

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความสำคัญของเรื่องที่ศึกษา

การเจริญเติบโตของสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันของไทย เป็นผลสืบเนื่องมาจากการวางรากฐานการพัฒนาประเทศ เมื่อ 46 ปีที่แล้ว ที่ได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยใช้ชื่อว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1” กำหนดแผนในการพัฒนาในช่วงปี พ.ศ. 2504 – 2509 จากนั้นก็ได้มีการใช้แผนพัฒนาฯ มาอย่างต่อเนื่องโดยในฉบับที่ 2 เป็นต้นมา ใช้ชื่อว่า “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่...” และในปัจจุบันอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (ปี พ.ศ. 2550 – 2554) โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดทิศทางพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมให้เติบโตและพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสม

โครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทยนับตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในภาคการผลิตที่สำคัญ คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ โดยสัดส่วนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และสัดส่วนในการผลิตของภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งแสดงว่าภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยลดลง ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการมีความสำคัญมากขึ้น ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงในภาคเศรษฐกิจดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากแรงงานเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิต (Factors of Production) ที่ช่วยให้เกิดผลผลิตในภาคเศรษฐกิจ โดย ปี พ.ศ. 2530 มีสัดส่วนผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 59.7 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 13.9 และภาคบริการ ร้อยละ 26.4 และในปี พ.ศ. 2550 ผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 39.4 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 22.0 และภาคบริการ ร้อยละ 38.6 แสดงให้เห็นว่าช่วง 20 ปีที่ผ่านมาสัดส่วนผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรมลดลง ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและบริการเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน

ภาคเกษตรกรรมมีความสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจลดลง โดยเฉพาะในเชิงโครงสร้างที่มีสัดส่วนผู้มีงานทำลดลง แต่เมื่อพิจารณาจำนวนผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรมยังมีจำนวนมากกว่าภาคอุตสาหกรรมและบริการ นอกจากนี้ภาคเกษตรกรรมถือเป็นอาชีพหลักของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทย และยังสามารถรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเมื่อเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอีกด้วย ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิถล่ม

ชายหาดทางฝั่งทะเลอันดามัน เมื่อปี พ.ศ. 2547 ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับ 6 จังหวัดชายฝั่ง ได้แก่ จังหวัดระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ สตูล และจังหวัดตรัง เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาล ทำให้เกิดการปิดกิจการและการว่างงานขึ้น โดยเฉพาะในภาคการบริการด้านธุรกิจท่องเที่ยว แต่ปัญหาการว่างงานไม่รุนแรง เนื่องจากผู้ว่างงานส่วนหนึ่งเคลื่อนย้ายไปทำงานในภาคเกษตรกรรม

นอกจากความสำคัญที่มีผลกระทบในด้านการจ้างงานของภาคเศรษฐกิจหลักที่เกิดจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ได้กำหนดให้ “ร้อยละของผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม” (Employment by sector) คือ การมีงานทำในภาคเกษตร ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดตลาดแรงงาน (Key Indicators of the Labour Market, 4<sup>th</sup> Edition : KILM) จากทั้งหมด 20 ตัวชี้วัด โดยตัวชี้วัดตลาดแรงงานดังกล่าวเป็นตัวเลขที่แสดงให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน ให้รู้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางด้านแรงงานของประเทศเป็นอย่างไร และทำให้ทราบถึงปัญหาและสภาพทั่วไปในด้านแรงงาน เพื่อให้รัฐบาลสามารถนำข้อมูลตัวชี้วัดตลาดแรงงานไปใช้ประกอบการกำหนดนโยบายและวางแผนเพื่อแก้ปัญหาด้านแรงงาน รวมทั้งกำหนดแนวทางในการพัฒนาแรงงานของประเทศ ทั้งนี้กระทรวงแรงงานเห็นถึงความสำคัญของการจัดทำตัวชี้วัดตลาดแรงงาน จึงได้จัดตั้งคณะทำงานจัดทำข้อมูลตัวชี้วัดตลาดแรงงานที่สำคัญ (KILM) เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณารายการข้อมูลความเป็นไปได้ในการจัดเก็บข้อมูล นำข้อมูลมาวิเคราะห์ในเชิงลึกถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลตัวชี้วัดดังกล่าวมาใช้ในการเฝ้าระวังด้านแรงงานได้

จากความสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ส่งผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจหลัก ได้แก่ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ซึ่งมีบทบาทต่อการมีงานทำและการจ้างงานของประชาชนในประเทศ ซึ่งจำนวนผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจดังกล่าวยังเป็นตัวชี้วัดตลาดแรงงานที่สำคัญ (KILM) แต่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงานยังไม่มีการศึกษาในเรื่องผลจากการใช้แผนพัฒนาฯ ที่มีต่อการจ้างงาน ดังนั้น การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจหลัก จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้สามารถนำความรู้ที่ได้จากการศึกษามาเสนอแนวทางการกำหนดนโยบายหรือมาตรการที่จะมีผลกระทบต่อการทำงาน เพื่อให้ประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน หรือประชาชนที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงจากนโยบายของภาครัฐ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาผลจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-9 ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจหลัก คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 9 และผู้มีงานทำจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 โดยศึกษาการเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในภาคเกษตรกรรม ภาคการผลิต และภาคบริการในช่วงที่ใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-9

## 1.4 วิธีการศึกษา

ศึกษาจากข้อมูลสถิติ และเอกสาร โดยการวิเคราะห์วัตถุประสงค์ จุดมุ่งหมายหลัก ผลการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปัญหาอุปสรรคในการใช้แผนพัฒนาฯ ร่วมกับข้อมูลสัดส่วนการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจหลัก คือ ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ โดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงเป็นช่วงๆ ละ 10 ปี

## 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ได้ทราบการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบต่อการทำงานจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ เพื่อเสนอแนะผู้บริหารสำหรับกำหนดนโยบายการส่งเสริมการจ้างงาน

## 1.6 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

ภาคเศรษฐกิจหลัก หมายถึง ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ  
 อัตราผู้มีงานทำ หมายถึง ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการต่อจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด

อัตราผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรม มีความหมายครอบคลุม สัดส่วนผู้มีงานทำในอุตสาหกรรมเกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง

อัตราผู้มีงานทำในภาคอุตสาหกรรม มีความหมายในการศึกษาครั้งนี้ 2 กรณี

**กรณีที่ 1** ข้อมูลปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 มีความหมายครอบคลุมสัดส่วนผู้ปฏิบัติงานทำในอุตสาหกรรมการชุบแร่โลหะและอโลหะ อุตสาหกรรมหัตถกรรม อุตสาหกรรมก่อสร้าง ซ่อมและรีดออนทำลาย

**กรณีที่ 2** ข้อมูลปี พ.ศ. 2550 มีความหมายครอบคลุมสัดส่วนผู้ปฏิบัติงานในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ การผลิต การก่อสร้าง และสาธารณูปโภค

**สัดส่วนผู้ปฏิบัติงานในภาคบริการ** มีความหมายในการศึกษาครั้งนี้ 2 กรณี

**กรณีที่ 1** ข้อมูลปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 มีความหมายครอบคลุมสัดส่วนผู้ปฏิบัติงานในอุตสาหกรรมการสาธารณูปโภคและการสาธารณสุข พาณิชยกรรม การขนส่ง คลังสินค้า และการคมนาคม การบริการกิจการที่ระบุไม่แจ้งชัดหรือไม่ทราบ

**กรณีที่ 2** ข้อมูลปี พ.ศ. 2550 มีความหมายครอบคลุมสัดส่วน ผู้ปฏิบัติงานในอุตสาหกรรมการขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์ รถจักรยานยนต์ ของใช้ส่วนบุคคล และของใช้ในครัวเรือน โรงแรมและภัตตาคาร การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม การเป็นสื่อกลางทางการเงิน กิจการด้านอสังหาริมทรัพย์ การให้เช่าและกิจกรรมทางธุรกิจ การบริหารราชการ และการป้องกันประเทศรวมทั้งการประกันสังคมภาคบังคับ การศึกษา งานด้านสุขภาพ และงานสังคมสงเคราะห์ กิจกรรมด้านบริการชุมชน สังคมและการบริการส่วนบุคคล ถูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรต่างประเทศและสมาชิก

**ตัวชี้วัดตลาดแรงงาน** หมายถึง ตัวเลขที่อธิบายสถานการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน โดยอาจเป็นเลขจำนวนเต็ม ค่าเฉลี่ย หรือเป็นอัตราร้อยละในลักษณะสัดส่วน

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การนำเสนอผลการศึกษาในบทนี้ ประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- 2.1 ความหมายและการทำงานของตลาดแรงงาน
- 2.2 ตัวชี้วัดตลาดแรงงาน
- 2.3 ทฤษฎีการจ้างงานเต็มที่ (Full Employment)
- 2.4 ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงของประชากร (Theory of Demographic Transition)
- 2.5 ทฤษฎีการตอบโต้หลายทางของประชากร
- 2.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่น
- 2.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ความหมายและการทำงานของตลาดแรงงาน

##### 2.1.1 ความหมายของตลาดแรงงาน

จินตนา พรพิไลพรรณ และ อัญชลี ค້องคงคา (อ้างถึงใน พิมพ์ทิพย์, 2544 :5) ให้ความหมายของตลาดแรงงาน คือ แหล่งที่ก่อให้เกิดอุปสงค์และอุปทานแรงงาน โดยมีกลไกการทำงาน of ตลาดแรงงาน โดย สุมาลี ปิตยานนท์ (2535 : 32) อธิบายว่า การทำงานของตลาดแรงงาน เกิดจากอุปสงค์และอุปทานของแรงงานร่วมกันกำหนดอัตราค่าจ้าง และระดับการจ้างงาน ในตลาดแรงงานเพื่อสร้างให้เกิดดุลยภาพในตลาดแรงงาน

สุมาลี ปิตยานนท์ (2539 : 12 -15) อธิบายถึงลักษณะเฉพาะของตลาดแรงงาน ที่สำคัญมีความแตกต่างไปจากปัจจัยการผลิตหรือตลาดของสินค้าอื่น ๆ ดังนี้

1) ตลาดแรงงานมีความหลากหลาย (Multiplicity of Markets) โดยจำแนกได้จากระดับฝีมือและทักษะที่ต่างกัน เช่น ตลาดแรงงานสำหรับพนักงานบริการร้านอาหาร ตลาดแรงงานของแพทย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังสามารถจำแนกตามแหล่งที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ เช่น ตลาดในท้องถิ่น สำหรับแรงงานกรรมกรหรือเสมียน ตลาดระดับชาติของอาจารย์มหาวิทยาลัย นักธุรกิจ เป็นต้น

2) ตลาดแรงงานไม่มีศูนย์รวมในการจำหน่าย (No Central Clearing House) โดยในตลาดแรงงานเครือข่ายการสื่อสารยังพัฒนาได้ไม่คืบคั้น แต่ละสถานประกอบการจึงทำการคัดเลือกเพื่อจ้างคนงานจะมีลักษณะประหนึ่งเป็นตลาดแรงงานที่แยกออกต่างหาก ลักษณะเช่นนี้ ทำให้ต้นทุนในการแสวงหางานของคนงานเพิ่มสูงขึ้น และมีส่วนทำให้คนงานไม่ประสงค์

จะเปลี่ยนงานบ่อย ยกเว้นเมื่อได้รับความกดดัน หรือจำเป็น นอกจากนั้นลักษณะของตลาดแรงงานดังกล่าวยังมีส่วนทำให้ค่าจ้างและสภาพการจ้างงานของแต่ละสถานประกอบการแตกต่างกันได้ เป็นระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนาน

สำหรับสถาบันในตลาดแรงงาน เช่น สำนักจัดหางานของรัฐ สำนักจัดหางานของเอกชน หรือสหภาพแรงงาน (ในบางประเทศ) ซึ่งทำหน้าที่ในการจำหน่าย หรือแจกจ่ายแรงงานไปตามสถานที่ทำงานนั้น ผลการศึกษาวิจัยในหลายประเทศ ชี้ให้เห็นว่าแรงงานส่วนใหญ่จะใช้บริการของสถาบันเหล่านี้น้อยมาก ส่วนใหญ่ของแรงงานจะหางานทำโดยตนเอง หรือผ่านข้อมูลที่ได้จากเพื่อนฝูงญาติพี่น้อง

3) กำหนดมาตรฐานไม่ได้ (Not Standardized) ในตลาดแรงงาน การกำหนดมาตรฐานคนงานที่จะรับทำได้ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะในเรื่องของประสิทธิภาพ จากความแตกต่าง ในเรื่องของอายุ เพศ และเชื้อชาติ รวมทั้งยังมีความแตกต่างในเรื่องของความเฉลียวฉลาด ความขยันขันแข็ง ความแข็งแรง แรงจูงใจ ฯลฯ ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างในเรื่องของทุนมนุษย์ โดยเฉพาะระดับการศึกษา ประสบการณ์การทำงานและการฝึกอบรมทักษะต่างๆ ซึ่งจะต้องมีการลงทุนเพื่อผลลัพธ์ในวันข้างหน้า ทางฝ่ายนายจ้างก็เช่นเดียวกันจะมีการตัดสินใจลงทุนฝึกอบรมคนงานในสถานประกอบการเพื่อผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำงานของคนงานในภายภาคหน้า

4) ความต่อเนื่องของความสัมพันธ์ในการจ้างงาน (Continuity of Employment Relation) ในตลาดแรงงานเมื่อมีการจ้างงาน นายจ้างมักมีความคาดหวังที่จะให้ถูกจ้างอยู่กับตนนานๆ เนื่องจากทั้ง 2 ฝ่าย จะได้รับผลประโยชน์มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากฝ่ายนายจ้างมักต้องลงทุนในการฝึกอบรมฝีมือให้แก่คนงาน ซึ่งผลของการฝึกอบรมนี้จะทำให้ประสิทธิภาพของคนงานเพิ่มสูงขึ้นในระยะยาวหากคนงานลาออกไป การลงทุนดังกล่าวของนายจ้างก็จะสูญเปล่า นอกจากนั้นการลาออกของคนงานเดิม และการรับคนงานใหม่เข้ามายังกระทบการทำงานของกลุ่มด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของการปรับตัวเข้ากับคนงานเดิมในส่วนของลูกจ้างการทำงานในที่เดิมเป็นระยะเวลานาน นอกจากจะก่อให้เกิดความคุ้นเคยกับสภาพการทำงาน มีความมั่นใจและความมั่นคงในด้านสังคมกับเพื่อนฝูงในที่ทำงานแล้ว ผลประโยชน์ทางด้านสวัสดิการรวมทั้งค่าจ้างมักจะเพิ่มสูงมากตามระยะเวลาที่ทำงานด้วย ดังนั้น ฝ่ายแรงงานเองก็มีความประสงค์ที่จะให้การจ้างงานของตน ณ ที่ใดที่หนึ่งมีความต่อเนื่องยาวนานตลอดไป

5) อำนาจต่อรองของฝ่ายแรงงานคือยกว่าฝ่ายนายจ้าง โดยทั่วไปในตลาดแรงงาน อำนาจต่อรองของฝ่ายลูกจ้างจะคือยกว่าฝ่ายนายจ้าง โดยอำนาจในการต่อรองของคนงานจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างคือ

ก. ระดับความต้องการแรงงานในอนาคต ในช่วงธุรกิจเฟื่องฟู ความต้องการแรงงานมีมาก ความสามารถในการลาออกจากงานของคนงานจะมีสูง แต่ในช่วงที่ธุรกิจตกต่ำ ความสามารถในการลาออกจากงานจะต่ำ

ข. ระดับฝีมือและความสามารถของแรงงาน แรงงานในอาชีพที่ใช้ฝีมือน้อย และมีความสามารถปานกลางจะถูกทดแทนได้ง่ายถ้าออกไป แต่แรงงานที่มีทักษะฝีมือสูง หรือมีความสามารถสามารถในอาชีพนั้น ๆ จะมีอำนาจต่อรองกับนายจ้างในระดับสูงได้

### 2.1.2 การทำงานของตลาดแรงงาน (กองวิจัยตลาดแรงงาน, 2548 : 3-7 ,3-8)

ตลาดแรงงานจะมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงในเทคโนโลยี รสนิยมในการบริโภค การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งมีหน้าที่ทำให้แรงงานและตำแหน่งงานว่างมีความสอดคล้องกัน โดยการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงาน ให้ข่าวสารตลาดแรงงาน ศึกษาแนวโน้มความต้องการจ้างงาน เพื่อใช้ในการวางแผนและพัฒนา กำลังคนให้มีคุณภาพที่ดีขึ้น สอดคล้องกับงานที่จะต้องปฏิบัติ

#### กลไกตลาดแรงงาน

กลไกตลาดแรงงาน ทำหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างค่าจ้างในระบบเศรษฐกิจ ภายใต้อิทธิพลด้านการแข่งขัน ประกอบด้วย

- 1) อุปสงค์ของตลาดแรงงาน
- 2) อุปทานตลาดแรงงาน
- 3) คุณภาพในตลาดแรงงาน

อุปสงค์ของตลาดแรงงาน หมายถึง จำนวนแรงงานที่หน่วยผลิตทั้งหมดในตลาดแรงงานที่ต้องการจะจ้าง ณ อัตราค่าจ้างใดอัตราค่าจ้างหนึ่ง จะแสดงความสัมพันธ์ในเชิงกลับกันของอัตราค่าจ้างถ้าอัตราค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้นจำนวนแรงงานจะลดลง

#### ปัจจัยที่มีผลต่ออุปสงค์แรงงาน

ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปสงค์แรงงานไม่ได้ขึ้นอยู่กับอัตราค่าจ้างเพียงอย่างเดียว ยังมีปัจจัยอื่น ๆ เป็นตัวกำหนดอีกด้วย ดังนี้

- 1) อุปสงค์ในสินค้า อุปสงค์แรงงานจะมีลักษณะเป็นอุปสงค์สืบเนื่อง เมื่อความต้องการสินค้าเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้ผลิตต้องผลิตสินค้าเพิ่มขึ้นและต้องการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น
- 2) อัตราค่าจ้าง ค่าจ้างเป็นต้นทุนที่สำคัญส่วนหนึ่งของผู้ประกอบการ ถ้ากิจการใช้แรงงานมาก จะมีต้นทุนซึ่งเกิดจากค่าจ้างในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง แต่ถ้าเป็นกิจการประเภทใช้ทุนหรือเครื่องจักรสัดส่วนของการใช้แรงงานก็จะต่ำ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของระดับค่าจ้างจะมีผลกระทบต่อต้นทุนแรงงานของผู้ประกอบการ

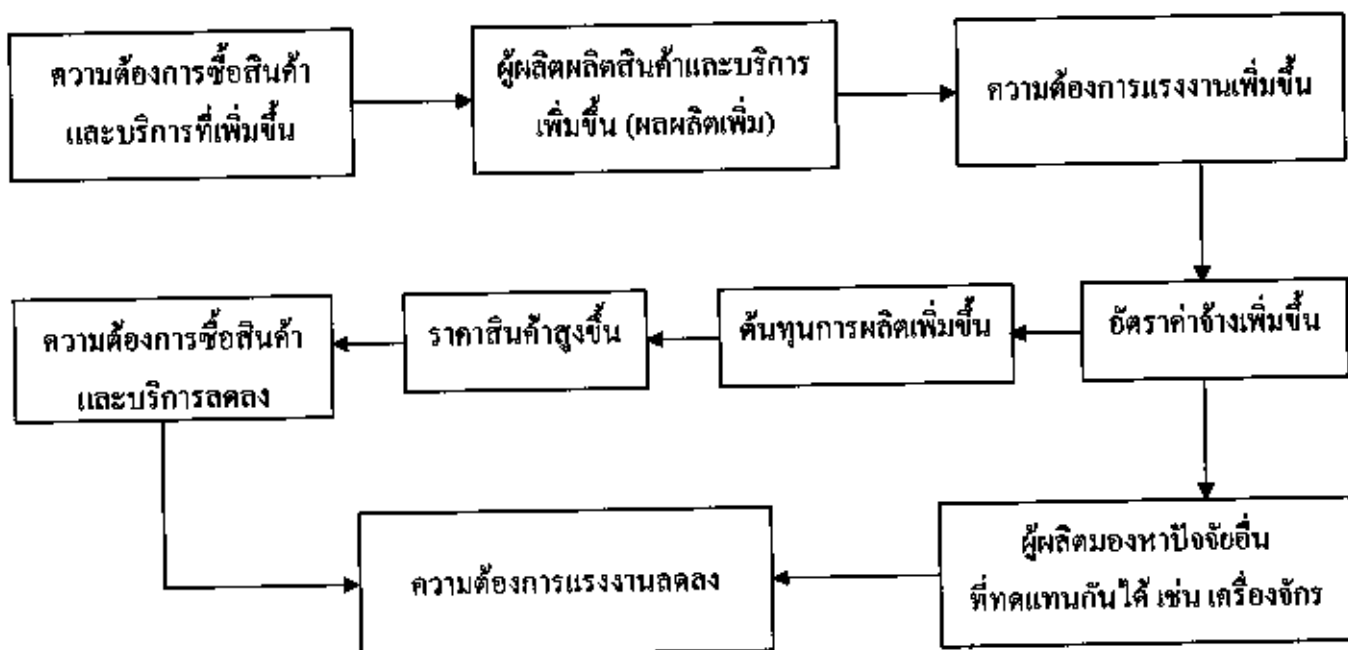
3) ผลผลิตภาพแรงงาน ผลผลิตภาพแรงงานเป็นปัจจัยที่สำคัญในการตัดสินใจของ นายจ้างว่าจะจ้างแรงงานหรือไม่ ถ้าหากแรงงานเป็นแรงงานที่ได้รับการฝึกอบรมในการทำงานอย่าง ต่อเนื่องและมีผลผลิตภาพในการทำงานจะทำให้อุปสงค์ของแรงงานเพิ่มขึ้น

4) ราคาของปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ซึ่งต้องเป็นปัจจัยที่ใช้ประกอบ หรือทดแทนกันได้ เช่น เครื่องจักร หากราคาของเครื่องจักรมีแนวโน้มต่ำลง หรืออัตราค่าจ้าง มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นผู้ประกอบการจะหันไปใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคนมากขึ้น ทำให้อุปสงค์ ของแรงงานลดลง

5) จำนวนผู้ประกอบการ ถ้าในธุรกิจมีจำนวนผู้ประกอบการเพิ่มขึ้นย่อม ส่งผลให้มีการใช้แรงงานมากขึ้น ทำให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้น

6) เทคโนโลยี การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในกระบวนการการผลิตจะ ส่งผลกระทบต่อตรงต่อการจ้างงาน อาจเป็นผลทำให้คนงานที่ไม่สามารถทำงานร่วมกับเทคโนโลยี ที่ทันสมัยต้องตกงานเนื่องจากสถานประกอบการลดปริมาณการจ้างแรงงานไร้ฝีมือ

#### แผนภาพที่ 1 ความต้องการแรงงาน



อุปทานของตลาดแรงงาน หมายถึง จำนวนแรงงานที่ประสงค์จะทำงานและพร้อมที่จะเสนอขายแรงงานให้แก่ นายจ้าง ณ อัตราค่าจ้างต่างๆ กันในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งจะแสดงความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามกับอัตราค่าจ้าง ทุกคนจะเลือกทำอาชีพที่ให้ผลตอบแทนสูงสุด

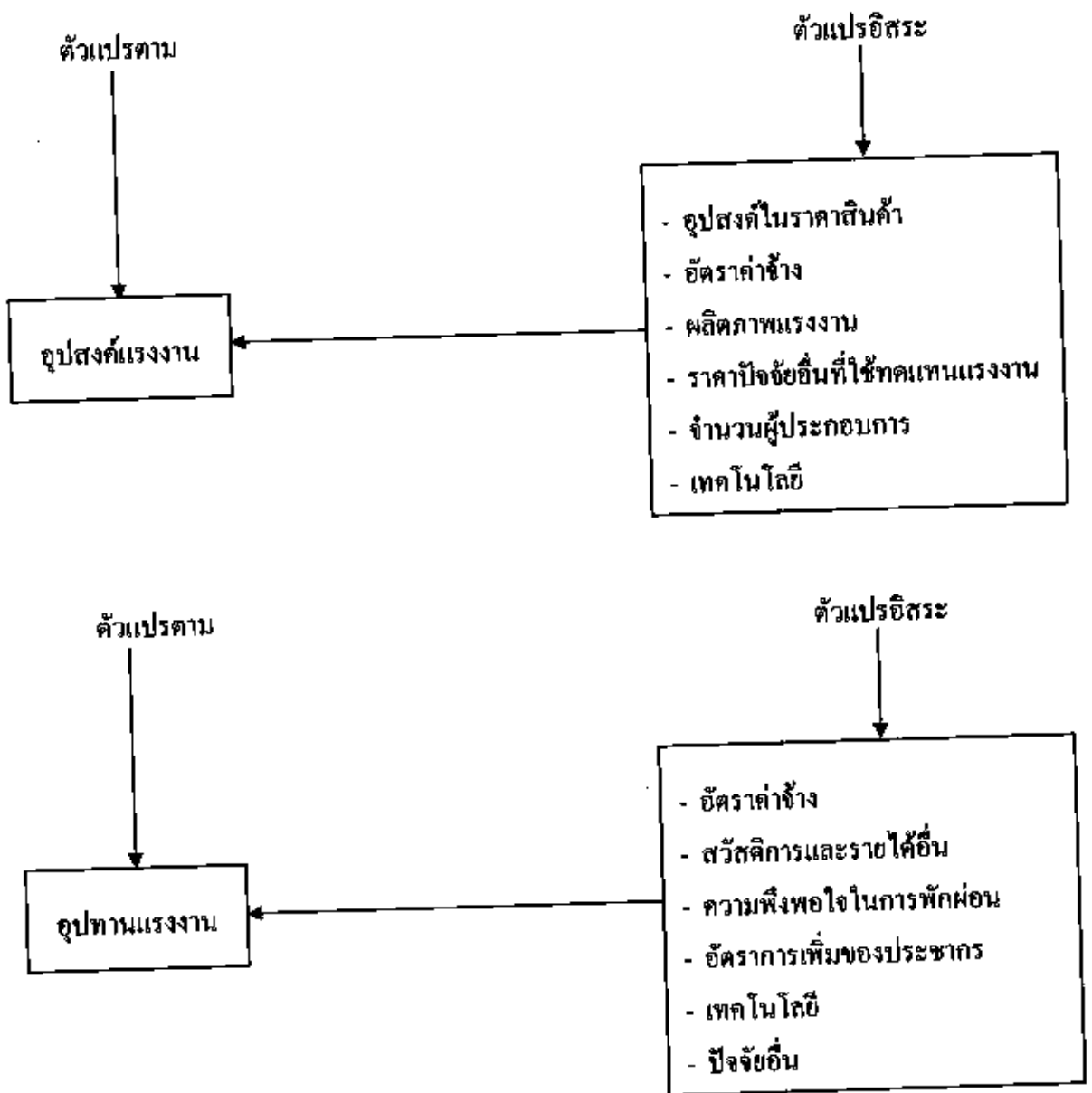


### ปัจจัยที่มีผลต่ออุปทานแรงงาน

อุปทานแรงงานจะมากขึ้นเพียงใดไม่ได้ขึ้นอยู่กับอัตราค่าจ้างในอาชีพนั้นเพียงอย่างเดียว ยังมีปัจจัยอื่นที่เป็นตัวกำหนดอุปทานแรงงานอีก ดังนี้

- 1) อัตราค่าจ้าง ถ้าค่าจ้างที่จ่ายให้อาชีพอื่นเปลี่ยนแปลง จะส่งผลกระทบต่ออุปทานของแรงงาน เนื่องจากเป็นเหตุจูงใจให้คนงานลาออกจากอาชีพเดิมไปทำงานในอาชีพใหม่ที่มีอัตราค่าจ้างสูงขึ้น
- 2) สวัสดิการและรายได้อื่นที่ไม่ใช่ค่าจ้าง คนจะเลือกประกอบอาชีพที่มีความมั่นคงและมีสวัสดิการดีกว่าอาชีพอื่น เช่น ต้องการทำอาชีพราชการมากกว่าการทำงานในภาคเอกชน
- 3) การเลือกระหว่างความพอใจในการทำงานกับการพักผ่อน ถ้าหากคนงานต้องการพักผ่อนมากกว่าการทำงาน แม้ว่าอัตราค่าจ้างจะสูงขึ้นคนงานอาจจะไม่ทำงานเพิ่มขึ้นก็ได้
- 4) อัตราการเพิ่มของประชากร ถ้าอัตราการเพิ่มของประชากรเพิ่มขึ้น จะทำให้มีแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้น จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในอัตราค่าจ้าง
- 5) เทคโนโลยี การนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้าไปใช้ในกระบวนการผลิต จะส่งผลกระทบต่อตรงต่อการจ้างงาน อาจเป็นผลให้แรงงานที่ไร้ฝีมือที่ไม่สามารถทำงานพร้อมกับเทคโนโลยีที่ทันสมัยต้องตกงาน นายจ้าง / ผู้ประกอบการจะหันมาใช้เครื่องจักรแทนแรงงาน
- 6) ปัจจัยอื่น เช่น การเก็บภาษีอากรหรือนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น

## แผนภาพที่ 2 ปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดอุปสงค์และอุปทานแรงงาน



### คุณภาพของตลาดแรงงาน

กลไกการทำงานของตลาดแรงงานร่วมกันกำหนดคุณภาพในตลาดแรงงาน โดยมีอุปสงค์และอุปทานร่วมกันกำหนดระดับการจ้างงาน ซึ่งอัตราค่าจ้างจะเกี่ยตลาดให้สมดุลกันได้ ในตลาดแบบแข่งขัน กลไกการทำงานของตลาดแรงงานจะร่วมกันกำหนดคุณภาพในตลาดแรงงานและ กลไกของตลาดแรงงานก็จะทำหน้าที่ในการกำหนด โครงสร้างค่าจ้างในระบบเศรษฐกิจกระจาย หรืออัตราแรงงานไปตามอาชีพ

### ปัจจัยที่ก่อให้เกิดดุลยภาพในตลาดแรงงาน

- 1) กำลังแรงงาน
- 2) อัตราการเข้า – ออกงาน
- 3) อัตราค่าจ้าง

1) กำลังแรงงาน การเปลี่ยนแปลงทางประชากรมีผลทำให้โครงสร้างของประชากรเปลี่ยนไป ส่งผลต่อการกระจายตัวของประชากร การย้ายถิ่นจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงกำลังแรงงานที่มีอยู่และความต้องการแรงงาน ดังนั้นการย้ายถิ่นจึงมีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและลดความแตกต่างระหว่างพื้นที่ในเรื่องของค่าแรง

2) อัตราการเข้า – ออกงาน เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลของสถานประกอบการ โดยดูจากจำนวนการเข้า – ออกงานของคนงานในสถานประกอบการเปรียบเทียบกับจำนวนคนงานทั้งหมดในสถานประกอบการ

3) อัตราค่าจ้าง หมายถึง ผลตอบแทนที่แรงงานได้รับในระยะเวลาหนึ่ง จะแตกต่างกันในแต่ละท้องที่ ทฤษฎีอัตราค่าจ้างดุลยภาพ (Equilibrium wage) คือ อัตราค่าจ้างที่อยู่ในระดับที่ทำให้ปริมาณอุปสงค์เท่ากับปริมาณอุปทานส่วนเกินในตลาด อัตราค่าจ้างปรับตัวขึ้นลงตามตลาดของอุปสงค์และอุปทาน ซึ่งในความเป็นจริงแรงงานจะมีคุณภาพแตกต่างกัน ความต้องการแรงงานแต่ละชนิดและแต่ละประเภทก็แตกต่างกัน อัตราค่าจ้างจึงมีหลายระดับที่แตกต่างกัน

## 2.2 ตัวชี้วัดตลาดแรงงาน

### 2.2.1 ความหมายตัวชี้วัดตลาดแรงงาน

สรารุท ไพฑูรย์พงษ์ (2547 : 2) ให้ความหมายตัวชี้วัดตลาดแรงงาน หมายถึง ตัวเลขที่บอกหรือพยายามสรุปสถานการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน โดยอาจเป็นเลขจำนวนเต็ม ค่าเฉลี่ย หรือเป็นอัตราร้อยละในลักษณะสัดส่วนหรือ โครงสร้าง หรือคะแนน 1 – 100 หรืออัตราการเปลี่ยนแปลง (rate of change) หรือ ดัชนีเมื่อเทียบกับปีฐาน (ให้ปีฐาน = 100)

### 2.2.2 การจัดทำตัวชี้วัดตลาดแรงงานของกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานได้ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 โดยกำหนดให้มีตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงแรงงาน ตัวชี้วัดที่ 1.6 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการนำเสนอข้อมูลที่สำคัญสอดคล้องกับ KILM (Key Indicators of the Labour Market, 4<sup>th</sup> Edition) โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานการจัดทำข้อมูลตัวชี้วัดตลาดแรงงานที่สำคัญ (KILM) มีรองปลัดกระทรวงแรงงาน (นายไพศาล พฤติพร) เป็นประธานคณะทำงาน ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นรองประธานและ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายการออมและการลงทุน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ผู้แทนจากสำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ และผู้แทนจากทุกส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงาน โดยมีผู้อำนวยการกลุ่มงานวิจัย สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ เป็นคณะกรรมการและเลขานุการ โดยคณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายการข้อมูล ความเป็นไปได้ในการจัดเก็บข้อมูล แผนการจัดเก็บข้อมูล ให้คำปรึกษาและสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการจัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดที่สำคัญ (KILM) เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ทั้งนี้คณะกรรมการได้ดำเนินการศึกษาข้อมูลตัวชี้วัดที่ได้กำหนดไว้ใน Key Indicators of the Labour Market, 4<sup>th</sup> Edition ของ ILO (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ) ซึ่งใน 4<sup>th</sup> Edition ได้กำหนดตัวชี้วัดตลาดแรงงานไว้ทั้งหมด 20 ตัว ดังนี้

1. อัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงาน (Labour force participation rate)
2. อัตราการมีงานทำต่อประชากร (Employment – to – population ratio)
3. ร้อยละของผู้มีงานทำจำแนกตามสถานภาพการทำงาน (Status in employment)
4. ร้อยละของผู้มีงานทำจำแนกอุตสาหกรรม (Employment by sector)
5. การจ้างงานแบบไม่เต็มเวลา (Part – time workers)
6. ร้อยละผู้มีงานทำจำแนกตามชั่วโมงการทำงาน (Hour of work)
7. การจ้างงานในแรงงานนอกระบบ (Employment in the informal economy)
8. อัตราการว่างงาน (Unemployment)
9. อัตราการว่างงานของเยาวชน (Youth unemployment)
10. อัตราการว่างงานในระยะยาว (Long – term unemployment)
11. อัตราการว่างงานจำแนกตามระดับการศึกษา (Unemployment by educational Attainment)
12. อัตราการทำงานต่ำกว่าระดับด้านชั่วโมงการทำงาน (Time – related Underemployment)
14. ระดับการศึกษาและการไม่รู้หนังสือ (Educational attainment and illiteracy)
15. ดัชนีค่าจ้างในอุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing wage indices)
16. ดัชนีค่าจ้างและรายได้ตามประเภทวิชาชีพ (Occupational wage and indices)
17. ค่าจ้างรายชั่วโมง (Hourly compensation costs)
18. ผลผลิตภาพแรงงานและต้นทุนแรงงานต่อหน่วย (Labour Productivity and unit labour costs)

19. การยืดหยุ่นของการมีงานทำ (Employment elasticities)

20. ความยากจนอันเนื่องมาจากการที่ทำงานและการกระจายรายได้ (Poverty, working poverty and income distribution)

โดยในปี พ.ศ. 2549 คณะทำงานได้จัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดตลาดแรงงานที่สำคัญ (KILM) 13 ตัวชี้วัดและยังไม่สามารถดำเนินการได้ 7 ตัวชี้วัด ดังนี้

1. การจ้างงานแบบไม่เต็มเวลา (Part – time workers)
2. อัตราการทำงานต่ำกว่าระดับด้านชั่วโมงการทำงาน (Time – related underemployment)
3. ดัชนีค่าจ้างในอุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing wage indices)
4. ดัชนีค่าจ้างและรายได้ตามประเภทวิชาชีพ (Occupational wage and earning indices)
5. ค่าจ้างรายชั่วโมง (Hourly compensation costs)
6. ผลผลิตภาพแรงงานและต้นทุนแรงงานต่อหน่วย (Labour productivity and labour costs)
7. การยืดหยุ่นของการมีงานทำ (Employment elasticities)

ปี พ.ศ. 2550 มีการจัดเก็บข้อมูลตัวชี้วัดตลาดแรงงานที่สำคัญ (KILM) เพิ่มขึ้นเป็น 17 ตัวชี้วัด โดยมีข้อมูลที่ไม่สามารถดำเนินการได้ จำนวน 3 ตัวชี้วัด คือ 1) ดัชนีค่าจ้างในอุตสาหกรรมการผลิต (Manufacturing wage indices) 2) ดัชนีค่าจ้างและรายได้ตามประเภทวิชาชีพ (Occupation wage and earning indices) 3) ค่าตอบแทนต่อชั่วโมง (Hourly compensation costs)

ปี พ.ศ. 2551 กระทรวงแรงงานได้ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการ โดยกำหนดให้มีตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติราชการของกระทรวงแรงงาน ตัวชี้วัดที่ 1.9 ระดับความสำเร็จของการยกระดับมาตรฐานด้านแรงงานตาม KILM โดยในการดำเนินการนั้น คณะทำงานการจัดทำข้อมูลตัวชี้วัดตลาดแรงงานที่สำคัญ (KILM) จะนำข้อมูลที่จัดเก็บไว้ทั้ง 17 ตัวชี้วัดมาวิเคราะห์ในเชิงลึกถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงและนำผลออกเผยแพร่ให้หน่วยงานเกี่ยวข้องนำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

### 2.3 ทฤษฎีการจ้างงานเต็มที่ (Full Employment)

สุรางค์รัตน์ วศินนารมณ และ ภาวณาพัฒนศรี (อ้างถึงใน พิณนทิพย์, 2544 : 24) ถือว่าแรงงานคือ ผู้มีบทบาททั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค เป็นทรัพยากรที่มีจำกัด จำเป็นต้องใช้ประโยชน์ให้เต็มที่ ในขณะที่การว่างงาน คือ ปัญหาเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อผู้ว่างงาน ครอบครัว สังคม อาทิตครอบครัวแตกแยก เกิดอาชญากรรม ใช้สิ่งเสพติด เกิดความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สังคม

ต้องเผชิญกับภาวะการเงินไม่คล่องตัว เกิดภาวะเงินเฟ้อ เศรษฐกิจตกต่ำ สำหรับผู้ซึ่งเคยทำงานแต่ต้องตกอยู่ในภาวะการว่างงาน จะได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุดเพราะต้องสูญเสียรูปแบบการดำเนินชีวิตประจำวันทั้งด้านสังคมและรายได้ ทำให้การประเมินคุณค่าในตัวเองต่ำและขาดความภูมิใจ

โดยสุรางค์ นูนนาค และ วันรักษ์ มิ่งมณีนาถิน (อ้างถึงใน พิพนทิพย์, 2544 : 25) อธิบายว่าทฤษฎีที่สำคัญและนิยมใช้สำหรับอธิบายภาวะการมีงานทำและการว่างงานในทางเศรษฐศาสตร์มี 2 ทฤษฎี คือ

1) ทฤษฎีการว่างงานของสำนักคลาสสิก (The Classical Theory of Employment) ทฤษฎีนี้ให้ความสนใจเรื่องการเมืองงานเต็มที (Full Employment) คือ ภาวะการนำปัจจัยการผลิตที่มีอยู่ในขณะนั้นมาใช้ในกระบวนการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่สามารถทำงานได้จะมีงานทำทุกคน และยินดีทำงาน ณ อัตราค่าจ้างขณะนั้น

2) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคของสำนักเคนส์ (John Maynard Keynes) สามารถใช้ในระบบที่มีการจ้างงานเต็มที และที่มีการว่างงาน โดยเชื่อว่าการจ้างงานเต็มทีเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยาก ต้องอาศัยนโยบายที่เหมาะสมช่วยจึงจะทำให้เกิดการจ้างงานเต็มทีและทฤษฎีอื่น เช่น ทฤษฎีดیمانด์ และ ซัพพลายของแรงงาน (Theory of Demand and Supply for Labour) ซึ่งกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผลผลิตกับปัจจัยที่เป็นแรงงาน ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อกัน คือ จำนวนผลผลิตเปลี่ยนแปลงตามระดับการจ้างงาน และทฤษฎี Theory of Aggregate Demand กล่าวถึงการว่างงานโดยไม่สมัครใจแค่เป็นการวางแผน โดยมีสาเหตุมาจากคิมานด์ของแรงงานที่มีไม่มากพอ และคิมานด์รวม (Aggregate Demand) ที่มีไม่มากพอ หรือมีผลผลิตมากเกินไป (Over Production)

## 2.4 ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงของประชากร (Theory of Demographic Transition)

มัลธัส (อ้างถึงใน ปราโมทย์ ประสาทกุล และ อภิชาติ จำรัสฤทธิ์รงค์, 2538 : 217 – 218) กล่าวถึงลักษณะการเพิ่มประชากร ผลของการเพิ่มประชากร และวิธีการที่จะยับยั้งไม่ให้เกิดผลร้าย อันจะเกิดจากการเพิ่มประชากรด้วย โดยมัลธัสเชื่อว่า การเพิ่มประชากรมีผลมาจากการที่มนุษย์มีสัญชาตญาณที่จะสืบพันธุ์และเพิ่มจำนวนถ้าหากไม่มีการป้องกันไว้ มนุษย์อาจจะเพิ่มจำนวนจนโลกนี้ไม่มีที่อยู่อีกได้ ทั้งนี้การเพิ่มของประชากรจะมีลักษณะเป็นแบบเรขาคณิต คือ จาก 1 เป็น 2 เป็น 4 เป็น 6 เป็น 8 และเป็น 16 ฯลฯ ในขณะที่การเพิ่มของการผลิตเป็นแบบเลขคณิต เช่น จาก 1 เป็น 2 เป็น 3 เป็น 4 เป็น 5 ตามลำดับ การเพิ่มในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดความอดอยากเป็นจำนวนมาก โดยการควบคุมจำนวนประชากรอาจทำได้ 2 วิธี คือ 1) การควบคุมแบบทำลาย (positive check) เป็นวิธีการควบคุมแบบธรรมชาติเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นก็จะเกิดเหตุต่างๆ บั่นทอนให้ชีวิตสั้นลง และ

2) การควบคุมแบบป้องกัน (preventive check) เป็นการควบคุมแบบถือข้อห้ามทางศีลธรรม เช่น การยึดระยะเวลาการแต่งงานออกไป การเว้นการแต่งงาน ฯลฯ

ปราโมทย์ ประสาทกุล และ อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์ (2538 : 221 – 223) กล่าวว่า ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงประชากร (Theory of Demographic Transition) คือ ทฤษฎีที่กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงในอัตราเกิดและอัตราตาย จากยุคที่มีอัตราเกิดและอัตราตายสูง มาสู่ยุคที่มีอัตราตายต่ำ โดยแบ่งการเปลี่ยนแปลงประชากรเป็น 3 ระยะ คือ ระยะที่ 1 อัตราเกิดสูง อัตราตายสูง และอัตราเพิ่มต่ำ ระยะที่ 2 อัตราตายลดลง อัตราเพิ่มจะสูงมากจนกระทั่งอัตราเกิดค่อยลดตามลงมา อัตราเพิ่มก็จะต่ำ ระยะที่ 3 อัตราเกิดต่ำ อัตราตายต่ำ และอัตราเพิ่มก็ต่ำด้วย

## 2.5 ทฤษฎีการตอบโต้หลายทางของประชากร

คิงส์ลีย์ เดวิส (Kingsley Devis) (อ้างถึงใน ปราโมทย์ ประสาทกุล และ อภิชาติ จำรัสสุทธิรงค์, 2538 : 224-225) กล่าวว่า สิ่งสำคัญที่มาประกอบและเป็นสาเหตุโดยตรงที่ทำให้เกิดการตอบโต้ทางประชากรก็คือ การที่สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป การตอบโต้เหล่านั้น ได้แก่ การย้ายถิ่นออก การเลื่อนอายุการแต่งงาน การครองโสด การวางแผนครอบครัว การทำแท้ง หรือการฆ่าทารกเกิดใหม่

## 2.6 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

### 2.6.1 แนวคิดเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

Revenstein (อ้างถึงใน อรุณ ชัยฉนวน, 2545: 6) ได้ชี้ให้เห็นถึงลักษณะของการย้ายถิ่นว่าโดยทั่วไปมีรูปแบบสำคัญ พอจะสรุปได้ ดังนี้

- 1) ผู้ย้ายถิ่นส่วนมากจะย้ายในช่วงระยะทางใกล้ ๆ โดยทั่วไปมุ่งสู่ศูนย์กลางของการค้าและการอุตสาหกรรม
  - 2) การย้ายถิ่นมักจะดำเนินไปอย่างเป็นขั้นตอน ผู้อยู่อาศัยบริเวณใกล้ ๆ เมืองที่มีความเจริญเติบโตรวดเร็วจะย้ายเข้าสู่เขตเมืองนั้น เมื่อย้ายออกผู้อาศัยในเขตชนบทที่ห่างไกลต่อ ๆ ไปจะย้ายเข้ามาแทนที่ตามลำดับ
  - 3) การย้ายถิ่นที่กระจายออกไปจะมีแรงดึงดูดน้อยลงตามลำดับ
  - 4) กระแสการย้ายถิ่นที่สำคัญทุกสายจะมีกระแสการย้ายถิ่นตอบโต้กลับ
- ชดเชย
- 5) ผู้ย้ายถิ่นที่มีระยะทางการย้ายถิ่นไกล โดยทั่วไปจะมุ่งไปสู่ศูนย์การค้าและอุตสาหกรรม

- 6) ผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ในเขตเมืองจะย้ายถิ่นน้อยกว่าผู้ที่อยู่อาศัยในเขตชนบท
- 7) สตรีจะย้ายถิ่นมากกว่าบุรุษ

### 2.6.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่น

Lee (อ้างถึงใน อรุณ ชัยญาณ, 2545: 6-7) ได้เสนอทฤษฎีของเขาจากการพิจารณาทบทวนแนวความคิด ในอดีตจนถึงปัจจุบันจะช่วยให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการย้ายถิ่นมากขึ้น เขาได้เริ่มต้นจากการพิจารณาทบทวนว่าด้วยการย้ายถิ่นของ Ravenstein ซึ่งเขาเห็นด้วยกับกฎดังกล่าว 5 ข้อ และยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีก 2 ประการ คือ

1) การย้ายถิ่นจะเพิ่มขึ้นตามความก้าวหน้าทางวิชาการ เช่น ความก้าวหน้าทางด้านคมนาคมขนส่ง

2) เหตุผลส่วนใหญ่ที่ทำให้บุคคลย้ายถิ่น คือ ความต้องการที่จะปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้นนอกจากนี้ได้เสนอปัจจัยที่ผู้ย้ายถิ่นจะต้องพิจารณา ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

- ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเขตที่เป็นจุดเริ่มต้น
- ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเขตที่เป็นจุดหมายปลายทาง
- อุปสรรคที่ขัดขวาง
- ปัจจัยส่วนบุคคล

เขตแต่ละเขตจะมีปัจจัยมากมายที่ดึงดูดบุคคลให้อาศัยอยู่ในเขต หรือดึงดูดบุคคลภายนอกให้ย้ายเข้ามาอยู่อาศัย ขณะเดียวกันก็อาจมีปัจจัยผลักดันให้คนย้ายออก ดังนั้นจึงมีการนิยามปัจจัย ที่เป็นบวกและลบทั้งในถิ่นต้นทางและถิ่นปลายทางแตกต่างกันไป ความแตกต่างระหว่างเขตหรือการเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียระหว่างเขตย่อมขึ้นอยู่กับการคาดคะเนของผู้ย้ายถิ่น กล่าวคือบุคคลย่อมคุ้นเคยใกล้ชิดกับพื้นที่ต้นทาง จึงสามารถรับรู้และตัดสินใจเกี่ยวกับพื้นที่นั้น ได้ดีกว่าพื้นที่ปลายทาง เพราะบุคคลไม่ได้ใกล้ชิดจึงยากที่จะรับรู้อย่างถ่องแท้เกี่ยวกับพื้นที่ปลายทาง อาจทำให้การประมาณข้อดีข้อเสียของถิ่นปลายทางผิดพลาดได้

เมื่อบุคคลเปรียบเทียบปัจจัยของท้องถิ่นต้นทางกับท้องถิ่นปลายทางแล้ว ผู้นั้นจะต้องคำนึงถึงอุปสรรคที่ขัดขวาง ซึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้ย้ายถิ่นว่าจะสามารถชนะอุปสรรคนั้นได้หรือไม่ อุปสรรคเหล่านี้ อาจจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญสำหรับบางคนในขณะที่บางคนถือเป็นเรื่องเล็กน้อยเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีปัจจัยส่วนบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องอีก เช่น ทัศนคติของผู้ย้ายถิ่นที่มีการยอมรับหรือขัดขวางการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

การย้ายถิ่นเป็นกระบวนการคัดเลือก เพราะอุปสรรคที่ขัดขวางจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะขจัดผู้อ่อนแอ หรือผู้ที่สามารถน้อยออกไป โดยทั่วไปแม้ว่าผู้ย้ายถิ่นออกจะมีคุณสมบัติ



ดีกว่าผู้ที่ไม่ย้ายถิ่นในเขตที่ตนเองอาศัย แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเขตที่เป็นจุดหมายปลายทางแล้วจะมีคุณสมบัติดีกว่าผู้ที่อยู่ในเขตจุดหมายปลายทาง คุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นจึงอยู่ระหว่างประชากรในเขตเริ่มต้นกับประชากรในเขตปลายทาง

### ทฤษฎีผลักดันและดึงดูดของ LEE

Lee ได้พยายามอธิบายถึงปัจจัยที่ทำให้คนย้ายถิ่นโดยมีข้อมูลสมมุติฐานเบื้องต้นว่าการย้ายจากที่แห่งหนึ่งไปอยู่อีกแห่งหนึ่งของมนุษย์ จะต้องมีสาเหตุจากเพื่อการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ตัวอย่างของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จำแนกตามปัจจัยที่มีส่วนในการผลักดันกับปัจจัยที่มีส่วนในการดึงดูด มีดังนี้

#### ปัจจัยที่มีส่วนในการผลักดัน

1. การลดน้อยถอยลงของทรัพยากรธรรมชาติ ราคาสินค้าที่ผลิตสูงขึ้นหรือมีอุปสรรคในการผลิตบางอย่างขาดแคลน

2. ไม่สามารถหางานในอาณานิคมได้

3. เกิดภัยพิบัติ

4. ถูกกดขี่ปราบปรามอันเนื่องจากอิทธิพลทางการเมือง ศาสนา ฯลฯ

5. เกิดความเบื่อหน่ายชุมชน ด้วยเหตุผลทางด้านประเพณี วัฒนธรรม

6. ผลกระทบที่เกิดจากชุมชนที่ให้โอกาสพัฒนาตนเองน้อย

#### ปัจจัยที่มีส่วนในการดึงดูด

1. โอกาสที่จะได้งานทำสูงหรือมีโอกาสให้เลือกอาชีพที่รอบได้มาก

2. โอกาสที่จะสร้างความมั่งคั่งให้ตัวเองและครอบครัวสูง

3. ความดึงดูดใจในด้านสภาพแวดล้อม และความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต เช่น ทัศนียภาพ อากาศ บ้านเมือง สาธารณูปโภค การคมนาคม ฯลฯ

4. การย้ายตามระหว่างสามี – ภรรยา หรือ บิดา มารดา บุตร ฯลฯ

โดยสรุป แนวคิดข้างต้นเป็นแนวคิดในลักษณะ “ผลัก” (Push) และ “ดึง” (Pull)

ปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันก็คือ สภาพความยากจนข้นแค้น และ คนล้นงานในชนบทที่มีสภาพเศรษฐกิจเกษตร ล้าหลังบีบบังคับผลักดันให้เขาต้องอพยพออกไป ในขณะที่ปัจจัยทางด้านตัวดึงก็คือ สภาพเศรษฐกิจ ในภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่ขยายตัวดึงดูดคนจากชนบทให้ตั้ง ไหล่เข้ามาทำงานในเขตเมือง หรือเขตอุตสาหกรรม

## 2.7 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2540) ได้ทำการศึกษาความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงานร่วมกับกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและประมาณการข้อมูลการมีงานทำ ตามมาตรฐานอาชีพในแต่ละสาขาการผลิตของสถานประกอบการในสาขาอุตสาหกรรมต่างๆ ในปัจจุบันรวมทั้งความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงานเพื่อนำไปสู่การประมาณการระดับการจ้างงานและความต้องการในภาพรวมของประเทศ เพื่อทำการสำรวจและประมาณการข้อมูลจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนหรือเกินความต้องการในแต่ละอาชีพของสถานประกอบการทุกประเภทอุตสาหกรรม เพื่อประมาณการแนวโน้มความต้องการแรงงานในแต่ละสาขาอาชีพของสถานประกอบการทุกประเภทอุตสาหกรรมของปี พ.ศ. 2541- 2545 ผลการศึกษาพบว่า ภาพรวมความต้องการแรงงานตลอด 6 ปี (ปี พ.ศ. 2540 - 2545) มีจำนวน 5.36 ล้านคน และจากการเกิดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2539 - 2540 ทำให้แนวโน้มความต้องการแรงงานนอกภาคเกษตรชะลอตัวลง เมื่อเทียบกับแนวโน้มภาวะปกติโดยความต้องการแรงงานโดยรวมในปี พ.ศ. 2540 เท่ากับ 0.29 ล้านคน

ในปี พ.ศ. 2541 จำนวนความต้องการแรงงานเท่ากับ 0.034 ล้านคน ต่อมาในช่วงเศรษฐกิจเริ่มฟื้นตัวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น หากจำแนกตามความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นเป็นรายอาชีพ พนักงานบัญชี และพนักงานรับ - จ่ายเงิน เป็นอาชีพที่มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวมากที่สุด รองลงมาได้แก่ พนักงานขายของหน้าร้าน

มัทนา พานิชรัมย์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (อ้างถึงใน กองวิจัยตลาดแรงงาน, 2541) ได้ทำการศึกษาการประมาณการความต้องการแรงงานในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2540 - 2550 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการแรงงานและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในประเทศ พร้อมทั้งฉายภาพความต้องการแรงงานและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในประเทศพร้อมทั้งการฉายภาพความต้องการแรงงานจำแนกตามระดับการศึกษาในอนาคตภายใต้ข้อสมมติการผลิตแบบต่างๆ คือ (1) ถ้าเศรษฐกิจมีการขยายตัวระดับต่ำ (2) ถ้าเศรษฐกิจมีการขยายตัวระดับปานกลาง (3) ถ้าเศรษฐกิจมีการขยายตัวระดับสูงและ (4) ถ้าเศรษฐกิจมีการขยายตัวระดับปานกลางควบคู่กับการส่งเสริมการจ้างงานในภาคเกษตร ผลการศึกษาภายใต้ข้อสมมติ พบว่า ถ้าภาคการเกษตรยังคงมีการเปลี่ยนแปลงการผลิตในลักษณะที่ประหยัดแรงงานเพิ่มขึ้น ดังเช่นในอดีตความต้องการแรงงานในประเทศไทยจะลดลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - 2542 ถ้าเศรษฐกิจขยายตัวแบบปานกลางหรือสูงความต้องการแรงงานจะลดต่อเนื่องไปจนถึงปี พ.ศ. 2544 ถ้าเศรษฐกิจขยายตัวช้า ในทุกกรณีเหล่านี้คาดว่าปัญหาการว่างงานจะเพิ่มขึ้นอย่าง

มากในช่วง 5 ปีแรกของการฉายภาพและจะยังคงอยู่ตลอดช่วง 10 ปีของการฉายภาพ แต่ถ้าภาคเกษตรสามารถปรับการผลิตที่ประหยัดการจ้างงานช้ากว่าในอดีต ภาคเกษตรจะสามารถจะสามารถดูดซับแรงงานเพิ่มประมาณปีละ 1.12 แสนคน

สำหรับความต้องการแรงงานจำแนกตามระดับการศึกษา พบว่า ความต้องการแรงงานระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าจะลดลง ความต้องการแรงงานที่ลดลงในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าจะถูกทดแทนด้วยความต้องการแรงงานที่มีการศึกษาสูงขึ้นในทุกๆระดับ ทั้งนี้ความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นแต่ละระดับการศึกษาจะเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ต่างๆ ที่สมมติขึ้น กล่าวคือ ถ้าเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรกรรมเติบโตเร็วขึ้นจะมีผลในการเพิ่มความต้องการแรงงานในเกือบทุกระดับการศึกษา แต่ถ้าเป็นการส่งเสริมการจ้างงานในภาคเกษตรจะมีผลน้อยมากต่อความต้องการระดับปริญญาตรีสายวิชาการ และระดับที่สูงกว่าปริญญาตรี

ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์และคณะ (2541) ได้ศึกษาแนวทางการพัฒนากำลังคนรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว มีวัตถุประสงค์เพื่อพยากรณ์ความต้องการแรงงานและอุปทานกำลังคนและวิเคราะห์ความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานกำลังคนในภาคอุตสาหกรรม ทั้งโดยส่วนรวมและจำแนกตามโครงสร้างอาชีพและระดับการศึกษา สำหรับการคาดประมาณความต้องการแรงงานจะศึกษาใน 2 หมวดหลัก คือ ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้ในวิชาชีพ วิชาการและ ผู้ปฏิบัติงาน ที่เกี่ยวข้องและช่างผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิต ผลการศึกษา พบว่า ความต้องการแรงงานในหมวดผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพ วิชาการและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพิ่มขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2549 มีประมาณ 1.62 ล้านคน และในหมวดช่างหรือผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตจะลดลงในปี พ.ศ. 2544 และกลับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2549 โดยมีความต้องการแรงงานประมาณ 5.90 ล้านคน และขนาดของอุปทานแรงงานจะเพิ่มขึ้นค่อนข้างช้าในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 โดยยอดรวมของกำลังแรงงานจะมีประมาณ 34.25 ล้านคนในปี พ.ศ. 2544 และ 34.79 ล้านคนในปี พ.ศ. 2549

ศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2543) ได้ทำการสำรวจความต้องการแรงงานปี 2543 ร่วมกับกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจความต้องการของสถานประกอบการในปี พ.ศ. 2543 ประมาณการความต้องการแรงงานของสถานประกอบการในปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2545 และวิเคราะห์ความต้องการแรงงานในปี พ.ศ. 2543 รวมถึงแนวโน้มในปี พ.ศ. 2544 และปี พ.ศ. 2545 ผลการศึกษาพบว่า ในปีพ.ศ. 2543 สถานประกอบการมีความต้องการแรงงานประมาณ 1.02 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นความต้องการจากอุตสาหกรรมการผลิต การขายส่ง/ขายปลีก กิจการบริการ โรงแรมและบริการชุมชน 0.66 , 1.16 และ 0.07

ล้านคน สำหรับแนวโน้มความต้องการแรงงานเพิ่ม ในปี พ.ศ. 2544 และ 2545 ลดลงค่อนข้างมาก ในส่วนของคุณสมบัติของแรงงานต้องการผู้จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและปวช. ที่มีผลกระทบต่อความต้องการแรงงานของสถานประกอบการอุตสาหกรรมในประเทศมากที่สุด ได้แก่ จำนวนสถานประกอบการอุตสาหกรรม รองลงมาคือ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ GDP ตามราคาประจำปี มูลค่าสินค้านำเข้า และมูลค่าสินค้าส่งออกของประเทศในปีใดเพิ่มขึ้นความต้องการแรงงานของสถานประกอบการอุตสาหกรรมจะเพิ่มขึ้นตามลำดับของปัจจัยข้างต้น

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ (2543) ทำการสำรวจภาวะการเข้า – ออกงานและความต้องการแรงงาน ร่วมกับกระทรวงแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์อัตราการเข้าออกงานของถูกจ้างในแต่ละหมวดอุตสาหกรรม รวมทั้งลักษณะการเข้าทำงานและสาเหตุการออกจากงานของถูกจ้างในแต่ละอุตสาหกรรมและพื้นที่ ศึกษาวิเคราะห์ความต้องการแรงงานในแต่ละอุตสาหกรรม ความสาขาอาชีพที่ต้องการลดจนคุณสมบัติของแรงงานและอัตราค่าจ้างที่นายจ้างเสนอให้และนำข้อมูลความต้องการแรงงานไปเป็นเครื่องชี้แนวโน้มภาวะการจ้างงานลักษณะความต้องการแรงงานในแต่ละหมวดอุตสาหกรรมทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผลการศึกษาพบว่า ในปีพ.ศ. 2543 มีความต้องการแรงงาน 335,501 คน ปี พ.ศ. 2544 มีความต้องการแรงงาน 212,593 คนและปี พ.ศ. 2545 มีความต้องการแรงงาน 175,587 คน ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวหมวดการผลิตมีความต้องการแรงงานในสัดส่วนสูงสุดและเป็นความต้องการแรงงานในประเภทอาชีพผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกันเป็นสัดส่วนสูงสุด

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ (2546) ได้ทำการสำรวจการจ้างงานและความต้องการจ้างงานของสถานประกอบการอุตสาหกรรมในระยะ 5 ปี (2546 – 2550) มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอสถานะการจ้างงานแรงงานในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2540 – 2545) และคาดการณ์เกี่ยวกับความต้องการแรงงานทั่วประเทศของอุตสาหกรรมประเภทและขนาดใน 5 ปี ข้างหน้า (พ.ศ. 2546 – 2550) เพื่อศึกษามาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารแรงงานของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐเพื่อเสนอแนะมาตรการในการส่งเสริมโอกาสการจ้างงานและเพื่อเสนอศึกษาความเห็นของนายจ้างและถูกจ้างต่อการประกันการว่างงาน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ผลการศึกษาพบว่า แนวโน้มสภาพการจ้างงานและเงื่อนไขการทำงานในช่วงปี พ.ศ. 2546 – 2550 คาดว่าจะมีการปรับค่าจ้างเพิ่มเฉลี่ยต่อปีจะอยู่ในช่วงประมาณร้อยละ 1-5 สถานประกอบการที่คาดว่าจะมีการปรับเพิ่มสวัสดิการแรงงานเฉลี่ยต่อปีมีประมาณร้อยละ 11 โดยภาพรวมอุตสาหกรรมส่วนใหญ่คาดว่าจะเลือกวิธีการปรับปรุงผลิตภาพแรงงานเป็นลำดับที่หนึ่ง คือ การนำเทคโนโลยีและเครื่องจักร เครื่องมือใหม่ ๆ มาใช้ ลำดับที่สอง คือ การพัฒนา

ฝีมือและทักษะบุคคล และลำดับที่สาม คือ การใช้เทคโนโลยีบริหารงานใหม่ ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในทุกประเภทและขนาดของอุตสาหกรรม

กองวิจัยตลาดแรงงาน (2548) ทำการศึกษาประมาณการความต้องการแรงงานในประเทศปี 2547–2551 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานะการจ้างงานของประเทศในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ปี พ.ศ. 2542 – 2546) และเพื่อพยากรณ์ความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ผลการศึกษาพบว่า จำนวนผู้มีงานทำในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 – 2546 และลดลงมากในปี พ.ศ. 2541 โดยในช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2541 เป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ จำนวนผู้มีงานทำลดลงถึง 0.91 ล้านคน หรือลดลงร้อยละ 2.92 โครงสร้างการจ้างงานในช่วงก่อนและหลังภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจรูปแบบการจ้างงานระหว่างภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมมีความแตกต่างกันอย่างเด่นชัด ซึ่งสัดส่วนการจ้างงานนอกภาคเกษตรกรรมมีทิศทางเพิ่มขึ้นในช่วงหลังภาวะวิกฤต โดยในปี พ.ศ. 2542 มีสัดส่วนการจ้างงาน นอกภาคเกษตรกรรมร้อยละ 55.06 เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 54.85 ในปี พ.ศ. 2539 และมีสัดส่วนสูงสุดถึง ร้อยละ 58.75 ในปีพ.ศ. 2546 ในขณะที่การจ้างงานในภาคเกษตรกรรมลดลงจากร้อยละ 45.39 ในปี พ.ศ. 2541 เป็นร้อยละ 41.25 ในปี พ.ศ. 2546

แม้ว่าจำนวนการมีงานทำภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลง แต่ภาคเกษตรกรรมยังคงเป็นภาคที่มีความสำคัญในการดูดซับแรงงานเข้าทำงาน โดยในปี พ.ศ. 2546 มีผู้ทำงานในอุตสาหกรรมการเกษตร 13.90 ล้านคน หรือร้อยละ 42.25 ของการมีงานทำทั้งหมด รองลงมาคือ การผลิต 5.27 ล้านคน หรือร้อยละ 15.63 การค้าส่ง ค้าปลีก 5.17 ล้านคน หรือ ร้อยละ 15.34 และการบริการ 4.61 ล้านคน หรือร้อยละ 13.67

กองวิจัยตลาดแรงงาน (2550) ได้ทำการสำรวจความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงาน ปี 2549 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงาน ใน 14 อุตสาหกรรมและสาขาอาชีพ ตลอดจนคุณสมบัติแรงงานที่ต้องการ และเพื่อนำข้อมูลความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงานไปเป็นเครื่องชี้แนวโน้มภาวะการจ้างงาน ลักษณะความต้องการแรงงานในแต่ละอุตสาหกรรมทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผลการศึกษาพบว่า อุตสาหกรรมที่จ้างงานสูงสามลำดับแรก ได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม อุตสาหกรรมการผลิตอาหารสัตว์ และอุตสาหกรรมการผลิตเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ และอุตสาหกรรมโรงแรมและภัตตาคาร สำหรับอุตสาหกรรมที่มีการขาดแคลนแรงงานมากที่สุด ได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตอาหารสัตว์ (74,466 คน) อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (50,330 คน) อุตสาหกรรมเซรามิกและแก้ว (9,370 คน) และอุตสาหกรรมโรงแรมและภัตตาคาร (9,202 คน) คิดเป็นร้อยละ 42.4 28.6 5.3 และ 5.2

## บทที่ 3

### การจ้างงานในภาคเศรษฐกิจหลัก

กระแสโลกาภิวัตน์เป็นปัจจัยผลักดันสำคัญที่ทำให้โลกอยู่ในภาวะที่ไร้พรมแดน ดังนั้นประชาคมโลกจำเป็นต้องปรับระบบและระเบียบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของตนเองใหม่ เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันในระบบเศรษฐกิจเสรี ประเทศไทยเองก็จำเป็นต้องปรับตัวเองในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลกให้มีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ ทรัพยากรบุคคล เพื่อบูรณ์ให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและประชาชนอยู่ดีมีสุข ระบบเศรษฐกิจในประเทศที่เข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกและพึ่งพาตนเองได้ โดยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรอบแนวทางในการพัฒนาประเทศ

ภาวะการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงในรอบ 3 ทศวรรษที่ผ่านมามีความสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากแรงงานเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยความต้องการแรงงานหรืออุปสงค์แรงงานเป็นอุปสงค์ต่อเนื่อง (Derived Demand) คือ เมื่อเศรษฐกิจของประเทศดี กำลังการผลิตสูง ประชาชนมีงานทำมีรายได้สูง กำลังซื้อสินค้าและบริการสูง ซึ่งความต้องการสินค้าที่สูงขึ้นจะทำให้เกิดการผลิตเพิ่มขึ้น จึงต้องการจ้างงานเพิ่มเพื่อรองรับการผลิตที่ตลาดต้องการเพิ่มขึ้น ในทางกลับกันหากเศรษฐกิจซบเซาหรือวิกฤติ ประชาชนจะระมัดระวังในการใช้จ่าย หรือมีความสามารถในการซื้อสินค้าลดลง การผลิตสินค้าก็ลดลงตามภาวะความต้องการในตลาด การชะลอการผลิตหรือลดการผลิตส่งผลให้ชะลอการจ้างงานหรือลดแรงงานที่มีเพื่อประกอบกิจการ เพราะฉะนั้นพัฒนาการและวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในอดีต จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงด้านการจ้างงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ

ในเวลาต่อมาการศึกษาครั้งนี้ได้แบ่งช่วงเวลาของการวิเคราะห์เป็น 4 ช่วงเวลาที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ปี พ.ศ. 2504 - 2519 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3
- 2) ปี พ.ศ. 2520 - 2529 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ถึงฉบับที่ 5
- 3) ปี พ.ศ. 2530 - 2539 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ถึงฉบับที่ 7
- 4) ปี พ.ศ. 2540 - 2549 ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ถึงฉบับที่ 9

### 3.1 ภาวะเศรษฐกิจและการจ้างงานในปี พ.ศ. 2504 - 2519

ช่วงปี พ.ศ. 2504 - 2519 การพัฒนาทางเศรษฐกิจเริ่มมีแนวทางชัดเจนเป็นรูปธรรม เมื่อได้เริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในสมัยรัฐบาลของ จอมพล ถนอม กิตติขจร โดยใช้ชื่อว่า “แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1”

3.1.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 - 2509) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) เพิ่มรายได้ประชาชาติต่อคนในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 3 ต่อปี
- 2) เพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณของการผลิตพืชผลเกษตรกรรม รวมทั้งการสงวนป่า
- 3) ส่งเสริมกิจกรรมในทางเศรษฐกิจให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น
- 4) ส่งเสริมการค้าเงินงานทางด้านการเกษตร ได้แก่ โครงการชลประทาน โครงการสงวนป่าไม้ โครงการปรับปรุงและส่งเสริมการผลิตพืชผล รวมทั้งโครงการปรับปรุงพันธุ์ยาง สนับสนุนการค้าเงินงานในรูปแบบสหกรณ์
- 5) เพิ่มปริมาณการผลิตและการส่งออก ปรับปรุงคุณภาพของผลผลิตการเกษตรที่สำคัญและขยายประเภทการผลิตการเกษตร เพื่อเพิ่มรายได้ของเกษตรกร และประชาชนโดยรวม
- 6) ปรับปรุงวิธีการผลิตตามแผนใหม่เพื่อเพิ่มผลผลิตต่อไร่และรายได้จากการผลิตการค้าเงินงานส่วนของรัฐจะต้องให้ได้ผลตถถึงมือเกษตรกรอย่างแท้จริงและให้เกษตรกรมีส่วนร่วมมือและช่วยตนเองให้มากที่สุด
- 7) การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นคุณค่าในการเกษตร อันได้แก่ เนื้อที่ดิน ป่าไม้ น้ำและอื่นๆ เพื่อนำมาใช้ให้ได้ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยแท้จริงและถาวร โดยคำนึงถึงหลักอนุรักษ์
- 8) ปรับปรุงระบบสังคมของเกษตรกรให้เกษตรกรมีฐานะการครองชีพและสวัสดิการดีขึ้น มีความสามัคคี ขยันขันแข็ง และร่วมมือกับรัฐยิ่งขึ้น
- 9) ส่งเสริมอาชีพเกษตรกรให้เป็นอาชีพได้รับความนิยมนในด้านเศรษฐกิจและสังคม และส่งเสริมการเกษตรให้เป็นอาชีพที่ให้ผลตอบแทนสูง
- 10) ส่งเสริมให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนจากการลงแรงลงทุนของตนโดยชอบธรรม ป้องกันมิให้เกษตรกรเสียเปรียบในเรื่องการตลาด การเช่าที่ดิน และการกู้เงินเอกชน

### ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 สรุปได้ดังนี้

- 1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 8.1 ต่อปี
- 2) อัตราการขยายตัวภาคการเกษตร โดยเฉลี่ยร้อยละ 4.6 ต่อปี จากเป้าหมายร้อยละ 3 ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายตัวทางด้านเนื้อที่เพาะปลูกและการพัฒนาในด้านชลประทานเป็นสำคัญ
- 3) มีการกระจายการผลิตไปสู่พืชเศรษฐกิจหลายชนิดเพิ่มขึ้น เช่น ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลังนอกจาก ข้าว ไม้สัก ยางพารา และคินบูก ที่เป็นพืชเศรษฐกิจหลักเดิม
- 4) มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 8.7 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ประมาณ 2 เท่าตัว โดยมีสินค้าหลัก เช่น ข้าว ยางพารา คินบูก และ ไม้สัก
- 5) จัดตั้งศูนย์การเกษตรขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคกลาง รวมทั้งสถาบันวิจัยต่างๆ
- 6) การตั้งสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรในปี พ.ศ. 2509 เพื่อเป็นแหล่งสินเชื่อให้แก่เกษตรกร

### 3.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514)สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ลักษณะของการวางแผนย่อมคล้ายคลึงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 คือ ได้รับการปรับปรุงให้เป็นแผนที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ด้วยการมุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสังคม และได้มีการขยายขอบเขตการพัฒนาออกไปให้กว้างขวางกว่าเดิม โดยได้รวมเอาเรื่องการพัฒนากำลังคน พัฒนาระบบการบริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมเข้าไปด้วย สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- 1) เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเหมือนกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เช่น
  - (1) ปรับปรุงยกระดับมาตรฐานของถนนให้สูงขึ้นพร้อมทั้งการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายใหม่ในภูมิภาคต่างๆ เพิ่มขึ้นอีก 9,881 กิโลเมตร
  - (2) พัฒนาการชลประทานให้มีเนื้อที่ชลประทานเพิ่มขึ้นจาก 11.7 ล้านไร่เป็น 15 ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2514 หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 3.3 ล้านไร่
  - (3) เร่งรัดจัดหาและขยายกิจการประปาของรัฐ ให้สามารถผลิตน้ำประปาเพิ่มขึ้นได้อีกวันละ 260,000 ลูกบาศก์เมตร ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล รวมทั้งขยายบริการน้ำประปาในเขตนครหลวงให้เพิ่มขึ้นอีกวันละ 207,000 ลูกบาศก์เมตร รวมเป็น 382,000



ถูกบาทก์เมตร ในปี 2514 ส่วนในเขตชนบทให้มีการจัดหาน้ำสะอาดแก่หมู่บ้านต่างๆ ในชนบท รวม 20,000 หมู่บ้าน

2) ส่งเสริมการพัฒนาการผลิตด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยสนับสนุนการลงทุนของชาวต่างประเทศ

3) มุ่งพัฒนากำลังคนเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ โดยกระจายการศึกษาและการสาธารณสุขให้ทั่วถึง เริ่มให้ความสำคัญต่อการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติ

4) ลดการนำเข้า และเพิ่มการส่งออก โดยเฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม

**ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 สรุปได้ดังนี้**

1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.25 ต่อปี

2) การลงทุนทั้งจากแหล่งเงินทุนภายในและภายนอกประเทศมีอัตราสูง

3) ผลผลิตด้านการเกษตรกรรมมีอัตราการขยายตัวประมาณร้อยละ 3.7 ต่อปี

โดยเฉลี่ยซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ร้อยละ 4.3 ต่อปี

**ปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในแผนฯ ฉบับที่ 2 คือ**

1) การปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตยังไม่อยู่ในขั้นที่ดีพอ

2) การขยายตัวของการผลิตส่วนใหญ่เนื่องมาจากการขยายเนื้อที่เพาะปลูก รวมถึงการบุกเบิกที่ดินใหม่มากกว่าการเพิ่มผลผลิตต่อไร่

3) การใช้บริการจากโครงการขั้นพื้นฐานของรัฐ โดยเฉพาะด้านชลประทานยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะขาดขบวนการส่งเสริมระบบส่งน้ำ และการใช้น้ำยังไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่

4) การวางแผนและการบริหารงานของหน่วยราชการต่าง ๆ ยังขาดประสิทธิภาพในการประสานงานในนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในขณะที่ความต้องการการผลิตผลเกษตรภายในและต่างประเทศที่ลดลง ทำให้ระดับราคาสินค้าเกษตรลดต่ำลงมีผลให้การเกษตรในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ขยายตัวอยู่ในอัตราค่อนข้างช้า

5) การพัฒนาการเกษตรยังขึ้นอยู่กับนโยบายการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมอีกด้วย เนื่องจากประเทศไทยมีนโยบายกระจายกำลังการผลิตไปสู่สาขาเศรษฐกิจอื่นให้มากขึ้น

3.1.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) เน้นการพัฒนาสังคมมากขึ้น เช่น การปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชน การศึกษา การสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย และการจัดบริการทางสังคม
- 2) กำหนดเป้าหมายลดอัตราการเพิ่มของประชากรเป็นครั้งแรก ให้เหลือร้อยละ 2.5 ต่อปีใน พ.ศ. 2519
- 3) กระจายความเจริญสู่ชนบทให้มากขึ้น และเน้นการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม
- 4) ขยายการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐาน เช่น การขยายท่าเรือกรุงเทพฯ และท่าอากาศยานจังหวัดเชียงใหม่
- 5) ยกระดับการผลิตและรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น เน้นการพัฒนาคน และเพิ่มการมีงานทำ
- 6) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยรักษาทุนสำรองระหว่างประเทศให้มั่นคง

ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 สรุปได้ดังนี้

- 1) ภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนยังไม่ฟื้นตัวเท่าที่ควร เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกซบเซา
- 2) การผลิตด้านเกษตรประสบกับความแปรปรวนของดินฟ้าอากาศและการลงทุนด้านอุตสาหกรรมยังไม่เพิ่มขึ้นให้เห็นชัด นอกจากการลงทุนในอุตสาหกรรมขนาดเบาบางประเภทเท่านั้นที่กำลังเริ่มไหวตัวในทางที่ดีขึ้น
- 3) ภาวะตลาดในต่างประเทศอานวย โดยสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกหลายประเภทเพิ่มขึ้น เช่น น้ำตาลมีปริมาณส่งออกเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 5 เท่าตัว นอกจากนี้ ผลผลิตอุตสาหกรรมส่งออกอื่นๆ เช่น ผ้าและเสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋อง ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กแท่ง เครื่องใช้ในบ้านที่ทำด้วยไม้ ตลอดจนอุปกรณ์ไฟฟ้าก็ขยายตัวออกไปมาก และมีมูลค่าส่งออกรวมกันเพิ่มขึ้นจากประมาณ 330 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2513 เป็น 2,510 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2517
- 4) ภาวะการว่างงานก็ยังคงอยู่ในระดับสูง คือ มีจำนวนคนว่างงานประมาณ 1.05 ล้านคน ในสิ้นปี พ.ศ. 2519

### ปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 คือ

- 1) การแปรผันทางเศรษฐกิจของโลก เริ่มตั้งแต่ภาวะผันผวนของระบบการเงินระหว่างประเทศที่ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐ ลดต่ำลง จากเหตุการณ์ Nixon's Shock ในประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ประกาศค่าเงินลอยตัว
- 2) การเคลื่อนไหวของราคาอาหารและวัตถุดิบในตลาดโลกมีราคาสูงขึ้น เนื่องจากความแปรปรวนของสภาพดินฟ้าอากาศ
- 3) ราคาน้ำมันดิบสูงขึ้น 4 เท่าตัว เป็นผลจากการทำสงครามระหว่างประเทศอาหรับและอิสราเอล
- 4) เกิดภาวะเงินเฟ้อและภาวะเศรษฐกิจชะงักงันทั่วโลก
- 5) ปี พ.ศ. 2518 ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองขึ้นในประเทศเพื่อนบ้าน มีลาว เขมร และเวียดนาม รวมทั้งเหตุการณ์ทางการเมืองในประเทศที่ได้มีการเลือกตั้งและเปลี่ยนรัฐบาลถึง 3 ครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2518 - 2519 ประกอบกับความไม่สงบในด้านแรงงานขึ้นอีกด้วย ทั้งหมดนี้ได้สร้างความไม่แน่นอนในวงการธุรกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศหลายด้านส่งผลทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนภายในประเทศซบเซาลง

จากการใช้นโยบายต่างๆ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานที่เกิดขึ้นจะเกิดขึ้นช้ากว่าเพราะการเปลี่ยนแปลงด้านการผลิตและบริการจะเกิดขึ้นก่อนแล้วค่อยส่งผลต่อไปสู่แรงงานต่างๆ ดังนั้นการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการจ้างงานที่เกิดขึ้นจากนโยบายต่างๆ จึงนำข้อมูลการจ้างงานในปีหลังจากแผนฯ นั้นๆ สิ้นสุดลง คือ ปี พ.ศ. 2520 (แผนพัฒนาฯ 1 - 3) ปี พ.ศ. 2530 (แผนพัฒนาฯ 4 - 5) ปี พ.ศ. 2540 (แผนพัฒนาฯ 6 - 7) และ ปี พ.ศ. 2550 (แผนพัฒนาฯ 8 - 9)

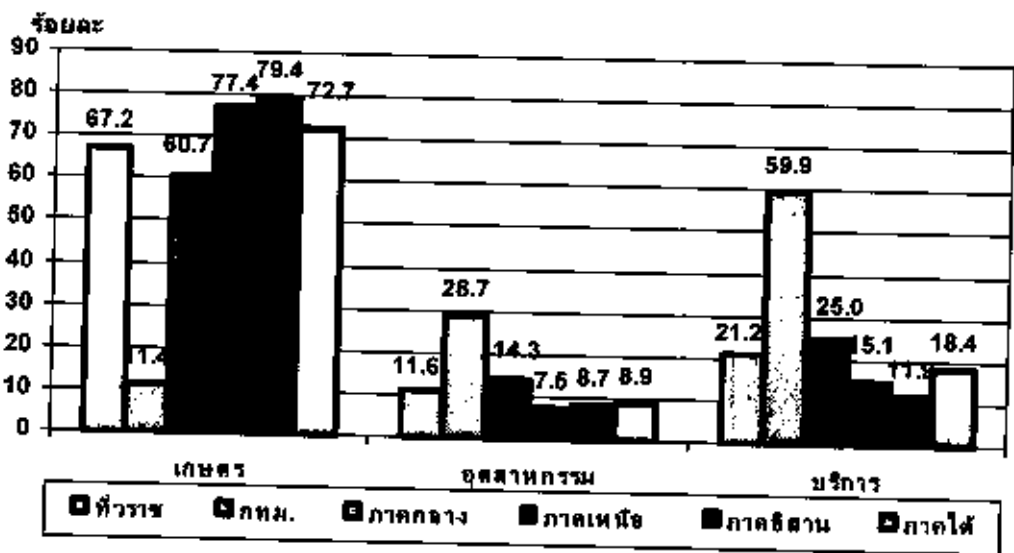
#### 3.1.4 สรุปผลจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 3 ที่มีผลต่อการจ้างงาน

ปี พ.ศ. 2504 เป็นปีที่มีการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้เป็นครั้งแรก ผลการดำเนินการของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 3 (พ.ศ. 2504 - 2519) เศรษฐกิจของประเทศมีสัดส่วนของภาคเกษตรกรรมมากที่สุด โดยจำนวนผู้มีงานทำที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดคิดเป็นร้อยละ 67.2 ของผู้มีงานทำทั้งหมด และเมื่อเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคจะพบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนมากที่สุด ร้อยละ 79.4 รองลงมา ภาคเหนือ ร้อยละ 77.4 ภาคใต้ ร้อยละ 72.7 ภาคกลาง ร้อยละ 60.7 และกรุงเทพฯ ร้อยละ 11.4

สัดส่วนผู้มีงานทำที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลดีที่เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลาที่ผ่านมาตลอดทั้ง 3 แผนด้วยกัน กล่าวคือ การส่งเสริมด้านเกษตรกรรมด้วย

มาตรการต่างๆ ได้แก่ การทำวิจัยปรับปรุงวิธีการให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น การส่งเสริมให้อาชีพเกษตรกรมีผลตอบแทนสูง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งผลผลิตของเกษตรกรถึงตลาดโดยเร็ว ท่อส่งน้ำชลประทาน และการพัฒนาที่ดินเพาะปลูก เป็นต้น

แผนภูมิที่ 1 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก จำแนกตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2520



จำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วน ร้อยละ 11.6 น้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่นสัดส่วนที่มากที่สุดอยู่ในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 28.7 รองลงมาภาคกลาง ร้อยละ 14.3 ภาคใต้ ร้อยละ 8.9 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 8.7 และภาคเหนือ ร้อยละ 7.5

ผลจากการดำเนินนโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในช่วงนี้ที่ส่งผลต่อภาคอุตสาหกรรมและแรงงาน ได้แก่ การปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานซึ่งส่งผล ประโยชน์โดยตรงกับแรงงานด้านการก่อสร้างทุกระดับ และรวมไปถึงการผลิตวัสดุ และอุปกรณ์ต่างๆ ซึ่งในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 แรงงานด้านการผลิตมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เนื่องจากสินค้าอุตสาหกรรมสามารถส่งออกในปริมาณมาก เช่น เสื้อผ้า ผลิตภัณฑ์อาหารกระป๋อง ผลิตภัณฑ์เหล็กและเหล็กแท่ง เครื่องใช้ในบ้าน และอุปกรณ์ไฟฟ้า เป็นต้น

ภาคบริการมีสัดส่วนรองลงมาจากภาคเกษตร คิดเป็นร้อยละ 21.2 มีมากที่สุดในกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 59.9 รองลงมา ภาคกลาง ร้อยละ 25.0 ภาคใต้ ร้อยละ 18.4 ภาคเหนือ ร้อยละ 15.1 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 11.9

ผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในช่วงนี้ที่มีผลตรงกับแรงงานในภาคบริการ ได้แก่ บุคลากรด้านวิจัยด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านเกษตรกรรม งานด้านสาธารณสุข งานด้านการขนส่ง งานด้านคลังสินค้า งานด้านการเงิน และการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น

### 3.2 ภาวะเศรษฐกิจและการจ้างงานในปี พ.ศ. 2520 – 2529

เป็นช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4-5 โดยเริ่มจากการดำเนินงานตามแผนฯ ฉบับที่ 4 ที่มุ่งเน้นดำเนินการ ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากช่วงก่อนหน้านั้นที่มีเหตุการณ์มากมายเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็น วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 สงครามระหว่างประเทศอาหรับและอิสราเอล ทำให้ราคาน้ำมันเพิ่มสูงขึ้น 4 เท่าตัว ก่อให้เกิดปัญหาภาวะเงินเฟ้อสูงถึง ร้อยละ 24 ต่อปี และยังมีเหตุการณ์ตุลาวิปโยค เนื่องจากปัญหาการเมืองในประเทศ 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2516 และ ปี พ.ศ. 2519

3.2.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524)  
สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ
- 2) สร้างความเป็นธรรมในสังคมโดยเร่งกระจายรายได้ให้ทั่วถึงและยกฐานะเศรษฐกิจของเกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน และคนยากจน
- 3) ลดอัตราการเพิ่มประชากร และปรับปรุงคุณภาพของประชากรตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงานในประเทศ
- 4) บูรณะ และปรับปรุงสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด

ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 สรุปได้ดังนี้

- 1) การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ และภาวะเศรษฐกิจถดถอยทั่วโลกทำให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า และงบประมาณมากขึ้น โดยลำดับ
- 2) อัตราการขยายตัวของการนำเข้าเฉลี่ย ร้อยละ 26.3 สูงกว่า อัตราการขยายตัวของการส่งออกเฉลี่ยอยู่ที่ ร้อยละ 21.9
- 3) อัตราเงินเฟ้อเฉลี่ยตลอดแผนพัฒนาฯ ร้อยละ 11.7
- 4) ทรัพยากรธรรมชาติลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการบุกเบิกพื้นที่เพื่อการเกษตรกรรม
- 5) ปัญหาความแตกต่างระหว่างความเจริญในเมืองและชนบทชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลต่อการกระจายรายได้ไม่ทั่วถึงและกระจุกตัวอยู่เฉพาะในเมือง

**ปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 คือ**

- 1) ภาวะราคาน้ำมันที่เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากสงครามระหว่างประเทศอิรักและอิหร่าน กระทบต่อการค้าและการลงทุนของตลาดโลกให้ผันผวนมากขึ้น
- 2) การพัฒนาเศรษฐกิจกระจุกตัวในเมือง โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ไม่ได้กระจายออกไปในภูมิภาคต่างๆ

**3.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้**

- 1) พื้นฟูฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ โดยการระดมเงินออมจากภาครัฐ และเอกชน ลดค่าใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต
- 2) ปรับโครงสร้างการผลิตด้านเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม โดยเน้นการใช้พลังงานภายในประเทศลดการนำเข้า
- 3) การพัฒนาโครงสร้างและกระจายบริการทางสังคม เน้นการพัฒนาคุณภาพประชากรให้มีระเบียบวินัย ศีลธรรม และวัฒนธรรม จัดการศึกษาและสาธารณสุขให้ทั่วถึง และลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ 1.5 ต่อปี เมื่อสิ้นแผน
- 4) แก้ปัญหาความยากจนในชนบทล้าหลัง ให้ประชาชนในพื้นที่ยากจนสามารถช่วยเหลือตนเองได้ และได้รับบริการขั้นพื้นฐานอย่างทั่วถึง
- 5) ปฏิรูปการบริหารงานพัฒนาของรัฐ ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่ก้าวหน้า เพื่อลดการถือครองที่ดินไว้เก็งกำไร และกระจายการถือครองสินทรัพย์ในภาคเอกชนให้มากขึ้น เช่น ออกกฎหมายการกระจายหุ้นของสถาบันการเงินและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่สู่ประชาชน

**ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 สรุปได้ดังนี้**

- 1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเพิ่มผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ มีอัตราต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้คือร้อยละ 4.9 ต่อปี เทียบกับเป้าหมายร้อยละ 6.6 ต่อปี ทั้งนี้ เป็นเพราะความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจโลกและมีการแข่งขันและการกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ
- 2) การขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ เพราะการใช้จ่ายเงินเกินตัวทั้งภาครัฐบาลและเอกชน และการเก็บภาษีอากรต่ำกว่าเป้าหมายทำให้การขาดดุลการค้าและการขาดดุลงบประมาณอยู่ในระดับค่อนข้างสูง
- 3) ปริมาณเงินออมลดต่ำลงมาก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ทำให้รัฐบาล ธุรกิจภาคเอกชน และครัวเรือนมีรายจ่ายมากขึ้น ส่งผลให้เงินออมลดน้อยลง และกระทบกระเทือนต่อการลงทุนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

4) ความอ่อนแอของโครงสร้างการผลิต กล่าวคือ รายได้หลักของประเทศยังคงต้องพึ่งผลผลิตทางการเกษตร ไม่กี่ชนิด จึงมักได้รับผลกระทบจากความเปลี่ยนแปลงของตลาดโลกอยู่เสมอ นอกจากนี้ โครงสร้างการผลิตด้านอุตสาหกรรมยังคงต้องพึ่งการนำเข้าจากต่างประเทศทั้งในรูปของสินค้าทุน (เครื่องจักร) และวัตถุดิบอย่างมาก

5) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

6) กำลังแรงงานเพิ่มขึ้นมาก ในระดับอาชีวศึกษา และปริญญาตรี

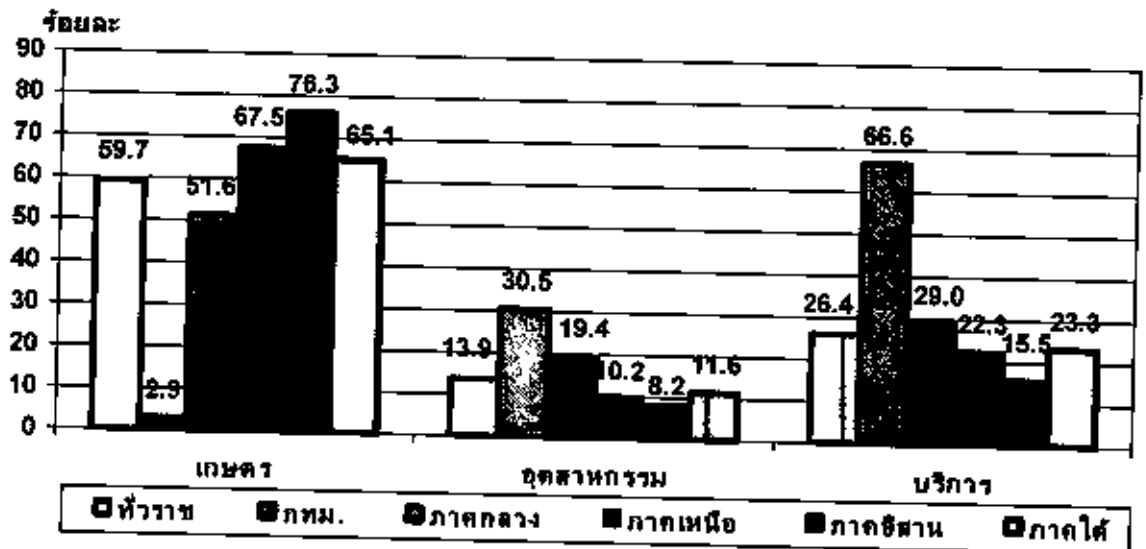
7) การว่างงานเพิ่มขึ้นจาก 273,000 คน ในปี พ.ศ. 2524 (ร้อยละ 1.1 ของกำลังแรงงาน) เป็น 572,000 คน ในปี พ.ศ. 2529 (ร้อยละ 2.1 ของกำลังแรงงาน)

### 3.2.3 สรุปผลจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 - 5 ที่มีผลต่อการจ้างงาน

การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจในช่วงนี้เป็นผลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น ได้แก่ วิกฤติการณ์น้ำมัน ซึ่งมีราคาเพิ่มสูงขึ้น 4 เท่าตัว เนื่องจากสงครามระหว่างอาหรับและอิสราเอล รวมทั้งเหตุการณ์ตุลาวิปโยค เนื่องจากปัญหาการเมืองภายในประเทศ ทำให้การพัฒนาประเทศช่วงนี้เน้นการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ มากกว่าจะพัฒนาได้ตามอย่างที่ตั้งเป้าหมายไว้ ซึ่งผลจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจเหล่านี้ทำให้แรงงานในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปด้วย จะเห็นว่าสัดส่วนผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรมยังคงครองสัดส่วนสูงที่สุด ร้อยละ 59.7 รองลงมา ผู้มีงานทำภาคบริการ 26.4 และ ผู้มีงานทำภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 13.9

ผู้มีงานทำภาคเกษตรกรรมในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนมากที่สุด ร้อยละ 76.3 ภาคเหนือ ร้อยละ 67.5 ภาคใต้ ร้อยละ 65.1 ภาคกลาง ร้อยละ 51.6 และ กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 2.9 จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของผู้มีงานทำในแต่ละภูมิภาคลดลงในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งถ้ามาพิจารณาจากนโยบายที่ใช้ในช่วงแผนพัฒนาฯ 4-5 ซึ่งต้องการเพิ่มการผลิตสินค้าเกษตรกรรม และเร่งการปลูกพืชหมุนเวียนและพืชเศรษฐกิจ เช่น ข้าวนาปรัง ข้าวโพด ถั่ว ข้าวฟ่าง อ้อย ปอ ยาสูบ ฝ้าย และยางพารา และการส่งเสริมให้ส่งออกมากขึ้นในกลุ่มอาหารทะเล ผลไม้ และใบยาสูบ พร้อมทั้งการศึกษาวิจัยเพื่อให้การผลิตมีประสิทธิภาพ คุ้มค่าทั้งด้านต้นทุนและเนื้อที่เพาะปลูก เพราะปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ส่งผลดีต่อแรงงานภาคเกษตรกรรม แต่วิกฤติการณ์ด้านราคาน้ำมัน และความซบเซาของเศรษฐกิจ โลกส่งผลต่อต้นทุนราคาสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้น แต่ราคาในตลาดโลกไม่สูงขึ้นตาม แรงงานภาคเกษตรจึงต้องมีการปรับตัวไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ จึงทำให้สัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรกรรมลดลงเมื่อเทียบกับช่วงทศวรรษก่อนหน้า

แผนภูมิที่ 2 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก จำแนกตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2530



แรงงานภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วน ร้อยละ 13.9 น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่น แต่สัดส่วนเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2520 โดยในกรุงเทพมหานครยังคงมีสัดส่วนมากที่สุด รองลงมา ภาคกลาง ร้อยละ 19.4 ภาคใต้ ร้อยละ 11.6 ภาคเหนือ ร้อยละ 10.2 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 8.2

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 - 5 นี้เป็นช่วงการกระตุ้นเศรษฐกิจจึงเน้นให้มีการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมที่เป็นผลผลิตจากภาคเกษตรกรรม เช่น กระดาษ อาหารกระป๋อง อาหารสัตว์ โดยเฉพาะสินค้าที่เป็นที่ต้องการมาก ได้แก่ น้ำตาล สิ่งทอ ปูนซีเมนต์ เป็นต้น และรวมไปถึงการขุดแร่ธาตุเพื่อการส่งออก เช่น ดีบุก แบริท์ วุลแฟรม แมงกานีส พลวง และยังมีการค้นพบแร่ธาตุใหม่ๆ เช่น แก๊สธรรมชาติ น้ำมัน และเกลือหิน และที่สำคัญที่สุดในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการปรับโครงสร้างด้านอุตสาหกรรมให้มีการกระจายตัวไปอยู่ตามภูมิภาค โดยเฉพาะพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออกให้เป็นแหล่งที่ตั้งของอุตสาหกรรมขั้นพื้นฐาน พัฒนาขยายท่าเรือน้ำลึก และวางแผนการพัฒนาธุรกิจปิโตรเคมี ดังนั้นแนวทางการพัฒนาเหล่านี้จึงเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจากทศวรรษที่ผ่านมา

จำนวนแรงงานภาคบริการทั่วประเทศ มีสัดส่วน ร้อยละ 26.4 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค พบว่าในกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนมากที่สุด ร้อยละ 66.6 รองลงมา ภาคกลาง ร้อยละ 29.0 ภาคใต้ และภาคเหนือใกล้เคียงกัน ร้อยละ 23.3 และร้อยละ 22.3 และน้อยที่สุดคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 15.5



การเปลี่ยนแปลงด้านการจ้างแรงงานภาคบริการที่เพิ่มในช่วงนี้เป็นผลจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ได้แก่ ขยายและพัฒนาการศึกษาภาคบังคับทั้งปริมาณ และคุณภาพ การส่งเสริมการศึกษา และวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าให้ส่งออกได้มากขึ้น ซึ่งในช่วงนี้มีการอุดหนุนทางวิชาการค่อนข้างมาก รวมไปถึงการกระจายการบริหารในท้องถิ่น และบริการสาธารณสุขไปสู่พื้นที่ชนบท และการพัฒนาด้านธุรกิจตลาดเงินตลาดทุน เป็นต้น

### 3.3 ภาวะเศรษฐกิจสถานการณ์การจ้างแรงงานในปี พ.ศ. 2530 – 2539

3.3.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

ประเด็นหลักของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะสามารถยกระดับการพัฒนาประเทศเพื่อให้เศรษฐกิจไทยขยายตัวสูงกว่าในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ที่ผ่านมา โดยคำนึงถึงทั้งอัตราและลักษณะการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่จะไม่ก่อให้เกิดการบั่นทอนความมั่นคงและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินการคลัง ตลอดจนให้มีการเพิ่มการจ้างงาน และการกระจายรายได้ที่เหมาะสม นอกจากนี้จะต้องคำนึงถึงการแก้ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการเสริมสร้างความเป็นธรรมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทยให้ทั่วถึงอีกด้วย โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่สำคัญไว้ 2 ประการ คือ

1) ทางด้านเศรษฐกิจ จะต้องรักษาระดับการขยายตัวให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 เพื่อรองรับกำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานไม่น้อยกว่า 3.9 ล้านคน ทั้งนี้โดยเน้นลักษณะการขยายตัวที่จะช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและช่วยแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจหลายด้านที่เกิดขึ้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5

2) ทางด้านสังคม จะมุ่งพัฒนาคุณภาพคนเพื่อให้สามารถพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้า มีความสงบสุขเกิดความเป็นธรรม สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวม พร้อมๆ กับการสร้างไว้ซึ่งเอกลักษณ์ของชาติ วัฒนธรรมและค่านิยมอันดี และยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตของคนในชนบทและในเมืองให้ได้ตามเกณฑ์ความจำเป็นพื้นฐาน

ทั้งนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้กำหนดแผนงานเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานของภาครัฐและเอกชน รวมทั้งสิ้น 10 แผนงาน ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ดังนี้

1. การปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนา ประกอบด้วย 6 แผนงาน
2. การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการ คุณภาพบริการพื้นฐาน

ประกอบด้วย 2 แผนงาน

### 3. การกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม ประกอบด้วย 2 แผนงาน

#### 1. การปรับปรุงประสิทธิภาพการพัฒนา ประกอบด้วย 6 แผนงาน

แผนงานในกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ เครื่องมือและกลไกต่างๆ ที่มีอยู่ เช่น การปรับปรุงคุณภาพคน การใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี โดยรวมแผนงานเศรษฐกิจส่วนรวมไว้ในกลุ่มนี้ด้วย คือ

1) แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวม มีสาระสำคัญเพื่อให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพิ่มขึ้นร้อยละ 5 ต่อปี และให้มีการจ้างงานใหม่เพิ่มขึ้น 3.9 ล้านคน

2) แผนพัฒนาคน สังคม และวัฒนธรรม โดยมีแนวทางดำเนินการ เพื่อให้ประเทศมีประชากรในขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม พัฒนาคุณภาพคน โดยสนับสนุนการให้การศึกษาและฝึกอบรม เพื่อประกอบอาชีพโดยวิธีการต่างๆ โดยเร่งพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากรมนุษย์และการมีงานทำ การพัฒนาระบบข่าวสารแรงงานและศูนย์แรงงานภูมิภาค และการพัฒนาตลาดแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศและจัดระบบการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน

3) แผนพัฒนาธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการปรับปรุงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติให้ได้ผลมากขึ้นเพื่อการจ้างงาน

4) แผนพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดำเนินการสนับสนุนการจัดระบบวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้มีบทบาทในการพัฒนาประเทศมากยิ่งขึ้น ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของชาติ เพิ่มประสิทธิภาพการถ่ายทอดเทคโนโลยีจากต่างประเทศ พัฒนาระบบข้อมูลและข้อมูลสนเทศ

5) แผนปรับปรุงการบริหารและทบทวนบทบาทของรัฐในการพัฒนาประเทศ ดำเนินการพัฒนาระบบการบริหารของรัฐให้สามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการพัฒนาในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้น

6) แผนพัฒนารัฐวิสาหกิจ มุ่งการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ไปสู่เชิงธุรกิจมากขึ้น กำหนดนโยบายราคาสินค้าและค่าบริการของรัฐวิสาหกิจให้คุ้มต้นทุนเพื่อพึ่งตนเองให้ได้

#### 2. การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตและบริการ คุณภาพบริการพื้นฐาน ประกอบด้วย 2 แผนงาน

1) แผนพัฒนาระบบการผลิต การตลาด และการสร้างงาน ด้วยการเพิ่มรายได้จากการส่งออกสินค้าและบริการ ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.9 ต่อปี เพิ่มรายได้จากการบริการ

ทองเที่ยวเฉลี่ยร้อยละ 7.4 ต่อปี สร้างงานให้คนมีงานทำ จำนวน 3.9 ล้านคน ลดสัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรลงจากร้อยละ 70 เหลือร้อยละ 65 ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 โดยการเปลี่ยนระบบการผลิต และสนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรมและบริการให้สามารถรองรับแรงงานที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้แก่เกษตรกร เพิ่มการหารายได้เงินตราต่างประเทศ และเพิ่มโอกาสการจ้างงานให้ผู้มีการศึกษาในเมือง การสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร

2) แผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน พัฒนายกระดับคุณภาพบริการพื้นฐานให้เข้ามาตรฐานสากลที่ดี มีความรวดเร็ว และให้บริการที่แน่นอนสม่ำเสมอ ปรับปรุงโครงสร้างราคาและอัตราค่าบริการของบริการพื้นฐานบนหลักการคุ้มทุน และให้กิจการเลี้ยงตัวเองได้

### 3. การกระจายความเจริญและสร้างความเป็นธรรม ประกอบด้วย 2 แผนงาน

1) แผนพัฒนาเมืองและพื้นที่ การพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล การพัฒนาระบบศูนย์กลางความเจริญไปภูมิภาค และการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก กำหนดมาตรการจูงใจและส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชนในเขตพื้นที่เศรษฐกิจใหม่

2) แผนพัฒนาชนบท พัฒนาโดยยึดปัญหาในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก มุ่งยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในทุกพื้นที่

#### ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 สรุปได้ดังนี้

1) เศรษฐกิจขยายตัวต่อเนื่องในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี ซึ่งเป็นการขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดของการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา และพัฒนาเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น จากสัดส่วนการค้าระหว่างประเทศต่อผลผลิตรวมของประเทศเพิ่มจากร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2529 เป็นร้อยละ 80 ในปี พ.ศ. 2534

2) ฐานะการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพและคนไทยมีรายได้และการจ้างงานเพิ่มขึ้น มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ทุนสำรองเงินตราต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นกว่า 17,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อกลางปี พ.ศ. 2534

(2) ภาระหนี้สินต่างประเทศลดลงอย่างเห็นได้ชัดเจน จากการที่อัตราส่วนของการชำระหนี้สินทั้งในรูปเงินต้นและดอกเบี้ยต่อรายได้การส่งออกลดลงเป็นลำดับ คือ จากร้อยละ 20.6 ในปี พ.ศ. 2529 มาเป็นร้อยละ 10.5 ในปี พ.ศ. 2534 และสัดส่วนหนี้ต่างประเทศต่อผลผลิตรวมของประเทศลดจากร้อยละ 38.5 เหลือร้อยละ 34 ในช่วงเวลาเดียวกัน

(3) คุลการคลังของรัฐบาลได้เริ่มเกินดุลเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา

(4) ฐานะทางการคลังเพิ่มสูงขึ้นจาก 11,000 ล้านบาท เมื่อต้นปี พ.ศ. 2531 เป็น 184,000 ล้านบาท ในเดือนมิถุนายนปี พ.ศ. 2534 หรือคิดเป็นร้อยละ 50 ของงบประมาณรายจ่าย

(5) ปรับโครงสร้างภาษีและลดภาษีนำเข้าเครื่องจักรและภาษีนำเข้ารถยนต์และอุปกรณ์

(6) อัตรารายได้เพื่อเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5 จากการขยายตัวของความต้องการในระบบเศรษฐกิจสูงกว่ากำลังการผลิต

(7) การจ้างงานและค่าแรงเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะสาขาอุตสาหกรรมและบริการที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยปีละ 554,000 คน

(8) อัตราการว่างงานลดลงเหลือเพียงร้อยละ 0.6 ในปี พ.ศ. 2534 โดยยังมีการว่างงานตามฤดูกาลในช่วงหน้าแล้ง

(9) รายได้ต่อหัวของประชากรเพิ่มสูงขึ้นจาก 21,000 บาทในปี พ.ศ. 2534 เป็น 41,000 บาทในปี พ.ศ. 2539

(10) ประชากรเพิ่มในอัตราที่ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.4 ในปี พ.ศ. 2534

**ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 คือ**

- 1) ความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มครัวเรือนระดับต่างๆ ตลอดทั้งชนบทกับเมืองมีมากขึ้น โดยกลุ่มอาชีพยากจนที่สุดคือ กลุ่มเกษตรกร
- 2) การขาดแคลนบริการพื้นฐานเกือบทุกประเภท เช่น ไฟฟ้า น้ำ ระบบการสื่อสาร โทรคมนาคม โครงข่ายถนนและท่าเรือ เป็นต้น
- 3) ช่องว่างระหว่างการออมในประเทศกับการลงทุนมีแนวโน้มสูงขึ้น
- 4) ปัญหาการปรับตัวของสังคมไทยให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากสังคมชนบทมาสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- 5) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 6) ระบบราชการปรับตัวไม่ทันและไม่สนองตอบต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

**3.3.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้**

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาในทุกๆ ด้าน กล่าวคือ จะรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไว้ในอัตราที่เหมาะสมและมีเสถียรภาพ ควบคู่ไปกับการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมสู่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

ขณะเดียวกันก็มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีความสามารถที่จะช่วยตัวเองได้มากยิ่งขึ้นและพัฒนาคุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม ตลอดจนอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้มิให้เสื่อมโทรมลงไป โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนา ดังนี้

1) รักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเพื่อการเจริญเติบโตเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพ โดยมีเป้าหมายในการพัฒนา ดังนี้

(1) กำหนดให้เศรษฐกิจส่วนรวม ขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 8.4 ต่อปี

(2) กำหนดให้รายได้หัวเฉลี่ยต่อหัว เพิ่มขึ้นจาก 41,000 บาท ในปี

พ.ศ. 2534 เป็น 71,000 บาท ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 หรือรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.0 ต่อปี

(3) กำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ โดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 5.6 ต่อปี

(4) ควบคุมการค้าโดยเฉลี่ยไม่เกินร้อยละ 9.4 ของผลผลิตรวม

ภายในประเทศ

(5) ควบคุมบัญชีเดินสะพัด ให้ลดลงเหลือร้อยละ 2.5 ของผลผลิต

รวมภายในประเทศในปี พ.ศ. 2539 หรือเฉลี่ยร้อยละ 5.2 ของผลผลิตรวมภายในประเทศ

(6) กำหนดเป้าหมายการออมภาคเอกชน เท่ากับร้อยละ 23.0 ของ

ผลผลิตรวมภายในประเทศในปี พ.ศ. 2539

(7) รักษาสัดส่วนการพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศ ให้อยู่

ในระดับไม่เกินร้อยละ 60 ในปี พ.ศ. 2539

(8) กำหนดให้สาขาเกษตรกรรม ขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3.4 ต่อปี

(9) กำหนดสาขาอุตสาหกรรม ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.5 ต่อปี

(10) กำหนดให้มูลค่าการส่งออกสินค้า เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 14.7 ต่อปี

หรือปริมาณการส่งออกสินค้าเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 9 ต่อปี

(11) กำหนดให้การผลิตพลังงานเชิงพาณิชย์ เพิ่มขึ้นร้อยละ 8 ต่อปี

จาก 280 พันบาเรลน้ำมันดิบต่อวัน ในปี พ.ศ. 2533 เป็น 410 พันบาเรลน้ำมันดิบต่อวัน ในปี พ.ศ. 2539

(12) เพิ่มบริการพื้นฐาน ดังนี้

- เพิ่มกำลังการผลิตไฟฟ้าอีก 5,000 เมกกะวัตต์ ซึ่งจะทำให้มี

กำลังผลิตไฟฟ้ารวมทั้งสิ้น 14,500 เมกกะวัตต์ ในปี พ.ศ. 2539

- เพิ่มจำนวนเลขหมายโทรศัพท์ จากสัดส่วนปัจจุบัน 3.6 เลข

หมายต่อประชากร 100 คน ให้ได้ไม่น้อยกว่า 10 เลขหมายต่อประชากร 100 คน

2) การกระจายรายได้และการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบทให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

(1) กำหนดกลุ่มที่จะดูแลเป็นพิเศษ ได้แก่ กลุ่มเกษตรกรรายจน กลุ่มแรงงานรับจ้างภาคเกษตร กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวขนาดเล็กและธุรกิจขนาดย่อม กลุ่มลูกจ้างเอกชนผู้มีรายได้น้อย กลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐและกลุ่มที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้

(2) ให้กลุ่มเป้าหมายสามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐานแก่การดำรงชีพอย่างพอเพียง และมีความสามารถในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ตนเองให้ดีขึ้น

(3) ลดสัดส่วนคนยากจนลง ให้สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้ขีดเส้นความยากจนลดลงจากร้อยละ 23.7 ในปี พ.ศ. 2531 ให้เหลือน้อยกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศในปี พ.ศ. 2539

(4) ลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มคนในประเทศลง โดยใช้นโยบายและมาตรการยกระดับรายได้ของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

3) เร่งรัดพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ โดยในส่วนของพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ นั้นมีเป้าหมาย ดังนี้

(1) ลดอัตราการเพิ่มประชากร ให้เหลือร้อยละ 1.2 หรือประชากรในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 จะมีจำนวน 61 ล้านคน

(2) ขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน จาก 6 ปี เป็น 9 ปี

(3) พัฒนาคุณภาพประชากรด้วยการจัดให้มีการศึกษาตลอดชีวิต

(4) ขยายการมีงานทำให้เพิ่มขึ้น 2.8 ล้านคน โดยเพิ่มการมีงานทำรวม จำนวน 32.02 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2534 เป็นจำนวนประมาณ 34.85 ล้านคนในปี พ.ศ. 2539 (ภาคเกษตรกรรม จำนวน 20.2 ล้านคน นอกภาคเกษตร 14.65 ล้านคน)

(5) เสริมสร้างโอกาสให้กลุ่มด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ให้มีความมั่นคงในการทำงานและได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม

(6) ยกระดับสุขภาพอนามัยของประชาชนให้ดีขึ้น

(7) เน้นการพัฒนาคุณภาพคนให้มีคุณธรรม มีความสามารถ และพละทานมีสมบูรณ์

(8) เพิ่มประสิทธิภาพการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และพิทักษ์คุ้มครองผู้บริโภค

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 คือ

- 1) ความสำเร็จในด้านทรัพยากรมนุษย์ลดน้อยลงทั้งปริมาณ คุณภาพ และค่าจ้าง
- 2) ที่ดินเพื่อการผลิตลดลงและมีราคาสูงขึ้น
- 3) การออมของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ ไม่พอกอบสนองต่อการลงทุน

ที่ยังคงขยายตัวในระดับสูง

4) บริการพื้นฐานยังขาดแคลน เนื่องจากความต้องการบริการพื้นฐานยังคงเพิ่มตามการขยายตัวของเศรษฐกิจ แต่การลงทุนบริการพื้นฐานหลายด้านมีความล่าช้า

5) ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

6) ระบบบริหารงานราชการ กฎหมาย ระเบียบ ตลอดจนข้อบังคับของทางราชการยังล้าสมัย

7) ลักษณะการเจ็บป่วย และการตายจากโรคร้ายชนิดต่างๆ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น

8) ภาวะที่รัฐจะต้องจัดสวัสดิการให้แก่ผู้ด้อยโอกาสมีมากขึ้น

9) ความไม่แน่นอนของเศรษฐกิจโลก จากประเด็นต่อไปนี้

- การชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก
- ความไม่แน่นอนของราคาน้ำมัน ราคาสินค้าเกษตร อัตราแลกเปลี่ยนและ

อัตราดอกเบี้ยคงที่

- การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจและการค้าของโลกที่สำคัญ

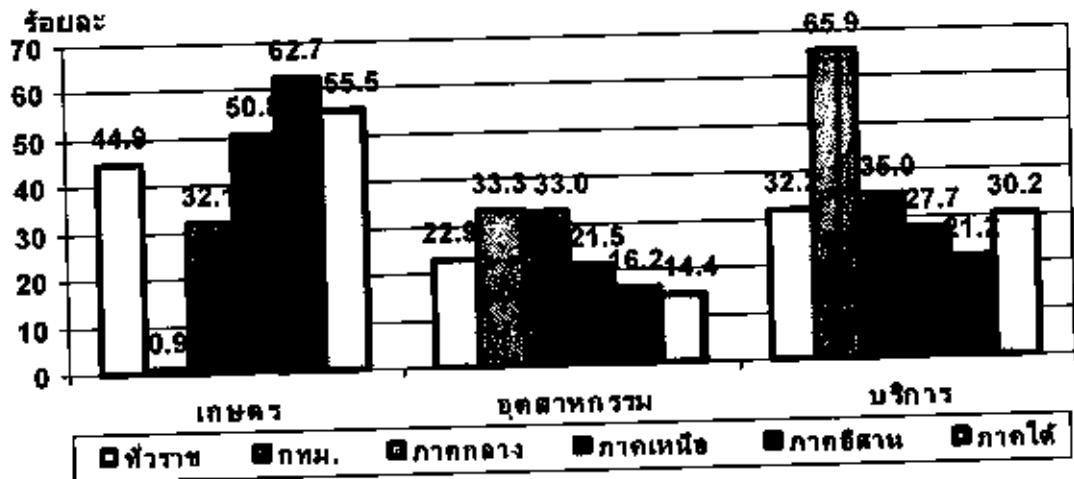
โดยเฉพาะการรวมตลาดของกลุ่มประเทศประชาคมยุโรปในปี พ.ศ. 2535

- การกีดกันและการแข่งขันทางการค้าอาจจะทวีความรุนแรงมากขึ้น

### 3.3.3 สรุปผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 - 7 ที่มีผลต่อการจ้างงาน

การพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 (พ.ศ. 2530 - 2539) ส่งผลให้เกิดการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญ โดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนผู้มีงานทำมากที่สุด ร้อยละ 44.9 รองลงมาเป็นภาคบริการ ร้อยละ 32.2 และภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 22.9

แผนภูมิที่ 3 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก จำแนกตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2540



ภาคเกษตรกรรม ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาในช่วง 10 ปี ของการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 (พ.ศ. 2530 - 2539) ที่ภาครัฐมีแนวทางการพัฒนา โดยการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตจากภาคเกษตรกรรม มาให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น จะเห็นได้จากเป้าหมายการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ซึ่งกำหนดให้มีการลดสัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรจากร้อยละ 70 เหลือ ร้อยละ 65 ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 กำหนดให้สาขาเกษตรกรรม ขยายตัวเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 3.4 ต่อปี ส่วนสาขาอุตสาหกรรมกำหนดให้ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 9.5 ต่อปี จากการพัฒนาที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตจากภาคเกษตรกรรมสู่การผลิตในภาคอุตสาหกรรม ส่งผลให้สัดส่วนผู้มีงานทำในภาคเกษตรลดลงจากร้อยละ 59.7 ในปี พ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 44.9 ในปี พ.ศ. 2540 ส่วนภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนผู้มีงานทำเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 64.7 จากปี พ.ศ. 2530 เช่นเดียวกับภาคบริการที่เพิ่มขึ้น ร้อยละ 21.97 การเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนผู้มีงานทำดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าในช่วง 10 ปีนี้ เกิดการเคลื่อนย้ายของแรงงานในภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้แรงงานในภาคเกษตรกรรมในปี พ.ศ. 2540 ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคใต้

ภาคอุตสาหกรรม เป็นภาคเศรษฐกิจที่รัฐบาลให้ความสำคัญมากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ได้ให้ความสำคัญกับการเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรม โดยมุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณูปโภค การขนส่ง



การสื่อสารและกิจการพลังงาน และมีแผนพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เพื่อรองรับ การเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ไม่ให้กระจุกตัวในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล นอกจากนี้ยัง เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดย่อมและอุตสาหกรรมในภูมิภาค สำหรับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 กำหนดให้ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเฉลี่ย ร้อยละ 9.5 ต่อปี โดยเน้นการสร้างโอกาสในการแข่งขัน ประกอบธุรกิจการค้าและการลงทุนของไทย ในตลาดต่างประเทศ และให้เอกชนเป็นแกนนำในการ พัฒนาอุตสาหกรรม ส่งผลให้สัดส่วนการจ้างงานของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 13.9 ในปี พ.ศ. 2530 เป็นร้อยละ 22.9 ในปี พ.ศ. 2540 หรือเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 64.7 ซึ่งเป็นการ เพิ่มขึ้นสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตร และบริการ เนื่องมาจากแรงงาน ส่วนหนึ่งมีการเคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรเพื่อมาทำงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยการจ้างงาน ในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง เพราะมีความพร้อมในด้าน โครงสร้างพื้นฐานและเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่าภาคเหนือ และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนผู้มีงานทำในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นมากกว่า ร้อยละ 111.5 และ ร้อยละ 97.8 ตามลำดับ เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2530 ขณะที่สัดส่วนของผู้มีงานทำในภาค เกษตรลดลง แสดงให้เห็นว่าแรงงานในส่วนภูมิภาคได้รับผลกระทบจากแผนพัฒนาฯ โดยเริ่มให้ ความสำคัญกับการทำงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น

ภาคบริการ การพัฒนาในภาคบริการช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 และ 7 ให้ ความสำคัญกับการขยายตัวของภาคบริการ และการเพิ่มรายได้ในจากการท่องเที่ยว รวมทั้งการ กำหนดให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการท่องเที่ยวของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่งผล ให้เกิดการจ้างงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 กว่า 5.5 แสนคนต่อปี และเมื่อพิจารณาสัดส่วน ผู้มีงานทำในรอบ 10 ปีของการใช้แผนพัฒนาฯ ทั้ง 2 ฉบับ พบว่า ในปี พ.ศ. 2540 มีสัดส่วน ผู้มีงานทำ ร้อยละ 32.2 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงรองจากผู้มีงานทำในภาคเกษตร โดยสัดส่วนผู้มีงานทำ เพิ่มขึ้นในทุกภาคยกเว้นกรุงเทพมหานคร

### 3.4 ภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์การจ้างแรงงานในปี พ.ศ. 2540 – 2549

ช่วงปี พ.ศ. 2540 – 2549 การพัฒนาประเทศอยู่ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 – 9 ซึ่งในช่วงการดำเนินงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นเวลาต่อเนื่อง จากความเจริญทางเศรษฐกิจที่อยู่ในระดับสูง แต่ในทางกลับกันก็เป็นช่วงที่ผลกระทบของวิกฤติ เศรษฐกิจของการลอยตัวค่าเงินบาทในเดือนกรกฎาคม 2540 คั่งนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึง ต้องการแก้ปัญหาความไม่สมดุลในการพัฒนาที่ เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาไม่ยั่งยืน และ

แผนพัฒนาฯ นี้ได้เริ่มเปลี่ยนทิศทางการพัฒนาประเทศมาเน้นที่ “คน” เป็นเป้าหมายหลัก และใช้การพัฒนาทางเศรษฐกิจมาเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนเท่านั้น

3.4.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) เพิ่มปริมาณการเตรียมความพร้อมทุกด้านของเด็กปฐมวัย 0-15 ปีอย่างมีคุณภาพ
- 2) เพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยเฉพาะการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐาน 9 ปี แก่เด็กในวัยเรียนทุกคน การเตรียมการขยายโอกาสทางการศึกษาเป็น 12 ปี และการฝึกอบรมครูอาจารย์ทุกคนอย่างต่อเนื่อง
- 3) ยกระดับทักษะฝีมือและความรู้พื้นฐานให้แก่แรงงานในสถานประกอบการ โดยให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกต่อกลุ่มแรงงานอายุ 25-45 ปี
- 4) ให้ผู้ด้อยโอกาสทุกประเภทได้รับโอกาสการพัฒนาเต็มตามศักยภาพ และได้รับบริการพื้นฐานทางสังคมอย่างมีคุณภาพ และทั่วถึง
- 5) ลดอัตราการประสพภัยอันตรายจากการทำงานและลดจำนวนการเกิดอุบัติเหตุต่างๆ โดยเฉพาะการจมน้ำ การขนส่งวัตถุเคมีอันตราย และอัคคีภัยในอาคารสูง
- 6) รักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทย โดยลดการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดให้อยู่ในระดับร้อยละ 3.4 ของผลผลิตรวมในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และรักษาอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมเฉลี่ยร้อยละ 4.5 ต่อปี
- 7) ระดมการออมของภาคครัวเรือนให้เพิ่มขึ้นเป็นอย่างน้อย ร้อยละ 10 ของผลผลิตรวมในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
- 8) ขยายปริมาณและเพิ่มคุณภาพของบริการ โครงสร้างพื้นฐานสู่ภูมิภาคและชนบท
- 9) ลดสัดส่วนคนยากจนของประเทศให้น้อยกว่า ร้อยละ 10 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
- 10) อนุรักษ์และฟื้นฟูบูรณะพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ไว้ให้ได้ไม่น้อยกว่า ร้อยละ 25 ของพื้นที่ของประเทศ รวมทั้งรักษาพื้นที่ป่าชายเลนให้คงไว้ไม่ต่ำกว่า 1 ล้านไร่ในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8
- 11) สร้างโอกาสและเพิ่มทางเลือกในการประกอบอาชีพเกษตรในรูปแบบของเกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร

12) เพิ่มการลงทุนในการควบคุม และฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในเมืองภูมิภาคและชนบท

ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 สรุปได้ดังนี้

- 1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ย ร้อยละ -0.1 ต่อปี เป็นผลจากวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ
- 2) การปิดกิจการ และเลิกจ้างพนักงาน ปี พ.ศ. 2541 จำนวน 355,861 คน อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นสูงที่สุด ปี พ.ศ. 2542 อยู่ที่ ร้อยละ 4.1
- 3) กำลังการผลิตภาคอุตสาหกรรมเฉลี่ยต่อมาอยู่ที่ ร้อยละ 58.7<sup>2</sup> ในปี พ.ศ. 2541
- 4) การส่งออกได้ผลดีจากค่าเงินที่อ่อนตัวลง แต่การส่งออกไม่ได้มากเท่าที่ควร เนื่องจากประเทศคู่ค้าลดการนำเข้าเพราะเกิดปัญหาเศรษฐกิจภายในของแต่ละประเทศ
- 5) ราคาพืชผลด้านการเกษตรปรับตัวสูงขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มพืชน้ำมัน กลุ่มธัญพืช มันสำปะหลัง และผักผลไม้

ปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 คือ

- 1) การลอยตัวค่าเงินบาททำให้เศรษฐกิจไทยหดตัวรุนแรง และขยายวงไปสู่ประเทศต่างๆ
- 2) การชะลอตัวลงของเศรษฐกิจโลกที่เป็นผลจากประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่ เช่น สหภาพยุโรป ญี่ปุ่น การค้าระหว่างประเทศลดลง และโดยเฉพาะในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ สหรัฐอเมริกาเกิดเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมอาคารเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์

3.4.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) ฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน สร้างความเข้มแข็งของภาคการเงิน ความมั่นคงและเสถียรภาพของฐานะการคลัง ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจระดับฐานรากมีความเข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น ตลอดจนเพิ่มสมรรถนะของระบบเศรษฐกิจโดยรวมให้สามารถแข่งขันได้และก้าวทันเศรษฐกิจยุคใหม่
- 2) วางรากฐานการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็ง ยั่งยืน สามารถพึ่งตนเองได้อย่างรู้เท่าทันโลก โดยการพัฒนาคุณภาพคน ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูประบบสุขภาพ สร้างระบบ

<sup>1</sup> แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 - 2549) กระทรวงแรงงาน

<sup>2</sup> สถิติเศรษฐกิจและการเงิน ไตรมาส 4 - 2550 ธนาคารแห่งประเทศไทย

คุ้มครองความมั่นคงทางสังคม รวมทั้งการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและเครือข่ายชุมชน ให้เกิดการเชื่อมโยงการพัฒนาชนบทและเมืองอย่างยั่งยืน มีการดูแลจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ควบคู่กับการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เหมาะสมกับสังคมไทย

3) ให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีในสังคมไทยทุกระดับ เป็นพื้นฐานให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เน้นการปฏิรูประบบบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารจัดการที่ดีของภาคธุรกิจเอกชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนา การสร้างระบบการเมืองที่รับผิดชอบต่อสังคม และลดการทุจริตประทุคิมิชอบ

4) แก้ปัญหาความยากจนและเพิ่มศักยภาพและโอกาสของคนไทยในการพึ่งพาตนเอง ให้ได้รับโอกาสในการศึกษาและบริการทางสังคมอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง สร้างอาชีพ เพิ่มรายได้ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับกลไกภาครัฐให้เอื้อต่อการแก้ปัญหา

**ผลการดำเนินงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สรุปได้ดังนี้**

- 1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจ เฉลี่ยตลอดแผนอยู่ที่ ร้อยละ 5.6 ต่อปี
- 2) การส่งออกเป็นปัจจัยขับเคลื่อนที่สำคัญ อัตรายกจ่ายเฉลี่ยปีละ ร้อยละ 15.4 ทำให้ดุลการค้าเกินดุลประมาณ ปีละ 6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ
- 3) เปลี่ยนแปลงการทำงานในระบบราชการ โดยกำหนดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ใหม่เป็น 20 กระทรวง

**ปัญหาและอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 คือ**

- 1) ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นต่อเนื่อง กระทบต่อต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ
- 2) การแข่งขันด้านการค้าในตลาดโลกที่เพิ่มสูงขึ้น
- 3) ภัยพิบัติจากคลื่นยักษ์สึนามิ
- 4) ความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

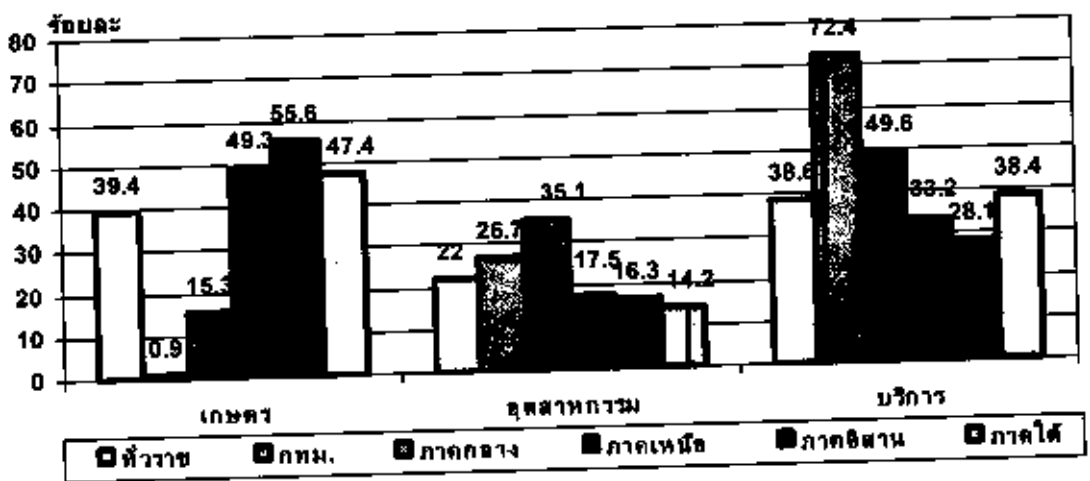
**3.4.3 สรุปผลจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-9 ที่มีผลกระทบต่อการทำงาน**

ภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่เริ่มต้นปี พ.ศ. 2540 จากการประกาศลอยตัวค่าเงินบาท ผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นยังไม่ส่งผลกระทบรุนแรงมากนัก กับส่วนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกับปัจจัยด้านแรงงานที่อัตราการว่างงานอยู่ที่ ร้อยละ 1.5 น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้าอีกด้วย แต่เมื่อมาพิจารณาตัวเลข ในปี พ.ศ. 2541 จะพบว่าการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นมากประมาณ 3 เท่า อยู่ที่ ร้อยละ 4.0 และคงอัตรานี้นี้ต่อเนื่องถึงปี พ.ศ. 2542 หลังจากนั้นสถานการณ์เริ่ม

ปรับตัวดีขึ้น จนกระทั่งปี พ.ศ. 2550 อัตราการว่างงานลดมาอยู่ที่ ร้อยละ 1.4 ใกล้เคียงกับเมื่อก่อน เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ หากจะพิจารณาการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานตามเศรษฐกิจหลัก ดังนี้

แรงงานภาคการเกษตรมีสัดส่วน ร้อยละ 39.4 จากแรงงานทั้งหมด ลดลง จากช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงมีสัดส่วนผู้ทำงานภาคเกษตรมากที่สุด ร้อยละ 55.6 รองลงมา ภาคเหนือ ร้อยละ 49.3 ภาคใต้ ร้อยละ 47.4 ภาคกลาง ร้อยละ 15.3 และน้อย ที่สุด กรุงเทพมหานคร ร้อยละ 0.9

แผนภูมิที่ 4 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก จำแนกตามภูมิภาค ปี พ.ศ. 2550



การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนแรงงานภาคเกษตรกรรมที่ลดลงในช่วงของ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 - 9 ถึงแม้จะมีการส่งเสริมการด้านการเกษตร และการพัฒนาภูมิภาคและ พื้นที่ชนบทได้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงการสัดส่วนแรงงานภาคเกษตรที่ลดลง ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 - 9 ถึงแม้จะมีการส่งเสริมการด้านการเกษตร และการพัฒนาภูมิภาค และพื้นที่ชนบทได้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่การเปลี่ยนแปลงการทำงานในภาคเกษตรมาจากปัจจัย ด้านค่านิยม หรือทัศนคติของแรงงานที่ต่างไปจากในอดีตที่หันไปสู่งานอุตสาหกรรม หรืองาน บริการมากกว่า อีกทั้งยังมีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ทำกินไปสู่กลุ่มนายทุน หรือเกษตรกร ต้องเช่าที่นำตนเองเพื่อทำการเกษตร ผลที่เกิดขึ้นนี้จึงเป็นสิ่งที่นอกเหนือการดำเนินตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ด้านแรงงานภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วน ร้อยละ 22.0 ของแรงงานทั้งหมด ภาคกลางเป็นภาคที่มีสัดส่วนแรงงานในภาคมากที่สุด ร้อยละ 35.1 รองลงมากรุงเทพมหานคร ร้อยละ 26.7 ภาคเหนือ ร้อยละ 17.5 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 16.3 และภาคใต้ ร้อยละ 14.2

สัดส่วนแรงงานภาคอุตสาหกรรมที่ค่อนข้างคงที่เมื่อเทียบกับช่วงก่อนเกิดวิกฤติการณ์ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง การผลิตจึงลดลง และเมื่อสถานการณ์เริ่มปรับตัวดีขึ้นจากการค้าระหว่างประเทศ แต่การแข่งขันด้านการค้าที่รุนแรงมากขึ้นทำให้การผลิตเพื่อการส่งออกมีอุปสรรคมากขึ้นกว่าก่อน อย่างไรก็ตามการส่งออกยังเป็นปัจจัยสำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แรงงานในภาคอุตสาหกรรมจึงเป็นส่วนสำคัญ

แรงงานภาคบริการมีสัดส่วน ร้อยละ 38.6 ของแรงงานทั้งหมด กรุงเทพมหานคร ยังเป็นภาคที่สัดส่วนแรงงานภาคบริการมากที่สุด ร้อยละ 72.4 รองลงมา ภาคกลาง ร้อยละ 49.6 ภาคใต้ ร้อยละ 38.4 ภาคเหนือ ร้อยละ 33.2 และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 28.1

แผนพัฒนาฯ ในช่วงนี้เป็นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และจะเห็นว่าภาคบริการขยายตัวมากขึ้น โดยเฉพาะหลังวิกฤติเศรษฐกิจ งานด้านการท่องเที่ยวถือเป็นจุดขายที่นำเงินตราต่างประเทศเข้ามาเป็น จำนวนมาก แรงงานที่เกี่ยวข้อง เช่น พนักงานบริการ พนักงานต้อนรับ ล่าม มัคคุเทศก์ พนักงานด้านการขนส่งทุกชนิด และรวมไปถึงพ่อครัว กับพนักงานด้านการทำอาหาร ฯลฯ เป็นที่ต้องการอย่างมากเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวทั้งในและต่างประเทศที่มีจำนวนมาก

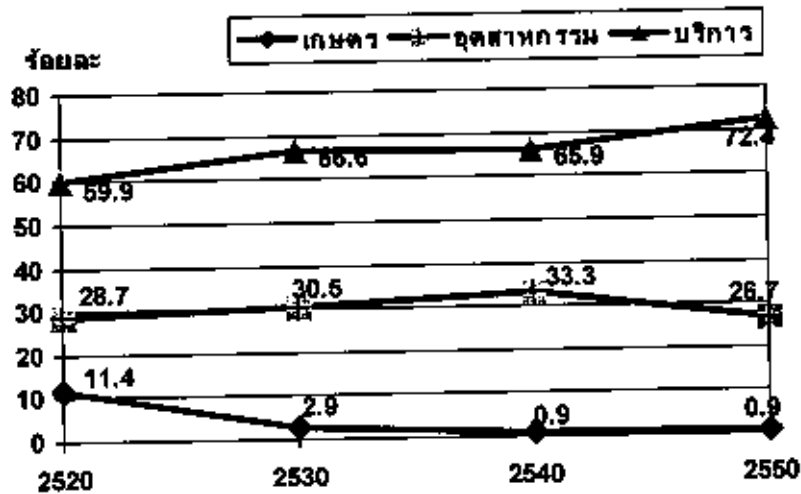
การเปลี่ยนแปลงทั้งภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และบริการ ในช่วง 5 ทศวรรษที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก เป็นเพราะการดำเนินนโยบาย และปัจจัยอื่นที่มากระทบทำให้เกิดผลดังที่กล่าวมาแล้วในแต่ละช่วงเวลา อย่างไรก็ตามการอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนั้นมีหลายมิติที่สามารถพิจารณาประกอบ ดังนั้นการเปรียบเทียบในแต่ละช่วงเวลา และแต่ละภูมิภาคสามารถแสดงผลการเปลี่ยนแปลงได้ ดังนี้

### 3.5 การเปลี่ยนแปลงการงานของแต่ละภูมิภาค

#### 3.5.1 กรุงเทพมหานคร

สัดส่วนแรงงานเปลี่ยนแปลงในแต่ละภาคเศรษฐกิจหลักมีทิศทางที่แตกต่างกันออกไป โดยแรงงานในกรุงเทพมหานครอยู่ในภาคบริการมากที่สุด และปรับตัวเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2520 ประมาณร้อยละ 12.5 เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. 2550 ซึ่งตรงกันข้ามกับแรงงานภาคเกษตรกรรมที่มีการปรับตัวลดลงต่อเนื่องประมาณ ร้อยละ 10.4 จากปี พ.ศ. 2520 มาถึงปี พ.ศ. 2550 ส่วนแรงงานภาคอุตสาหกรรมการเปลี่ยนแปลงไม่ค่อยมากนัก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2520 กับปี พ.ศ. 2550 พบว่าสัดส่วนลดลงเล็กน้อยประมาณ ร้อยละ 2.1

แผนภูมิที่ 5 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก ของกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550



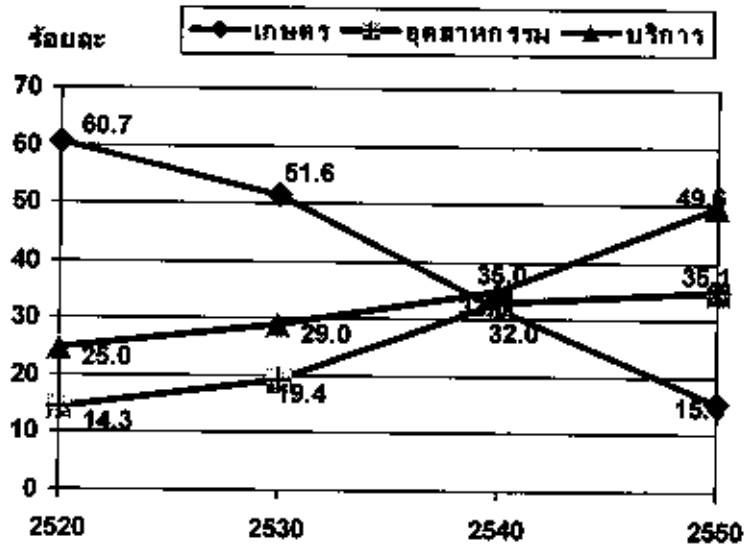
การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนแรงงานที่เกิดขึ้น ในกรุงเทพมหานคร จะพบว่า การปรับตัวของแรงงานมีการเคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคบริการ และอุตสาหกรรมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะช่วงเศรษฐกิจเติบโตมาก ภาคอุตสาหกรรมขยายตัวจึงมีแรงงานเข้ามา มาก แต่หลังวิกฤติเศรษฐกิจแรงงานเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคบริการมากขึ้น

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของแรงงานทั้ง 3 ภาคเศรษฐกิจ คาดว่าจะไม่เปลี่ยนแปลงสัดส่วนจากในปัจจุบันมากนัก เนื่องจากข้อจำกัดด้านพื้นที่ในเขตเมือง และความแออัดของประชากรที่กระจุกตัวมากเกินไป จึงทำให้การพัฒนาต่อไปในอนาคตต้องอยู่บนพื้นฐานของสถานการณ์ปัจจุบัน

### 3.5.2 ภาคกลาง

สัดส่วนแรงงานในภาคกลางมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด การเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ซึ่งมีจุดเปลี่ยนแปลงมาจากวิกฤติเศรษฐกิจช่วงปี พ.ศ. 2540-2541 โดยภาคบริการเริ่มเข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยเฉพาะธุรกิจด้านการท่องเที่ยว และธุรกิจต่อเนื่อง ทำให้กิจการปรับตัวเข้าสู่ภาคนี้มากขึ้น ส่งผลต่อไปสู่ภาคอุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องรองรับเพิ่มขึ้นด้วยด้วย

แผนภูมิที่ 6 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก ของภาคกลาง ปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550



เมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2520 และปี พ.ศ. 2550 การเปลี่ยนแปลงแรงงานในภาคเกษตรกรรมมีค่อนข้างมากโดยมีสัดส่วนลดลงร้อยละ 45.4 แตกต่างจากภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการ ที่มีการปรับตัวเพิ่มขึ้นตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 เป็นต้นมา โดยภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นร้อยละ 20.8 ส่วนภาคบริการการเพิ่มขึ้นในสัดส่วนใกล้เคียงกับภาคอุตสาหกรรมอยู่ที่ร้อยละ 24.6

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนแรงงานในภาคกลาง จะอยู่ในรูปแบบที่ใกล้เคียงกับปัจจุบัน คือ แรงงานภาคบริการจะครองสัดส่วนมากที่สุด รองลงมา คือ ภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรกรรม ตามลำดับ

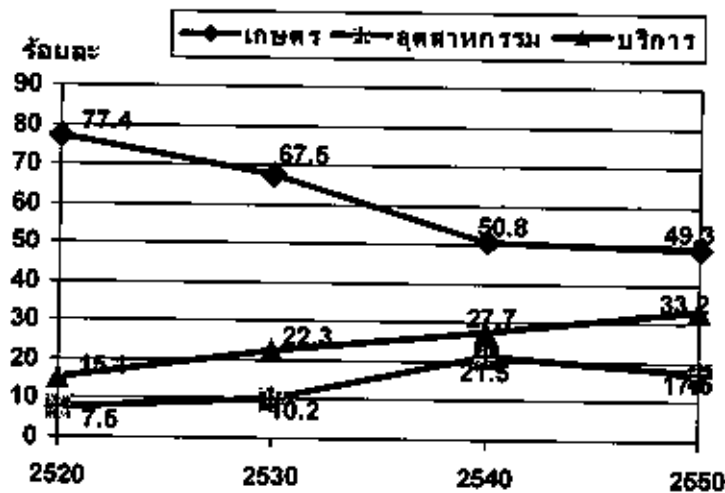
### 3.5.3 ภาคเหนือ

สัดส่วนแรงงานในภาคเศรษฐกิจหลักของภาคเหนือ มีรูปแบบที่แตกต่างกับภูมิภาคที่กล่าวมาแล้ว เพราะสัดส่วนแรงงาน มีมากที่สุด แต่ทิศทางการเปลี่ยนแปลงใกล้เคียงกับภูมิภาคอื่นๆ คือ สัดส่วนแรงงานภาคเกษตรกรรมเคลื่อนย้ายไปสู่ภาคอื่นๆ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2520 กับปี พ.ศ. 2550 จะพบว่า สัดส่วนลดลง ร้อยละ 28.1 ตรงกันข้ามกับแรงงานภาคบริการที่เพิ่มสัดส่วนขึ้นตลอด เมื่อเปรียบเทียบช่วงเวลาเดียวกันกับภาคเกษตรกรรม พบว่าแรงงานภาคบริการเพิ่มขึ้นร้อยละ 18.1 ส่วนแรงงานภาคอุตสาหกรรมปรับตัวเพิ่มขึ้น ร้อยละ 10.0 แต่



ในช่วงท้ายปรับตัวลดลงเล็กน้อย จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะหลังแรงงานภาคเกษตรกรรมในภาคเหนือไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากนัก เพราะสัดส่วนแรงงานลดลงเพียงเล็กน้อย จากปี พ.ศ. 2540 ประมาณร้อยละ 1.5 แสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมด้านการเกษตรในภาคเหนือยังสามารถรองรับแรงงานไว้ได้

แผนภูมิที่ 7 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก ของภาคเหนือ ปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

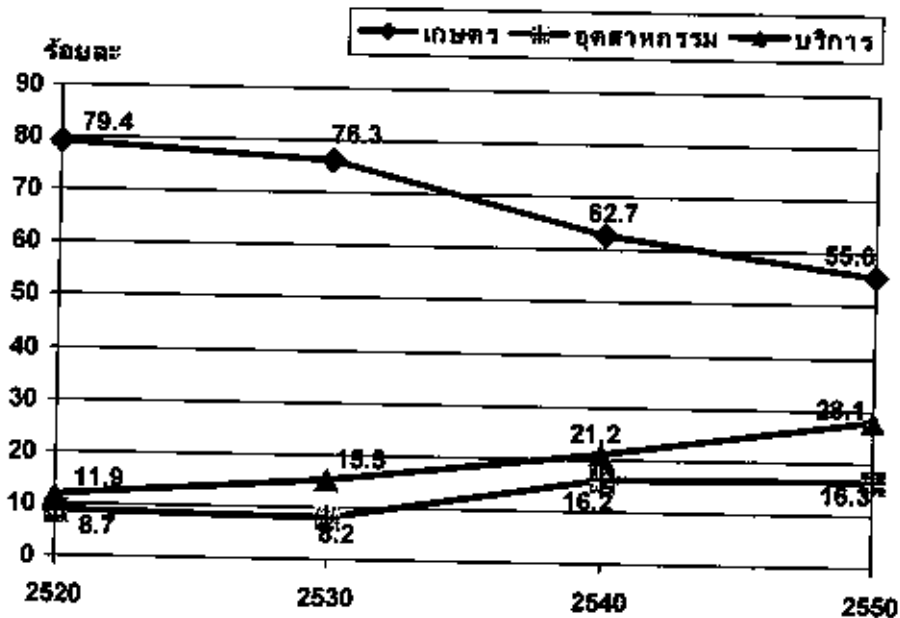


การเปลี่ยนแปลงสัดส่วนที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตโดยเฉพาะภาคเกษตรกรรมต้องมาคู่กันคือที่นโยบายการส่งเสริมด้านการเกษตรว่าจะช่วยให้เกษตรกรเดิม และคนรุ่นใหม่เลือกที่จะประกอบอาชีพด้านนี้ หรือพัฒนาให้เจริญเติบโตมากขึ้นได้หรือไม่ ส่วนภาคบริการและภาคอุตสาหกรรมยังมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นแต่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

#### 3.5.4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือในอดีตเป็นภาคแห่งเกษตรกรรม เพราะมีสัดส่วนประมาณ ร้อยละ 80 ของแรงงานทั้งหมดในภูมิภาค แต่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นเช่นเดียวกับภูมิภาคอื่น คือแรงงานภาคเกษตรกรรมลดสัดส่วนลงร้อยละ 23.8 จากปี พ.ศ. 2520 ถึงปี พ.ศ. 2550 แตกต่างกับแรงงานภาคบริการที่สัดส่วนเพิ่มขึ้นต่อเนื่องประมาณร้อยละ 16.2 เมื่อเทียบช่วงเวลาเดียวกันกับภาคเกษตรกรรม และภาคอุตสาหกรรมมีการเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 7.5 แต่ช่วงปี พ.ศ. 2530 สัดส่วนแรงงานภาคอุตสาหกรรมลดลงเล็กน้อย แล้วหลังจากนั้นเพิ่มขึ้นมากในปี พ.ศ. 2540 และค่อนข้างคงที่ในปี 2550

แผนภูมิที่ 8 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

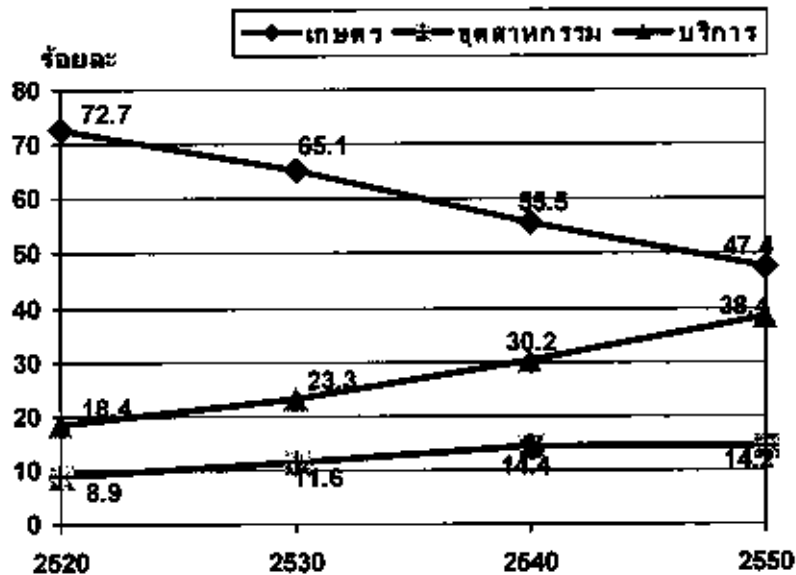


การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีทิศทางใกล้เคียงกับภูมิภาคอื่นที่ภาคบริการ และภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น แต่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นภาคของเกษตรกรรมซึ่งมีความเป็นไปได้น้อยมากที่สัดส่วนแรงงานภาคอื่นจะเข้ามาทดแทนได้ ดังนั้นรูปแบบในปัจจุบันจึงมีแนวโน้มที่รักษาระดับสัดส่วนแรงงานของแต่ละภาคเศรษฐกิจต่อไป

### 3.5.5 ภาคใต้

สัดส่วนแรงงานของภาคใต้ที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนแรงงานภาคเกษตรกรรมที่ลดลงร้อยละ 25.3 จากปี พ.ศ. 2520 ถึง ปี พ.ศ. 2550 แตกต่างกับแรงงานภาคบริการที่มีการเพิ่มขึ้นตลอดช่วงเวลาเดียวกับภาคเกษตรกรรมประมาณร้อยละ 20.0 ส่วนแรงงานภาคอุตสาหกรรมมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนเพิ่มขึ้น แต่ในช่วงปี พ.ศ. 2550 ลดลงจากปี พ.ศ. 2540 เล็กน้อย ซึ่งเมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างปี พ.ศ. 2520 กับ ปี พ.ศ. 2550 พบว่าแรงงานภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 5.3

แผนภูมิที่ 9 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก ของภาคใต้ ปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550

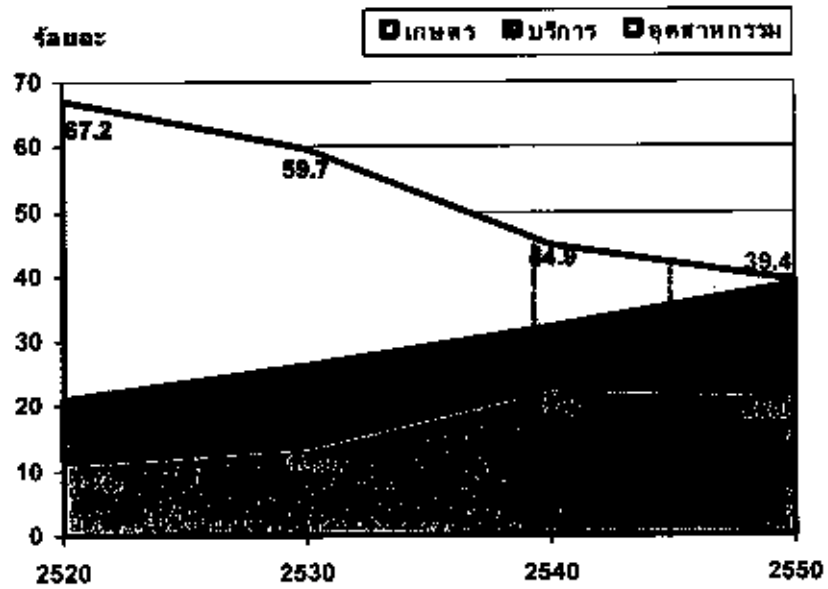


ทิศทางการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนระหว่างภาคบริการ และภาคเกษตรกรรม ซึ่งเปลี่ยนแปลงแบบสวนทางกันและมีแนวโน้มจะปรับตัวมามีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ส่วนภาคอุตสาหกรรมไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมากจะอยู่ในช่วงแคบ คือ เพิ่มขึ้นหรือลดลงเพียงเล็กน้อยตามนโยบายและปัจจัยแวดล้อมทางเศรษฐกิจอื่นๆ

### 3.6 การเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมในรอบ 50 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจต่างๆ เปลี่ยนแปลงรูปแบบไป โดยเฉพาะด้านแรงงานซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งได้รับผลเมื่อการผลิตสินค้าและบริการเปลี่ยนแปลงไป

แผนภูมิที่ 10 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก ทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550



เห็นได้ว่าช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาการเปลี่ยนแปลงใน 3 ภาคเศรษฐกิจหลักเกิดขึ้นอย่างมาก โดยเฉพาะความเป็นประเทศเกษตรกรรมของไทยลดลงไปค่อนข้างมาก จากสัดส่วนร้อยละ 67.2 ในปี พ.ศ. 2520 เป็นร้อยละ 59.7 เป็นร้อยละ 44.9 และร้อยละ 39.4 ในทุกๆ 10 ปีที่ผ่านมา เมื่อคิดสัดส่วนที่ลดลงจากปี พ.ศ. 2520 จนมาถึงปี พ.ศ. 2550 เท่ากับร้อยละ 27.8 เปลี่ยนแปลงมากที่สุดเมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่นซึ่งการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้เกิดขึ้นทุกภูมิภาค

ด้านแรงงานภาคบริการเปลี่ยนแปลงสวนทางกับภาคเกษตรกรรม คือ ในปี พ.ศ. 2520 มีสัดส่วนอยู่ร้อยละ 21.2 เมื่อผ่านไปทุกๆ 10 ปี เป็น ร้อยละ 26.4 ร้อยละ 32.2 และปี พ.ศ. 2550 อยู่ที่ร้อยละ 38.6 จากการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2520 และปี พ.ศ. 2550 พบว่าสัดส่วนเพิ่มขึ้น ร้อยละ 17.4 น้อยกว่าการลดลงของสัดส่วนภาคเกษตรกรรม

ภาคอุตสาหกรรมมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงใกล้เคียงกับภาคบริการ คือ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2520 ต่อเนื่องตลอดทุก 10 ปี ที่ผ่านมาโดยเฉพาะช่วง ปี พ.ศ. 2530 – 2540 สัดส่วนเพิ่มขึ้นมากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวสูง แต่หลังจากนั้นปรับตัวลงเล็กน้อยในปี พ.ศ. 2550 เมื่อเทียบกับ ปี พ.ศ. 2540

การเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา แต่การอธิบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถอธิบายผ่านปัจจัยอื่นๆ ได้ เช่น

- ความต้องการสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ผู้ผลิตสินค้าและบริการต้องเพิ่มปริมาณผลิตของตนเองขึ้น ทำให้ต้องการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว ปี พ.ศ. 2530 – 2539 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 11.83<sup>3</sup> ส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศภาคบริการขยายตัวเฉลี่ย ร้อยละ 8.46 ทำให้ทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการต้องการแรงงานมากขึ้น สัดส่วนแรงงานที่อยู่ในขณะนั้นจึงมีเพิ่มขึ้น เพราะมีการย้ายจากภาคเกษตรมาสู่ทั้ง 2 ภาคดังกล่าว

- การย้ายถิ่น ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานในภาคเศรษฐกิจต่างๆ เพราะตามทฤษฎีการย้ายถิ่นที่ Revenstein ได้อธิบายว่าจะมีการมุ่งเข้าสู่ศูนย์กลางการค้า และการอุตสาหกรรม และจะมีการย้ายถิ่นจากไกลเข้ามาใกล้เมืองมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งปรากฏการณ์ลักษณะนี้ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว การก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน อาคารสถานที่ต่างๆ แรงงานภาคเกษตรถูกดึงเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งอธิบายด้วยทฤษฎีผลักดันและดึงดูดของ LEE ได้อีกทางหนึ่งด้วย เพราะปัจจัยผลักดันให้คนย้ายถิ่น เช่น ทรัพยากรธรรมชาติลดลง เกิดภัยพิบัติฯ และปัจจัยดึงดูด เช่น โอกาสในการสร้างความมั่งคั่งให้ตนเอง และครอบครัว สภาพแวดล้อมที่สะดวก และการย้ายไปตามบุคคลในครอบครัวฯ ทำให้แรงงานภาคเกษตรกรรมมีการย้ายเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ เพราะจะเห็นว่าภาคอุตสาหกรรม และบริการต้องการแรงงานจำนวนมาก ผลตอบแทนที่สูงกว่าและค่อนข้างแน่นอนที่แตกต่างจากภาคเกษตรกรรม อีกทั้งภาวะภัยแล้ง และภัยพิบัติตามธรรมชาติที่ควบคุม และคาดการณ์ล่วงหน้าไม่ได้ยังผลักดันในแรงงานภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และบริการ

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่าง 3 ภาคเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจนถึงปัจจุบันได้ผ่านขั้นตอนการปรับตัวมาทั้งในช่วงที่เศรษฐกิจทรุดตัวรุนแรง หรือช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวอย่างก้าวกระโดด ทำให้ในปัจจุบันแรงงานในภาคเหล่านี้ได้ปรับตัวเข้าสู่จุดที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย เพราะภาคเกษตรกรรมยังคงเป็นภาคที่จำนวนแรงงาน และสัดส่วนมากที่สุด และการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นได้ไม่มาก เพราะสินค้าเกษตรเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการครองชีพประจำวัน เป็นปัจจัย 4 ที่สำคัญไม่สามารถลด หรือเปลี่ยนไปใช้สิ่งอื่นได้ ส่วนแรงงานภาค

<sup>3</sup> รายงานการศึกษาวิจัย "ประมาณการความต้องการแรงงานในประเทศไทย 2547 - 2551" กองวิจัยตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน

บริการก็เป็นอีกภาคที่แรงงานไทยสามารถตอบสนองความต้องการได้เป็นอย่างดี และมีโอกาสเพิ่มขึ้นในอนาคต เพราะปัจจัยหลายด้านของประเทศไทยเหมาะสมกับงานบริการ แต่ในภาคอุตสาหกรรมแรงงานมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากแสดงให้เห็นถึงสัดส่วนความเหมาะสมของแรงงานภาคนี้อยู่ในระดับที่ดีแล้ว การส่งเสริมจึงควรเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่าเพิ่มจำนวนแรงงาน เพราะข้อได้เปรียบเดิมด้านแรงงานค่าแรงต่ำไม่สามารถเป็นจุดขายที่สำคัญอีกต่อไป

## บทที่ 4

### สรุปและข้อเสนอแนะ

เศรษฐกิจประเทศไทยได้ผ่านช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงพัฒนาในด้านต่างๆ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาใช้เพื่อกำหนดทิศทางให้ประเทศมุ่งสู่ความสำเร็จทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และคุณภาพชีวิตของคนในประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างสมดุล และคนในสังคมอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข ทั้งนี้การพัฒนาประเทศรอบ 50 ปีที่ผ่านมาได้ทำให้รูปโฉมของประเทศไทยเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก ถือได้ว่าเป็นระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วมาก

การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และสังคม ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะแรงงาน เพราะแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจทั้งด้านการผลิต และการบริการดังนี้ เมื่อความต้องการสินค้าและบริการเพิ่มสูงขึ้น ก็ต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้าม หากเศรษฐกิจหดตัว ความต้องการสินค้าและบริการไม่เป็นที่ต้องการ หรือต้องการลดลง ก็จะส่งผลให้ความต้องการแรงงานลดลงตามไปด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจและการจ้างงาน มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ การวิเคราะห์การจ้างงานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ที่รูปแบบมีการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไป ย่อมเกี่ยวข้องกับการใช้นโยบายพัฒนาประเทศในแง่มุมต่างๆ การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจหลัก รอบ 30 ปี ที่ผ่านมา จึงควรศึกษาการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมามาทั้ง 9 ฉบับ พร้อมทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน รวมไปถึงสาเหตุจากปัจจัยภายนอกที่เข้ามากระทบทั้งแง่บวกและแง่ลบ เพื่อให้ผลการวิเคราะห์มีความชัดเจน และทราบที่มาที่ไปของการจ้างงานมากยิ่งขึ้น

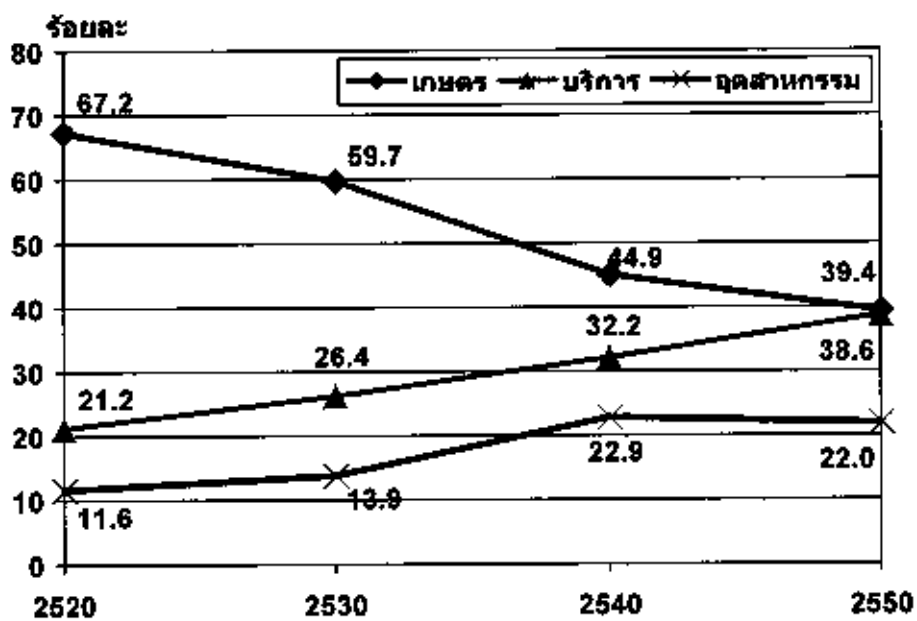
การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจหลัก มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับการจ้างงาน ตั้งแต่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการจ้างงานต่อไปในอนาคต โดยการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้วิธีการศึกษาจากข้อมูลการมีงานทำ จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งนำมาเฉพาะปี พ.ศ. 2520 ปี พ.ศ. 2530 ปี พ.ศ. 2540 และปี พ.ศ. 2550 นำมาเปรียบเทียบเป็นสัดส่วนร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ และนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-9 มาแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ ผลการดำเนินงาน และปัญหาอุปสรรคของแผนพัฒนาฯ ที่ส่งผลกระทบต่อ

การจ้างงาน อีกทั้งนำผลการศึกษางานวิจัย ที่เกี่ยวข้องมาช่วยอธิบายให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลง การจ้างงานเพิ่มเติมอีกด้วย

#### 4.1 ผลการเปลี่ยนแปลงการจ้างงานในประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมาในรอบ 50 ปี ตั้งแต่เริ่มใช้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 9 ส่งผลให้ภาคเศรษฐกิจต่างๆ เปลี่ยนแปลง รูปแบบไป โดยเฉพาะด้านแรงงานซึ่งเป็นส่วนประกอบที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งได้รับผลเมื่อ การผลิตสินค้าและบริการเปลี่ยนแปลงไป

แผนภูมิที่ 11 ร้อยละของผู้มีงานทำในภาคเศรษฐกิจหลัก ทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2530 พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550



เห็นได้ว่าช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาการเปลี่ยนแปลงใน 3 ภาคเศรษฐกิจหลักเกิดขึ้น อย่างมาก โดยเฉพาะความเป็นประเทศเกษตรกรรมของไทยลดลงไปค่อนข้างมาก จากสัดส่วน ร้อยละ 67.2 ในปี พ.ศ. 2520 เป็นร้อยละ 59.7 เป็นร้อยละ 44.9 และร้อยละ 39.4 ในทุกๆ 10 ปีที่ผ่านมา เมื่อคิดสัดส่วนที่ลดลงจากปี พ.ศ. 2520 จนมาถึงปีพ.ศ. 2550 เท่ากับร้อยละ 27.8 เปลี่ยนแปลง มากที่สุดเมื่อเทียบกับภาคเศรษฐกิจอื่นๆ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในลักษณะนี้เกิดขึ้นทุกภูมิภาค

ด้านแรงงานภาคบริการเปลี่ยนแปลงสวนทางกับภาคเกษตรกรรม คือ ในปี พ.ศ. 2520 มีสัดส่วนอยู่ร้อยละ 21.2 เมื่อผ่านไปทุกๆ 10 ปี เป็น ร้อยละ 26.4 ร้อยละ 32.2 และ ปี พ.ศ.2550



อยู่ที่ร้อยละ 38.6 จากการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2520 และปี พ.ศ. 2550 พบว่าสัดส่วนเพิ่มขึ้น ร้อยละ 17.4 น้อยกว่าการลดลงของสัดส่วนภาคเกษตรกรรม

ภาคอุตสาหกรรมมีทิศทางการเปลี่ยนแปลงใกล้เคียงกับภาคบริการ คือ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2520 ต่อเนื่องตลอดทุก 10 ปี ที่ผ่านมาโดยเฉพาะช่วง ปี พ.ศ.2530 – พ.ศ. 2540 สัดส่วนเพิ่มขึ้นมากเป็นช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัวสูง แต่หลังจากนั้นปรับตัวลงเล็กน้อยในปีพ.ศ. 2550 เมื่อเทียบกับ ปี พ.ศ. 2540

การเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจในรอบ 50 ปีที่ผ่านมา แต่การอธิบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวสามารถอธิบายผ่านปัจจัยอื่นๆ ได้ เช่น

1) ความต้องการสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น ผู้ผลิตสินค้าและบริการต้องเพิ่มปริมาณผลิตของตนเองขึ้น ทำให้ต้องการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว ปี พ.ศ. 2530 – 2539 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศภาคอุตสาหกรรมขยายตัวเฉลี่ย ร้อยละ 11.83 ส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศภาคบริการขยายตัวเฉลี่ย ร้อยละ 8.46 ทำให้ทั้งภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการต้องการแรงงานมากขึ้น สัดส่วนแรงงานที่อยู่ในขณะนั้นจึงมีเพิ่มขึ้น เพราะมีการย้ายจากภาคเกษตรมาสู่ทั้ง 2 ภาคดังกล่าว

2) การย้ายถิ่น ด้วยสาเหตุต่างๆ เป็นส่วนหนึ่งให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานในภาคเศรษฐกิจต่างๆ เพราะตามแนวคิดการย้ายถิ่นของ Ravenstein อธิบายถึงการย้ายถิ่นว่าจะมีการมุ่งเข้าสู่ศูนย์กลางการค้า และการอุตสาหกรรม และจะมีการย้ายถิ่นจากไกลเข้ามาใกล้เมืองมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งปรากฏการณ์ลักษณะนี้ในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว การก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐาน อาคาร สถานที่ต่างๆ แรงงานภาคเกษตรถูกดึงเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งอธิบายด้วยทฤษฎีผลักดันและดึงดูดของ LEE ได้อีกทางหนึ่งด้วย เพราะปัจจัยผลักดันให้คนย้ายถิ่น เช่น ทรัพยากรธรรมชาติลดลง เกิดภัยพิบัติฯ และปัจจัยดึงดูด เช่น โอกาสในการสร้างคามมั่งคั่งให้ตนเองและครอบครัว สภาพแวดล้อมที่สะดวก และการย้ายไปตามบุคคลในครอบครัวฯ ทำให้แรงงานภาคเกษตรกรรมมีการย้ายเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นๆ เพราะจะเห็นว่าภาคอุตสาหกรรมและบริการต้องการแรงงานจำนวนมาก ผลตอบแทนที่สูงกว่าและค่อนข้างแน่นอนที่แตกต่างจากภาคเกษตรกรรม อีกทั้งภาวะภัยแล้ง และภัยพิบัติตามธรรมชาติที่ควบคุม และคาดการณ์ล่วงหน้าไม่ได้ ยิ่งผลักดันให้แรงงานภาคเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการอย่างมาก

## 4.2 ข้อเสนอแนะ

### 4.2.1 แนวทางการส่งเสริมการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจหลัก

#### 1) ภาคเกษตรกรรม

การเปลี่ยนแปลงด้านแรงงานภาคเกษตรที่ผ่านมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยไม่สามารถจะละทิ้งภาคนี้ได้เลย แรงงานที่มีจำนวนมากที่สุดยังอยู่ในกลุ่มนี้ ยิ่งในปัจจุบันความต้องการสินค้าเกษตรเพิ่มสูงขึ้นทั้งจากในและนอกประเทศ ความสนใจจากที่ต่างๆ จึงหันมาสู่ประเทศไทยที่ผลิตสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญในตลาดโลก การมุ่งเน้นให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ควรส่งเสริมให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น ได้แก่

(1) รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทางเกษตรอย่างครบวงจรตั้งแต่ขั้นตอนการผลิตในขั้นแรก (ต้นน้ำ) จนถึงขั้นตอนการจัดจำหน่ายสู่ผู้บริโภค (ปลายน้ำ) การจัดการทั้งกระบวนการจะช่วยให้ประสิทธิภาพเกิดขึ้น ทั้งเรื่องการบริหารที่ดิน การจัดการน้ำที่เป็นปัญหามาโดยตลอด และช่วยให้การเก็งกำไรในขั้นตอนต่างๆ ลดลง ซึ่งจะทำให้รายได้เกษตรกรมากขึ้น เพราะภาคเกษตรยังเป็นภาคที่มีความสำคัญต่อประเทศ โดยเฉพาะแรงงานที่มีจำนวนมาก

(2) พัฒนาฝีมือแรงงานภาคเกษตร โดยสร้างความร่วมมือระหว่างกระทรวงแรงงานกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อมุ่งเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้สินค้าเกษตร เช่น การแปรรูปสินค้าเกษตร เพราะเมื่อสินค้าเกษตรที่ผลิตได้ในแต่ละกระบวนการมีมูลค่าที่สูงขึ้น จะส่งผลให้แรงงานที่ทำงานในภาคเกษตรมีรายได้สูงขึ้นทำให้มีแรงจูงใจที่จะทำงานในภาคเกษตรกรรม โดยไม่เคลื่อนย้ายไปทำงานในภาคการผลิตอื่น

(3) ส่งเสริมให้เกษตรกรกรมีงานทำในระหว่างรอฤดูกาลผลิต เนื่องจากภาคเกษตรกรรมมีลักษณะการทำงานตามฤดูกาลผลิตทำให้เกษตรกรว่างงานนอกฤดูกาล โดยกรมการจัดหางานจัดบริการส่งเสริมการมีงานทำและประกอบอาชีพอิสระ รวมทั้งสนับสนุนแหล่งเงินทุนในการประกอบอาชีพ

(4) ส่งเสริมการทำเกษตรกรรมในเชิงอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยภาครัฐให้การสนับสนุนงบประมาณในการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตและแปรรูปผลผลิต รวมทั้งการสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนสร้างองค์ความรู้จากการวิจัยทางการเกษตร โดยเฉพาะการเพิ่มผลผลิตเพื่อถ่ายทอดให้เกษตรกรนำความรู้มาเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น

(5) รัฐบาลควรผลักดันนโยบายส่งเสริมครัวไทยสู่ครัวโลกอย่างต่อเนื่อง เพราะจะทำให้อาหารไทยเป็นที่รู้จักในต่างประเทศมากขึ้น เป็นการขยายตลาดสินค้าเกษตรในต่างประเทศทำให้ส่งออกได้มากและมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับแนวโน้มความต้องการสินค้าเกษตรมากขึ้นเนื่องจากการเปลี่ยนไปผลิตพืชพลังงานทดแทน การเกิดปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติและจำนวนประชากรโลกที่เพิ่มสูงขึ้น

## 2) ภาคบริการ

การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภาคบริการตลอดระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่าภาคบริการนี้เป็นภาคที่สามารถรองรับแรงงานได้อย่างต่อเนื่องจนสัดส่วนแรงงานขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจนใกล้เคียงกับแรงงานภาคเกษตร ซึ่งสิ่งที่เกิดขึ้นนี้เป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าภาคบริการเป็นภาคเศรษฐกิจที่แรงงานไทยมีโอกาสต่อไปในอนาคต ซึ่งต้องการการสนับสนุนส่งเสริม ดังนี้

(1) ส่งเสริม และพัฒนางานบริการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการเพิ่มทักษะด้านภาษาต่างประเทศให้กับผู้ประกอบการ และแรงงานทุกระดับ เพราะการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบันมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีตามกรอบขององค์การการค้าโลกได้ระบุว่าในปี 2558 ให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศได้อย่างเสรี ถ้าแรงงานของไทยมีความสามารถด้านภาษาต่างประเทศเพิ่มขึ้นแล้ว โอกาสในการไปทำงานต่างประเทศและสร้างรายได้ก็เพิ่มสูงขึ้น

(2) เตรียมความพร้อมด้านกำลังแรงงาน และฝีมือแรงงานเพื่อรองรับภาคบริการที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นตั้งแต่การศึกษาในโรงเรียนที่ต้องสร้างหลักสูตรให้มีการฝึกทักษะที่จำเป็นในการปฏิบัติงานจริง และการได้ฝึกงานในสถานที่จริงเพื่อให้ผู้ที่เข้าสู่การทำงานตระหนักถึงสิ่งที่จำเป็นต่อการประกอบอาชีพต่อไป

(3) ส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์และการท่องเที่ยวในรูปแบบ Home stay เพื่อเพิ่มโอกาสในการจ้างงานในท้องถิ่นให้กระจายไปในทุกภูมิภาค

### 3) ภาคอุตสาหกรรม

จากผลการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ได้ให้ความสำคัญกับภาคอุตสาหกรรม ทำให้นักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก เช่น อุตสาหกรรม อิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมยานยนต์ เป็นต้น แต่การลงทุนดังกล่าวยังขาดการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับคนไทยอย่างจริงจัง และเมื่อมีการย้ายฐานการผลิตของนักลงทุนไปประเทศอื่น ผู้ผลิตที่เป็นคนไทยก็ไม่สามารถผลิตสินค้าภาคอุตสาหกรรม เพื่อแข่งขันในตลาดโลกได้ เพราะขาดความเชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมนั้นๆ ดังนั้น รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่คนไทยเป็นเจ้าของมากกว่าการให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมที่เป็นของนักลงทุนจากต่างชาติ โดยดำเนินการดังนี้

(1) ส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมที่เป็นของคนไทยเพื่อความยั่งยืน เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตที่ให้นักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาลงทุนเพื่อเก็งกำไร ผลประโยชน์ไม่เกิดขึ้นในประเทศอย่างที่ควรจะเป็น และเมื่อประสบปัญหาก็จะย้ายการลงทุนไปประเทศอื่นที่มีโอกาสดีกว่า

(2) ควรกำหนดให้นักลงทุนที่มาลงทุนในประเทศไทยมีมาตรการในการถ่ายทอดเทคโนโลยี เพื่อให้คนไทยมีความรู้และสามารถพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมของคนไทยต่อไป เพื่อความยั่งยืนของอุตสาหกรรม และป้องกันผลกระทบจากย้ายฐานการผลิตไปประเทศอื่น

#### 4.2.2 แนวทางการวิเคราะห์ข้อมูลตัวชี้วัดตลาดแรงงาน

1) การวิเคราะห์ข้อมูลตัวชี้วัดตลาดแรงงานต้องให้ความสำคัญกับทิศทางการพัฒนาประเทศโดยวิเคราะห์ในเชิงลึกร่วมกับแผนพัฒนาฯ เพื่อให้สามารถสรุปสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานได้อย่างถูกต้อง

2) ศึกษาเปรียบเทียบตัวชี้วัดตลาดแรงงานของประเทศเพื่อนบ้านที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมใกล้เคียงกับประเทศไทย ซึ่งจะช่วยให้ทราบวิธีการจัดเก็บข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูลของต่างประเทศ โดยสามารถนำข้อดีมาปรับใช้กับการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลตัวชี้วัดของไทยได้ ซึ่งจะทำให้มีข้อมูลที่ดี สำหรับการเตือนภัยด้านแรงงาน

## บรรณานุกรม

- กรมการจัดหางาน. (2548). **ประมาณการความต้องการแรงงานในประเทศไทยปี 2547 – 2551**. กรุงเทพมหานคร: กองวิจัยตลาดแรงงาน.
- กรมการจัดหางาน. (2550). **การสำรวจความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงานปี 2549**. กรุงเทพมหานคร : กองวิจัยตลาดแรงงาน.
- คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2540). **ความต้องการแรงงานและขาดแคลนแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร : กรมการจัดหางาน.
- จุมมาศ ทวีไพบูลย์วงศ์. (2546). **เศรษฐศาสตร์จุลภาค**. กรุงเทพมหานคร : เพียร์สัน เอ็ดดูเคชั่น อินโดไชน่า.
- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2543). **การสำรวจภาวะการเข้าออกงานและความต้องการแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร : กรมการจัดหางาน.
- ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์และคณะ. (2541). **แนวทางการพัฒนากำลังคนรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมในระยะยาว**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- นิรมล สุธรรมกิจ. (2551). **สังคมกับเศรษฐกิจ กรณีศึกษาประเทศไทย (พ.ศ. 2500 – 2545)**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปราโมทย์ ประสาทกุล และ อภิชาติ จำรัสฤทธิรงค์. (2538). **ประชากรศาสตร์และประชากรวิทยา**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- พิมณฑิพย์ รัตนผล. (2544). **แนวการวิเคราะห์ตลาดแรงงานในประเทศ**. กรุงเทพมหานคร : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.
- มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2543). **การสำรวจภาวะการเข้าออกงานและความต้องการแรงงาน**. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดตั้งวิทยาเขตลพบุรี.
- มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ. (2546). **โครงการสำรวจการจ้างงานและความต้องการการจ้างงานของสถานประกอบการอุตสาหกรรมในระยะ 5 ปี (2546 – 2550)**. กรุงเทพมหานคร : คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม.
- ตราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. (2547). **ดัชนีชี้วัดตลาดแรงงาน**. เอกสารประกอบการอบรมเชิงปฏิบัติการด้านการวิเคราะห์ตลาดแรงงาน. เอกสารอัดสำเนา.
- สุมาลี ปิทยานนท์. (2535). **เศรษฐศาสตร์แรงงาน**. กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

- สุมาลี ปิ๊ดยานนท์. (2539). **เศรษฐศาสตร์แรงงาน**. กรุงเทพมหานคร : คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อรุณ ชัยญาณ. (2545). **การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศศึกษาเฉพาะกรณี : แรงงานไทยของ จังหวัดสตูลที่เดินทางไปทำงานในเกาะลังกาวิประเทศมาเลเซีย**. กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน.