ตามพื้นที่” ช่วงประมาณ 337–400 บาทต่อวัน (ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง ฉบับที่ 13, 2567) โดยพื้นที่เศรษฐกิจหลักบางแห่งได้ 400 บาท ขณะที่พื้นที่อื่นต่ำกว่าเพื่อสะท้อนความแตกต่างด้านค่าครองชีพและโครงสร้างเศรษฐกิจ แนวทางนี้สะท้อนความพยายามรักษาดุลยภาพระหว่างเป้าหมายเชิงนโยบายกับข้อจำกัดเชิงปฏิบัติ โดยเฉพาะการลดแรงกระแทกต่อผู้ประกอบการรายย่อยและพื้นที่ผลิตภาพต่ำกว่า (Lindblom, 1959; ILO, 2016)

ในด้านผลกระทบ การปรับค่าแรงขั้นต่ำโดยรวมเอื้อต่อแรงงานในระบบ โดยเฉพาะแรงงานค่าจ้างต่ำในพื้นที่ที่ปรับสูงกว่า แต่ผลต่อคุณภาพชีวิตยังขึ้นกับรายได้จริงและค่าครองชีพ (ILO, 2016) ขณะเดียวกันความต่างของอัตรารายพื้นที่อาจกระตุ้นการเคลื่อนย้ายแรงงานและทำให้บางพื้นที่ตึงตัวในบางช่วง (World Bank, 2020) ด้านธุรกิจ โดยเฉพาะ SMEs อาจปรับตัวด้วยการลดการจ้างงานประจำ เพิ่มการจ้างงานชั่วคราว หรือเร่งใช้เทคโนโลยี แม้เพิ่มผลิตภาพระยะยาว แต่ระยะสั้นอาจกระทบแรงงานทักษะต่ำและเพิ่มความไม่มั่นคงของรูปแบบการจ้างงาน (Neumark & Wascher, 2008; World Bank, 2020) ในระดับมหภาค รายได้ที่เพิ่มขึ้นอาจกระตุ้นอุปสงค์ภายในประเทศ แต่หากต้นทุนส่งผ่านไปยังราคาในกิจการใช้แรงงานเข้มข้นก็อาจเพิ่มแรงกดดันเงินเฟ้อ และหากการเพิ่มค่าแรงไม่เดินควบคู่กับผลิตภาพ ต้นทุนที่สูงขึ้นอาจกระทบความสามารถแข่งขัน (ILO, 2016; World Bank, 2020)

ในด้านสังคม ค่าแรงขั้นต่ำมีนัยด้านความยุติธรรมทางสังคมและลดความเหลื่อมล้ำในระดับหนึ่งผ่านการยกระดับรายได้ขั้นต่ำของแรงงานฐานล่าง (ILO, 2016; Freeman, 1996) อย่างไรก็ดี ข้อจำกัดสำคัญคือ

“ความครอบคลุม” เพราะแรงงานนอกระบบมีสัดส่วนสูง โดยปี 2566 อยู่ที่ร้อยละ 52.3 ของผู้มีงานทำ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) จึงทำให้การยกระดับคุณภาพชีวิต “ทั้งประเทศ” ไม่สามารถพึ่งพาเครื่องมือค่าแรงขั้นต่ำเพียงอย่างเดียวได้ ดังนั้น บทความนี้จึงถือว่าแรงงานนอกระบบเป็นข้อจำกัดด้านความครอบคลุมของนโยบาย และเป็นผลกระทบทางอ้อม มากกว่ากลุ่มเป้าหมายโดยตรงของมาตรการค่าแรงขั้นต่ำ

โดยสรุปเชิงกลไก พัฒนาการช่วงปี 2566–2568 แสดงให้เห็นการปรับแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental) และการใช้อัตราตามพื้นที่เพื่อลดแรงกระแทก (Lindblom, 1959) ขณะเดียวกัน เวทีไตรภาคีช่วยสร้างความชอบธรรม แต่ผลลัพธ์จำนวนมากยังเป็นจุดสมดุลเชิงประนีประนอมระหว่างค่าครองชีพของแรงงานกับข้อจำกัดด้านต้นทุนและการแข่งขันของธุรกิจ โดยเด่นชัดในช่วงที่ค่าแรงถูกยกระดับเป็นวาระเชิงการเมืองและสังคม (Buchanan & Tullock, 1962; ILO, 2016) ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ผลต่อคุณภาพชีวิตจะเห็นชัดเมื่อรายได้จริงเพิ่มขึ้นจริง มิฉะนั้นแม้ตัวเลขค่าแรงเพิ่มขึ้น ผลเชิงคุณภาพชีวิตอาจยังจำกัดภายใต้ค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้นและโครงสร้างตลาดแรงงานที่มีแรงงานนอกระบบจำนวนมาก (ILO, 2016; สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566; World Bank, 2020)

กรอบแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องสำหรับการวิเคราะห์นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ

นโยบาย “ค่าแรงขั้นต่ำ” เป็นนโยบายสาธารณะที่อยู่บนจุดตัดของเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ทั้งแรงงาน นายจ้าง และรัฐ อีกทั้งการกำหนดอัตราค่าจ้างเป็นทั้ง “มาตรการคุ้มครองทางสังคม” และ “เครื่องมือกำกับตลาดแรงงาน” ที่ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการยกระดับรายได้ขั้นต่ำของแรงงานกับข้อจำกัดด้านต้นทุนและความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ (ILO, 1970; ILO, 2016; World Bank, 2020) ดังนั้น การวิเคราะห์นโยบายค่าแรงขั้นต่ำในบทความนี้จึงใช้กรอบคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ 4 ชุด ได้แก่ 1) Incrementalism 2) Participatory/Tripartite Governance 3) Public Choice และ 4) Evidence-Based Policy เพื่ออธิบายทั้ง “ตรรกะการตัดสินใจ” และ “พลวัตของกระบวนการกำหนดนโยบาย” ที่เกิดขึ้นจริง

ประการแรก **แนวคิด Incrementalism** เสนอว่า การตัดสินใจเชิงนโยบายในโลกจริงมักเป็นการ “ปรับจากฐานเดิมทีละน้อย” ภายใต้ข้อจำกัดด้านข้อมูล เวลา ความไม่แน่นอน และแรงต้านจากกลุ่มผลประโยชน์ ทำให้ผู้กำหนดนโยบายมักเลือกทางเลือกที่ “เป็นไปได้และยอมรับได้” มากกว่าทางเลือกที่ดีที่สุดในเชิงอุดมคติ (Lindblom, 1959) เมื่อนำมาใช้กับนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ กรอบนี้ช่วยอธิบายลักษณะการปรับอัตราที่เกิดแบบค่อยเป็นค่อยไปและ/หรือใช้การแบ่งอัตราตามพื้นที่ เพื่อจำกัดแรงกระแทกต่อผู้ประกอบการและการจ้างงาน โดยเฉพาะในภาคธุรกิจที่ใช้แรงงานเข้มข้น

ประการที่สอง **แนวคิด Participatory/Tripartite Governance** เน้นว่าการกำกับดูแลนโยบายที่มีความขัดแย้งเชิงผลประโยชน์สูงควรเปิดพื้นที่ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย ภายใต้กติกาที่ชัดเจน โปร่งใส และรับผิดรับชอบ (Ansell & Gash, 2008) ในกรณีค่าแรงขั้นต่ำ “กลไกไตรภาคี” ที่ประกอบด้วยตัวแทนรัฐ นายจ้าง และแรงงาน จึงเป็นโครงสร้างสำคัญในการสร้างความชอบธรรมและ

จัดการความขัดแย้ง โดยสอดคล้องกับหลักการของ ILO ที่ให้ความสำคัญกับกระบวนการกำหนดอัตราที่มีส่วนร่วมและคำนึงถึงบริบทเศรษฐกิจ–สังคมอย่างรอบด้าน (ILO, 1970; ILO, 2016)

ประการที่สาม **แนวคิด Public Choice** อธิบายว่าการตัดสินใจเชิงนโยบายมิได้เกิดจากเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะเพียงอย่างเดียว หากแต่เป็นผลของแรงจูงใจและการคำนวณต้นทุน–ผลประโยชน์ของผู้เล่นในระบบ (เช่น นักการเมือง ข้าราชการ กลุ่มผลประโยชน์) ภายใต้กติกาและข้อจำกัดที่มีอยู่ (Buchanan & Tullock, 1962) เมื่อนำมาอธิบายนโยบายค่าแรงขั้นต่ำ กรอบนี้ทำให้เห็นพลวัตการต่อรองระหว่างฝ่ายแรงงานที่มุ่งให้ค่าจ้างสอดคล้องค่าครองชีพ กับฝ่ายนายจ้างที่กังวลต้นทุนและความสามารถในการแข่งขัน โดยข้อยุติมักออกมาเป็น “การประนีประนอม” เพื่อให้ยอมรับร่วมกันได้ นอกจากนี้ Public Choice ยังเปิดพื้นที่ให้วิเคราะห์ “บทบาทของฝ่ายการเมือง” เมื่อค่าแรงขั้นต่ำถูกยกระดับเป็นวาระสาธารณะหรือถูกใช้เป็นนโยบายหาเสียง ซึ่งมีผลต่อจังหวะเวลาและกรอบการตัดสินใจเชิงนโยบายตามบริบท (Buchanan & Tullock, 1962)

ประการที่สี่ **แนวคิด Evidence-Based Policy** เน้นการใช้ข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ที่น่าเชื่อถือมาเป็นฐานประกอบการตัดสินใจ เพื่อลดอคติ เพิ่มความโปร่งใส และยกระดับความน่าเชื่อถือของนโยบาย (Head, 2008) สำหรับค่าแรงขั้นต่ำ แนวทางสากลเสนอให้พิจารณาปัจจัยสำคัญ เช่น ความต้องการของแรงงานและครอบครัว ค่าครองชีพ ระดับค่าจ้างโดยทั่วไป ผลิตภาพแรงงาน และสภาพเศรษฐกิจและการจ้างงาน (ILO, 1970; ILO, 2016) กรอบนี้จึงช่วยให้ตรวจสอบได้ว่า “หลักฐานชุดใด” ถูกใช้เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ และมีข้อจำกัดใดในการใช้ข้อมูลจริง เช่น ความทันเวลา ความแตกต่างรายพื้นที่ และการตีความข้อมูลในเวทีไตรภาคี

ทั้งนี้ บทความกำหนด “เงื่อนไขเชิงโครงสร้าง” ที่ต้องพิจารณาควบคู่กับกรอบทฤษฎี ได้แก่ สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่มีจำนวนมาก ทำให้ผลของค่าแรงขั้นต่ำส่งผลโดยตรงต่อแรงงานในระบบเป็นหลัก ขณะที่แรงงานนอกระบบได้รับผลทางอ้อมมากกว่า (World Bank, 2020) โดยในเนื้อหาที่ใช้ Benchmark ได้ระบุความสำคัญของแรงงานนอกระบบและแรงงานข้ามชาติไว้ชัดเจนว่าไทยมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบสูงและพึ่งพาแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ดังนั้น ในบทความนี้จึงถือว่า “แรงงานนอกระบบ” เป็น ข้อจำกัดด้านความครอบคลุมของนโยบาย และเป็นผลกระทบทางอ้อม มากกว่ากลุ่มเป้าหมายโดยตรงของมาตรการค่าแรงขั้นต่ำ

เพื่อทำให้กรอบทฤษฎีทั้ง 4 ชุด “นำไปใช้วิเคราะห์ได้จริง” ส่วนถัดไปจึงสังเคราะห์เป็นกรอบการวิเคราะห์เชิงกลไกและเชิงคำถาม เพื่อใช้ทบทวนพัฒนาการนโยบายค่าแรงขั้นต่ำของไทยและใช้ Benchmark มาเลเซียอย่างเป็นระบบต่อไป

ประเทศมาเลเซีย : Benchmarking ในเรื่องการกำหนดและการบริหารนโยบาย “ค่าแรงขั้นต่ำ”

การนำ “มาเลเซีย” มาเป็นกรณี Benchmark ในบทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อเปรียบเทียบเชิงสถาบันและเชิงนโยบาย โดยเน้น “กติกา กระบวนการ และกลไกการบริหาร” มากกว่าการเทียบตัวเลขอัตราค่าแรงเพียงอย่างเดียว เนื่องจากการออกแบบระบบกำหนดค่าแรงขั้นต่ำมีผลต่อความต่อเนื่อง

ความคาดการณ์ได้ และระดับการปฏิบัติตามของนโยบายในทางปฏิบัติ (ILO, 2016; World Bank, 2020) มาเลเซียมีความเหมาะสมในฐานะกรณีเปรียบเทียบกับไทย เพราะมีความใกล้เคียงด้านโครงสร้างเศรษฐกิจและตลาดแรงงานหลายประการ และใช้กลไกเชิงสถาบันที่มีองค์ประกอบคล้ายกัน แต่มีความต่างบางด้านที่ทำให้สกัด “บทเรียนเชิงระบบ” ได้ชัดขึ้น

ประการแรก ทั้งไทยและมาเลเซียต่างมีกฎหมายระดับชาติเป็นกรอบกำหนดและบังคับใช้นโยบายค่าแรงขั้นต่ำ โดยไทยอาศัยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกลไกคณะกรรมการค่าจ้าง ขณะที่มาเลเซียมีกฎหมายเฉพาะด้าน คือ National Wages Consultative Council Act 2011 ซึ่งกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และขั้นตอนการกำหนดอัตราอย่างเป็นระบบ (Government of Malaysia, 2011)

ประการที่สอง ทั้งสองประเทศใช้โครงสร้างการตัดสินใจแบบไตรภาคี ซึ่งมีรัฐ นายจ้าง และแรงงานร่วมพิจารณาเพื่อสร้างความสมดุลของผลประโยชน์และเพิ่มความชอบธรรมเชิงกระบวนการ (ILO, 2016)

ประการที่สาม ปัจจัยที่ใช้ประกอบการพิจารณากำหนดอัตรามีความคล้ายกัน โดยอ้างอิงค่าครองชีพ ผลิตภาพแรงงาน ความสามารถในการจ่ายของนายจ้าง และสภาพเศรษฐกิจ/การจ้างงาน เพื่อให้การปรับค่าจ้างมีเหตุผลเชิงเศรษฐกิจและสอดคล้องกับบริบทจริง (ILO, 1970; ILO, 2016) ประการที่สี่ รูปแบบการปรับอัตราเป็นลักษณะ “การพิจารณาเป็นรอบ” โดยมาเลเซียมีกรอบการทบทวนเป็นรอบที่ชัดกว่า ขณะที่ไทยในทางปฏิบัติมีความยืดหยุ่นตามบริบทมากกว่า ส่งผลต่อความคาดการณ์ได้ของระบบและการวางแผนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ยิ่งไปกว่านั้น บริบทตลาดแรงงานของสองประเทศยังมีความคล้ายคลึงในประเด็นเชิงโครงสร้างที่สำคัญต่อประสิทธิผลของค่าแรงขั้นต่ำ ได้แก่ 1) สัดส่วนแรงงานนอกระบบที่สูง และ 2) การพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในภาคเศรษฐกิจบางประเภท ในเนื้อหาที่ใช้ Benchmark ระบุว่าไทยมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบสูงและมาเลเซียก็มีแรงงานนอกระบบในสัดส่วนมากเช่นกัน ขณะเดียวกัน ทั้งสองประเทศพึ่งพาแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก โดยไทยมีแรงงานต่างด้าวรวมกว่า 3 ล้านคน และมาเลเซียมีแรงงานต่างด้าวประมาณ 2–2.2 ล้านคน ประเด็นนี้มีนัยต่อการ Benchmark เพราะทำให้การประเมินความเป็นธรรมและประสิทธิผลของค่าแรงขั้นต่ำต้องมองถึง “การบังคับใช้ที่ครอบคลุม” และ “การเข้าถึงกลไกคุ้มครอง” ของแรงงานกลุ่มเปราะบางด้วย ไม่ใช่เพียงการมีอัตราตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี มาเลเซียมีจุดเด่นบางประการที่สามารถเป็นบทเรียนให้ไทยได้ชัดเจน โดยเฉพาะ 1) การมีกฎหมายเฉพาะด้านและโครงสร้างการบริหารที่กำหนดบทบาท/กระบวนการไว้อย่างเป็นระบบผ่าน National Wages Consultative Council Act 2011 (Act 732) (JTKSM, 2011) 2) การกำหนดกรอบการทบทวนอัตราที่มีความแน่นอนมากขึ้น (เช่น หลักการทบทวนอย่างน้อยทุก 2 ปีตามกรอบกฎหมาย) ซึ่งช่วยเพิ่มความคาดการณ์ได้ของระบบ (JTKSM, 2011; ILO, 2016) 3) การให้ความสำคัญกับฐานข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจเพื่อประกอบการตัดสินใจ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางสากลที่เน้นการกำหนดค่าแรงขั้นต่ำบนฐานหลักฐานด้านค่าครองชีพ ผลิตภาพ และเงื่อนไขเศรษฐกิจ–การจ้างงาน (ILO, 2016; World Bank, 2020) และ 4) การสื่อสารนโยบายและแนวทางการบังคับใช้ที่ชัดเจน โดยตัวอย่างเช่นการกำหนด

รายละเอียดและช่วงเวลาการมีผลบังคับใช้ใน Minimum Wages Order 2024 ที่ช่วยให้ผู้ประกอบการและแรงงานเตรียมตัวและปฏิบัติตามได้ดีขึ้น (Skrine, 2024)

เพื่อให้เห็นภาพการเปรียบเทียบเชิงสถาบันและเชิงนโยบายอย่างชัดเจน บทความจึงสรุปประเด็นสำคัญระหว่างไทยและมาเลเซียในตารางที่ 2 ก่อนนำไปสกัดเป็นบทเรียนและข้อเสนอเชิงนโยบายในหัวข้อถัดไป

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบนโยบายค่าแรงขั้นต่ำไทย–มาเลเซีย (เชิงสถาบันและเชิงนโยบาย)

ประเด็นเปรียบเทียบ	ไทย	มาเลเซีย
1) ฐานกฎหมาย	พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกลไกคณะกรรมการค่าจ้าง	กฎหมายเฉพาะ National Wages Consultative Council Act 2011 (Act 732)
2) องค์กร/กลไกกำหนดอัตรา	คณะกรรมการค่าจ้าง (แนวทางไตรภาคี)	National Wages Consultative Council (แนวทางไตรภาคีตามกฎหมายเฉพาะ)
3) รอบทบทวนอัตรา	มีลักษณะยืดหยุ่นตามบริบท (ความคาดการณ์ได้ไม่สม่ำเสมอในบางช่วง)	กำหนดให้ทบทวนอย่างน้อยทุก 2 ปีตามกรอบ Act 732
4) โครงสร้างอัตรา/ความแตกต่างรายพื้นที่	หลายอัตราตามจังหวัด/พื้นที่ (สะท้อนค่าครองชีพ แต่เกิดความต่างรายพื้นที่สูง)	มีแนวโน้มใช้อัตราที่ใกล้เคียงกันทั่วประเทศ (ลดความต่างรายพื้นที่)
5) ฐานข้อมูล/หลักฐานประกอบ	ใช้ข้อมูลจากหลายหน่วยงาน แต่การสื่อสารเหตุผลประกอบอัตราต่อสาธารณะอาจไม่สม่ำเสมอ	มีระบบรวบรวม/วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการกำหนดอัตราอย่างเป็นระบบมากกว่า
6) การจัดการช่วงเปลี่ยนผ่าน	ปรับอัตราแล้วประกาศใช้ตามกำหนดเวลา (การช่วยเหลือผู้ประกอบการขึ้นกับมาตรการแต่ละช่วง)	มีการกำหนดแนวทาง/คู่มือและการกำหนดช่วงบังคับใช้ตามคำสั่งขั้นต่ำบางฉบับ
7) ความครอบคลุมเชิงโครงสร้าง	ได้ผลโดยตรงกับแรงงานในระบบเป็นหลัก; แรงงานนอกระบบจำนวนมากได้ผลทางอ้อม/เป็นข้อจำกัด	เผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างคล้ายกัน (สัดส่วนแรงงานนอกระบบยังสูง)
8) มิติแรงงานข้ามชาติและความเป็นธรรมของการบังคับใช้	ไทยพึ่งพาแรงงานต่างด้าวรวมกว่า 3 ล้านคน จึงต้องเน้นการบังคับใช้ที่ครอบคลุมและเข้าถึงสิทธิ	มีแรงงานต่างด้าวระดับ 2–2.2 ล้านคน ประเด็นการกำกับดูแลและการเข้าถึงสิทธิยังสำคัญ

จากตารางที่ 1 จะเห็นว่า “บทเรียนเชิงสถาบัน” ที่เด่นสำหรับไทย คือการเพิ่มความคาดการณ์ได้ของระบบ (ผ่านรอบทบทวนที่ชัดเจน) การยกระดับการใช้หลักฐานและการสื่อสารเหตุผลประกอบอัตรา

รวมถึงการออกแบบช่วงเปลี่ยนผ่านให้ลดแรงกระแทกต่อผู้ประกอบการ ทั้งหมดนี้เป็นฐานให้พัฒนาเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในหัวข้อถัดไป

การพัฒนานโยบาย “ค่าแรงขั้นต่ำ” เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานในประเทศไทย

การยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานด้วยนโยบายค่าแรงขั้นต่ำจำเป็นต้องดำเนินไปภายใต้เป้าหมายคู่ คือ 1) การคุ้มครองแรงงานให้มีมาตรฐานรายได้ขั้นต่ำที่สอดคล้องกับค่าครองชีพ และ 2) การคงเสถียรภาพเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจ โดยเฉพาะ SMEs และอุตสาหกรรมใช้แรงงานเข้มข้น (ILO, 2016; World Bank, 2020) เมื่อเชื่อมกับกรอบทฤษฎี 4 ชุดและบทเรียนจากมาเลเซีย แนวทางพัฒนานโยบายของไทยควรมุ่งเสริม “กติกา กระบวนการ และฐานข้อมูล” เพื่อให้ผลลัพธ์เชิงคุณภาพชีวิตเกิดขึ้นจริงและลดความผันผวนทางการเมือง–เศรษฐกิจที่กระทบความคาดการณ์ได้ของระบบ

ประการแรก ไทยควรกำหนด “รอบทบทวนค่าแรงขั้นต่ำที่แน่นอนและโปร่งใส” พร้อมการสื่อสารล่วงหน้า เพื่อเพิ่มความคาดการณ์ได้ของระบบและยกระดับคุณภาพการมีส่วนร่วมในเวทีไตรภาคี แนวทางนี้สอดคล้องกับ Evidence-Based Policy และ Participatory/Tripartite Governance เพราะทำให้การหารือสามารถตั้งอยู่บนฐานข้อมูลร่วม ลดความคลุมเครือของเหตุผลประกอบอัตรา และช่วยให้ผู้ประกอบการวางแผนปรับตัวได้ (Head, 2008; Ansell & Gash, 2008)

ประการที่สอง ไทยควรพัฒนา “การเชื่อมโยงค่าจ้างกับผลิตภาพ” แบบค่อยเป็นค่อยไป (Incremental) โดยเริ่มจากการกำหนดตัวชี้วัดผลิตภาพรายสาขา/รายพื้นที่ที่ใช้ประกอบการทบทวนอัตรา เพื่อให้การปรับค่าแรงไม่ถูกมองเป็นเพียงภาระต้นทุน แต่เป็นกลไกจูงใจให้เกิดการลงทุนเพิ่มประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของ ILO ที่ให้คำนึงถึงผลิตภาพและเงื่อนไขเศรษฐกิจ/การจ้างงานควบคู่กับค่าครองชีพ (ILO, 1970; ILO, 2016) และยังสอดรับกับกรอบ Incrementalism ที่เสนอให้ปรับจากฐานเดิมอย่างระมัดระวังเพื่อลดความเสี่ยงเชิงนโยบาย (Lindblom, 1959)

ประการที่สาม ไทยควรทบทวนโครงสร้างอัตรา “รายจังหวัด” ให้ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ โดยพิจารณาแนวทางการจัดกลุ่มเป็นโซน/ภูมิภาค หรือกำหนดช่วงความต่างที่เหมาะสม เพื่อลดแรงจูงใจการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ผิดสมดุลและลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ในขณะที่ยังคงใช้ข้อมูลค่าครองชีพและศักยภาพเศรษฐกิจรายพื้นที่ประกอบการตัดสินใจ (ILO, 2016; World Bank, 2020)

ประการที่สี่ ไทยควรยกระดับระบบข้อมูลและการสื่อสารสาธารณะให้เข้มแข็งขึ้น โดยจัดทำ “ชุดข้อมูลมาตรฐาน” ที่ใช้ในการกำหนดอัตรา (เช่น ค่าครองชีพ ผลิตภาพ การจ้างงาน) พร้อมเผยแพร่เหตุผลประกอบอัตราอย่างเป็นระบบ เพื่อเสริมความชอบธรรมและลดความขัดแย้งเชิงการรับรู้ (Perception Gap) ระหว่างฝ่ายแรงงานและนายจ้าง อันเป็นการเสริมทั้ง Evidence-Based Policy และคุณภาพของเวทีไตรภาคี (Head, 2008; ILO, 2016)

ประการที่ห้า ในมิติความเป็นธรรมและความครอบคลุม ไทยจำเป็นต้องชี้กรอบบทความให้ชัดว่าค่าแรงขั้นต่ำส่งผลโดยตรงต่อ “แรงงานในระบบ” เป็นหลัก ขณะที่แรงงานนอกระบบจำนวนมากได้รับผลทางอ้อม ดังนั้น หากต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน “ในภาพรวมประเทศ” ต้องมีมาตรการคู่ขนาน (เช่น การคุ้มครองทางสังคม การเข้าถึงสิทธิ/ข้อมูล การลดภาระค่าครองชีพ) ควบคู่กับการปรับค่าแรงขั้นต่ำ

นอกจากนี้ ในบริบทที่ไทยพึ่งพาแรงงานข้ามชาติในระดับสูง การทำให้นโยบายมีผลจริงยังต้องเน้นการบังคับใช้ที่เท่าเทียม การเข้าถึงข้อมูลสิทธิ และการเข้าถึงกลไกร้องเรียน/คุ้มครอง เพื่อให้ค่าแรงขั้นต่ำทำหน้าที่เป็น “เส้นคุ้มครองรายได้” อย่างมีประสิทธิผลต่อแรงงานกลุ่มเปราะบาง

กล่าวโดยสรุป บทเรียนจากมาเลเซียช่วยชี้ว่า การยกระดับประสิทธิผลของค่าแรงขั้นต่ำไม่ได้ขึ้นกับตัวเลขอัตราเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นกับ “การออกแบบระบบ” ได้แก่ รอบทบทวนที่คาดการณ์ได้ การใช้หลักฐานเชิงประจักษ์และการสื่อสารที่โปร่งใส และการจัดการช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับไทยภายใต้กรอบ Incrementalism, Participatory/Tripartite Governance, Public Choice และ Evidence-Based Policy เพื่อเพิ่มความชอบธรรม ลดความผันผวน และทำให้ผลลัพธ์ด้านคุณภาพชีวิตแรงงานเกิดขึ้นได้จริงมากขึ้น

บทสรุป

บทความนี้วิเคราะห์การพัฒนานโยบาย “ค่าแรงขั้นต่ำ” ของประเทศไทยในฐานะเครื่องมือเชิงนโยบายสาธารณะเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน โดยยืนยันว่า “ค่าแรงขั้นต่ำ” ไม่ได้เป็นเพียงการกำหนดตัวเลขค่าจ้าง แต่เป็นผลลัพธ์ของกระบวนการเชิงสถาบันที่ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองแรงงานกับความสามารถในการแข่งขันของภาคธุรกิจภายใต้เงื่อนไขเศรษฐกิจและการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลง (ILO, 1970; ILO, 2016; World Bank, 2020) การทบทวนนโยบายไทยช่วงปี พ.ศ. 2566–2568 สะท้อนการกำหนดอัตราผ่านกลไกไตรภาคี การปรับอัตราแบบค่อยเป็นค่อยไปและจำแนกตามพื้นที่ และความพยายามประคองรายได้จริงของแรงงานท่ามกลางค่าครองชีพที่เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกันยังปรากฏความท้าทายด้านความคาดการณ์ได้ของรอบทบทวนและความตึงเครียดเชิงผลประโยชน์ระหว่างแรงงานกับนายจ้าง โดยเฉพาะในภาคธุรกิจที่ใช้แรงงานเข้มข้นและ SMEs (ILO, 2016; World Bank, 2020)

เมื่อเชื่อมกับกรอบทฤษฎี 4 ชุด บทความพบว่า (1) การปรับแบบค่อยเป็นค่อยไปและการใช้อัตราตามพื้นที่สะท้อนตรรกะ Incrementalism ในการจำกัดแรงกระแทกและจัดการความเสี่ยงเชิงนโยบาย (Lindblom, 1959) (2) กลไกไตรภาคีทำหน้าที่เพิ่มความชอบธรรม แต่ “คุณภาพกระบวนการ” ขึ้นกับความสมดุลของข้อมูลและความโปร่งใสของเหตุผลประกอบอัตรา (Ansell & Gash, 2008; ILO, 2016) (3) พลวัตการต่อรองและแรงจูงใจของผู้เล่น รวมถึงแรงกดดันทางการเมือง–สังคม ทำให้นโยบายค่าแรงขั้นต่ำมักลงเอยด้วยผลลัพธ์เชิงประนีประนอมตามกรอบ Public Choice (Buchanan & Tullock, 1962) และ (4) การตัดสินใจที่สอดคล้องหลักการสากลจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลค่าครองชีพ ผลิตภาพ และสภาพเศรษฐกิจ/การจ้างงานเป็นฐานอย่างแท้จริงตามแนวคิด Evidence-Based Policy (Head, 2008; ILO, 1970; ILO, 2016) โดยข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้ผลลัพธ์ด้านคุณภาพชีวิตเกิดขึ้นไม่เท่ากัน คือความครอบคลุมของนโยบาย เนื่องจากแรงงานนอกระบบมีสัดส่วนสูง ทำให้ผลของค่าแรงขั้นต่ำส่งผลโดยตรงต่อแรงงานในระบบเป็นหลัก ขณะที่แรงงานนอกระบบได้รับผลทางอ้อมมากกว่า (ILO, 2016; World Bank, 2020)

ในส่วน Benchmarking มาเลเซีย บทความชี้ให้เห็นบทเรียนเชิงสถาบันที่สามารถนำไปปรับใช้ได้ โดยเฉพาะการมีกติกาการทบทวนขั้นต่ำที่ชัดเจนตามกฎหมาย และการออกแบบการบังคับใช้ที่ช่วยให้ระบบ

มีความคาดการณ์ได้และลดแรงกระแทกต่อผู้ประกอบการ ซึ่งสะท้อนว่า “ประสิทธิผลของค่าแรงขั้นต่ำ” ขึ้นกับการออกแบบระบบและการกำกับดูแล ไม่ใช่เพียงระดับตัวเลขอัตราเท่านั้น (ILO, 2016; World Bank, 2020)

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

เพื่อให้สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์และวัตถุประสงค์ของบทความ ข้อเสนอแนะจึงเสนอเป็น “ชุดมาตรการเชิงสถาบัน” ที่ทำให้ค่าแรงขั้นต่ำทำหน้าที่เป็นเครื่องมือยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานได้จริงภายใต้ข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขัน ดังนี้

1. กำหนดกรอบรอบทบทวนและประกาศล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ ควรกำหนดกรอบเวลาการทบทวนให้ชัดขึ้นและสื่อสารล่วงหน้า เพื่อลดความไม่แน่นอนของแรงงานและนายจ้าง โดยเฉพาะ SMEs และทำให้เวทีไตรภาคีเตรียมข้อมูล/ข้อเสนอได้อย่างมีคุณภาพ ส่งผลให้การตัดสินใจมีความต่อเนื่องและยอมรับได้มากขึ้น (ILO, 2016; World Bank, 2020)

2. ใช้การบังคับใช้แบบเป็นระยะเมื่อปรับขึ้นกระทบกว้าง หากการปรับอัตรามีผลกระทบสูง ควรพิจารณาการบังคับใช้แบบเป็นระยะตามขนาดกิจการ/บางภาคส่วน/ช่วงเวลา เพื่อลดแรงต้าน เพิ่ม compliance และจำกัดผลลบต่อการจ้างงานในระยะสั้น ขณะเดียวกันยังรักษาเป้าหมายการยกระดับรายได้ขั้นต่ำ (World Bank, 2020)

3. เชื่อมโยงค่าจ้างกับผลิตภาพแบบค่อยเป็นค่อยไป ควรพัฒนาตัวชี้วัดผลิตภาพรายสาขา/รายพื้นที่และใช้ประกอบการทบทวนอัตรา เพื่อให้การปรับค่าแรงมีเหตุผลเชิงเศรษฐกิจ ลดข้อโต้แย้งเชิงต้นทุน และสนับสนุนการยกระดับทักษะ/ประสิทธิภาพการผลิตควบคู่กับการขึ้นค่าแรง (ILO, 1970; ILO, 2016)

4. จำกัดช่วงความต่างของอัตราโดยยังสะท้อนค่าครองชีพ ควรพิจารณาปรับโครงสร้างอัตราให้ลดความต่างระหว่างพื้นที่ (เช่น โซน/ภูมิภาค หรือกำหนดเพดานช่วงต่าง) เพื่อเพิ่มเสถียรภาพตลาดแรงงาน ลดแรงจูงใจย้ายถิ่นที่ผิดสมดุล และลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ โดยยังคงใช้หลักฐานค่าครองชีพรองรับ (ILO, 2016; World Bank, 2020)

5. ยกระดับระบบข้อมูลและเหตุผลประกอบอัตราให้เป็น evidence-based ควรจัดทำชุดข้อมูลมาตรฐาน (ค่าครองชีพ ผลิตภาพ การจ้างงาน) และเผยแพร่เหตุผลประกอบอัตราอย่างเป็นระบบ เพื่อเพิ่มความชอบธรรม ลดความขัดแย้งเชิงการรับรู้ และทำให้เวทีไตรภาคีถกเถียงบนฐานข้อมูลร่วมกันได้มากขึ้น (Head, 2008; ILO, 2016)

6. มาตรการคู่ขนานสำหรับแรงงานนอกระบบ เนื่องจากแรงงานนอกระบบเป็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของนโยบายค่าแรงขั้นต่ำโดยตรง จึงควรมีมาตรการเสริมด้านการคุ้มครองทางสังคมและการเข้าถึงข้อมูลสิทธิ เพื่อลดช่องว่างความคุ้มครองและทำให้การยกระดับคุณภาพชีวิตเกิดในภาพรวม ไม่กระจุกเฉพาะแรงงานในระบบ (ILO, 2016; World Bank, 2020)

7. ให้ความสำคัญกับแรงงานข้ามชาติและกลุ่มเปราะบาง ควรยกระดับการบังคับใช้ให้เท่าเทียม เพิ่มการเข้าถึงข้อมูลสิทธิและกลไกร้องเรียน/คุ้มครอง (เช่น ช่องทางหลายภาษา) เพื่อให้ค่าแรงขั้นต่ำเป็น “เส้นคุ้มครองรายได้ขั้นต่ำ” ที่เกิดผลจริงต่อแรงงานกลุ่มเปราะบาง (ILO, 2016)

ข้อเสนอแนะทั้งหมดมุ่งพัฒนา “ระบบ” มากกว่าการเน้นเพิ่มอัตราเพียงด้านเดียว ผ่านการทำให้กติกาทบทวนคาดการณ์ได้ การตัดสินใจโปร่งใสอิงหลักฐาน การจัดการช่วงเปลี่ยนผ่าน และการลดข้อจำกัดด้านความครอบคลุม เพื่อให้ค่าแรงขั้นต่ำทำหน้าที่เป็นเครื่องมือยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานไทยได้อย่างมีประสิทธิผลและยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2567). *พัฒนาการนโยบายค่าแรงขั้นต่ำของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน. (2566). *รายงานการพิจารณาปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ*. (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงาน

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 12). (2566, 8 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 140 ตอนพิเศษ 315 ง. น.1-5.

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 13). (2567, 24 ธันวาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 141 ตอนพิเศษ 284 ง. น. 1–4.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2566). *การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2566*. สืบค้นเมื่อ 22 กุมภาพันธ์ 2569, จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2023/20231218155504_43190.pdf

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.

Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). T*he calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press

Freeman, R. B. (1996). “The Minimum Wage as a Redistributive Tool.” *The Economic Journal*, 106(436), 639–649.

Government of Malaysia. (2011). *National Wages Consultative Council Act 2011*. Act 732.

Head, B. W. (2008). Three lenses of evidence-based policy. *Australian Journal of Public Administration*, 67(1), 1–11.

International Labour Organization (ILO). (1928). *Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928 (No. 26)*. Geneva: ILO.

International Labour Organization (ILO). (1970). *Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131)*. Geneva: ILO.

International Labour Organization. (2016). *Minimum wage policy guide*. Retrieved 10 August 2025, from https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/lang--en/index.htm

Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia. (2011). *National Wages Consultative Council Act 2011 (Act 732)*. Retrieved 28 February 2026, from https://jtksm.mohr.gov.my/sites/default/files/2023-03/3.%20National%20Wages%20Consultative%20Council%20Act%202011.pdf

Lindblom, C. E. (1959). The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19(2), 79–88.

Neumark, D., & Wascher, W. (2008). *Minimum Wages*. Cambridge, MA: MIT Press.

OECD. (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Paris: OECD Publishing.

Skrine. (2024). *Minimum Wages Order 2024 gazetted*. Retrieved 28 February 2026, from https://www.skrine.com/insights/alerts/december-2024/minimum-wages-order-2024-gazetted

Stigler, G. J. (1946). The economics of minimum wage legislation. *American Economic Review, 36*(3), 358–365

United Nations Network on Migration. (2024). *Thailand migration report 2024*. Retrieved 22 February 2026, from https://thailand.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1371/files/documents/2024-12/thailand-migration-report-2024.pdf

World Bank. (2016). *Thailand economic monitor: Aging society and economy.* Bangkok: World Bank.

World Bank. (2020). *Balancing Protection and Productivity : Minimum Wages in Developing Countries.* Washington, DC: World Bank.