บทที่ ๓

การพัฒนากำลังคนระดับกลางในประเทศไทย

การวิเคราะห์ในบทนี้ จะได้กล่าวถึง สถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับกำลังคนในประเทศไทย ในระยะเวลาก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง (ระยะก่อน พ.ศ.๒๕๐๔) และในระยะเวลาระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ.๒๕๐๔-๒๕๐๙) และจะได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนากำลังคนระดับกลางในประเทศไทย และนโยบายการพัฒนากำลังคนระดับกลางในประเทศไทย

๓.๑ สถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับกำลังคนในประเทศไทย

๓.๑.๑ ระยะก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง หรือระยะก่อนปี พ.ศ.๒๕๐๔

จำนวนประชากรและกำลังแรงงาน (Labour forces) ของประเทศไทย ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นระหว่างปี พ.ศ.๒๔๘๐ และปี พ.ศ.๒๕๐๓ ดังนี้

ตารางที่ ๑

จำนวนประชากรและกำลังแรงงาน

พ.ศ. ๒๔๘๐ - ๒๕๐๓

ปี	จำนวนประชากร (ล้านคน)	กำลังแรงงาน	
		(ล้านคน)	คิดเป็นร้อยละของจำนวนประชากรทั้งหมด
๒๔๘๐	๑๔.๕	๖.๘	๔๗.๒
๒๔๙๐	๑๗.๔	๙.๐	๕๑.๕
๒๔๙๗	๒๐.๐	๑๐.๒	๕๑.๐
๒๔๙๙	๒๒.๘	๑๑.๖	๕๐.๘
๒๕๐๓	๒๖.๗	๑๒.๗	๔๘.๒

ที่มา : ๑. The National Manpower Board, Introductory Report on Manpower Situation and Labour Problems in Thailand.

๒. กองวางแผนกำลังคน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, เอกสารชุมนุมกำลังคนในประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๑๐).

หมายเหตุ : กำลังแรงงาน ปี พ.ศ. ๒๔๘๐ นับผู้มีอายุ ๑๐ ปีขึ้นไป

" " ๒๔๙๐ " ๑๔ "

" " ๒๔๙๗ " ๑๕ "

" " ๒๔๙๙ " ๑๕ "

" " ๒๕๐๓ " ๑๕ "

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่า ช่วงระยะเวลาก่อน พ.ศ.๒๕๐๔ ขนาดของกำลังแรงงานมีการแตกต่างกันเล็กน้อยเท่านั้น และเมื่อเปรียบเทียบกำลังแรงงานกับจำนวนประชากรทั้งหมด จะเห็นว่า กำลังแรงงานหรือประชากรในวัยทำงานและทำงานในเชิงเศรษฐกิจนั้นมีเพียงประมาณ ๔๗ - ๕๒% เท่านั้น ซึ่งก็หมายความว่าผู้ที่ไม่ได้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ หรืออยู่นอกกำลังแรงงาน ซึ่งอาจจะต้องตกเป็นภาระแก่ผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจ มีจำนวนสูงมากนั่นเอง

ถ้าพิจารณากำลังแรงงานโดยจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรม หรือตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ ก็จะเห็นว่า กำลังแรงงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมมากกว่าประเภทอื่น ๆ และถัดลงไปก็คือประเภทพาณิชยกรรม บริการอุตสาหกรรมหัตถกรรม ดังที่ปรากฏในตารางที่ ๒

ตารางที่ ๒

กำลังแรงงานจำแนกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ [๑/]

พ.ศ. ๒๔๙๐ - ๒๕๐๓

หน่วย : ร้อยละ

สาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ	๒๔๙๐	๒๔๙๙	๒๕๐๓
๑. เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง	๘๔.๗๘	๘๗.๙๕	๘๑.๕๒
๒. การขุดแร่ โลหะ และอโลหะ	๐.๐๕	๐.๑๙	๐.๒๒
๓. อุตสาหกรรม หัตถกรรม	๒.๑๘	๒.๐๘	๓.๕๙
๔. การก่อสร้าง ซ่อม และรื้อถอนทำลาย	๐.๐๙	๐.๒๘	๐.๕๖
๕. การสาธารณูปโภค และสาธารณสุข	๐.๐๓	๐.๐๕	๐.๑๒
๖. พาณิชยกรรม	๗.๘๖	๔.๕๕	๕.๘๗
๗. การขนส่ง คลังสินค้า และการคมนาคม	๐.๗๓	๐.๘๓	๑.๒๘
๘. บริการ	๓.๐๔	๓.๘๕	๕.๐๘
๙. กิจการที่ระบุไม่แจ้งชัด หรือไม่ทราบ	๑.๒๔	๐.๒๓	๑.๗๖
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๔๙๐, การสำรวจสภาวะประชากร พ.ศ. ๒๔๙๙ และสำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๕๐๓

หมายเหตุ : [๑/] ไม่รวมผู้กำลังหางานทำ

กำลังแรงงานนับผู้ที่มีอายุ ๑๔ ปีขึ้นไป สำหรับ พ.ศ. ๒๔๙๐

" " ๑๕ " ๒๔๙๙

" " ๑๕ " ๒๕๐๓

ถ้าพิจารณากำลังแรงงานจำแนกตามประเภทอาชีพ จะเห็นว่ากำลังแรงงานส่วนใหญ่มีอาชีพทางด้านเกษตรกรรม คือ เป็นเกษตรกร ชาวประมง นักล่าสัตว์ และคนงานป่าไม้ อาชีพรองลงไปคืออาชีพเกี่ยวกับการค้า และอาชีพช่าง คนปฏิบัติงานในการผลิตและกรรมกร ดังปรากฏในตารางที่ ๓.

ตารางที่ ๓

กำลังแรงงานจำแนกตามกลุ่มประเภทอาชีพที่สำคัญ

พ.ศ. ๒๔๙๐, ๒๔๙๙ และ ๒๕๐๓ [๑/]

หน่วย : ร้อยละ

กลุ่มประเภทอาชีพ	๒๔๙๐	๒๔๙๙	๒๕๐๓
๑. ผู้ปฏิบัติงานอาชีพ วิชาชีพ และอาชีพอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง	๐.๙๗	๑.๐๔	๑.๓๙
๒. นักรัฐประศาสนศาสตร์และผู้จัดการ	๘.๒๒ [๒/]	๐.๔๙	๑.๒๕
๓. เสมียนพนักงาน	๐.๖๔	๐.๖๗	๑.๒๕
๔. ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการค้า	๐.๑๕	๓.๔๐	๕.๕๔
๕. เกษตรกร ชาวประมง นักล่าสัตว์ และคนงานป่าไม้	๘๔.๓๙	๘๗.๙๖	๘๑.๕๗
๖. คนทำงานเหมืองแร่ คนตอยย่อยหิน และคนงานที่เกี่ยวข้อง	[๓/]	๐.๑๐	๐.๒๔
๗. ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคม	๐.๑๖	๐.๖๔	๑.๑๔
๘. ช่าง คนปฏิบัติงานในการผลิต และกรรมกร	๔.๙๑	๓.๕๐	๖.๑๔
๙. บริการ	๐.๕๖	๑.๑๓	๒.๐๙
๑๐. อาชีพที่จัดจำแนกเข้าประเภทใดไม่ได้หรือไม่ทราบ	-	๐.๗๗	๐.๓๙
รวม	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๔๙๐, การสำรวจสภาวะประชากร พ.ศ. ๒๔๙๙ และสำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๕๐๓

หมายเหตุ : [๑/] ไม่รวมผู้กำลังหางาน

[๒/] รวมผู้ดำเนินการและเจ้าของ

[๓/] รวมอยู่ในอาชีพที่ ๘

กำลังแรงงานนับผู้มีอายุ ๑๔ ปีขึ้นไป สำหรับ พ.ศ. ๒๔๙๐

" " ๑๕ " ๒๔๙๙

" " ๑๕ " ๒๕๐๓

จากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า กำลังแรงงานเป็นจำนวนประมาณ ๘๐ % ได้ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรม กิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาเกษตรกรรม จึงเป็นสาขาที่มีความสำคัญอย่างมาก และควรจะเป็นสาขาที่มีส่วนก่อให้เกิดรายได้ประชาชาติมากกว่าสาขาอื่น ๆ ดังนั้นการวิเคราะห์กำลังแรงงานขั้นต่อไป จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ มวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ (Gross Domestic Product) โดยแยกเป็นประเภทตามอุตสาหกรรม หรือตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อพิจารณาดูว่ากิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาใด มีส่วนในมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศมากน้อยเท่าใด ดังจะได้แสดงในตารางที่ ๔

ตารางที่ ๔

การจำแนกมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศเป็นอัตราส่วนร้อย โดยแยกประเภทตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๐๓

(คิดตามราคาปี ๒๕๐๕)

หน่วย : ร้อยละ

สาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ	๒๕๐๐	๒๕๐๑	๒๕๐๒	๒๕๐๓
๑. เกษตรกรรม (กสิกรรม, ปศุสัตว์ ประมง และป่าไม้)	๓๖.๕๖	๔๐.๔๙	๓๗.๗๙	๓๘.๒๑
๒. การเหมืองแร่ และเหมืองหิน	๑.๖๔	๑.๒๕	๑.๓๒	๑.๔๑
๓. อุตสาหกรรม	๑๒.๗๙	๑๑.๒๓	๑๑.๙๖	๑๑.๕๘
๔. การก่อสร้าง	๓.๒๑	๓.๓๐	๓.๖๔	๓.๗๕
๕. การไฟฟ้าและการประปา	๐.๒๘	๐.๓๓	๐.๓๗	๐.๔๑
๖. การคมนาคมและขนส่ง	๕.๕๓	๕.๒๐	๖.๐๙	๖.๕๘
๗. พาณิชยกรรม	๑๙.๔๖	๑๗.๓๙	๑๘.๐๙	๑๗.๘๖
๘. การธนาคาร การประกันภัยและอสังหาริมทรัพย์	๑.๖๘	๑.๗๗	๑.๙๙	๒.๒๓
๙. ที่อยู่อาศัย	๔.๙๙	๕.๑๓	๔.๘๑	๔.๔๙
๑๐. การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ	๕.๒๙	๕.๑๑	๔.๗๖	๔.๗๒
๑๑. บริการ	๘.๖๐	๘.๗๙	๙.๑๙	๘.๗๕
มวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ (G.D.P.)	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, <u>รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๐๘</u>.

จากตารางที่ ๔ ซึ่งแสดงการจำแนกมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ คิดตามราคาปี ๒๕๐๕ เป็นอัตราส่วนร้อย โดยแยกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๐ - ๒๕๐๓ ได้ชี้ให้เห็นว่า สาขาที่ก่อให้เกิดมวลรวมผลิตภัณฑ์ ในประเทศมากที่สุด คือ สาขาเกษตรกรรม คือ ประมาณ ๓๖ % ๔๐ % ๓๗ % และ ๓๘ % ของมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศทั้งสิ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ๒๕๐๑ ๒๕๐๒ และ ๒๕๐๓ ตามลำดับ ส่วนสาขาที่รองลงมา คือ สาขาพาณิชยกรรมประมาณ ๑๘ % และอุตสาหกรรม ๑๑ % ของมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศทั้งสิ้น ในระหว่างปีดังกล่าว

เนื่องจากตัวเลขเกี่ยวกับผลิตภาพของแรงงาน (Labour Productivity) ของประเทศก่อนหน้า พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้นหาได้ยาก [๒๓] และวิธีการเปรียบเทียบที่จะได้กล่าวถึงไม่ใช่วิธีการที่ดีที่สุดของการคำนวนหาผลิตภาพของแรงงาน แต่อาจจะเป็นวิธีการหนึ่งที่พอจะแสดงให้เห็นผลิตภาพของกำลังแรงงานในสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ กล่าวคือ โดยการเปรียบเทียบ กำลังแรงงานจำแนกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ และมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศแยกประเภทตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ จากตารางที่ ๒ และตารางที่ ๔ จะเห็นได้ว่า ระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๔๙๐ - ๒๕๐๓ สาขาเกษตรกรรมมีกำลังแรงงานหรือผู้มีงานทำมากกว่าสาขาพาณิชยกรรม ประมาณ ๑๖ เท่า และมากกว่าสาขาอุตสาหกรรม ประมาณ ๒๗ เท่า แต่สาขาเกษตรกรรมมีส่วนก่อให้เกิดมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศได้น้อยกว่า

---

๒๓. National Economic Development Board, Methodology On Manpower And Employment Projections In Second Plan Of Thailand, (Bangkok : 1967), p. 17.

กว่าสาขาเกษตรกรรม เพียงประมาณ ๒ เท่า และมากกว่าสาขาอุตสาหกรรม เพียงประมาณ ๓ เท่า เท่านั้น แสดงให้เห็นว่า ผลิตภาพของกำลังแรงงานในสาขาเกษตรกรรมต่ำกว่า ผลิตภาพของกำลังแรงงานในสาขาอื่น ๆ มาก อย่างไรก็ดี การที่มูลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศของสาขาเกษตรกรรม เปรียบเทียบกับสาขาอื่น ๆ แสดงผลดังกล่าว อาจจะมิใช่เนื่องมาจากผลิตภาพของกำลังแรงงานอย่างเดียว อาจเนื่องมาจากสาเหตุอื่นก็ได้ เช่น เทคนิค วิธีการผลิตแตกต่างกัน ทุนต่อหัว (Capital per worker) แตกต่างกัน เป็นต้น แต่ตารางที่จะแสดงต่อไปนี้คือ ตารางที่ ๕ แสดง GDP. per worker (มูลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศเฉลี่ยต่อจำนวนคนทำงาน) แยกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้เห็นผลิตภาพของกำลังแรงงานในแต่ละสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นอย่างไรชัดเจนขึ้น

ตารางที่ ๕

GDP. per Worker [1] ในปี ๒๕๐๓ แยกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(คิดตามราคา ปี พ.ศ. ๒๕๐๕)

หน่วย : พันบาท

สาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ	๒๕๐๓
๑. เกษตรกรรม	๒.๐๕
๒. การเหมืองแร่	๓๐.๕
๓. อุตสาหกรรม	๑๕.๘
๔. การก่อสร้าง	๓๘.๔
๕. การไฟฟ้า	๑๖.๑
๖. พาณิชยกรรม	๑๕.๒
๗. การคมนาคมและขนส่ง	๒๕.๑
๘. การบริการ	๑๒.๒
รวม	๔.๔๕

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ , Report on the Measurement and Promotion of Productivity for the Third National Economic and Social Development Plan of Thailand (1972-1976).

หมายเหตุ : [1] นับผู้มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป

GDP. per Worker สามารถใช้เป็นเครื่องชี้ผลิตภาพของแรงงานอย่างหนึ่งได้ ดังนี้จากตารางที่ ๕ แสดงให้เห็นว่าในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ สาขาเกษตรกรรมซึ่งเป็นสาขาที่ใหญ่มีกำลังแรงงานมากที่สุด แต่ GDP. per Worker น้อยที่สุด คือ ๒.๐๕ พันบาท ในขณะที่สาขาอื่น ๆ GDP. per Worker มากกว่า ๑๒.๐ พันบาทขึ้นไป ซึ่งหมายความว่าสาขาเกษตรกรรมผลิตภาพของกำลังแรงงานต่ำกว่าสาขาอื่น ๆ เมื่อผู้ทำงานกลุ่มใหญ่ที่สุดของประเทศ (ประมาณ ๘๐ %) มีผลิตภาพต่ำ ก็ย่อมจะมีผลทำให้ผลิตภาพส่วนรวมของประเทศต่ำลงไปด้วย

เพื่อให้เห็นถึงสถานการณ์ของกำลังแรงงานชัดเจนขึ้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์กำลังแรงงานหรือผู้มีงานทำตามขั้นการศึกษาประกอบด้วยอีกเรื่องหนึ่ง เมื่อนำเอาเรื่องการศึกษามาประกอบการพิจารณา จะเห็นว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ จำนวนประชากรทั้งหมด มี ๒๒.๘ ล้านคน และจำนวนผู้ที่มีอายุ ๑๐ ปีขึ้นไปมี ๑๔.๒ ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้มีประชากรที่มีการศึกษาตั้งแต่ขั้นอ่านออกเขียนได้ขึ้นไปเพียง ๙.๕ ล้านคน หรือ ๖๗ % เท่านั้น และสำหรับในด้านอาชีวศึกษา ซึ่งถือว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งในการสร้างกำลังคนประเภทช่างฝีมือต่าง ๆ นั้น ในช่วงระยะปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ถึง ๒๕๐๒ (๒๘ ปี) มีนักเรียนอาชีวศึกษาเพียง ๕๓๑,๐๐๐ คน ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก และในจำนวนนักเรียนอาชีวศึกษาดังกล่าว เป็นนักเรียนแผนกช่างไม้ ๒๐ % รองลงไปเป็นนักเรียนแผนกช่างสตรี เกษตรกรรม พาณิชย์ ตามลำดับ และในช่วงระยะเวลา ๒๘ ปี ดังกล่าวมีนักเรียนแผนกช่างกล ช่างก่อสร้าง และช่างเทคนิคอื่น ๆ เพียง ๑๗,๐๐๐ คนเท่านั้น [๒๔] สำหรับปี

---

๒๔. The National Manpower Board, Introductory Report on Manpower Situation and Labour Problems in Thailand, (Bangkok : 1961), p. 9.

พ.ศ. ๒๕๐๓ จำนวนประชากรทั้งหมดมี ๒๖.๓ ล้านคน จำนวนประชากรที่มีอายุ ๑๐ ปีขึ้นไป มี ๑๘.๐๓ ล้านคน ซึ่งในจำนวนนี้มีประชากรที่อ่านออกเขียนได้ ๑๒.๗๖ ล้านคน หรือ ๗๐.๘ % แต่จากการสำรวจแรงงานรอบที่ ๑ ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งทำเฉพาะในเขตเทศบาลเท่านั้น ได้แสดงให้เห็นว่า ผู้มีงานทำประมาณ ๑ ใน ๕ หรือร้อยละ ๒๑.๑ ของผู้มีงานทำทั้งหมดเป็นผู้ไม่มีการศึกษา และร้อยละ ๕๓.๓ เป็นผู้สำเร็จการศึกษาชั้นประถมศึกษา ส่วนผู้สำเร็จการศึกษาชั้นสูงขึ้นไป มีประมาณร้อยละ ๖๐.๒ เท่านั้น ในจำนวนนี้เป็นผู้สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา และเกรียมอุดมศึกษา ถึง ๑๓.๖ ผู้สำเร็จการศึกษาประเภทอาชีวศึกษาเพียงร้อยละ ๒.๔ และชั้นมหาวิทยาลัยเพียงร้อยละ ๒.๕ เท่านั้น [๒๕]

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า สถานะการณ์กำลังคนในประเทศไทย ก่อน พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือระยะก่อนมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะที่หนึ่ง นั้น กำลังแรงงานส่วนใหญ่คือประมาณ ๘๐ % ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรม และเป็นกำลังแรงงานที่มีการศึกษาต่ำ ขาดการฝึกอบรม ซึ่งทำให้มีผลิตภาพต่ำ

๓.๑.๒ ระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่หนึ่งหรือระยะ ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ขนาดของกำลังแรงงาน ซึ่งนับผู้ทำงานเชิงเศรษฐกิจที่มีอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไป มีประมาณ ๑๒ ล้านคน และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๑๔ ล้านคนในปี พ.ศ. ๒๕๐๙

---

๒๕. นิคม จันทรวิทุร, "ภาวะและปัญหาการทำงานในประเทศไทย", การสัมนาทางวิชาการแห่งชาติเรื่องประชากรของประเทศไทย ครั้งที่ ๒, (พระนคร : กองวิจัยสังคมศาสตร์ สำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติ , ๒๕๐๙), หน้า ๒๕๕.

ตารางที่ ๖ ที่จะแสดงต่อไปจะเป็นการแสดงถึงกำลังแรงงานโดยจำแนกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙

ตารางที่ ๖

กำลังแรงงานจำแนกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๐๔ และ ๒๕๐๙

หน่วย : ร้อยละ

สาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ	๒๕๐๔	๒๕๐๙
๑. เกษตรกรรม	๘๓.๑	๗๙.๙
๒. การเหมืองแร่ และเหมืองหิน	๐.๒	๐.๓
๓. อุตสาหกรรม	๓.๖	๔.๑
๔. การก่อสร้าง	๐.๒	๐.๗
๕. การไฟฟ้าและการประปา	๐.๓	๐.๒
๖. พาณิชยกรรม	๕.๙	๗.๑
๗. การคมนาคมและขนส่ง	๑.๓	๑.๖
๘. บริการ	๕.๑	๕.๕
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔

หมายเหตุ : กำลังแรงงาน นับผู้ทำงานเชิงเศรษฐกิจที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป

จากตารางที่ ๖ นี้จะเห็นว่า กำลังแรงงานส่วนใหญ่คือประมาณ ๘๐ % ยังอยู่ในสาขาเกษตรกรรม เหมือนกับในช่วงระยะก่อน พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่จำนวนร้อยละ ได้ลดลงบ้าง คือ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำลังแรงงานสาขาเกษตรกรรม มี ๘๓.๑ % และได้ลดลงเหลือ ๗๙.๙ % ใน พ.ศ. ๒๕๐๙ และสาขาอุตสาหกรรมได้เพิ่มจาก ๓.๖ % ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็น ๔.๗ % ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙

เมื่อมาพิจารณากำลังแรงงานโดยจำแนกตามประเภทอาชีพ ก็จะเห็นว่ากำลังแรงงานประมาณ ๘๐ % ประกอบอาชีพทางเกษตร ดังตารางที่ ๗

ตารางที่ ๗

กำลังแรงงานจำแนกตามกลุ่มประเภทอาชีพที่สำคัญ พ.ศ. ๒๕๐๔ และ ๒๕๐๙

หน่วย : ร้อยละ

กลุ่มประเภทอาชีพ	๒๕๐๔	๒๕๐๙
๑. งานที่ใช้วิชาชีพและวิชาเทคนิค	๑.๔	๑.๔
๒. งานบริหารและจัดการ	๐.๒	๐.๕
๓. งานอาชีพเสมียนพนักงาน	๑.๒	๑.๓
๔. งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า	๕.๑	๖.๔
๕. งานเกษตร	๘๓.๑	๗๙.๙
๖. งานเหมืองแร่ เหมืองหิน	๐.๒	๐.๒
๗. งานอาชีพเกี่ยวกับการคมนาคมและขนส่ง	๑.๑	๑.๕
๘. งานในกระบวนการผลิตอุตสาหกรรม	๕.๖	๖.๓
๙. งานด้านบริการ	๒.๑	๒.๑
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔

จากตารางที่ ๗ แสดงให้เห็นว่าส่วนใหญ่ของผู้ปฏิบัติงานอยู่ในกลุ่มประเภทอาชีพการเกษตร คือ ๘๓.๑ % ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และ ๗๙.๔ % ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ขณะเดียวกัน ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้วิชาชีพและวิชาเทคนิค งานบริหารและจัดการมีเพียงประมาณ ๒ % และผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอุตสาหกรรม มีเพียง ๕.๖ % ในปี ๒๕๐๔ และ ๖.๓ % ในปี ๒๕๐๙

สำหรับการวิเคราะห์ทางด้านการผลิตนั้น จะดูได้จากตารางที่ ๘ ซึ่งแสดงการจำแนกมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ คิดตามราคา ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นอัตราส่วนร้อย โดยแยกประเภทตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙

ตารางที่ ๘

การจำแนกมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศเป็นอัตราส่วนร้อย โดยแยกประเภทตาม

สาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙

(คิดตามราคาปี ๒๕๐๕)

หน่วย : ร้อยละ

สาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ	๒๕๐๔	๒๕๐๕	๒๕๐๖	๒๕๐๗	๒๕๐๘	๒๕๐๙	อัตราเพิ่มเฉลี่ย
๑. เกษตรกรรม (กสิกรรม ปศุสัตว์ ประมง และป่าไม้)	๓๗.๔	๓๗.๑	๓๗.๓	๓๕.๔	๓๔.๐	๓๔.๕	๖.๔
๒. การเหมืองแร่ และเหมืองหิน	๑.๑	๑.๒	๑.๒	๑.๓	๑.๕	๑.๖	๑๕.๓
๓. อุตสาหกรรม	๑๓.๖	๑๔.๑	๑๔.๒	๑๔.๕	๑๕.๕	๑๕.๕	๑๑.๒
๔. การก่อสร้าง	๔.๘	๕.๑	๕.๒	๕.๗	๕.๘	๖.๓	๑๒.๔
๕. การไฟฟ้าและการประปา	๐.๖	๐.๖	๐.๗	๐.๖	๐.๘	๐.๙	๒๖.๙
๖. การคมนาคมและขนส่ง	๗.๒	๗.๓	๖.๙	๗.๓	๗.๑	๖.๗	๖.๑
๗. พาณิชยกรรม	๑๖.๐	๑๕.๕	๑๕.๗	๑๖.๔	๑๖.๑	๑๕.๘	๘.๒
๘. การธนาคาร การประกันและอสังหาริมทรัพย์	๒.๒	๒.๓	๒.๓	๒.๕	๒.๗	๒.๙	๑๕.๘
๙. ที่อยู่อาศัย	๒.๘	๒.๗	๒.๕	๒.๔	๒.๓	๒.๒	๓.๐
๑๐. การบริหารราชการและการป้องกันประเทศ	๔.๖	๔.๕	๔.๕	๔.๔	๔.๔	๔.๐	๕.๔
๑๑. บริการ	๙.๗	๙.๖	๙.๕	๙.๕	๙.๘	๙.๖	๗.๙
มวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ (G.D.P)	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๘.๑

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ , <u>รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๑ - ๒๕๑๒</u>.

จากตารางที่ ๘ นี้ แสดงให้เห็นว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙ สาขาที่ก่อให้เกิดมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศมากที่สุดได้แก่สาขาเกษตรกรรม คือ ประมาณ ๓๖ % รองลงไปได้แก่สาขาพาณิชยกรรม ประมาณ ๑๕ % สาขาอุตสาหกรรม ๑๔ % และเมื่อดูอัตราเพิ่มเฉลี่ย (Average growth rate) ของมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ ของสาขาเกษตรกรรมเปรียบเทียบกับสาขาอื่น ๆ จะเห็นว่าในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙ สาขาเกษตรกรรมมีอัตราเพิ่มเฉลี่ย เพียง ๖.๔ % ซึ่งมากกว่าสาขาการคมนาคมและขนส่ง สาขาที่อยู่อาศัย และสาขาการบริหารราชการและป้องกันประเทศ เพียงสามสาขาเท่านั้น นอกนั้นสาขาเกษตรกรรมมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยของมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศน้อยกว่าสาขาอื่น ๆ ทั้งสิ้น

ถ้าพิจารณาโดยการเปรียบเทียบ กำลังแรงงานจำแนกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจและมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศแยกประเภทตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ จากตารางที่ ๖ และตารางที่ ๘ จะเห็นได้ว่า ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙ สาขาเกษตรกรรมมีกำลังแรงงานมากกว่าสาขาอื่น ๆ เช่น มากกว่าสาขาพาณิชย์กรรมประมาณ ๑๑ เท่า และมากกว่าสาขาอุตสาหกรรมประมาณ ๑๖ เท่า แต่สาขาเกษตรกรรมมีส่วนก่อให้เกิดมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศไม่มากกว่าสาขาพาณิชยกรรม เพียงประมาณ ๒ เท่า และมากกว่าสาขาอุตสาหกรรมเพียงประมาณ ๒ เท่า เช่นกัน ที่เป็นเช่นนั้นอาจจะเนื่องมาจากผลิตภาพของกำลังแรงงานในสาขาเกษตรกรรมต่ำกว่าสาขาอื่น ๆ อย่างไรก็ดีการเปรียบเทียบมวลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศอันเนื่องมาจากสาขาต่าง ๆ แสดงผลดังกล่าว อาจจะมิใช่เนื่องมาจากผลิตภาพของกำลังแรงงานเพียงอย่างเดียว อาจเนื่องมาจากเหตุอื่นก็ได้ เช่น เทคนิคการผลิตที่แตกต่างกัน ทุนที่แตกต่างกัน เป็นต้น แต่ตารางที่จะแสดงต่อไปนี้ คือตารางที่ ๙ แสดงถึง GDP. per Worker แยกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะทำให้เห็นผลิตภาพของกำลังแรงงานในแต่ละสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจชัดเจนขึ้น

ตารางที่ ๙

GDP. per Worker [๑/] ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ๒๕๐๖ และ ๒๕๐๙

แยกตามสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ

(คิดตามราคาปี ๒๕๐๕)

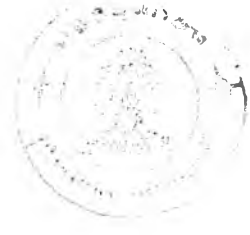
สาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจ	๒๕๐๓ หน่วย : พันบาท	๒๕๐๖ หน่วย : พันบาท	๒๕๐๙ หน่วย : พันบาท	อัตราเพิ่มต่อปีของ GDP. per Worker ๒๕๐๓ - ๒๕๐๙ (%)
๑. เกษตรกรรม	๒.๐๕	๒.๓๒	๒.๖๑	๔.๑๐
๒. การเหมืองแร่	๓๐.๕	๒๙.๙	๓๓.๐	๑.๓
๓. อุตสาหกรรม	๑๕.๘	๑๙.๖	๒๐.๙	๔.๗
๔. การก่อสร้าง	๓๘.๙	๓๖.๙	๔๔.๘	๒.๖
๕. การไฟฟ้า	๑๖.๑	๑๙.๓	๓๕.๒	๑๓.๙
๖. พาณิชยกรรม	๑๕.๒	๑๖.๕	๑๙.๖	๔.๔
๗. การคมนาคมและขนส่ง	๒๕.๑	๒๕.๖	๒๗.๐	๑.๒
๘. การบริการ	๑๒.๒	๑๒.๒	๑๒.๕	๐.๔
รวม	๔.๔๕	๕.๐๘	๖.๐๓	๕.๑๘

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ , Report on the Measurement and Promotion of Productivity for the Third National Economic and Social Development Plan of Thailand (1972 - 1976).

หมายเหตุ : ๑/ นับผู้ที่มีอายุ ๑๕ ปีขึ้นไป

GDP. per Work เป็นสิ่งหนึ่งที่ใช้เป็นเครื่องแสดงผลิตภาพของแรงงาน ดังนี้ จากตารางที่ ๙ นี้ แสดงให้เห็นว่า ในระหว่าง ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ๒๕๐๖ และ ๒๕๐๙ สาขาเกษตรกรรม ซึ่งเป็นสาขาที่มีกำลังแรงงานหรือผู้ทำงานมากที่สุด แต่มี GDP. per Worker น้อยที่สุด คือ ๒.๐๕ พันบาท ๒.๓๒ พันบาท และ ๒.๖๑ พันบาท ในปี ๒๕๐๓ ๒๕๐๖ และ ๒๕๐๙ ตามลำดับ ในขณะที่สาขาอื่น ๆ มีกำลังแรงงานน้อยกว่า แต่มี GDP. per Worker มากกว่า ๑๒ พันบาทขึ้นไป ในปีดังกล่าว ทุกสาขา เมื่อกำลังแรงงานประมาณ ๘๐ % ของกำลังแรงงานทั้งหมด อยู่ในสาขาเกษตรกรรม ซึ่งมี GDP. per Worker ต่ำ ก็จะมีผลทำให้ GDP. per Worker ในแง่รวมต่ำลงไปด้วย การวิเคราะห์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า กำลังแรงงานหรือผู้ทำงานส่วนใหญ่ คือประมาณ ๘๐ % มีผลิตภาพต่ำ

สำหรับทางด้านการศึกษาซึ่งจะต้องพิจารณาประกอบเพื่อให้เห็นสถานการณ์กำลังแรงงานโดยชัดแจ้งขึ้นอีกนั้น อาจดูได้จากการสำรวจแรงงานในเขตเทศบาลทั่วประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ซึ่งสามารถแจกแจงผู้มีงานทำตามชั้นการศึกษาได้ ดังตารางที่ ๑๐ ดังนี้



ตารางที่ ๑๐

การแจกแจงเป็นอัตราส่วนร้อยของผู้มีงานทำตามขั้นการศึกษาในระหว่าง

มกราคม ๒๕๐๖ - กรกฎาคม ๒๕๐๖

เฉพาะในเขตเทศบาลทั่วประเทศ

ขั้นการศึกษา	มกราคม (รอบที่ ๑)	กุมภาพันธ์ (รอบที่ ๒)	มีนาคม (รอบที่ ๓)	กรกฎาคม (รอบที่ ๔)	เฉลี่ย
ไม่มีการศึกษา	๒๑.๑	๒๒.๔	๒๓.๔	๒๓.๑	๒๒.๕
ประถมศึกษาและอนุบาล	๕๓.๓	๕๒.๙	๕๑.๗	๕๒.๖	๕๒.๖
มัธยมศึกษาและเตรียมอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า	๑๓.๖	๑๓.๑	๑๓.๘	๑๓.๖	๑๓.๕
อาชีวศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง	๒.๔	๒.๕	๒.๔	๓.๐	๒.๖
มหาวิทยาลัย	๒.๕	๒.๗	๒.๗	๒.๑	๒.๕
อาชีวศึกษาระยะสั้น	๒.๔	๑.๕	๑.๕	๑.๓	๑.๗
ฝึกหัดครู	๑.๗	๑.๘	๑.๗	๒.๑	๑.๘
อื่น ๆ	๓.๐	๓.๑	๒.๘	๒.๓	๓.๘
รวม	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐	๑๐๐.๐

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ , <u>รายงานสรุปผลการสำรวจแรงงาน ๒๕๐๖ - ๒๕๑๐</u>.

จากตารางที่ ๑๐ แสดงให้เห็นว่า ผู้มีงานที่อยู่ในเขตเทศบาล ซึ่งสำรวจในเดือนมกราคม กุมภาพันธ์ มีนาคม และกรกฎาคม ๒๕๐๖ ตามลำดับนั้น ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษา ๒๒.๕ % และได้รับการศึกษาขั้นประถมศึกษาและอนุบาล ๕๒.๖ % สำหรับมัธยมศึกษา และเตรียมอุดมศึกษา หรือเทียบเท่า มี ๑๓.๕ % อาชีวศึกษาและวิชาชีพชั้นสูง อันเป็นความรู้จำเป็นสำหรับกำลังคนระดับกลางนั้นมีเพียง ๒.๖ % เท่านั้น และผู้มีงานที่ได้รับการศึกษาขั้นมหาวิทยาลัย ก็มีจำนวนน้อยเช่นกัน คือ ๖.๕ %

ถ้าจะพิจารณากำลังแรงงานในเขตชนบท หรือนอกเขตเทศบาลทั่วประเทศบ้างก็อาจจะดูได้จากการสำรวจแรงงานในเขตชนบท พ.ศ. ๒๕๐๙ - ๒๕๑๓ ซึ่งสามารถแจกแจงผู้มีงานทำตามขั้นการศึกษา ดังที่แสดงไว้ในตารางที่ ๑๑

ตารางที่ ๑๑

การแจกแจงเป็นอัตราส่วนร้อยของผู้มีงานทำตามขั้นการศึกษา ในเขตชนบท หรือนอกเขตเทศบาลทั่วประเทศ

(การสำรวจรอบที่ ๑, ๑ สิงหาคม - ๓๐ กันยายน ๒๕๐๙)

ขั้นการศึกษา	ผู้มีงานทำ	
	คน	อัตราส่วนร้อย
ไม่มีการศึกษา	๓,๐๘๒,๗๔๕	๒๓.๐๔
ประถมศึกษาและอนุบาล	๙,๙๒๙,๗๐๘	๗๔.๒๔
มัธยมศึกษา และเตรียมอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า		
สายวิชาการ	๒๓๒,๑๔๙	๑.๗๔
อาชีวศึกษาตอนปลาย	๒๓,๗๘๙	๐.๑๗
มหาวิทยาลัย	๘,๙๘๗	๐.๐๗
ฝึกหัดครู	๕๔,๐๐๖	๐.๔๐
อาชีวศึกษาระยะสั้น	๕,๗๙๑	๐.๐๔
อื่น ๆ	๓๗,๗๙๗	๐.๒๘
ไม่ทราบ	๑,๘๐๑	๐.๐๑
รวม	๑๓,๗๗๕,๙๗๓	๑๐๐.๐๐

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ , <u>รายงานภาคสมบูรณ์การสำรวจแรงงานในเขตชนบท พ.ศ. ๒๕๐๙ - ๒๕๑๐</u>.

จากตารางที่ ๑๑ ซึ่งแสดงอัตราส่วนร้อยของผู้มีงานทำตามขั้นการศึกษาในเขตชนบท เฉพาะการสำรวจ รอบที่ ๑ ๑ สิงหาคม - ๓๐ กันยายน ๒๕๐๙ ได้ทำให้ทราบว่า ผู้มีงานทำในเขตชนบทก็เช่นเดียวกันกับในเขตเทศบาล คือ ส่วนใหญ่จะเป็นผู้ไม่มีการศึกษา หรือได้รับการศึกษาขั้นต่ำ กล่าวคือ ไม่มีการศึกษา ๒๓.๐๕ % ของผู้มีงานทำทั้งหมดในเขตชนบท ได้รับการศึกษาเพียงขั้นประถมศึกษาและอนุบาล ๗๔.๒๔ % ได้รับการศึกษาขั้นอาชีวศึกษาตอนปลายอันเป็นการศึกษาที่จำเป็นสำหรับกำลังคนระดับกลางนั้นมีเพียง ๐.๑๗ % เท่านั้น และขั้นมหาวิทยาลัยอันเป็นการศึกษาที่จำเป็นสำหรับกำลังคนระดับสูง มีเพียง ๐.๐๗ %

จากการวิเคราะห์ข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า กำลังแรงงานหรือกำลังคนในประเทศไทยในระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙ เป็นผู้ที่ทำงานอยู่ในกิจกรรมเศรษฐกิจสาขาเกษตรกรรมมากกว่าสาขาอื่น ๆ คือประมาณ ๘๐ % และกำลังแรงงานส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ไม่มีการศึกษา หรือได้รับการศึกษาเพียงขั้นประถมศึกษา มีผลิตภาพต่ำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากำลังคนส่วนใหญ่เป็นกำลังคนระดับต่ำนั่นเอง ส่วนกำลังคนระดับกลางและระดับสูงนั้นมีน้อยกว่ากำลังคนระดับต่ำอยู่มาก

๓.๒ ความจำเป็นในการพัฒนากำลังคนระดับกลางในประเทศไทย

ความจำเป็นในการพัฒนากำลังคนระดับกลางในประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่ามีดังนี้

๓.๒.๑ จากการวิเคราะห์ในข้อ ๓.๑ ที่ผ่านมา ทำให้ทราบถึงสถานการณ์ทั่วไปของกำลังคนในประเทศไทยว่า ในช่วงระยะเวลาก่อนมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมหรือก่อน พ.ศ. ๒๕๐๔ นั้น กำลังแรงงานส่วนใหญ่ซึ่งประมาณ ๘๐ % ได้ประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรมและเป็นกำลังแรงงานที่มีการศึกษาต่ำ ขาดการฝึกอบรมทางด้านวิชาชีพ จึงทำให้ผลิตภาพต่ำ และในระยะเวลาที่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่หนึ่ง (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๙) สถานการณ์กำลังคนก็ยังคงเป็นเหมือนช่วงระยะก่อนมีการวางแผน คือกำลังแรงงานส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ภาคเกษตรกรรม มีการศึกษาต่ำ ผลิตภาพต่ำ และความแตกต่างระหว่างผลิตภาพของแรงงานในภาคเกษตรกรรมและภาคอื่น ๆ อาทิ ภาคอุตสาหกรรมและภาคพาณิชยกรรมดูจะกว้างยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ในตารางที่ ๙ แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างโดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สาขาอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกษตรกรรมได้มีความสำคัญเพิ่มขึ้น แต่กำลังคนส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นกำลังคนระดับต่ำ และมีอัตราส่วนมากกว่ากำลังคนระดับกลางและสูงอยู่มาก ซึ่งกำลังคนระดับต่ำนี้ควรจะได้มีการพัฒนาเพื่อเพิ่มผลิตภาพ เพราะถ้าปล่อยไว้โดยไม่มีการพัฒนาก็จะยิ่งกลายเป็นปัญหาเรื้อรังในการพัฒนาเศรษฐกิจ

๓.๒.๒ เมื่อระบบเศรษฐกิจของประเทศมีการวางแผนการพัฒนา มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีการลงทุนในโครงการสำคัญ ๆ ต่าง ๆ และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้ก่อให้เกิดการมีงานทำ มีการเปลี่ยนแปลงในระบบการทำงาน กิจกรรมทางเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ ได้มีความต้องการกำลังคนระดับกลางเพิ่มขึ้น เช่น สาขาเกษตรกรรม มีความต้องการกำลังคนระดับกลางเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการปลูกพืช การเลี้ยงสัตว์ การจัดไร่ การป่าไม้ การชลประทาน การทำนา การทำสวน การประมง การจัดสถานีทดลองเกษตรกรรม การจัด

สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น สาขาอุตสาหกรรม ต้องการกำลังคนระดับกลางเพื่อการประกอบ การซ่อมแซม การควบคุม การบำรุงรักษาเครื่องจักรและเครื่องมือจักรกลต่าง ๆ รวมถึงงานที่เกี่ยวกับการก่อสร้าง การสำรวจ การทำถนน การขนส่ง และการบริการขนถ่ายสินค้า เป็นต้น ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) นั้น กองวางแผนกำลังคน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้ประมาณอุปสงค์ หรือความต้องการกำลังคนระดับกลางไว้ดังนี้

ตารางที่ ๑๒

อุปสงค์กำลังคนระดับกลางในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง

หน่วย : คน

สาขา	อุปสงค์
อาชีวเกษตรกรรม	๗,๕๐๐
ช่างต่าง ๆ	๔๕,๐๐๐
รวม	๕๒,๕๐๐

ที่มา : National Economic Development Board, Methodology On Manpower and Employment Projections in the Second Plan of Thailand.

การางที่ ๑๒ นี้ แสดงว่าความต้องการกำลังคนระดับกลางด้านอาชีว เกษตรกรรม มีจำนวน ๗,๕๐๐ คน (ดูภาคผนวก ข ประกอบ) สำหรับทางด้านช่างต่าง ๆ อันหมายถึงช่าง ๓ ประเภทใหญ่ ๆ คือ ช่างก่อสร้าง และช่างไม้ (Building construction & wood trades) ช่างโลหะและช่างเครื่องยนต์ (Metal trades & mechanics) ช่างไฟฟ้า และอีเล็กโทรนิค (Electricity & Electronics) มีความต้องการ ๔๕,๐๐๐ คน (ดูภาคผนวก ค ประกอบ)

๓.๒.๓ สำหรับทางด้านอุปทานกำลังคนระดับกลาง ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่สอง กองวางแผนกำลังคน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้ประมาณนักเรียนอาชีวศึกษา ที่จะผลิตได้และเข้าสู่ตลาดแรงงานในช่วงระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ ดังนี้

ตารางที่ ๑๓

อุปทานกำลังคนระดับกลางในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง

หน่วย : คน

สาขา	อุปทาน
อาชีวเกษตรกรรม	๗,๕๐๐
ช่างต่าง ๆ	๓๕,๐๐๐
รวม	๔๒,๕๐๐

ที่มา : National Economic Development Board, Methodology on Manpower and Employment Projections in the Second Plan of Thailand.

จากตารางที่ ๑๓ เป็นการกะประมาณนักเรียนอาชีวศึกษาที่สำเร็จการศึกษาระดับ ๑๓ ปี และ ๑๕ ปี ซึ่งจะเข้าสู่ตลาดแรงงานในระยะเวลาดังกล่าว คือ สาขาอาชีวเกษตรกรรม ๗,๕๐๐ คน สาขาช่างต่าง ๆ ๓๕,๐๐๐ คน (ดูภาคผนวก ง ประกอบ)

๓.๒.๔ เมื่อเปรียบเทียบอุปสงค์และอุปทานกำลังคนระดับกลางในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่สอง จะเห็นว่า มีการขาดแคลนกำลังคนระดับกลางเฉพาะในด้านช่างประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ส่วนทางด้านอาชีวเกษตรไม่มีการขาดแคลน ดังปรากฏในตารางที่ ๑๔

ตารางที่ ๑๔

เปรียบเทียบอุปสงค์ และอุปทาน กำลังคนระดับกลางในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่สอง

หน่วย : คน

สาขา	อุปสงค์	อุปทาน	การขาดแคลน
อาชีวเกษตรกรรม	๗,๕๐๐	๗,๕๐๐	-
ช่างต่าง ๆ	๔๕,๐๐๐	๓๕,๐๐๐	๑๐,๐๐๐

การวิเคราะห์ที่ผ่านมาเป็นการวิเคราะห์ทางด้านปริมาณของกำลังคนระดับกลาง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีการขาดแคลนกำลังคนระดับกลาง ทางด้านช่างต่าง ๆ ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน แต่การวิเคราะห์ควรจะได้วิเคราะห์ปัญหาทางด้านคุณภาพประกอบด้วย

๓.๒.๕ สำหรับปัญหาทางด้านคุณภาพนั้น โรงเรียนอาชีวศึกษา ที่สังกัดกรมอาชีวศึกษาเกือบทั้งหมดที่มีอยู่เดิมก่อนมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สอง ไม่สามารถจะดำเนินการผลิตช่างฝีมือต่าง ๆ ให้ได้คุณภาพตามที่ต้องการ โดยมีปัญหาต่าง ๆ ที่เห็นเด่นชัดดังนี้ [๒๕]

---

๒๕. กระทรวงศึกษาธิการ, <u>โครงการกู้เงินเพื่อพัฒนาการศึกษาสำหรับการพัฒนาอาชีวศึกษา</u>, (พระนคร : สำนักงานวางแผนการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ, ตุลาคม ๒๕๐๗), หน้า ๒ - ๓.

(๑) ขาดครูผู้เชี่ยวชาญในการให้การศึกษาอบรมแก่นักเรียน เนื่องจากครูส่วนใหญ่ไม่ได้รับการฝึกอบรมขั้นพื้นฐานเพียงพอที่จะทำการผลิตช่างฝีมือ ผู้ชำนาญงานวิชาชีพตามท้องตลาดซึ่งจ้างมาเป็นครูสอนก็ขาดความรู้ความชำนาญในการถ่ายทอดวิชาชีพ

(๒) ขาดเครื่องมือเครื่องจักร และอุปกรณ์การสอน สำหรับการทดลองฝึกหัดอบรม

(๓) ขาดวัสดุฝึกหัดงาน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการฝึกฝนวิชาชีพ เช่น ไม้ โลหะลวด โลหะแผ่น ฯลฯ แม้จะเพิ่มจำนวนชั่วโมงฝึกหัดขึ้นก็ตามเมื่อขาดวัสดุฝึกหัดงานก็ไม่ได้ประโยชน์ในการฝึกฝีมือ

(๔) ขาดตำรา คู่มือ และวัสดุการสอน ทั้งของครูและตำราคู่มือของนักเรียน ทำให้การสอนตามกำหนดระยะเวลาไม่ได้ผลเท่าที่ควร

(๕) ขาดผู้มีความรู้ในการบริหาร และการนิเทศก์โรงเรียน ทำให้การบริหารโรงเรียนขาดประสิทธิภาพ

(๖) ขาดเครื่องมือ อุปกรณ์ และโสตทัศนศึกษา สำหรับใช้ประกอบในการสอน**ภาคปฏิบัติ**และการสอนวิทยาศาสตร์

(๗) ขาดห้องสมุดและหนังสือตำราเรียนทางด้านวิชาชีพ สำหรับให้นักเรียนและครูใช้เป็นแหล่งค้นคว้าหาความรู้

(๘) ขาดอุปกรณ์และศูนย์บริหารสำหรับบำรุงรักษาเครื่องจักร ทำให้เครื่องมือจักรกลเท่าที่มีอยู่ในโรงเรียนอาชีวศึกษาทั่วประเทศไม่ได้รับการบริการซ่อมแซมโดยทันที

สาเหตุทั้งแปดประการนี้ เป็นสิ่งที่ทำให้การผลิตนักเรียนอาชีวศึกษา หรือกำลังคนระดับกลางมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน และนอกจากนี้ ทัศนะคติของประชาชนในสมัยก่อนหน้า พ.ศ.๒๕๑๐ นั้น มักจะไม่เชื่อถือ และไม่นิยมส่งบุตรหลานของตนมาเรียนทางด้านอาชีวศึกษา เพราะมีความเชื่อว่า ผู้ที่ศึกษาทางด้านอาชีวศึกษา คือผู้ที่มีสติปัญญาต่ำกว่าผู้ที่เรียนทางสายสามัญตามที่ได้เคยกล่าวแล้วใน บทที่ ๒ ซึ่งเมื่อปัญหา และสาเหตุต่าง ๆ เหล่านี้ได้มาประกอบกันขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนกำลังคนระดับกลางเป็นปัญหาทั้งทางด้านการขาดแคลนปริมาณ และขาดแคลนคุณภาพ

๓.๒.๖ การที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดแคลนกำลังคนระดับกลางดังกล่าวย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมที่ต้องการเร่งรัดพัฒนาได้ คือ [๒๖].

(๑) การขาดแคลนกำลังคนระดับกลางเป็นเหตุให้งานก่อสร้างแทบทุกชนิดล่าช้า เช่น ถนน เขื่อน โรงงาน ฯลฯ ซึ่งเทคนิคปัจจุบันต้องอาศัยแรงงานระดับนี้จำนวนมาก บางกรณีต้องแข่งขันซื้อแรงงานระดับกลางในอัตราที่สูงเกินไป หรืออาจต้องอาศัยแรงงานระดับนี้จากต่างประเทศเป็นผลเสียหายแก่การจ้างงานและระดับค่าจ้างในประเทศ

(๒) เมื่องานก่อสร้างแล้วเสร็จ ก็ต้องการกำลังคนระดับกลางจำนวนมาก เช่น ผู้ควบคุมเครื่องจักร ผู้ซ่อมแซมรักษา ฯลฯ การขาดแคลนย่อมทำให้การผลิตไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งนับว่าเป็นผลเสียต่อการเร่งเพิ่มผลผลิตของชาติ

(๓) การขาดแคลนกำลังคนระดับกลางเป็นเหตุให้มีการใช้กำลังคนไม่ตรงกับความรู้ความสามารถ เช่น วิศวกรไฟฟ้าที่ได้รับการศึกษาอบรมมาจนเชี่ยวชาญ ซึ่งถือว่าเป็นกำลังคนระดับสูง แต่ต้องมาคุมเครื่องไฟฟ้าซึ่งเป็นงานของกำลังคนระดับกลาง

(๔) การขาดแคลนกำลังคนระดับกลาง อาจเป็นเหตุให้ผู้ผลิตใช้เทคนิคการผลิตแบบประหยัดแรงงาน (Labour - Saving Technique) กล่าวคือ หากผู้ลงทุนเห็นว่า ต้นทุนการผลิตที่สูงนั้น เนื่องจากการขาดแคลนกำลังคนระดับกลาง (จะด้วยเหตุที่ต้องใช้กำลังคนระดับสูงแทน หรือจะด้วยคุณภาพของกำลังคนระดับกลางไม่ได้มาตรฐานก็ตาม) ในฐานะที่เป็นผู้ลงทุนเขาย่อมจะต้อง

---

๒๖. สนิท วรปัญญา, "ปัญหากำลังคนระดับกลาง", เศรษฐกิจปริทรรศ, ๒ (กรกฎาคม ๒๕๑๐ , คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์), หน้า ๔๑.

เปรียบเทียบต้นทุน และผลได้ที่จะได้รับ (Cost-Benefit)ซึ่งอาจทำให้ผู้ลงทุนหันมาใช้เทคนิคการผลิตที่ใช้แรงงานคนน้อย โดยยอมเสียค่าลงทุนในเครื่องจักรแพงขึ้น (ซึ่งเรียกว่า Automation หรือ Capital Intensive หรือ Labour-Saving Technique) อันจะเป็นผลเสียต่อประเทศ เพราะประเทศมีกำลังคนระดับต่ำซึ่งควรได้รับการพัฒนาอยู่เป็นจำนวนมาก และส่วนใหญ่ก็มีลักษณะการว่างงานแอบแฝง ซึ่งถ้าผู้ลงทุนใช้วิธีการผลิตดังกล่าว ก็จะไม่เป็นการช่วยแก้ปัญหากำลังคน และปัญหาการว่างงานแอบแฝงนั้นเลย ซึ่งก็นับได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปในทิศทางที่ไม่สมดุล ไม่บรรลุผลตามที่ต้องการ

ตามที่กล่าวมาแล้ว อาจสรุปได้ว่าประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดแคลนกำลังคนระดับกลาง และที่มากที่สุดได้แก่ช่างฝีมือซึ่งมีความต้องการเป็นจำนวนมากในงานก่อสร้างและงานด้านช่าง ขณะเดียวกัน นักเรียนอาชีวศึกษา หรือกำลังคนระดับกลางที่ผลิตโดยโรงเรียนอาชีวศึกษา ของกระทรวงศึกษาธิการ ส่วนใหญ่ก็มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน การขาดแคลนกำลังคนที่มีคุณภาพจะทำให้การบรรจุคนที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่ต้องการ หรือมีการใช้เครื่องจักรแทนแรงงานคนในขณะที่ประเทศยังมีการว่างงานแอบแฝงอยู่มาก สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนากำลังคนระดับกลางในประเทศไทย

๓.๓ นโยบายในการพัฒนากำลังคนระดับกลางของประเทศไทย

ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่สอง (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ได้ระบุวัตถุประสงค์และนโยบาย การพัฒนากำลังคนส่วนรวม ไว้ดังนี้

(๑) เป้าหมายของการพัฒนากำลังคน คือ การจัดให้มีการงานทำขยายตัวขึ้นอย่างเพียงพอกับจำนวนประชากรวัยทำงานที่เพิ่มขึ้น การส่งเสริมให้ประชากรในชนบทมีงานทำเต็มที่ยิ่งขึ้น และการพัฒนากำลังคนให้มีคุณภาพสูงขึ้นให้เหมาะสมกับความต้องการอันเกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(๒) ปัญหาการทำงานไม่เต็มที่ของประชากรในชนบทนั้นจะมีการดำเนินงานแก้ไขปัญหาเป็นขั้น ๆ เพื่อจัดทำโครงการพัฒนากำลังคนในชนบทต่อไปในด้านการ

ยกระดับมาตรฐาน และคุณภาพของกำลังคนของชาติจะได้วางรากฐานอันมั่นคงที่จะเสริมสร้างกำลังคนที่มีวิชาชีพและแรงงานประเภทฝีมือ โดยมีโครงการเร่งรัดพัฒนาการศึกษาทุกระดับและการฝึกอบรมช่างฝีมือประเภทต่าง ๆ ตามความต้องการของการพัฒนาประเทศ

จากวัตถุประสงค์และนโยบายส่วนรวมที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ชัดว่าในระยะเวลา พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ ประเทศไทยมีนโยบายที่จะยกระดับมาตรฐานและคุณภาพของกำลังคน และจะได้วางรากฐานอันมั่นคงที่จะเสริมสร้างกำลังคนประเภทช่างฝีมือหรือกำลังระดับกลาง โดยมีโครงการเร่งรัดพัฒนาการศึกษา และการฝึกอบรมช่างฝีมือประเภทต่าง ๆ ในระยะเวลาดังกล่าวดังได้กล่าวแล้วว่าประเทศไทยประสบกับปัญหาการขาดแคลนกำลังคนระดับกลางประเภทช่างต่าง ๆ ประมาณ ๑๐,๐๐๐ คน ดังนั้นในด้านมาตรการเพื่อแก้ไขความขาดแคลนช่างฝีมือต่าง ๆ ประเทศไทยจึงได้มีโครงการพัฒนาด้านอาชีวศึกษาและการฝึกอาชีพขึ้นหลายโครงการ แต่โครงการพัฒนากำลังคนระดับนี้ที่สำคัญ คือ โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีวศึกษาและโครงการสถาบันฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน

โครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีวศึกษา เป็นโครงการที่มุ่งผลิตกำลังคนระดับกลางโดยการกู้เงินจากธนาคารโลก ธนาคารแห่งประเทศไทย และงบประมาณสมทบจากรัฐบาลไทย รวมทั้งสิ้น ๖๔๘.๖ ล้านบาท มาเพื่อขยายและปรับปรุง วิทยาลัยครู อาชีวศึกษาเทเวศร์ โรงเรียนการช่างอุตสาหกรรม ๑๔ โรงเรียน วิทยาลัยเกษตรกรรม ๕ แห่ง และโรงเรียนเกษตรกรรม ๕ โรงเรียน ซึ่งรายละเอียดของโครงการนี้จะได้กล่าวในบทต่อไป

สำหรับโครงการสถาบันฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงานนั้น เป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้กรมแรงงานเป็นผู้ดำเนินการ [๒๗] และได้ประกาศจัดตั้งสถาบันฝึก

---

๒๗. คณะกรรมการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน, เรื่องเดิม, หน้า ๓๐.

และพัฒนาแรงงานฝีมือขึ้น เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๑๐ พร้อมกับให้ดำเนินการขอความช่วยเหลือจากสหประชาชาติ ในการที่จะปรับปรุงสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานให้เป็นสถาบันแห่งชาติ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติยกฐานะสถาบัน ฯ ขึ้นเป็นสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติและได้ประกาศจัดตั้งขึ้น เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๑ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ ดำเนินการโดยมีคณะกรรมการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายการศึกษา สถาบันฝึกอาชีพ ฝ่ายอุตสาหกรรม ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ทำหน้าที่วางนโยบาย และวางแผนการฝึกและพัฒนาช่างฝีมือ โดยหาทางส่งเสริมและสนับสนุนให้ฝ่ายอุตสาหกรรมได้เข้าร่วมดำเนินการ ตลอดจนวางมาตรฐานการฝึกช่างฝีมือ

ตามโครงการขอความช่วยเหลือจากสหประชาชาติ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานแห่งชาติ จะทำหน้าที่เป็นศูนย์ฝึกอาชีพระดับชาติในส่วนกลาง โดยมุ่งผลิตแรงงานระดับช่างฝีมือทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ

ก. ด้านปริมาณ : ในระหว่างปี ๒๕๑๑ - ๒๕๑๕ คาดว่าจะผลิตแรงงานระดับช่างฝีมือได้ประมาณ ๗,๕๐๗ คน ในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ รวม ๓๐ อาชีพ และในระยะของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่สอง (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) คาดว่าจะสามารถผลิตแรงงานฝีมือในอาชีพที่สำคัญ ๕ สาขา (ช่างไม้และช่างก่อสร้าง, ช่างเครื่องยนต์, ช่างเครื่องกลโรงงาน, ช่างโลหะ และไฟฟ้าและอีเล็กโทรนิคส์) ได้ประมาณ ๒,๘๔๓ คน

ข. ด้านคุณภาพ : ได้มีการปรับปรุงหลักสูตรการฝึกอาชีพ โดยให้การฝึกอาชีพในหลักสูตรต่าง ๆ ๕ ระดับ คือ ฝึกยกระดับฝีมือแก่ครูฝึกอาชีพในกิจการอุตสาหกรรมและในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน, ฝึกยกระดับฝีมือแก่หัวหน้างานในกิจการเอกชนให้มีฝีมือในอาชีพที่ควบคุมงานอยู่, ฝึกยกระดับฝีมือแก่คนงานในกิจการต่าง ๆ, ฝึกแรงงานใหม่ให้แก่เยาวชนนอกโรงเรียนให้มีฝีมือขั้นมูลฐานในอาชีพเฉพาะอย่างในหลักสูตรระยะยาว ๑ - ๒ ปี, ให้การฝึกใหม่แก่คนงานที่ขาดความชำนาญในเทคนิค และวิธีการทำงานใหม่ หรือในการควบคุมเครื่องจักรที่ทันสมัย.