

รายงานวิจัย วิเคราะห์โครงสร้างว่าด้วยการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอ ในประเทศไทย

ภาค ๓

ข้อมูลการสำรวจสภาพทั่วไปของหมู่บ้านตัวอย่าง
กรณีศึกษา :

อุตสาหกรรมกลุ่มก่อสร้างขนาดเล็กและขนาดกลาง

อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปขนาดเล็ก

แชนนอนอพยพ : ศึกษากรณีแชนนอนอพยพที่มีความสัมพันธ์กับวัดในเขตกรุงเทพฯ



- ณรงค์ เพชรประเสริฐ ● ชเนตฐ ว. ชุมทอง ● พรเทพ พัฒนานุรักษ์
- วิทญกร เชื้อวงกุล ● วิวัฒน์ชัย อัดดากร

สถาบันวิจัยสังคม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มูลนิธิฟิธิตธิช เอแบลท์ท
สนับสนุนเงินทุน



*Economics Documentation
and Information Center
Faculty of Economics
Chulalongkorn University*



สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เลขที่ 391.11/0512

เลขหน้าขึ้น 8788

วัน เดือน ปี 3 11 2547



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตำนาน

รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง "การวิเคราะห์โครงสร้างว่าด้วยการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอในประเทศไทย" นี้ แบ่งเป็น ๓ ภาค แต่ละภาคได้จัดพิมพ์เป็นรูปเล่ม โดยเฉพาะดังนี้.

ภาคที่ ๑ การวิเคราะห์โครงสร้างว่าด้วยการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอของเศรษฐกิจ "ภาคการเกษตร"

ภาคที่ ๒ การวิเคราะห์โครงสร้างว่าด้วยการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอของเศรษฐกิจ "นอกภาคการเกษตรทั้งหมด" และ

ภาคที่ ๓ รายงานข้อมูลสำรวจในสำมะโนของตัวอย่างกรณีศึกษาต่าง ๆ ประกอบด้วย หมู่บ้านลักษณะต่าง ๆ ในชนบท อุตสาหกรรมในเมืองบางอุตสาหกรรม ซึ่งมีอุตสาหกรรมก่อสร้าง และอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป และแรงงานอพยพที่พักอาศัยอยู่ตามวัดต่าง ๆ ในกรุงเทพฯ.

เนื่องจากข้อมูล และเนื้อหาของแต่ละภาคมีขอบเขตกว้างขวางมาก ทางคณะผู้วิจัยจึงได้จัดพิมพ์แต่ละภาคเป็นเล่ม ๆ แยกออกจากกัน.

สำหรับรายงานวิจัยฉบับนี้เป็น รายงานวิจัยภาคที่ ๒ ซึ่งเป็นกรวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างว่าด้วยการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอของเศรษฐกิจ "นอกภาคการเกษตร". งานศึกษาส่วนนี้ เป็น หนึ่งในสองส่วน ของงานศึกษาที่เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) และเป็นการศึกษาวิจัยในระดับกว้าง หรือในทฤษฎีวิชาการนิยม เรียกว่า เป็นการวิจัยมหภาค (macroscopic research). รายงานวิจัยภาคที่ ๒ นี้ เป็นส่วนที่คู่กับ รายงานวิจัยภาคที่ ๑ ซึ่งได้จัดพิมพ์ไว้ก่อนเล่มเป็นการสำรวจ ซึ่งเป็นกรวิเคราะห์ในเชิงโครงสร้างว่าด้วยการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอในเศรษฐกิจ "ภาคการเกษตร". การวิเคราะห์เรื่องราวการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอ ในเชิงโครงสร้าง ของเศรษฐกิจทั้งสองภาคนี้ ได้รับการเสริมด้วยการวิจัยในระดับข้อมูลภาคสนาม ซึ่งเป็นลักษณะการมองภาพในระดับแคบหรือเฉพาะส่วน ซึ่งเรียกกันด้วยภาษาวิชาการว่า

ภาค (microscopic research). งานศึกษาวิจัยในระดับแคบหรือเฉพาะส่วนนี้ เป็นการศึกษ
ในรูป ตัวอย่างกรณีศึกษา (case study) ซึ่งปรากฏในรายงานวิจัยเล่มที่ ๓.

ข้อมูลที่น่าสนใจประกอบการศึกษาในรายงานวิจัยภาคที่ ๒ หรือเล่มที่ ๒ นี้ มาจาก
๒ กลุ่มด้วยกัน. **ข้อมูลกลุ่มแรก** เป็นข้อมูลที่รวบรวมเป็นปกติโดยหน่วยราชการที่รับผิดชอบในสา
งานดังกล่าวนี้ ๆ. ส่วน**ข้อมูลกลุ่มที่สอง** เป็นข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามของอุตสาหกรรมตัว
อย่างกรณีศึกษา ๒ ประเภท ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีรูปแบบการทำธุรกิจแบบรับเหมาช่วง (sub-
contracting) และข้อมูลกำลังแรงงานอพยพจากต่างจังหวัดที่เข้ามาทำงานในเขตกรุง
เทพมหานคร แต่ยังไม่สามารถหางานทำได้ ก็มีสภาพเป็นแรงงานว่างงาน ในหลายรูปแบบด้วยกัน.

ข้อมูลกลุ่มแรก เป็นข้อมูลเกี่ยวกับ อุปสงค์ อุปทานแรงงาน และมูลค่าผลิตภัณฑ์ประชา
ชาติ ของอุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ ที่รวบรวมโดย

๑. สำนักงานสถิติแห่งชาติ
๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๓. กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
๔. งานศึกษาวิจัยด้านเศรษฐกิจ และแรงงานอื่น ๆ

ส่วน**ข้อมูลกลุ่มที่สอง** เป็นข้อมูล ลักษณะการจ้างงาน และการว่างงาน ในธุรกิจรับ
เหมาช่วง ของอุตสาหกรรมก่อสร้าง และอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป และแรง
งานอพยพที่พักอาศัยตามวัดต่าง ๆ.

การนำข้อมูลในกลุ่มที่สอง เข้ามาร่วมในการวิเคราะห์ทางโครงสร้างว่าด้วย
การว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอนี้ ก็ด้วยเหตุผล ๒ ประการด้วยกัน. **เหตุผลประการ**
แรก ก็เพื่อที่จะได้มีการยืนยันด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ในการวิเคราะห์ทางโครงสร้าง ถึงต้นเหตุ
ของการเกิดการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอในเศรษฐกิจ "นอกภาคการเกษตร".
ในขณะที่**เหตุผลประการที่สอง** ก็เพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์ และรอบด้านยิ่งขึ้นของต้นเหตุ
การว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอในเศรษฐกิจ "นอกภาคการเกษตร". ทั้งนี้เพราะ
โดยปกติการมองภาพการว่างงาน และการจ้างงานโดยทั่วไป มักนิยมที่จะมองภาพตัวเลขและข้อ
มูลปริมาณอุปสงค์ และอุปทานแรงงาน ที่สามารถรวบรวมได้ค่อนข้างสะดวก และเห็นได้ชัดใน

ภาคของเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นระบบ มีสภาพการดำเนินงานแน่นอนสม่ำเสมอ. โดยไม่ค้ำยได้คำนึงถึงตัวเลขแรงงานในภาคเศรษฐกิจที่มีลักษณะไม่เป็นระบบ และมีการดำเนินงานไม่แน่นอนและสม่ำเสมอ ซึ่งเก็บตัวเลขได้ลำบาก ไม่เที่ยงตรงนัก.

แต่เนื่องจากจำนวนแรงงานที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจเหล่านี้มีเป็นจำนวนมาก เพราะเศรษฐกิจไทยเป็นเศรษฐกิจที่มีสภาพเป็นเศรษฐกิจที่อยู่ในระยะผ่าน (transitional stage) จากสังคมเกษตรกรรม หรือการทำมาหากินแบบพออยู่พอกิน มาเป็นสังคมอุตสาหกรรม หรือการทำมาหากินแบบตลาด ทำให้ภาคเศรษฐกิจหลายภาค ยังมีลักษณะไม่ลงตัว และเป็นระบบระเบียบแบบแผนที่สมบูรณ์นัก. และเนื่องจากเศรษฐกิจส่วนที่ยังไม่เป็นระบบเหล่านี้ มีสัดส่วนสูงมาก ในเศรษฐกิจทั้งหมดของสังคม. ดังนั้นการละเลยไม่มองภาพด้านนี้ จะด้วยสาเหตุอะไรก็ตาม ก็จะทำให้การมองภาพในระดับกว้าง หรือ มหภาค ผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริงได้มาก และอาจถึงกับได้ข้อสรุปที่ผิดจากความเป็นจริงไปเลย. ดังนั้นในการวิจัยครั้งนี้จึงได้มีความพยายามที่จะให้ได้ภาพส่วนนี้ออกมา เพื่อที่จะทำให้ได้ภาพปัญหาการว่างงาน และการจ้างงานที่สมบูรณ์ ถูกต้องกับสภาพที่เป็นจริงมากที่สุด และได้ข้อสรุปสำหรับสภาพปัญหาที่เป็นจริงอย่างสอดคล้องความเป็นจริงมากที่สุด.

คณะผู้วิจัยทราบว่า แม้ว่าการได้ภาพของกำลังแรงงานส่วนที่ อยู่ในเศรษฐกิจนอกระบบจะเป็นเพียงบางส่วนเท่านั้น หากได้เป็นภาพของส่วนทั้งหมดของกำลังแรงงานในเศรษฐกิจภาคนอกระบบทั้งหมดไม่. แต่คณะผู้วิจัยเชื่อว่า การได้ภาพเพียงบางส่วน โดยที่ภาพด้านนี้ไม่เคยปรากฏออกมาก่อนเลย ย่อมน่าจะเป็นประโยชน์ไม่มากนักขอ ต่อการศึกษาค้นคว้าปัญหาการว่างงานและการจ้างงานในประเทศไทย. คณะผู้วิจัยจึงได้ตัดสินใจทำการสำรวจข้อมูลภาคสนามของอุตสาหกรรมบางประเภท เพื่อให้เป็นตัวอย่างกรณีศึกษา.

การศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างของการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอ ในเศรษฐกิจไทย สำหรับภาคเศรษฐกิจ "นอกภาคการเกษตร" ในรายงานวิจัยภาคที่ ๒ ฉบับนี้ได้จำกัดการมองภาพภายในช่วงเวลาระหว่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ - ๕ เท่านั้น. สาเหตุที่เลือกทำการศึกษาในช่วงเวลาดังกล่าว เพราะเป็นช่วงที่เศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงตามแนวนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็น "เศรษฐกิจระบบตลาด" ชัดเจนมากที่สุด เมื่อเทียบกับช่วงระยะเวลาอื่น. อีกสาเหตุหนึ่งก็เพราะ ช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา เป็นช่วงที่ขอบเขตและปริมาณการเปลี่ยนแปลงภายในระบบเศรษฐกิจมีมากเพียงพอ ที่จะทำการศึกษาและเห็นความ

แตกต่างกันได้.

ผลจากการศึกษาชิ้นอื่นข้อสมมติฐานของการศึกษา ที่มองว่าการเปลี่ยนแปลงระบบสังคมจากการเน้นเศรษฐกิจเกษตรกรรม มาเป็นเศรษฐกิจที่เน้นภาคอุตสาหกรรมทำให้ปัญหาการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอ หนักกว่าที่ควรจะเป็น. เพราะเศรษฐกิจภาคเกษตรกรรมที่เป็นตัวรองรับและดูดซับแรงงานที่ดีที่สุด คือยลุ่มสาลาลงทาให้ไม่อาจที่จะเป็นตัวปรในระบบเพื่อช่วยปัญหาการว่างงานแต่อย่างใด. นอกจากนี้ ความจำเป็นที่ภาคอุตสาหกรรมจะต้องแข่งขันกับตลาดโลก ทำให้อุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ต้องคำนึงการเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดการผลิต (economies of scale). ซึ่งในประเด็นนี้ แปลความป็นรูปธรรม ก็คือจะต้องใช้กรรมวิธีผลิตแบบใช้ทุนเครื่องจักรมาก (capital intensive) แทนกรรมวิธีการผลิตแบบใช้แรงงานมาก (labour intensive). หรืออีกนัยหนึ่งคือ ต้องทำการผลิต หรือประกอบการแบบขนาดใหญ่ (large scale operation) หรือผลิตแบบจำนวนมาก (mass production).

ตัวเลขจากการศึกษาแบบกรณีตัวอย่าง (case study) ก็ยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าวในอุตสาหกรรมตัวอย่าง ก็ทำการศึกษา. ผลการศึกษาทำให้ได้ข้อสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจของไทย จากเศรษฐกิจพอยังขึ้น เป็นเศรษฐกิจแบบตลาด ทำให้มีปัญหาคือในระบบกลไกของเศรษฐกิจในการดูดซับแรงงาน ทำให้แรงงานบางส่วนที่ไหลออกมาจากภาคการเกษตร ซึ่งเป็นภาคการผลิตสำคัญของระบบเศรษฐกิจเดิมของสังคมไทย ไม่มีการจ้างงานรองรับเพียงพอ. ยิ่งกว่านั้น สภาพการจ้างงานของระบบเศรษฐกิจใหม่และเก่าของสังคมไทย ก็มีลักษณะเข้ากันไม่ได้ ทำให้คุณสมบัติแรงงานไม่ตรงกับความต้องการของการจ้างงาน. ผลคือเกิดภาวะปัญหาการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอ ซึ่งเกิดจากสภาพอันไม่เหมาะสมของโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ กับลักษณะไม่สอดคล้องของคุณภาพแรงงานที่แตกต่างจากสังคมเก่า.

อย่างไรก็ดี นี่เป็นเพียงผลการศึกษาจาก "ภาคเศรษฐกิจนอภาคการเกษตร" เท่านั้น. และยังมีคำถามอีกหลายคำถามที่ยังไม่ได้รับคำตอบ ซึ่งคงจะต้องรอการศึกษาเพิ่มเติม ในแง่มุมอื่น ๆ อีก และจากการศึกษาในส่วนของ "ภาคการเกษตร" ซึ่งเป็นส่วนงานวิจัยที่จัดพิมพ์ออกมาในเล่มที่ ๑.

ท้ายที่สุดนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณ เจ้าของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมตัวอย่างกรณีศึกษาทุกท่าน ที่ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการเก็บตัวเลข แม้ในสภาพเศรษฐกิจบีบรัดตัวเช่นนี้ พวกเขาทั้งหมดก็ไม่ล่อสจะมีเวลาเพียงพอสำหรับการดำเนินงานอยู่แล้ว. และขอขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่ราชการทุกท่าน ของหน่วยงานที่กล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีเช่นกัน. สำหรับความบกพร่องต่าง ๆ ที่ยังปรากฏอยู่ในรายงาน ตลอดจนแง่มุมการวิเคราะห์ที่ยังมีประเด็นน่าถกเถียง และวิวาทะทางปัญญา เป็นความผิดในส่วนของคุณค่าผู้วิจัยทั้งสิ้น.

คณะผู้วิจัย

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

คานา		(ก)
บทที่ 1	วิเคราะห์โครงสร้างว่าด้วยการว่างงานและการจ้างงานไม่เพียงพอในประเทศไทย	1
1.1	สภาพปัญหา	1
1.2	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3	ขอบเขตของการวิจัย	3
1.4	นิยามศัพท์ เชิงปฏิบัติการ	4
1.5	สมมติฐานของการวิจัย	5
1.6	กรอบแนวคิดทางทฤษฎี	6
1.7	วิธีการศึกษา	8
บทที่ 2	วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการจ้างงานกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการ เมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503-2527	10
2.1	ภาวะการจ้างงานของภาค เอกชนและภาครัฐบาลในสาขาการผลิตนอกภาค เกษตรกรรม	10
2.1.1	การจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาอุตสาหกรรม เหมืองแร่	14
2.1.2	การจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาหัตถอุตสาหกรรม	16
2.1.3	การจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาอุตสาหกรรมก่อสร้าง	20
2.1.4	การจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาการธนาคาร ประกันภัย และที่อื่น	22
2.1.5	การจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาการบริการ	33
2.1.6	การจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาการค้าส่งและการค้าปลีก	36
2.1.7	การจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาการบริหารรัฐกิจและการป้องกันประเทศ	40
2.1.8	การจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาการไฟฟ้าและการประปา	50
2.1.9	การจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาคมนาคมและการขนส่ง	58

สารบัญ (ต่อ)

2.2	การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตของภาค เอกชนและโครงสร้างเศรษฐกิจการ เมืองของรัฐบาล	61
2.2.1	การ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาอุตสาหกรรม เหมืองแร่	68
2.2.2	การ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาหัตถอุตสาหกรรม	74
2.2.3	การ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมก่อสร้าง	78
2.2.4	การ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาการธนาคาร ประกันภัย และที่ดิน	80
2.2.5	การ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาบริการ	91
2.2.6	การ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจการ เมืองในสาขาการ บริหารรัฐกิจและการป้องกันประเทศ	96
2.2.7	การ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจการ เมืองในสาขาการ ไฟฟ้าและการประปา	119
2.3	ผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจการ เมืองต่อ การจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาการผลิตนอกภาค เกษตรกรรม	121
2.3.1	ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาอุตสาหกรรม เหมืองแร่	124
2.3.2	ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาอุตสาหกรรม	128
2.3.3	ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาอุตสาหกรรม ก่อสร้าง	137
2.3.4	ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาการธนาคาร ประกันภัยและที่ดิน	143
2.3.5	ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาค เอกชนในสาขาบริการ	151
2.3.6	ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาการบริหารรัฐกิจ และการป้องกันประเทศ	155
2.3.7	ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาการไฟฟ้าและ การประปา	164
2.3.8	ผลกระทบต่อการจ้างงานเอกชนในสาขาการค้าส่งและการค้าปลีก	165

สารบัญ (ต่อ)

	2.3.9 ผลกระทบต่อการจ้างงานเอกชนในสาขาคมนาคมและการขนส่ง	166
บทที่ 3	วิเคราะห์ปัญหาการว่างงาน	171
3.1	ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจและการเมือง ที่นำไปสู่ปัญหาการว่างงานและการทำงานไม่พอเพียง (วิเคราะห์ภาพรวม)	173
3.2	ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิต และแบบแผน การจ้างงานที่มีต่อการว่างงานโดย เบ็ด เผย	184
3.2.1	การว่างงานโดย เบ็ด เผยของผู้มีการศึกษา	194
3.3	ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและการ เมืองต่อการจ้างงาน ไม่พอเพียง (หรือการทำงานต่ำกว่าระดับ)	203
3.3.1	การทำงานที่ชั่วโมงการทำงานต่ำกว่า เกณฑ์มาตรฐาน	203
3.3.2	การทำงานที่รายได้ต่ำกว่า เกณฑ์มาตรฐาน	208
3.3.3	การทำงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ความสามารถตรงกับความรู้ความ สามารถที่ได้ศึกษามา	215
3.4	สาเหตุของการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับนอกภาค เกษตรกรรม	219
บทที่ 4	การวิเคราะห์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการจ้างงานกับการกระจาย รายได้และความยากจน	233
4.1	ภาวะการจ้างงานและการว่างงานอื่น เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างของ เศรษฐกิจการเมือง ในช่วงปี พ.ศ. 2503-2528	233
4.2	การเปลี่ยนแปลงการถือครองปัจจัยการผลิต	242
4.3	การกระจายรายได้และทรัพย์สิน	246
4.4	ปัญหาเชิงทฤษฎีของวิถึการพัฒนา การว่างงานและความยากจน	248
ภาคผนวก		263
บรรณานุกรม		

สารบัญตาราง

ตารางที่

1	เปรียบเทียบสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ประชาชนในสาขาการผลิตต่าง ๆ	12
2	การจ้างงานในสาขาการผลิตเหมืองแร่	15
3	จำนวนผู้ที่ทำงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม	16
4	ผู้ที่ทำงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม จำแนกตามสถานภาพการทำงาน	17
5	จำนวนคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ	19
6	จำนวนคนงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง	22
7	อัตราการเติบโตของยอดสินทรัพย์ของธนาคาร และค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงาน ต่อรายได้ของอุตสาหกรรมและสถาบันการเงิน	24
8	อัตราการเติบโตของจำนวนสาขา ปริมาณเงินฝาก ปริมาณทรัพย์สินยอดเงินให้กู้ยืม และปริมาณการจ้างงาน และยอดจำนวนพนักงานของธนาคาร ปี พ.ศ. 2514-2523	30
9	ปริมาณการจ้างงานของสาขาธนาคารต่างประเทศในไทย	31
10	ปริมาณทรัพย์สิน อัตราการเติบโตของทรัพย์สิน จำนวนตัวแทน จำนวนนายหน้า และจำนวนเจ้าหน้าที่ประจำของธุรกิจประกันภัย ปี พ.ศ. 2510-2525	32
11	ผู้มีงานทำมูลค่า GNP อัตราการเปลี่ยนแปลงผู้มีงานทำและ GNP ของภาคบริการปี พ.ศ. 2514-2525	34
12	จำนวนคนทำงานในสาขาพาณิชยกรรม	37
13	สัดส่วนของสถานประกอบการทำงานของการจ้างงานในสาขาพาณิชยกรรม	38
14	จำนวนสถานประกอบการและจำนวนบุคคลทำงานในกิจกรรมด้านการค้าส่งและ การค้าปลีกแยกตามขนาดของสถานประกอบการ (ในเขตเทศบาลที่วราชอาณาจักร)	39
15	แสดงจำนวนข้าราชการการ ก.พ. ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำแนกตามกระทรวง	43
16	เปรียบเทียบจำนวนข้าราชการประจำในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2	44
17	กำลังคนประเภทข้าราชการ ก.พ. ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำแนกตามกระทรวง	47
18	จำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในภาครัฐบาล	48

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่

19	จำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2525	49
20	จำนวนอัตรากำลังของข้าราชการประจำในระบบ ก.พ. จำแนกตามกระทรวง	51
21	จำนวนอัตรากำลังคนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต	54
22	จำนวนอัตรากำลังคนของการไฟฟ้านครหลวง	55
23	จำนวนอัตรากำลังคนของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	57
24	จำนวนอัตรากำลังคนของการประปาส่วนภูมิภาค	58
25	จำนวนคนทำงานในสาขาคมนาคมและขนส่ง (รวมคลังสินค้า)	59
26	สัดส่วนของสถานภาพทำงานของการจ้างงานในสาขาคมนาคม และขนส่ง (รวมคลังสินค้า)	60
27	จำนวนรัฐวิสาหกิจประเภทกิจการโทรคมนาคมและขนส่ง	61
28	ทุนจดทะเบียนของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน 2503 - มิถุนายน 2528	64
29	มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในช่วงสี่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1-5	66
30	ส่วนแบ่งของ GDP แยกตามสาขาการผลิตและการเปลี่ยนแปลง	67
31	ปริมาณและมูลค่าส่งออกโลหะดีบุกของไทย	69
32	โควตาการส่งออกโลหะดีบุกของไทยปี พ.ศ. 2525-2528	70
33	โควตาการส่งออกโลหะดีบุกของไทยปี พ.ศ. 2521-2526	71
34	จำนวนกิจการผลิตอุตสาหกรรมในประเทศไทยปี พ.ศ. 2500	75
35	มูลค่าของผลิตภัณฑ์หัตถอุตสาหกรรมส่งออก เทียบกับมูลค่าส่งออกทั้งหมดของประเทศ	77
36	ปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์จำแนกตามประเภท ปี พ.ศ. 2503-2519	84
37	ปริมาณเงินทุนของสถานประกอบการประเภทต่างๆ ที่อยู่ในภาคบริการและ อัตรการขยายตัวของเงินทุนต่อปี พ.ศ. 2514-2523	92
38	อัตรการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจต่างๆ ปี พ.ศ. 2499-2516	94
39	กำลังแรงงานในภาคเกษตรกรรม และนอกภาคเกษตรกรรมในช่วงแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5	121
40	ค่าจ้างขั้นต่ำตามราคาตลาด และค่าจ้างที่แท้จริงในกรุงเทพมหานครปี 2516-2528	124

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่

41	ปริมาณและมูลค่าการส่งออกโลหะดีบุกปี พ.ศ.2520-2524	126
42	การแบ่งจำนวนพนักงานทั้งหมด ตามระดับการศึกษาระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย ปี พ.ศ.2523	148
43	จำนวนพนักงานของระบบธนาคารพาณิชย์ปี พ.ศ.2522-2526	148
44	ค่าใช้จ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง และผลผลิตของแรงงานในระบบธนาคารพาณิชย์	149
45	คู่มือทางการศึกษาของผู้บริหารสาขา ปี พ.ศ.2526	150
46	อัตราการขยายตัวของปริมาณการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจสำคัญๆ ปี พ.ศ.2515-2525	154
47	การผลิตของภาคคมนาคมและขนส่งและการค้าส่งและการค้าปลีก คิดเป็นร้อยละผลิตภัณฑ์รวมภายในประเทศ (GDP) ปี พ.ศ.2505-2528	169
48	อัตราการเติบโตที่แท้จริงของการผลิตภาคคมนาคมและภาคการค้าส่งและการค้าปลีก ปี พ.ศ.2505-2529	169
49	ผลการกระจุกตัวด้านเงินฝากเงินของธนาคารพาณิชย์ทั้ง 5 แห่ง ต่อเงินฝากทั้งหมดในระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย ปี พ.ศ.2517-2528	177
50	ผลการกระจุกตัวด้านเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ทั้ง 5 แห่ง ต่อเงินให้กู้ทั้งหมดในระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย ปี พ.ศ.2517-2528	178
51	ผลการกระจุกตัวด้านสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ทั้ง 5 แห่ง ต่อสินทรัพย์รวมทั้งหมดในระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย ปี พ.ศ.2517-2528	179
52	รายได้เฉลี่ยต่อบุคคลจำแนกตามภาค ปี พ.ศ.2503-2523	182
53	สถิติการจดทะเบียนธุรกิจ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2499-2526	183
54	อัตราส่วนการว่างงานโดยเปิดเผย ปี พ.ศ.2503-2527	184
55	ผู้ว่างงานในเขตเทศบาลทั่วประเทศ (ไม่รวม กทม.) ปี พ.ศ.2513-2527	185
56	ผู้ว่างงานในเขตกรุงเทพมหานคร (เขตเทศบาล) ปี พ.ศ.2517-2527	186
57	จำนวนสถานประกอบการและลูกจ้างในหัตถอุตสาหกรรมจำแนกตามขนาดการจ้างงานปี พ.ศ.2527	189

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่

58	จำนวนผู้ว่างงาน จำแนกตามสายการศึกษาและเพศ	195
59	เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับ อาชีวศึกษา ระหว่างปี พ.ศ.2524-2526	199
60	เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ระดับการฝึกหัดครู ระหว่างปี พ.ศ.2524-2526	200
61	เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ระดับปริญญาตรี ระหว่างปี พ.ศ.2524-2526	201
62	เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ที่สูงกว่าปริญญาตรี ระหว่างปี พ.ศ.2524-2526	202
63	บุคคลที่มีงานทำนอกภาคเกษตร จำแนกตามชั่วโมงการทำงาน ปี พ.ศ.2506, 2514, 2518	204
64	อัตราส่วนร้อยละของคนงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าระดับค่าจ้างขั้นต่ำในเขต นครหลวงปี พ.ศ.2522 (ค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 45 บาท)	211

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ

แผนภูมิที่

- | | | |
|---|--|-----|
| 1 | รูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างา | 7 |
| 2 | แบบแผนการรับ เหมาย่างงานในอุตสาหกรรมตัด เย็บ เสื้อผ้าสำเร็จรูปและ การตัด เย็บรอง เ้า | 131 |
| 3 | แบบแผนการรับ เหมาย่างงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง | 140 |



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิเคราะห์โครงสร้างว่าด้วยการว่างงานและการจ้างงานไม่เพียงพอในประเทศไทย

1.1 สภาพปัญหา

นักเศรษฐศาสตร์ไทย และนักเทคนิคนิยม (technocratic elites) ส่วนใหญ่ มักพิจารณาปัญหาการว่างงานในประเทศไทยว่า เป็นปัญหาเชิงเทคนิค ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร การลงทุนไม่เพียงพอ การขาดแคลนเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการขยายตัวของการลงทุน การจัดการศึกษาไม่สอดคล้องกับตลาดแรงงาน ข้าราชการ การตลาดแรงงานไม่สมบูรณ์ เป็นต้น ความสนใจมักเน้นเฉพาะที่ปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผย (open unemployment) แต่ละเลยหรือให้ความสำคัญค่อนข้างน้อยแก่ปัญหาการจ้างงานไม่เพียงพอ (inadequate employment) การจ้างงานไม่เพียงพอคือ ลักษณะของการจ้างงานต่ำกว่าระดับ (underemployed) หรือการได้รับค่าจ้างต่ำกว่าวุฒิ หรือระดับทักษะ (underpaid) หรือการไม่ถูกใช้ให้ทำงานอย่างเต็มที่ (underutilized) กล่าวได้ว่าปัญหาการจ้างงานไม่เพียงพอในภาคเกษตรชนบท และภาคการจ้างงานนอกระบบ (informal sector) ในเมืองน่าจะรุนแรงกว่าปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผย

เราอาจพิจารณาปัญหาการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอในประเทศไทยใน 3 ด้านที่เกี่ยวข้องกันคือ

- (1) การขาดโอกาสการทำงาน ทั้งผู้ว่างงาน และผู้ทำงานต่ำกว่าระดับ
- (2) การขาดแหล่งรายได้ที่มีนคงอย่างเพียงพอ สำหรับความจำเป็นพื้นฐานของทั้งผู้ทำงานและคนในครอบครัวของเขา
- (3) แรงงานที่ไม่ถูกใช้ (unutilized) หรือถูกใช้ไม่เต็มที่ (underutilized) ทั้งที่เป็นทรัพยากรการผลิตที่มีศักยภาพนั้น ควรได้ถูกนำมาใช้ให้เต็มที่

ฉะนั้น ปัญหาที่แท้จริงจึงไม่ใช่ประเด็นของความจำเป็นที่ต้องสร้างงานเพิ่มขึ้น เท่านั้น

แต่ยังรวมถึงความมั่นคงในการทำงาน และการมีรายได้เพียงพอสำหรับคุณภาพชีวิต และมาตรฐานการครองชีพอย่างสมเหตุสมผลอีกด้วย

ปัญหาการเอาใจใส่เอาเปรียบแรงงาน เด็กและสตรีที่เป็นไปอย่างกว้างขวางในประเทศไทย เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนอันหนึ่งว่า ปัญหาการจ้างงานมีความสลับซับซ้อนมากกว่าปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผยที่มีักได้รับการกล่าวถึง

จนถึงปัจจุบันรัฐบาล และนักวิชาการส่วนใหญ่มีความเชื่อว่า นโยบายการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงและรวดเร็วคือ คำตอบสำคัญสำหรับปัญหาการว่างงาน อย่างไรก็ตาม ในระยะเกือบสามทศวรรษที่ผ่านมา การเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่ค่อนข้างสูงมักจะกระจุกตัวอยู่เพียงเฉพาะบางส่วนของเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะการผลิตที่ใช้เทคนิคแบบเน้นที่ทุน (capital intensive technique) และการผลิตที่มีความเชื่อมโยง (linkages) ค่อนข้างน้อยกับภาคเกษตรชนบท หรือภาคการจ้างงานนอกระบบในเมือง ฉะนั้น ประโยชน์ของการเติบโตทางเศรษฐกิจ และโอกาสการจ้างงานจึงไม่ได้ตกไปถึงคนส่วนใหญ่ของประเทศ

ความเข้าใจของชนชั้นนำ และนโยบายแห่งชาติว่าด้วย การจ้างงาน โดยพื้นฐานแล้วมักไม่โยงกับความ เป็นจริงทางการเมือง มักมีข้อสมมติว่ารัฐเป็นอิสระ ซึ่งจะทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติ ตามการกลั่นกรองของนักเทคนิคนิยมที่เป็นอิสระจากข้อจำกัดทางการเมือง วิชา โดยหาพิจารณาถึงลักษณะความแตกต่างของขนาดและลักษณะของการจัดตั้งองค์การของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ตลอดจนชนชั้นในสังคมไม่ กลยุทธ์และมาตรการของรัฐ เรื่องการให้เงินงานทำเต็มที่ จึงไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุผลประการหนึ่งคือประชาชนส่วนใหญ่มิอาจนำผลการต่อรองในกระบวนการทางเศรษฐกิจการเมือง ที่น้อยกว่าคนมีฐานะดีที่เป็นส่วนน้อยของประเทศ ปัญหาการจ้างงานจึงไม่ใช่ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยตรง แต่เป็นทั้งเศรษฐกิจและการเมือง

ในการศึกษาเรื่องนี้ จึงจะแสดงความสัมพันธ์ระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศกับปัญหาการว่างงานและการจ้างงานไม่เพียงพอ ทั้งยังจะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาการจ้างงานดังกล่าวกับปัญหาการกระจายรายได้ และความยากจนด้วย ในระยะที่ผ่านมาจึงมิได้มีการศึกษาวิจัยวิชา ที่เสนอการวิเคราะห์ ในลักษณะครอบคลุมอย่างเป็นระบบในปฏิสัมพันธ์ของตัวแปรดังกล่าว ในกรอบการวิเคราะห์ปัญหาแบบโครงสร้าง (structural analysis) เลย ที่มีก็เป็นลักษณะเทคนิคเฉพาะเรื่อง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างการจ้างงานกับรายได้ เป็นต้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหา และสาเหตุของปัญหาการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอในประเทศไทย โดยพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงการเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ
- (2) เพื่อศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในวิธีการผลิต (mode of production) ต่อปัญหาการจ้างงาน แบบแผนการจ้างงาน (pattern of employment) และการถือครองปัจจัยการผลิต
- (3) เพื่อศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในแบบแผนการจ้างงานต่อปัญหาการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอ
- (4) เพื่อศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงในการถือครองปัจจัยการผลิต และการกระจายรายได้ต่อปัญหาการว่างงานและการจ้างงานไม่เพียงพอ

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

- (1) การศึกษาเรื่องนี้ครอบคลุมระยะเวลา นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 คือในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2504 ถึงปี พ.ศ. 2529
- (2) การศึกษาจะตรวจสอบปัญหาจ้างงานเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง ในระดับมหภาค โดยพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการจ้างงานทั้งในภาคผลิตในระบบสมัยใหม่กับภาคการผลิตนอกระบบดั้งเดิมในเมือง ตลอดจนปฏิสัมพันธ์ระหว่างภาคนอกเกษตรกรรมและภาคเกษตรชนบทในระดับจุลภาคหรือเฉพาะกรณี จะมีการสำรวจอุตสาหกรรมก่อสร้างขนาดเล็กและขนาดกลาง อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปขนาดเล็ก ตลอดจนการศึกษาหมู่บ้านต่างๆ กระจายอยู่ทุกภาคทั่วประเทศ

1.4 นิยามศัพท์ เชิงปฏิบัติการ

- (1) การถือครองปัจจัยการผลิต (ownerships of means of production) คือสภาพการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตที่สำคัญในกระบวนการผลิตอันได้แก่ ทุน ที่ดิน โรงงาน เครื่องจักร เทคโนโลยี ฯลฯ สภาพการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต การกำหนดราคาของปัจจัยการผลิต ยิ่งปัจจัยการผลิตใดมีลักษณะกระจุกตัวรวมศูนย์อยู่ในมือของผู้ผลิตกลุ่มน้อยมากเท่าใด การผูกขาดด้านการกำหนดราคาก็ยิ่งจะเป็นอำนาจของผู้ผลิตดังกล่าวมากเท่านั้น ยิ่งมีการรวมศูนย์การครอบครองปัจจัยการผลิตทางสังคม อำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองก็ยิ่งถูกรวมศูนย์อยู่ในมือของผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตนั้น การกระจุกตัวและการรวมรวมศูนย์ของการเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต จึงนำมาซึ่งกระจายรายได้ และทรัพย์สินที่เหลื่อมล้ำ
- (2) แบบแผนการจ้างงาน (pattern of employment)
 - การทำงานที่ใช้ปัจจัยการผลิตของตัวเองในการประกอบอาชีพ อาจเป็นเจ้าของกิจการทำงานในโรงงานของตนเอง หรือทำงานให้ครอบครัว โดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนซึ่งเรียกว่า เป็นแบบแผนการจ้างงานแบบทำงานอิสระ (self-employed)
 - การทำงานทั้งอิสระและกึ่งรับจ้างผู้อื่น เรียกว่า เป็นแบบแผนการจ้างงานแบบกึ่งรับจ้าง (semi wage-earners)
 - การทำงานแบบที่เป็นลูกจ้างหรือรับจ้างผู้อื่นแต่อย่างใด เรียกว่า เป็นแบบแผนการจ้างงานแบบรับจ้าง (wage-earners)
- (3) การว่างงานโดยเปิดเผย (open unemployment) คือ การว่างงานของผู้ที่ประสงค์จะทำงานและสามารถทำงานได้ ทั้งยังพยายามแสวงหาช่องทางทำงานอย่างจริงจัง แต่ไม่มีงานให้ทำ
- (4) การว่างงานตามฤดูกาล (seasonal unemployment) คือ การว่างงานที่เกิดขึ้นนอกจากฤดูกาลผลิต เช่น ในภาคเกษตรชนบท ในฤดูแล้งสำหรับพื้นที่นอกเขตชลประทานไม่อาจทำนาได้ เป็นต้น

- (5) การการทำงานต่ำระดับ (underemployment) หรือการทำงานไม่เพียงพอ (inadequate unemployment) ที่พิจารณาใน 3 ลักษณะด้วยกันคือ การทำงานต่ำระดับเนื่องจากรายได้ต่ำ ชั่วโมงการทำงานต่ำ และการใช้ความรู้ความสามารถไม่เหมาะสมกับอาชีพ เช่น สัปดาห์หนึ่งมีงานทำไม่ถึง 5 วัน หรือวันหนึ่งมีงานทำไม่ถึง 8 ชั่วโมง หรือแม้ว่ามีงานทำ 5 วันต่อสัปดาห์และทำงานวันละ 8 ชั่วโมง แต่ได้รับรายได้ต่ำกว่าระดับรายได้พอยังชีพ (subsistence income) เป็นต้น

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

- (1) การเปลี่ยนแปลงระบบ เศรษฐกิจทุนนิยม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแบบแผนการจ้างงานจากการทำงานแบบอิสระสู่กึ่งรับจ้าง และรับจ้างในที่สุด
- (2) ระดับการจ้างงาน มีความสัมพันธ์ทางบวกกับความต้องการที่กำหนดโดยผู้ผลิตหรือนายทุน ถ้านายทุนจ้างน้อยหรือไม่จ้าง ก็มีปัญหาจ้างงานไม่เพียงพอ หรือว่างงาน
- (3) ระดับของปัญหาการจ้างงานไม่เพียงพอ มีความสัมพันธ์ทางบวกกับการขยายตัวของระบบทุนนิยม เพราะธุรกิจทุนนิยมมุ่งกำไรมากที่สุด การมุ่งกำไรนำไปสู่การกดค่าแรงงาน และราคาของปัจจัยการผลิตอื่นๆ
- (4) ทุนนิยมต้องการตลาดแลกเปลี่ยนซื้อขาย จึงต้องขยายตลาดออกไปเรื่อยๆ และกระตุ้นผู้บริโภคให้บริโภคอย่างไม่หยุดยั้ง จนกระทั่งเกิดลัทธิบริโภคนิยมที่ไม่ (consumerism) สอดคล้องกับความจำเป็นและกำลังซื้อ ทำให้เศรษฐกิจหมู่บ้านแปรเปลี่ยนจาก เศรษฐกิจที่ไม่ใช้เงินตรา เป็นแบบใช้เงินตรามากขึ้นเรื่อยๆ ในพื้นที่ที่ทุนนิยมจากภาค เมืองขยายตัวออกไปและกลายเป็นตลาดสินค้าของการผลิตทุนนิยมจาก เมือง จะก่อให้เกิดปัญหาแรงงานรับจ้าง เคลื่อนย้าย การว่างงาน การจ้างงานต่ำระดับมากกว่าพื้นที่ที่ทุนนิยมยังไม่ขยายตัวลงไปหรือลงไปน้อยกว่า

1.6 กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

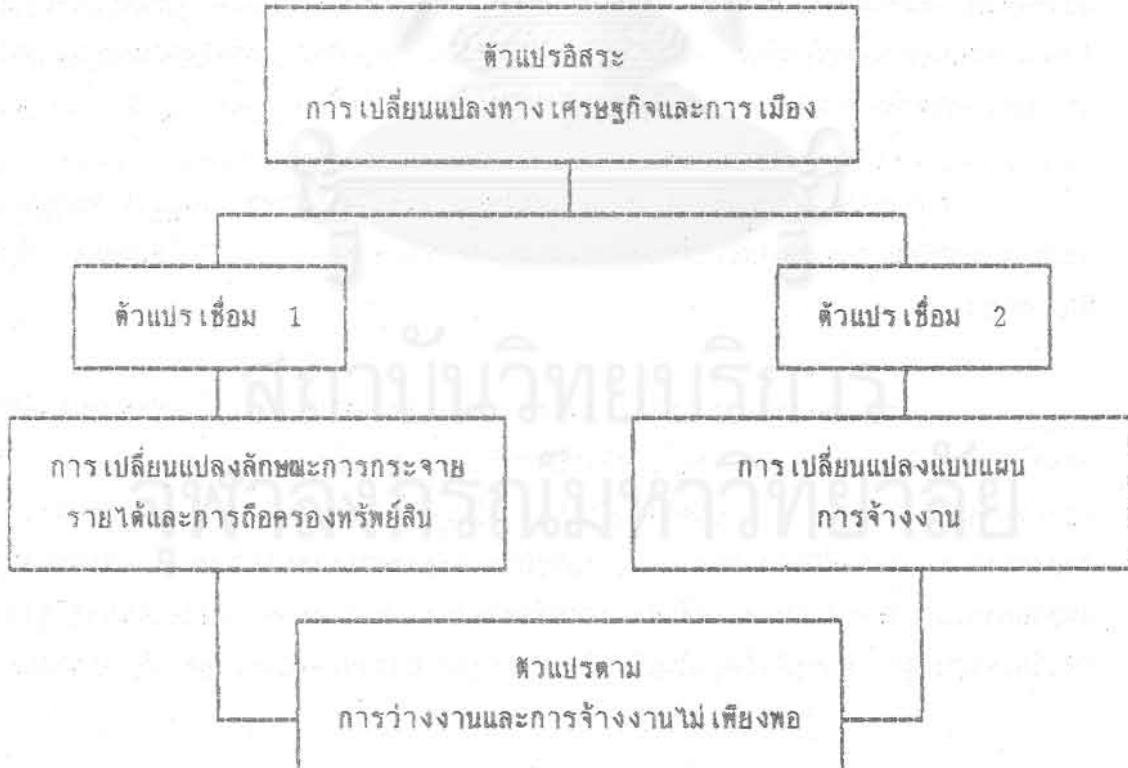
ในการวิเคราะห์โครงสร้างว่าด้วยการว่างงาน และการจ้างงานไม่เพียงพอในประเทศไทย (Structural Analysis of Unemployment and Inadequate Employment in Thailand) ด้านหลักแล้วคือการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อการทำงานและการจ้างงานไม่เพียงพอ โดยใช้แนวเศรษฐศาสตร์การเมือง (political economy approach) กล่าวคือวิเคราะห์นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิต (mode of production) ของสาขาการผลิตต่าง ๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการจ้างงานและแบบแผนการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจไทย การวิเคราะห์นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะต้องโยงไปถึงยุทธศาสตร์ของทุนนิยมโลก ที่จะครอบงำและผนวกรวมเศรษฐกิจการเมืองไทย ให้อยู่ในรัศมีอำนาจของประเทศมหาอำนาจอุตสาหกรรม (Industrialized Super Power) อีกด้วย

การว่างงาน (unemployment) และการจ้างงานไม่เพียงพอ (inadequate employment) ในประเทศไทย มีรากเหง้าใหญ่อยู่ที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงของวิธีการผลิต (mode of production) ภายใต้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced growth strategy) โดยเน้นการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและภาคเมือง ละเลยการพัฒนาภาคเกษตรกรรมและภาคชนบท ทำให้เกิดการว่างงานและการจ้างงานไม่เพียงพอในภาคชนบท ผลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมในเมือง ก่อให้เกิดกองทัพแรงงานราคากถูก (reserve army) ในเมือง ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมในเมืองไม่สามารถดูดซับแรงงานเหล่านี้ได้หมด เพราะการลงทุนภาคอุตสาหกรรมในระบบ และได้รับการส่งเสริมการลงทุน ถูกครอบงำโดยการลงทุนจากต่างประเทศ ที่โน้มเอียงไปในทางที่จะเป็นแบบที่เน้นการใช้ทุน (capital intensive) มากกว่าแบบที่เน้นการใช้แรงงาน (labour intensive) ส่วนภาคอุตสาหกรรมนอกระบบ ซึ่งมีจำนวนสถานประกอบการประมาณร้อยละ 90 ของสถานประกอบการทั้งหมดถูกละเลย ทั้งๆ ที่การประกอบการเหล่านี้ มีลักษณะเป็นแบบที่เน้นการใช้แรงงาน (labour intensive) มากกว่า ยิ่งกว่านั้น การลงทุนภาคอุตสาหกรรม ภายใต้นโยบายการส่งเสริมการลงทุนเท่าที่ผ่านๆ มา ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมการผลิตที่มีความเชื่อมโยง (linkage industries) น้อยมาก ด้วยเหตุเหล่านี้จึงทำให้เกิดการว่างงานและการจ้างงานไม่พอเพียงในภาคอุตสาหกรรมและภาคเมือง

ตัวแปร (Variables)

ภายใต้กรอบของแนวคิดที่กล่าวข้างต้น ตัวแปรอิสระ (independent variable) คือการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง ตัวแปรเชื่อม (intermediate variable) คือการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจ้างงาน กล่าวคือ แรงงานเปลี่ยนแปลงจากลักษณะแรงงานอิสระ มาสู่ลักษณะแรงงานรับจ้างมากขึ้น ตัวแปรเชื่อมอีกตัวหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงลักษณะการกระจายรายได้และการถือครองทรัพย์สิน กล่าวคือ เกิดความแตกต่างทางรายได้ระหว่างคนในเมืองกับคนชนบท ระหว่างรายได้ของเกษตรกรกับรายได้ของคนอาชีพอื่น ๆ ความแตกต่างนี้เพิ่มขึ้นตามลำดับ ทางด้านการถือครองทรัพย์สินก็เกิดการกระจุกตัวของทุน (concentration of capital) และการรวมศูนย์ของทุน (centralization of capital) นำไปสู่การสร้างอำนาจผูกขาดในระบบ เศรษฐกิจ ตัวแปรเชื่อมสองตัวนี้ไปกำหนดตัวแปรตาม (dependent variable) คือการว่างงานและการจ้างงานไม่เพียงพอ

แผนภูมิที่ 1 รูปแบบความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ



1.7 วิธีการศึกษา

การวิจัยเรื่องนี้จะใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) และข้อมูลจากการสำรวจภาคสนาม สำหรับการสำรวจภาคสนามในภาคเกษตรชนบทจะทำการศึกษาลักษณะการเปลี่ยนแปลงของวิถีการผลิตในหมู่บ้านในภาคต่างๆ โดยในภาคเหนือจะศึกษากรณีของหมู่บ้านในจังหวัดพะเยา และ เชียงใหม่ ภาคอีสานจะศึกษากรณีของหมู่บ้านในจังหวัดอุดรธานีและสุรินทร์ ภาคกลางจะศึกษากรณีของหมู่บ้านในจังหวัดชัยนาทและระยอง และภาคใต้จะศึกษากรณีของหมู่บ้านในจังหวัดสงขลา

การที่เลือกศึกษาในจังหวัดเหล่านี้ ก็เพราะว่ามีลักษณะเปรียบเทียบที่เห็นได้ กล่าวคือมีหมู่บ้านที่ยังคงทำการผลิตพอยังชีพ (subsistence production) หมู่บ้านที่กำลังเปลี่ยนแปลงทางการผลิตมาสู่ระบบตลาด การขยายตัวของภาคเมืองและการขยายตัวของการผลิตทุนนิยม (capitalist production) ในจังหวัดเหล่านี้จึงมีลักษณะการจ้างงานทุกรูปแบบทั้งประเภทอิสระ กึ่งรับจ้างและรับจ้าง

อีกประการหนึ่งในจังหวัดเหล่านี้ มีโครงการพัฒนาต่างๆ มากมาย ทั้งโครงการพัฒนาของรัฐบาล และโครงการพัฒนาขององค์กรเอกชน (non-governmental Organization) จึงสามารถเปรียบเทียบการพัฒนาตามนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐบาลและการพัฒนาตามแนวทางอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ด้วย

การเก็บข้อมูลภาคสนามจากชนบทจะใช้บุคลากรที่เป็นนักพัฒนา (Social workers) โดยเฉพาะนักพัฒนาในองค์กรพัฒนาเอกชนเพราะคนเหล่านี้ใกล้ชิดชาวบ้าน ใกล้ชิดข้อมูล สัมผัสปัญหามานาน

สำหรับข้อมูลภาคสนามในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดใกล้เคียง เป็นการเก็บข้อมูลการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมนอกระบบที่เป็นการรับเหมาช่วงงาน (sub-contract) กับภาคอุตสาหกรรมในระบบ การศึกษาส่วนนี้จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานไม่พอเพียงในภาคอุตสาหกรรมนอกระบบที่มีผลจากการถูกเอาเปรียบโดยภาคอุตสาหกรรมในระบบ และธุรกิจภาคอุตสาหกรรมนอกระบบหันไปเอาเปรียบแรงงานอีกทอดหนึ่ง นำไปสู่การว่างงานและการจ้างงานไม่เพียงพอในที่สุด การเก็บข้อมูลส่วนนี้จะศึกษากรณีอุตสาหกรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรมก่อสร้าง

เป็นกรณีตัวอย่าง เหตุที่เลือกสองอุตสาหกรรมนี้ เพราะมีลักษณะของการรับเหมาช่างงานระหว่างภาคในระบบและภาคนอกระบบชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุตสาหกรรมสิ่งทอ เป็นอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานมากที่สุดอีกด้วย

การเก็บข้อมูลภาคสนามใช้ 3 วิธีประกอบกันคือ

1. ใช้แบบสอบถาม
2. ใช้วิธีสังเกตการณ์ประกอบการสนทนา (dialogue)
3. ใช้วิธีให้นักพัฒนาที่ทำงานอยู่ในหมู่บ้านและชุมชน แรบรวม เหตุการณ์และข้อมูลเป็นรายงานเสนอ เพื่อทราบลักษณะสำคัญของหมู่บ้าน โปรดดูข้อมูลการสำรวจสภาพทั่วไปของหมู่บ้านตัวอย่างจากรายงานการวิจัย เรื่องนี้ในภาค 3)

การเก็บข้อมูลตามวิธีการที่สอง ผู้วิจัยร่วมกับนักพัฒนา จัดประชุมชาวบ้านกลุ่มเล็ก ๆ เพื่อสนทนาแลกเปลี่ยนปัญหาที่สนใจ ซึ่งโดยทั่วไปนักพัฒนาจะมีการประชุมร่วมกับชาวบ้าน เป็นปกติอยู่แล้ว

การเก็บข้อมูลตามวิธีการที่สาม เป็นการบันทึกเหตุการณ์ และข้อมูลตามทัศนะและแง่มุมของนักพัฒนาที่ทำงานอยู่ในหมู่บ้านชนบท และในชุมชนแออัดในเมือง โดยทางโครงการจะตั้งประเด็นคำถามกว้างๆ เป็นแนวทางในการเขียนรายงาน เช่น คนในชุมชนแออัดในเมือง ประกอบอาชีพอะไรกันบ้าง มีรายได้ได้อย่างไร คนในอีสานมีวิธีการทำงานอย่างไร และเคลื่อนย้ายแรงงานจากแหล่งหนึ่งไปสู่แหล่งหนึ่งอย่างไร ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของหมู่บ้าน การเปลี่ยนแปลงวิถีการผลิต และความสัมพันธ์ในการผลิตของหมู่บ้าน เป็นต้น

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

วิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการจ้างงานกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการ เมือง ตั้งแต่ปี 2503 - 2527

2.1 ภาวะการจ้างงานของภาค เอกชนและภาครัฐบาลในสาขาการผลิตนอกภาค เกษตรกรรม

ในการวิจัยนี้มีแนวคิดที่เป็นหลักอยู่ว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และการเมือง นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางภาวะการจ้างงาน และการว่างงาน ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการสำรวจ และนำเสนอภาวะการจ้างงานและการเปลี่ยนแปลง ภายใต้สภาวะทางเศรษฐกิจ และการเมือง ในช่วงต่างๆ นับตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมา โดยการพิจารณาจากสาขาการผลิตต่างๆ นอกภาค เกษตรกรรมคือ เหมืองแร่ ก่อสร้าง หัตถอุตสาหกรรม การค้าส่งค้าปลีก การคมนาคมและการขนส่ง ธนาการ การเงินและประกันภัย และการจ้างงานในสาขาบริการรัฐกิจ จุดประสงค์หลัก เพื่อแสดงให้เห็นขนาดของการจ้างงาน ปัญหาการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานใน สาขาเหล่านั้น ซึ่งขนาด ปัญหา และการเปลี่ยนแปลงนี้ จะเป็นข้อมูลที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการว่าง งาน และการจ้างงานไม่พอเพียง ที่ปรากฏให้เห็นทั้งในอดีตและปัจจุบัน

ข้อมูลที่น่าสนใจในบทนี้ มีทั้งส่วนที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิจากหนังสือและเอกสารต่างๆ และ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาคสนาม แนวการนำเสนอจะแสดงให้เห็นถึงภาพรวมของการ เปลี่ยนแปลงระดับ เศรษฐกิจการ เมือง จากนั้นจึงลงสู่ระดับการจ้างงานในแต่ละสาขาการผลิตสนับสนุน ด้วยข้อมูลจากเอกสาร และจากการสำรวจภาคสนามของคณะวิจัย

หากกล่าวทางด้านกำลังแรงงานและแบบแผนการจ้างงานแล้ว กำลังแรงงานใน ประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นกำลังแรงงานภาคเกษตรกรรม แบบแผนการจ้างงานมีลักษณะเป็น แรงงานอิสระหรือผู้ทำงานให้ตนเอง (self employed) การทำงานให้ตนเองและครอบครัวนี้ มี การใช้แรงงานในครอบครัวทำการผลิต โดยไม่มีการจ่ายค่าตอบแทน (unpaid family worker) เป็นรูปแบบการผลิตช่วยกันทำแบ่งกับกันแบ่งกันใช้ แม้แต่ในการผลิตนอกภาคเกษตร กรรมก็มีการประกอบการลักษณะแรงงานอิสระและแรงงานครอบครัวสูงมากเช่น ในปี 2503 ใน จำนวนแรงงานที่มีงานทำ 13.7 ล้านคน (อายุ 11-60 ไม่รวมแม่บ้าน นักเรียน นักศึกษา คนพิการ และภิกษุสามเณร) เป็นนายจ้าง 43,600 คน ประกอบธุรกิจส่วนตัว 4.08 ล้านคนเป็น ลูกจ้างของรัฐบาล 489,452 คน ลูกจ้างเอกชน 1.14 ล้านคนและเป็นแรงงานทำงานให้ครอบครัว

ครัว 7.98 ล้านคน ในส่วนที่ประกอบธุรกิจส่วนตัวนั้นจำนวน 3.43 ล้านคน ทำงานในภาคเกษตรกรรมคือ เป็นเกษตรกร อีกประมาณ 650,000 คน เป็นผู้ประกอบการงานนอกภาคเกษตรกรรม ทางด้านแรงงานของครอบครัวก็เช่นเดียวกัน จำนวน 7.52 ล้านคน เป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม และอีกประมาณ 460,000 คน เป็นแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม¹ และเป็นที่น่าสนใจที่ว่า แรงงานครอบครัวในภาคเกษตรกรรมเป็นแรงงานหญิงถึง 5.14 ล้านคน เป็นแรงงานชายเพียง 2.38 ล้านคน

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 โครงสร้างทางรายได้ประชาชาติได้เปลี่ยนแปลงไปมาก กล่าวคือ เมื่อปี 2503 ผลิตภัณฑ์เกษตรกรรมคิดเป็นร้อยละ 38.9 นอกภาคเกษตรกรรมร้อยละ 61.1 เฉพาะภาคหัตถอุตสาหกรรม เป็นร้อยละ 10.5 ในปี 2528 ผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรมคิดเป็นร้อยละ 17.4 นอกภาคเกษตรกรรมเป็นร้อยละ 82.6 เฉพาะสาขาหัตถอุตสาหกรรมเป็น ร้อยละ 19.8 แต่กระนั้น ปรากฏว่า ตามตัวเลขจากการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2527 พบว่า ในจำนวนกำลังแรงงาน 26.7 ล้านคน เป็นผู้มีงานทำในสัปดาห์ที่ทำการสำรวจ 25.9 ล้านคนว่างงาน 0.61 ล้านคน และรอฤดูกาล (เกษตร) 0.13 ล้านคน และในจำนวนผู้มีงานทำ 25.9 ล้านคนนั้น ปรากฏว่าประมาณ 18.6 ล้านคน เป็นผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรม² และถ้ารวมผู้รอฤดูกาลเข้าไปอีก 0.13 ล้านคน ก็จะเป็นจำนวน 18.7 ล้านคน หรือสรุปได้ว่า ประมาณร้อยละ 69.7 ของการจ้างงานในประเทศไทย ยังคงเป็นการจ้างงานในภาคเกษตรกรรม

หากจะหันไปพิจารณาโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในสาขาหัตถอุตสาหกรรม ก็จะพบว่า ประสบความสำเร็จในด้านที่สามารถขยายการผลิตและการทุนอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ จากมูลค่าผลิตภัณฑ์หัตถอุตสาหกรรม 5,882.0 ล้านบาท ในปี 2503 มาเป็น 207,691 ล้านบาท ในปี 2528 หรือเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 14.12 ต่อปี แต่การจ้างงานในสาขานี้เมื่อปี 2503 มีจำนวน 293,820 คน ปี 2527 มีจำนวน 2.03 ล้านคน แสดงให้เห็นชัดว่าในขณะที่ธุรกิจ และผลิตภัณฑ์สาขาหัตถอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็วภายใต้ันโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลนั้น อัตราการขยายตัวของ การจ้างงานในสาขานี้กลับเพิ่มช้ากว่ากันมาก

และถ้าจะ เปรียบเทียบสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในสาขาการผลิตต่างๆ กับสัดส่วนการจ้างงานในสาขาการผลิตนั้น ๆ แล้ว ก็จะพบว่า ขณะที่ผลิตภัณฑ์นอกภาคเกษตรกรรม

โดยเฉพาะสาขาหัตถอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ มีสัดส่วนใกล้เคียงกับผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรม แต่สัดส่วนของการจ้างงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม และภาคพาณิชย์กรรมกลับต่ำกว่าการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมมาก ซึ่งจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสัดส่วนของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในสาขาการผลิตต่างๆ

สาขาเศรษฐกิจ	สัดส่วนผลิตภัณฑ์ประชาชาติ			สัดส่วนการจ้างงาน		
	2503 ¹	2513 ²	2527 ³	2503 ⁴	2513 ⁵	2527 ⁶
เกษตรกรรม	38.86	32.20	19.99	82.3	79.3	69.7
เหมืองแร่	1.37	1.70	2.01	0.2	0.5	0.5
หัตถอุตสาหกรรม	10.54	11.54	19.10	3.4	4.1	7.6
ก่อสร้าง	3.60	5.80	5.16	0.5	1.1	2.1
สาธารณูปโภค	0.41	1.09	1.70	0.1	0.2	0.5
คมนาคม-ขนส่ง	7.07	6.13	8.25	1.2	1.6	2.0
ค้าส่ง-ค้าปลีก	17.31	17.67	18.49	5.7	5.3	8.5
ธนาคาร-ประกันภัย	2.29	3.87	8.10			
ที่อยู่อาศัย	4.58	2.00	1.25			
การบริหารประเทศ	4.85	4.31	4.75	4.7	7.1	9.1
การบริหาร	9.13	9.69	11.00			

- ที่มา : 1 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 2 3 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 4 5 6 รวบรวมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ค้าส่ง - ค้าปลีก ธนาคาร - ประกันภัย ที่อยู่อาศัย รวมกันเป็นพาณิชย์กรรม
 : การบริหารประเทศ และการบริการภาคเอกชน รวมกันเป็นบริการ

จากจุดนี้ ก็ย่อมสรุปได้ว่า นโยบายทางด้านเศรษฐกิจการเมือง ที่เน้นการขยายตัว

ทางอุตสาหกรรม และการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมนั้น ไม่ได้คำนึงถึงการที่จะให้การจ้างงานนอกภาคเกษตรกรรมขยายตัวในส่วนที่สอดคล้องกัน

ยิ่งกว่านั้น หากจะสรุปแนวคิดว่าของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1-4 ก็กล่าวได้ว่า แทบจะไม่ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการจ้างงานและการว่างงานเลยทั้งๆ ที่ชาวชนบทประสบภาวะล้มละลายรายได้ไม่พอเพียง อพยพ เข้าสู่เมืองกลายเป็นแรงงานราคาถูกนอกภาคเกษตรกรรม เป็นแรงงาน เร่ร่อนไม่มีงานถาวรอย่าง เช่นแรงงานก่อสร้าง

ความสนใจเรื่องการจ้างงานและการว่างงานเริ่มมีอย่างจริงจัง ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6^๑ ทั้งนี้เพราะสภาพทางเศรษฐกิจ และสังคมมีตัวบ่งชี้ที่ชัดเจนรุนแรงยิ่งขึ้นว่าผู้จบการศึกษาว่างงานมาก จำนวนโศกณิเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว กรมการถูกปลดออกจากราชการหลายระลอก ราคาพืชผลเกษตรตกต่ำ รัฐบาลต้องจำกัดงบประมาณ ไม่สามารถเพิ่มการใช้จ่ายเพิ่มการลงทุนได้ ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้ ล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาการว่างงานและการจ้างงาน กำลังเข้าสู่ภาวะวิกฤติ

ยิ่งกว่านั้น ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจเปิด กล่าวคือ มูลค่าของสินค้าและบริการส่งออกรวมกับสินค้าและบริการนำเข้า คิดเป็นประมาณ ร้อยละ 53-55 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ดังนั้นแรงกระแทกจากระบบเศรษฐกิจโลก เช่น ภาวะการผลิตและการขายตกต่ำ การกีดกันทางการค้า กำลังซื้อในประเทศอุตสาหกรรมลดลง เหล่านี้ล้วนแต่เป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยมีผลกระทบต่อการทำงาน และปัญหาการว่างงาน ดังนั้นในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 จึงได้กำหนดแผนพัฒนาคนและสังคม โดยมีการกำหนดคนแผนให้มุ่งบรรเทาปัญหาการว่างงาน และการคุ้มครองแรงงาน

สรุปแล้วการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการผลิต การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของรัฐ ตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมานั้น แม้จะก่อให้เกิดการจ้างงานในสาขาการผลิตต่างๆ หลากหลายขึ้น แต่จนถึงปัจจุบันกำลังแรงงานส่วนใหญ่ ก็ยังคงประกอบอาชีพทางการเกษตรเลี้ยงชีพต่อไป เมื่อเป็นเช่นนี้ แบบแผนการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจไทยส่วนใหญ่จึงยังคงเป็นลักษณะแรงงานอิสระ หรือผู้ทำงานให้ตนเอง (self employed) กล่าวคือ ในการสำรวจแรงงานเมื่อเดือนสิงหาคม 2527 มีผู้ทำงาน 25.9 ล้านคน เป็นนายจ้าง 278,000 คน ลูกจ้างรัฐบาล 1.68 ล้านคน ลูกจ้างเอกชน 4.76 ล้านคน หน่วยงานส่วนตัว 7.75 ล้านคน ช่วยธุรกิจครอบครัว 11.54 ล้านคน^๔

2.1.2 การจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรมเหมืองแร่

การทำเหมืองแร่ เป็นอุตสาหกรรมเก่าแก่ชนิดหนึ่งของประเทศไทย ที่ได้สร้างผลผลิตรายได้และการจ้างงานของประเทศมานาน แต่ในที่นี่จะขอพิจารณาข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการผลิตและการจ้างงานของอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมา

การทำเหมืองแร่ที่สำคัญคือ เหมืองแร่ดีบุก ซึ่งก่อนนี้มักจะประกอบการโดยคนจีนใช้เทคโนโลยีง่ายๆ โดยการขุดด้วยแรงงาน แล้วนำมาร่อนเอาแร่ดิบ ต่อมาในปี 2450 ได้มีการนำเรือขุดลำแรกมาใช้ขุดดีบุก จำนวนเรือขุดได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนถึงจำนวนสูงสุด 40 ลำ เมื่อปี 2484^๑

ปริมาณการผลิตแร่ดีบุกได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงหลังปี 2500 เป็นต้นมา ในปี 2500 มีเหมืองแร่ทั้งหมด 324 เหมือง มีผู้ร่อนแร่ 6,118 ราย ผลิตดีบุกได้รวมกัน 19,191 ตัน (ดูตาราง ก.1.1) ในปี 2527 มีเหมืองแร่ทั้งหมด 720 เหมือง มีผู้รับอนุญาตร่อนแร่ทั้งหมด 6,666 ราย ผลิตแร่ดีบุกได้ทั้งหมด 29,939 ตัน (ดูตาราง ก.2 และ ก.3)

กล่าวได้ว่า การทำเหมืองแร่ในประเทศไทย ส่วนใหญ่ถึงร้อยละ 80 เป็นการขุดดีบุก แต่ก็มีแร่อื่นๆ ที่มีการผลิตกันในระดับอุตสาหกรรม เช่น พลวง ฟลูออไรด์ เป็นต้น การทำเหมืองแร่ รองรับแรงงานหลายหมื่นคน ทั้งแรงงานกรรมกรและแรงงานร่อนแร่ ในปี 2502 มีกรรมกรเหมืองแร่ 13,004 คน มีผู้ได้รับอนุญาตร่อนแร่ 4,782 คน (ดูตาราง ก. 4.1) แต่ในปี 2527 มีกรรมกรเหมืองแร่ 54,640 คน (ดูตาราง ก.5.4) และผู้ได้รับอนุญาตร่อนแร่ 6,666 ราย การจ้างงานในกิจการเหมืองแร่ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะกรรมกรเหมืองแร่ เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 4.2 เท่าของปี 2502

สถิติของอุตสาหกรรมแร่ ตั้งแต่ปี 2493 เป็นต้นมา แม้ว่าการรวบรวมตัวเลขของกรมทรัพยากรธรณีในแต่ละยุคแต่ละสมัย จะไม่เป็นระบบเดียวกันตลอด แต่ก็สามารถที่จะชี้ให้เห็นลักษณะการขยายตัวของการผลิต และการจ้างงานได้เป็นอย่างดี

การขยายตัวของกรรมกรเหมืองแร่ มีจำนวนสูงสุดในปี 2523 โดยมีจำนวนกรรมกร 83,287 คน ทำงานอยู่ในเหมืองต่างๆ 1,044 เหมือง เป็นกรรมกรเหมืองดีบุก 68,517 คน จากเหมืองดีบุก 777 เหมือง หลังจากปี 2523 แล้ว จำนวนกรรมกรเริ่มลดลงจนเหลือ

54,640 คน ในปี 2527 ทั้งนี้เพราะเหมืองแร่ต่างๆ ได้นำเครื่องจักร เครื่องมือมาใช้แทน แรงงานคนมากขึ้น อีกด้านหนึ่งคนงานเหมืองแร่บางคนหันไปประกอบอาชีพอุตสาหกรรม ทั้งเป็นผู้ ร้อนแร่รับจ้างได้แก่ ผู้ประกอบการร้อนแร่ และชุดแร่รายย่อยทั้งหลายซึ่งปรากฏว่า ในปี 2524-2525 มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบการร้อนแร่จำนวน 7,526 ราย ในปี 2523 มาเป็น 9,811 รายในปี 2525

ส่วนผู้ประกอบการชุดแร่และร้อนแร่ที่ไม่ถูกกฎหมาย ทั้งในลักษณะใช้แรงงานครอบครัว และลักษณะธุรกิจที่มีการจ้างคนงานก็มีอีกมาก แต่ไม่สามารถคำนวณตัวเลขการจ้างงานในส่วนนี้ได้

ในปี 2503 กำลังแรงงานที่ทำงานในสาขาการผลิตเหมืองแร่ (Mining and Quarrying) มีทั้งหมด 22,114 คน (กรรมกร, นายจ้างและผู้ร้อนแร่) ในปี 2513 ได้ เพิ่มขึ้นเป็น 63,503 คน และปี 2525 เพิ่มขึ้นเป็น 64,600 คน ตามตัวเลขในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 การจ้างงานในสาขาการผลิตเหมืองแร่

ปี พ.ศ.	จำนวนคนทำงาน (ทุกประเภท)
2503 (ช่วงแผนที่ 1)	22,114
2513 (ช่วงแผนที่ 2)	63,503
2518	28,400
2519 (สิ้นแผนที่ 3)	28,500
2520	50,200
2521	30,000
2522	38,600
2523	36,500
2524 (สิ้นแผนที่ 4)	60,800
2525	64,600
2527	117,200

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, สมุดสถิติประจำปี ประเทศไทย
บรรพ 32 2519 - 2523 และบรรพ 33 2523 - 2526

2.1.2 การจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาหัตถอุตสาหกรรม

นับจากการลงทุนตั้งแต่ปี 2503 มีการจ้างงานในสาขาการผลิตหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปี 2503 มีการจ้างงาน 293,820 คน ปี 2513 หรือ 10 ปีต่อมา มีการจ้างงานในสาขานี้เพิ่มเป็น 391,430 คน และในปี 2525 มีการจ้างงาน 2,006,700 คน ซึ่งจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 จำนวนผู้ที่ทำงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม

พ.ศ.	จำนวน
2503	293,820
2513	391,430
2518	1,355,800
2519	1,145,300
2520	1,329,200
2521	1,477,400
2522	1,724,800
2523	1,788,700
2524	1,741,600
2525	2,006,700
2527	1,985,700

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สมุดสถิติรายปี

บรรพ 32 2519 - 2523 และบรรพ 33 2523 - 2526

ผู้ที่ทำงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม อาจจำแนกได้เป็น 4 ประเภทคือ ประเภททำงานที่เป็นนายจ้าง เป็นลูกจ้าง ทำธุรกิจส่วนตัว และช่วยธุรกิจของครอบครัว จำนวนของคนทำงานแต่ละประเภทเท่าที่มีสถิติปรากฏตามตัวเลขในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 ผู้ที่ทำงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม จำแนกตามสถานภาพการทำงาน

พ.ศ.	จำนวนรวม	นายจ้าง	ลูกจ้าง รัฐบาล	ลูกจ้าง เอกชน	ทำงาน ส่วนตัว	ช่วยธุรกิจ ครอบครัว
2503	293,820	7,401	8,638	163,996	87,502	26,213
2513	391,430	10,754	16,178	249,931	83,314	28,827
2522	1,724,800	44,300	42,400	1,075,400	351,400	210,700
2523	1,788,700	45,600	32,900	1,139,800	330,600	223,500
2524	1,741,600	61,500	20,500	1,073,100	339,800	245,900
2525	2,006,700	48,000	28,500	1,303,100	384,900	241,900
2527	1,985,700	53,000	39,800	1,190,200	389,600	302,400

ที่มา : รวบรวมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ. "รายงานสำมะโนประชากร ปี 2503, 2513, 2522, 2523, 2524, 2525 และ 2527"

หมายเหตุ : ปี 2504-2512 ไม่มีการรวบรวมสถิติ

หัตถอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบ เศรษฐกิจไทยมากคือ อุตสาหกรรมสิ่งทอซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา แต่เป็นที่น่าเสียดายที่มีการบันทึกสถิติของจำนวนคนทำงาน กระทั่งกระทั่งไม่ต่อเนื่อง สถิติที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์เป็นสถิติของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย ซึ่งได้บันทึกการรวบรวมจำนวนคนทำงานไว้ค่อนข้างสมบูรณ์ แต่เป็นตัวเลขตั้งแต่ปี 2515 - 2527 ตัวเลขก่อนหน้านั้นไม่มี

อย่างไรก็ตาม ตามสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้ทำการรวบรวมจำนวนคนทำงานในสถานประกอบการสิ่งทอ ที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2507 มีจำนวนสถานประกอบการ 1,456 แห่ง มีคนทำงาน 49,571 คน ต่อมาในปี 2513 ได้มีการสำรวจสถิติอีก ปรากฏว่า จำนวนสถานประกอบการลดลงเหลือ 944 แห่ง คนทำงาน 39,583 คน ลดลงทั้งจำนวนสถานประกอบการและจำนวนคนทำงานทำให้น่าสงสัยว่า สถิตินี้มีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด ในปี 2517 สถิติที่ปรากฏมีจำนวนสถานประกอบการขนาดจ้างงาน

ตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ทั้งหมด 1,140 แห่ง จำนวนคนงาน 125,081 คน และในปี 2522
จำนวนสถานประกอบการเพิ่มเป็น 2,060 แห่ง จำนวนคนงาน 221,301 คน

ส่วนสถิติของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย ไม่มีตัวเลขของจำนวนโรงงานแต่มีตัวเลข
ของจำนวนคนงาน อย่างไรก็ตาม ในปี 2527 สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยก็ได้รวบรวมสถิติ
ของโรงงานสิ่งทอที่สังกัดสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยไว้ดังนี้

1. สมาชิกสมาคมอุตสาหกรรมทอผ้าไทย	245 โรงงาน
2. สมาชิกสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย	100 โรงงาน
3. สมาชิกสมาคมไหมไทย	112 โรงงาน
4. สมาชิกสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทย	59 โรงงาน
5. สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เส้นใยประดิษฐ์	6 โรงงาน
รวม	522 โรงงาน

ส่วนจำนวนคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอตามสถิติของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอตั้งแต่ปี
2515-2527 จะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 5

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 จำนวนคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ในปี 2515-2527

ปี พ.ศ.	จำนวนคนงาน
2515	356,033
2516	410,727
2517	427,474
2518	427,723
2519	475,287
2520	480,448
2521	507,361
2522	522,442
2523	520,546
2524	550,886
2525	545,121
2526	558,570
2527	568,756

ที่มา : สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย

จำนวนคนงานตามสถิติครั้งนี้ ไม่รวมพนักงานประเภทเสมียน และพนักงานบริหาร แม้กระนั้นก็เห็นได้ชัดว่า สถิตินี้ตัวเลขสูงกว่าสถิติของสำนักงานสถิติแห่งชาติมาก จะเห็นได้จากตัวเลขของปี 2517 และ 2522 ที่ตัวเลขคนทำงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติมีเพียง 125,081 คนและ 221,301 คน ตามลำดับ ขณะที่ตัวเลขของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทยสูงถึง 427,474 และ 522,442 คน ความแตกต่างนี้คงเป็นเพราะว่า ตัวเลขสำนักงานสถิติแห่งชาติบันทึกจากสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และเป็นสถานประกอบการที่จดทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้น ส่วนตัวเลขของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย เป็นตัวเลขที่ได้จากการสอบถามผู้ประกอบการทุกประเภท โดยเฉพาะผู้ประกอบการที่เป็นผู้เหมางาน (contractor) และผู้รับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) มักจะเป็นผู้ประกอบการรายย่อยเป็นธุรกิจครัวเรือนตาม

ห้องแถวต่างๆ กระจุกกระจายอยู่ทั่วไป ธุรกิจประเภทนี้มีคนทำงานประมาณ 5-20 คน และมักจะไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย ประกอบการตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ห่อมัดผ้า เป็นต้น การประมาณตัวเลขคนงานในสถานประกอบการเหล่านี้ต้องอาศัยการสอบถามจากโรงงาน หรือบริษัทผู้ว่าจ้าง ซึ่งบริษัทหรือโรงงานหนึ่งๆ อาจจะมีการว่าจ้าง ผู้รับเหมา และผู้รับเหมาช่วงหลายราย การรวบรวมตัวเลขดังกล่าว สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย จึงอยู่ในเงื่อนไขที่มีโอกาสทำได้ดีกว่า โดยการสอบถามเอาจากสมาชิกของตน และสอบถามเอาจากสมาชิกของสมาคมอื่นๆ อีก 4 สมาคม

ด้วยกรณีดังกล่าว จึงทำให้สมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย สามารถรวบรวมตัวเลขคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอได้ครบถ้วนกว่าตัวเลขที่รวบรวมได้จึงสูงกว่าสำนักงานสถิติแห่งชาติ และจากตัวเลขของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย แสดงให้เห็นได้ว่า อุตสาหกรรมสิ่งทอมีความสำคัญต่อการจ้างงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม เป็นอย่างยิ่ง เพราะถ้าพิจารณาจากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2522 ลูกจ้างในสาขาหัตถอุตสาหกรรม (จากสถานประกอบการที่จดทะเบียนตามกฎหมาย) มีทั้งหมด 1,075,400 คน เป็นลูกจ้างในอุตสาหกรรมสิ่งทอเสีย 221,301 คน หรือประมาณร้อยละ 22 ของจำนวนคนงานในภาคหัตถอุตสาหกรรม และถ้าพิจารณาตามตัวเลขของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย ก็จะมีเป็นอัตราส่วนที่สูงขึ้นไปอีกมาก เพราะธุรกิจประเภทรับเหมางาน และเหมาช่วงงานนั้นมีอยู่ในอุตสาหกรรมสิ่งทออย่างหนาแน่น และส่วนใหญ่ก็ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย

หัตถอุตสาหกรรมนั้น จำแนกออกไปได้หลายสาขา แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าการเก็บรวบรวมข้อมูลทางด้านการจ้างงานของแต่ละสาขา ไม่สมบูรณ์และไม่ค่อย เบื้องยากที่จะนำมาวิเคราะห์อย่างละเอียดได้ การวิจัยนี้จึงเสนอภาพรวมของหัตถอุตสาหกรรมทั้งหมด ยกเว้นกรณีของอุตสาหกรรมสิ่งทอ ที่พอจะมีตัวเลขคร่าวๆ และคณะวิจัยพอจะมีเวลาและงบประมาณศึกษากรณีตัวอย่างมาทำการวิเคราะห์เพิ่มเติมได้ ตัวเลขรวมของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมนี้ครอบคลุมไปถึงรัฐวิสาหกิจบางแห่งด้วย เช่น โรงงานยาสูบ โรงกลั่นน้ำมัน เป็นต้น

2.1.3 การจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรมก่อสร้าง

นับตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เร่งรัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน (infra-structure) เพื่อรองรับการลงทุนภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ทำให้การก่อสร้าง

ต่างๆ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว จำนวนคนที่ทำงานในภาคนี้ก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย อย่างไรก็ตามการก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมที่มีลักษณะพิเศษของตนเอง คือมีการดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง มีการเช่าช่วงงาน (sub-contract) ในช่วงตอนต่างๆ ของการก่อสร้างถ้าเป็นรายใหญ่ รับงานใหญ่ ผู้รับเช่าช่วงงาน (sub-contractors) ก็มักจะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทหรือห้างหุ้นส่วน แต่ถ้าเป็นรายย่อย ก็มักจะเป็นรายบุคคลหรือเป็นบุคคลธรรมดา ประกอบธุรกิจโดยไม่มีการจดทะเบียนมีการจ้างงาน เป็นครั้งๆ ไป ไม่ต่อเนื่อง คนงานก่อสร้างจึงมักจะมีลักษณะเป็นกรรมกรเร่ร่อน ไม่มีงานประจำที่แน่นอน จึงยากแก่การรวบรวมตามสถิติตัวเลขให้ถูกต้องได้

ตัวเลขที่พอจะมีอยู่เป็นตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งโดยทั่วไปก็รวบรวมจากสถานประกอบการที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น กระนั้นก็ตามปรากฏว่า ตัวเลขในบางปีไม่ได้ทำการสำรวจไว้

ตัวเลขคนงานที่ได้แยกประเภทตามตารางที่ 6 บางปีก็ไม่ได้ทำไว้คือ ปี 2504 - 2512 และ 2514 - 2521 แต่ถ้าเป็นตัวเลขที่แสดงคนงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างโดยรวมไม่ได้แยกเป็นประเภทต่างๆ ปี 2518-2521 ก็มีการรวบรวมไว้กล่าวคือปี 2518 มีคนงานทั้งหมด 205,800 คน ปี 2519 มีทั้งหมด 235,900 คน ปี 2530 มี 331,700 คน และปี 2521 มี 313,300 คน

ถ้าหากจะพิจารณาจากจำนวนลูกจ้างทั้งหมดแล้ว จะเห็นได้ว่าอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นอีกอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีขนาดการจ้างงานสูงมาก เมื่อเทียบกับการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมทั้งหมด และถ้าสามารถรวบรวมตัวเลขคนงานของผู้ประกอบการที่ไม่จดทะเบียนแล้ว จำนวนคนงานทั้งหมดคงจะพอๆ หรือมากกว่าคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ดังนั้นอุตสาหกรรมก่อสร้างจึงเป็นอีกอุตสาหกรรมที่รายงานการวิจัยเรื่องนี้ ได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมในรายละเอียด เป็นกรณีตัวอย่าง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอุตสาหกรรมก่อสร้างจะมีขนาดการจ้างงานที่ใหญ่พอๆ หรือมากกว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอ แต่ลักษณะการจ้างงานไม่มั่นคง คนงานส่วนใหญ่ มักจะเป็นคนงานชั่วคราว ระยะเวลาการจ้างงานนั้นสั้นกว่าคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอมาก

ตารางที่ 6 จำนวนคนทำงานในอุตสาหกรรมก่อสร้าง

พ.ศ.	รวม	นายจ้าง	ผู้ประกอบการส่วนตัว	ลูกจ้างรัฐบาล	ลูกจ้างเอกชน	แรงงานครอบครัว	ไม่ทราบสถานภาพ
2503	68,813	962	11,779	24,989	31,572	1,238	26
2513	181,467	3,331	30,842	6,394	136,423	3,753	734
2522	409,800	18,900	28,400	1,400	348,400	11,700	-
2523	435,800	21,100	28,000	1,800	375,600	8,900	-
2524	467,600	24,900	20,600	500	409,600	9,500	-
2525	520,300	26,300	18,600	700	465,200	9,100	-
2527	493,000	28,000	23,900	700	393,600	9,400	-

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.1.4 การจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาการธนาคาร ประกันภัย และที่ดิน

เนื่องจากตัวเลขจำนวนการจ้างงานเฉพาะภาคธนาคาร ประกันภัย และที่ดินในช่วงต้นๆ ของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกล่าวคือ ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 ต่อฉบับที่ 2 มีไม่พอ ทั้งนี้เนื่องจากในช่วงแรกๆ นั้น การเกินตัวเลขจำนวนการจ้างงานในภาคนี้มีอย่างไม่ครบถ้วน จึงทำให้การพิจารณาปริมาณการจ้างงานในช่วงดังกล่าวไม่อาจทำได้อย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ดี จากการศึกษางานวิจัยและงานศึกษาที่เกี่ยวข้อง พบว่าการศึกษารายงานของ บุญคง หันจางสิทธิ์ และบุญช่วย ศรีคำพร ซึ่งได้ศึกษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานของประเทศไทย ในช่วงปี 2503-2518 โดยการสร้างแบบจำลองเพื่ออธิบายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและผลที่มีต่อการจ้างงานในหมวดอุตสาหกรรมต่างๆ จุดมุ่งหมายของการศึกษาประการหนึ่งของรายงานวิจัยดังกล่าว ต้องการที่จะศึกษาโครงสร้างการจ้างงานว่าได้เปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือไม่ โดยในการวิเคราะห์ ได้ทำการเปรียบเทียบอัตราการเพิ่มของการจ้างงานกับอัตราการเพิ่มของรายได้จาก

อุตสาหกรรมต่างๆ เป็นแนวทางนั้นก็คือ การศึกษาความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้ ผลจากการศึกษาดังกล่าวพบว่า ค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้ของหมวดอุตสาหกรรม การธนาคาร สถาบันการเงิน ในช่วงปี 2503 - 2513 มีค่าเท่ากับ 0.45⁶ ส่วนในช่วงปี 2514 - 2516 ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 5.59 การที่ค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้ ในช่วงปี 2503 - 2513 มีค่าน้อยกว่า 1 แสดงว่าภาวะการจ้างงานของอุตสาหกรรมธนาคาร และสถาบันการเงินในช่วงดังกล่าวไม่ได้เพิ่มขึ้นมากเท่าใดนัก เมื่อเทียบกับการเพิ่มขึ้นของรายได้ของภาคการผลิตนี้ โดยสรุปคือ การขยายตัวของอุตสาหกรรมธนาคาร และสถาบันการเงิน ในช่วง 2503-2513 ไม่ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นแต่อย่างใด กล่าวได้ว่าตลอดระยะเวลา แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 การขยายตัวของสถาบันการเงิน และธนาคารตามแนว การพัฒนาของแผนพัฒนา ทั้งสองฉบับ ได้ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราการ ขยายตัวของอุตสาหกรรมนี้

อย่างไรก็ดี เมื่อเข้าสู่ระยะต้นของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 คือภาวะการจ้างงานของภาค ธนาคาร และสถาบันการเงินอื่นๆ ก็เปลี่ยนไปอย่างมากทีเดียวกล่าวคือ จากตัวเลขค่าความยืด ห่วงข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การขยายตัวของรายได้ของธนาคารในช่วงหลังนี้ส่งผลให้เกิดการจ้าง งานมากกว่า 5 เท่าของการเพิ่มขึ้นของรายได้ ซึ่งแสดงว่าหลังการใช้แผนพัฒนา ได้ 2 ฉบับ การขยายตัวของธนาคาร และสถาบันการเงินได้ก่อให้เกิดการจ้างงานในอัตราที่สูงกว่าการขยาย ตัวของรายได้ของภาคการผลิตนี้อย่างมากทีเดียว ผิดกับช่วงการพัฒนาในระยะแผนพัฒนา ฉบับ ที่ 1 และ 2 ที่มีผลให้เกิดการจ้างงานในอัตราที่ต่ำมาก

การตรวจดูกับตัวเลขอัตราการขยายตัวของยอดสินทรัพย์ของธนาคารในระยะเดียวกัน ทำให้ยืนยันลักษณะการจ้างงานในช่วงดังกล่าวได้คือพอสมควร กล่าวคือ แม้ว่าอัตราการเติบโต ของยอดสินทรัพย์ของธนาคาร ตลอดระยะตั้งแต่ปี 2503-2525 จะอยู่ในอัตราที่สูงดังจะ เห็นได้ จากตัวเลขในตารางที่ 7

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 7 อัตราการเติบโตของยอดสินทรัพย์ของธนาคาร และค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานต่อรายได้ของอุตสาหกรรมธนาคาร และสถาบันการเงิน

ปี	อัตราการขยายการเติบโตของสินทรัพย์ธนาคารต่อปี ¹	อัตราการขยายการเติบโตเฉลี่ย ²	ความยืดหยุ่นการจ้างงาน/รายได้ ³
2504	18.0	19.5	0.45
2505	20.0		
2506	23.4		
2507	18.8		
2508	13.1		
2509	23.7	14.9	
2510	15.2		
2511	16.0		
2512	14.1		
2513	16.0		
2514	13.3	26.5	5.59
2515	23.0		
2516	30.4		
2517	26.02		
2518	19.4		
2519	18.7	20.8	
2520	24.1		
2521	25.9		
2522	19.1		
2523	17.5		
2524	17.3	20.4	
2525	20.4		

- ที่มา : 1. รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย
2. คำนวณโดยผู้เขียนจาก บวร โยติเชาว์จารุ การวิเคราะห์โครงสร้างการจ้างงานของอุตสาหกรรมธนาคารแห่งประเทศไทย, รายงานวิสาปัญหาพิเศษคณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2528.
3. บุญคง หันจางสิทธิ์ และบุญช่วย ศรีคำพร ความเจริญของเศรษฐกิจและการจ้างงานของประเทศไทย 1960-1975, รายงานวิจัยเอกสารหมายเลข 12 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2522 น.120-124

แต่ถ้าพิจารณาในช่วงต้นๆ ของการเริ่มใช้แผนพัฒนา ก็เห็นว่าลักษณะการขยายตัว หรือเติบโตของอุตสาหกรรมธนาคาร และสถาบันการเงินนั้น สอดคล้องกับลักษณะของการจ้างงานดังกล่าวมาข้างต้น ดังจะเห็นว่าอัตราการเติบโตเฉลี่ยของสินทรัพย์ของธนาคารและสถาบันการเงินในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 เท่ากับร้อยละ 19.5 และในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 เท่ากับร้อยละ 14.9 ซึ่งต่ำกว่าอัตราการเติบโตเฉลี่ยของสินทรัพย์ในช่วงต้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ที่สูงถึง ร้อยละ 26.5

ลักษณะแบบแผนของอัตราการเติบโตของสินทรัพย์ธนาคารทั้งสองช่วงดังกล่าว ยืนยันลักษณะแบบแผนของการจ้างงาน ที่แสดงโดยค่าของความสัมพันธ์ของการจ้างงานต่อทั้งสองช่วงนั้น คือ โดยเปรียบเทียบแม้ว่าอุตสาหกรรมธนาคาร และสถาบันการเงินจะมีการขยายตัวอย่างมาก คูได้จากอัตราการเติบโตของสินทรัพย์ทั้งสองช่วง แต่พิจารณาผลทางด้านการทำงานแล้ว การขยายตัวของธนาคารในช่วงแรกของการใช้แผนพัฒนา สามารถดูดซับแรงงานได้ต่ำมากเมื่อเทียบกับ การขยายตัวของธนาคารในช่วงต้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 3

อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยเปรียบเทียบ ภาวะการจ้างงานของช่วงปี 2503-2513 จะมีอัตราการขยายตัวที่ต่ำกว่าภาวะการจ้างงานช่วงปี 2514-2516 แต่ถ้าพิจารณาจากอัตราการขยายตัวของธุรกิจธนาคาร และสถาบันการเงิน ตลอดช่วงดังกล่าวซึ่งจัดได้ว่าอยู่ในอัตราค่อนข้างสูงก็อาจกล่าวได้ว่า ถ้าจะพิจารณาในด้านพื้นฐานของตัวเลขจำนวนเต็มแล้ว (absolute figure) ภาวะการจ้างงานของอุตสาหกรรมธนาคาร และสถาบันการเงินในช่วงของการใช้แผนพัฒนา นับตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมานั้น ไม่น่าจะมีปริมาณที่ต่ำมากนัก ทั้งนี้เพราะถ้ายอมรับข้อค้นพบจากประจักษ์พยานโดยทั่วไปที่ว่า ปัจจัยหนึ่งที่เป็นตัวแปรสำคัญที่กำหนดปริมาณความต้องการหรืออุปสงค์การจ้างงานคือ การขยายตัวของธุรกิจธนาคารยุคที่มีการใช้แผนพัฒนา นั้น เป็นยุคที่ธุรกิจธนาคารมีการขยายตัวมากที่สุดทั้งนี้โดยเปรียบเทียบยุคอื่นๆ ก่อนหน้านี้ 7

จากการศึกษาของศูนย์วิจัย เศรษฐกิจและการตลาด ธนาคารกรุงเทพและการศึกษา
ของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม^๑ ตลอดจน ฌรงค์ เพชรประเสริฐ^๒ พบว่ารายงานวิจัยทุก
ชิ้นมีข้อสรุปที่คล้ายกันอันหนึ่งคือ นับแต่ได้มีการก่อตั้งธนาคารพาณิชย์ขึ้นมา เป็นครั้งแรกในประเทศไทย
เมื่อปี 2431 หรือประมาณ 98 ปีมาแล้วนั้น การเติบโตของธนาคารในยุคแรกๆ นั้นมีอัตราการ
การเติบโตที่เชื่องช้ามาก เมื่อเทียบกับการเติบโตของธนาคารพาณิชย์ในยุคหลังๆ ทั้งนี้เพราะสภาพ
การณ์ทางเศรษฐกิจ ตลอดจนเหตุการณ์แวดล้อมทางการเมืองในช่วงต้นๆ นั้น ไม่เอื้ออำนวยให้
สามารถเติบโตได้อย่างรวดเร็วแต่อย่างใด ลักษณะของธนาคารสมัยใหม่ที่เห็นกันอยู่ในปัจจุบันนี้
เป็นผลของการพัฒนาธุรกิจธนาคาร เมื่อไม่กี่ปีมานี้เอง

จากรายงานศึกษาทุกชิ้น เกี่ยวกับประวัติกิจกรรมของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย
พบว่าในยุคแรกๆ ระหว่างปี 2430-2485 ซึ่งเป็นยุคที่ไทยเริ่มมีธนาคารพาณิชย์เป็นครั้งแรกนั้น
ในจำนวนธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด 12 แห่งที่มีอยู่ในขณะนั้น 7 แห่งเป็นธนาคารของประเทศเจ้า
อาณานิคมตะวันตกที่เหลือ 5 แห่งเป็นของคนไทย และถ้าพิจารณาธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในยุคนั้น
ก็จะพบว่า ธุรกิจส่วนใหญ่เป็นธุรกิจการให้บริการการเงินแก่การค้าต่างประเทศ โดยเฉพาะการ
ส่งออกพืช เศรษฐกิจเป็นหลัก ซึ่งธุรกิจเหล่านี้ส่วนใหญ่ก็ดำเนินการโดยบริษัทการค้าของประเทศ
เจ้าอาณานิคมเอง มากกว่าที่จะดำเนินการโดยบริษัทธุรกิจของไทย ด้วยสาเหตุนี้ธนาคารที่มี
กิจกรรมธุรกิจมากที่สุดจึงมักเป็นธนาคารพาณิชย์ของประเทศเจ้าอาณานิคมมันเอง ธนาคารพาณิชย์
ท้องถิ่นของคนไทยในช่วงแรกจึงออกจะช้ามาก เมื่อเทียบกับธนาคารของต่างประเทศ และอาจ
กล่าวได้ว่าแทบไม่มีการเติบโตก็ว่าได้ เพราะธุรกิจส่วนใหญ่อยู่ในมือของธนาคารต่างประเทศ
กล่าวในเชิงการจ้างงาน จึงอาจกล่าวได้ว่า ในยุคแรกๆ นี้ภาวะการจ้างงานของอุตสาหกรรม
ธนาคารนับว่ามีความสำคัญน้อยมาก

แม้ว่าหลังยุค "ธนาคารอาณานิคม" ดังกล่าวข้างต้น ธนาคารพาณิชย์ของคนไทย
จะได้เริ่มมีโอกาสขยายบทบาทมากยิ่งขึ้นในระยะสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ระหว่าง 2485-2488
ทั้งนี้เพราะประเทศไทยได้เข้าร่วมกับฝ่ายอักษะ พ้อค้าไทยจึงได้ถือโอกาสเปิดดำเนินการ
ธนาคารพาณิชย์ร่วมกับกลุ่มขุนนางข้าราชการไทย โดยเข้ายึดและครอบครองกิจการของธนาคาร
ต่างชาติทั้งหมด เพื่อผลประโยชน์ต่อครอบครัวของตนและพวกพ้อง (ธนาคารดังกล่าวที่เปิดดำเนินการ
กิจการในช่วงนั้นก็เช่น ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารกสิกรไทย และสห
ธนาคาร เป็นต้น) แต่ในช่วงของการเติบโตช่วงนี้ก็นับว่าสั้นมาก ผลต่อการจ้างงานในช่วงนี้
แม้จะมีบ้างในแง่ของการขยายปริมาณการจ้างงานแต่ก็นับว่ามีอยู่ได้ไม่นานเท่าไร ธุรกิจธนาคาร
พาณิชย์ไทยก็เข้าสู่ยุคเติบโตอย่างเชื่องช้า หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ปี 2490-2503 อีก

ครั้ง ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยแพ้สงคราม ธนาคารต่างประเทศของชาวยุโรปและชาวอเมริกา ก็เริ่มกลับเข้ามาดำเนินการและแย่งส่วนแบ่งของธุรกิจกลับไปอีกครั้ง อีกทั้งในช่วงนี้ความแปรปรวนทางการเมืองภายในของประเทศไทยก็มีสูงมาก อันเนื่องมาจากการแข่งขันทางอำนาจระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆ ในหมู่ชนชั้นผู้ปกครองไทย ธนาคารพาณิชย์ของไทยซึ่งเดิมมีพื้นฐานก่อกำเนิดเป็นฐานะเศรษฐกิจให้กับพ่อค้า และกลุ่มขุนนางข้าราชการไทยที่มีอำนาจกลุ่มต่างๆ จึงมีสภาพการดำเนินการที่ระส่ำระสายอย่างมาก อันเนื่องมาจากเปลี่ยนมือไปมาระหว่างกลุ่มอำนาจต่างๆ ผลการดำเนินการธุรกิจธนาคารพาณิชย์ในช่วงดังกล่าวจึงไม่ได้มีการขยายตัวอย่างน่าพอใจนัก^{๑๐}

ผลจากการดำเนินการธุรกิจที่แปรปรวนไปมาดังกล่าวของธนาคารในยุคนี้ จึงส่งผลให้ภาวะการจ้างงานในอุตสาหกรรมธนาคารของไทยไม่ได้ขยายตัว หรือมีปริมาณการจ้างที่สูงแต่อย่างใด กล่าวโดยสรุปตลอด 72 ปี นับจากอุตสาหกรรมธนาคารได้ก่อกำเนิดในสังคมไทย เมื่อปี 2431 คราวจนเมื่อประเทศไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ในปี 2504 ภาวะการจ้างงานในอุตสาหกรรมธนาคารและสถาบันการเงินของไทย คิจรณาจากอัตราการขยายตัวของธนาคาร และสถาบันการเงินโดยทั่วไปแล้วไม่ได้อยู่ในอัตราที่สูงหรือสื่อแสดงว่าจะเป็นการผลิตที่มีปริมาณการจ้างงานที่สูงอย่างน่าสังเกตุแต่อย่างใด

ภาวะการจ้างงานเริ่มมีปริมาณสูงขึ้น และอัตราการขยายตัวก็มากขึ้นเป็นเงาตามตัว ก็เมื่อธุรกิจธนาคารได้มีการขยายตัวอย่างมากทั้งด้าน สินทรัพย์ เงินฝาก การขยายปริมาณสาขา อันเนื่องมาจากการใช้แผนพัฒนาฯ ที่มุ่งเน้นส่งเสริมการค้า และการดำเนินธุรกิจเอกชน อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของปริมาณการจ้างงาน ซึ่งแสดงออกด้วยการขยายตัวของอุตสาหกรรมธนาคาร ทั้งด้านปริมาณธุรกิจ และสินทรัพย์ ก็มิได้มีอัตราการขยายตัวที่ส่งผลต่อปริมาณการจ้างงานอย่างมากจนเป็นที่น่าสังเกตุในขณะนั้น การขยายตัวของปริมาณการจ้างงานเริ่มมีอัตราที่สูงจนส่งผลให้ปริมาณการจ้างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วอย่างเห็นได้ชัดคือ เกินกว่าอัตราการขยายตัวของภาคธุรกิจนี้เอง ก็ต่อเมื่อได้มีการใช้แผนพัฒนาฯ ถึงฉบับที่ 3 แล้วนั่นเอง

จากการตรวจสอบตัวเลขการจ้างงานในระยะต่อๆ มาพบว่า อัตราการขยายตัวของปริมาณการจ้างงานในธุรกิจธนาคาร และสถาบันการเงินมีอัตราการขยายตัวในระดับค่อนข้างสูง นับแต่ปี 2514 เป็นต้นมา โดยอัตราการขยายตัวการจ้างงานในแต่ละปี จนถึงปี 2522 (ซึ่งเป็นปีที่อัตราการขยายตัวของการจ้างงานตกลงนั้น) จะอยู่ระหว่างร้อยละ 10-17 ต่อปี โดยอัตราค่าสุดของการขยายตัวของการจ้างงานเท่ากับร้อยละ 10.5 ต่อปีในปี 2515 และสูงที่สุดในปี 2516 ถ้านับรวมปี 2522 และปี 2523 ซึ่งเป็นปีที่อัตราการขยายตัวของการจ้างงาน

เริ่มลดลงอันเนื่องมาจากสถานการณ์เศรษฐกิจที่ตกต่ำ แล้วจะพบว่าอัตราการขยายตัวของการทำงานตลอดระยะเวลา 10 ปี นับจากปี 2513 เป็นต้นมา เฉลี่ยประมาณปีละ 12.2 ซึ่งก็นับว่าสูง กล่าวในเชิงตัวเลขจำนวนเพิ่มก็จะพบว่า ปริมาณพนักงานที่ทำงานในธนาคารได้เพิ่มขึ้นจากเพียง 18,979 คน ในปี 2513 เป็น 54,104 คน ในปี 2523 ซึ่งเท่ากับประมาณร้อยละ 192.4 ตลอดระยะเวลา 10 ปีดังกล่าว

แต่หลังจากปี 2522 เป็นต้นมาปริมาณการจ้างงานในธุรกิจธนาคารก็มีอัตราการขยายตัวที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัดคือ จากช่วงปี 2513-2521 ที่อัตราการเติบโตของการจ้างงานอยู่ในอัตราสูงกว่าร้อยละ 10 ทุกปีกลายเป็นร้อยละ 8.0 และ 7.5 ในปี 2522 และ 2523 และในปี 2524 ถึงปี 2526 อัตราการเติบโตของการจ้างงานก็ลดลงอีก ทั้งนี้เนื่องจากภาวะทางเศรษฐกิจตกต่ำในระบะนั้น แม้ว่าโดยจำนวนเพิ่มตัวเลขการจ้างงานจะยังคงเพิ่มอยู่ซึ่งผิดกับช่วง 40 ปีแรกของการก่อกำเนิดธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทยช่วงปี 2431-2503 แต่ในเชิงการขยายตัวของปริมาณการจ้างงาน ก็ปรากฏว่าน้อยกว่าช่วงการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 อย่างเห็นได้ชัดทีเดียว

ลักษณะแบบแผนการจ้างงานในช่วงทศวรรษที่ 8 ของศตวรรษที่ 20 ดังกล่าวนี้นี้ (2513-2523) สอดคล้องกับลักษณะแบบแผนการเติบโตของอุตสาหกรรมธนาคาร และสถาบันการเงินในช่วงเดียวกัน ดังจะเห็นได้คือไปว่าไม่ว่าจะพิจารณาด้านการเปิดสาขา จำนวนเงินฝาก ปริมาณทรัพย์สิน หรือยอดเงินกู้ก็ตาม อุตสาหกรรมธนาคารมีอัตราการเติบโตสูงอย่างเห็นได้ชัดตลอดระยะเวลา 8 ปีแรกของทศวรรษดังกล่าว และอัตราการเติบโตดังกล่าวก็เริ่มชะลอตัวลงเมื่อเข้าสู่ระยะ 2 ปีสุดท้ายของทศวรรษนี้ ซึ่งเป็นช่วงปลายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 นั้นเอง

อย่างไรก็ดี จะสังเกตเห็นว่าอัตราการเติบโตของธนาคาร และสถาบันการเงินไม่ว่าจะเป็นด้านจำนวนสาขา จำนวนเงินฝาก ปริมาณทรัพย์สิน หรือยอดเงินกู้ก็ตามล้วนมีอัตราการเติบโตที่สูงกว่าอัตราการเติบโตของการจ้างงานทั้งสิ้น ดังจะเห็นจากตัวเลขในตารางที่ 8 ว่าอัตราการเติบโตที่สูงกว่าอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของจำนวนสาขาตลอดทศวรรษที่ 8 นี้ ตกประมาณร้อยละ 9.2 ต่อปี สำหรับปริมาณทรัพย์สินตกประมาณร้อยละ 23.4 ต่อปี จำนวนเงินฝากตกประมาณร้อยละ 22.2 ต่อปี และยอดเงินให้กู้ยืมตกประมาณร้อยละ 25.7 ต่อปี

ลักษณะ เช่นนี้ยืนยันข้อค้นพบ ซึ่งประจักษ์ที่ว่า อัตราการเติบโตของธุรกิจเป็นตัวกระตุ้นทำให้เกิดการจ้างงาน จากรายงานการศึกษาของสุตารัตน์ นี้ได้ให้ข้อสรุปไว้ว่าการขยายจำนวนสาขา ตลอดระยะเวลาปลายแผนพัฒนา ฉบับ 2 จนถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เป็นตัวการสำคัญ

ที่ผลักดันให้เกิดการขยายตัวของกิจการจ้างงานในอุตสาหกรรมธนาคารในช่วงดังกล่าว

แม้ว่าการพิจารณาข้างต้นจะไม่ได้นำตัวเลขการจ้างงานของธนาคารต่างประเทศที่ตั้งสาขาในประเทศไทยมาพิจารณาก็ตาม แต่เนื่องจากตัวเลขการจ้างงานของสาขานาคารต่างประเทศทั้ง 14 แห่ง มีจำนวนน้อยมาก ดังจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 9 ดังนั้น ในที่นี้ไม่ได้นำปริมาณการจ้างงานของสาขานาคารต่างประเทศในประเทศไทยมาพิจารณา แต่ดังจะเห็นจากตารางว่าแม้จะนำมาพิจารณาก็ตาม แต่เนื่องจากแนวโน้มลักษณะการจ้างงานของสาขานาคารต่างประเทศในประเทศไทย มีแบบแผนคล้ายกับปริมาณการจ้างงานของธนาคารในประเทศ ดังนั้น การนำหรือไม่นำตัวเลขการจ้างงานของธนาคารต่างประเทศในประเทศไทย มาพิจารณา ก็จะไม่ทำให้แนวการพิจารณาภาวะการจ้างงานโดยส่วนรวมของอุตสาหกรรมธนาคาร เปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด



สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 8 อัตราการเติบโตของจำนวนสาขา ปริมาณเงินฝาก ปริมาณทรัพย์สิน ยอดเงินให้กู้ยืมและปริมาณการจ้างงาน และยอดจำนวนพนักงานของธนาคาร พ.ศ. 2514-2523

ปี	จำนวนสาขา	ปริมาณเงินฝาก	ปริมาณทรัพย์สิน	เงินให้กู้	ปริมาณการจ้าง	ยอดจำนวนพนักงาน*
2514	-	-	-	-	-	18,479
2515	7.4	31.4	27.2	19.5	10.5	20,416
2516	6.9	26.9	30.5	46.3	16.9	23,873
2517	8.8	24.4	28.4	31.8	16.7	27,871
2518	5.9	16.9	21.0	23.8	13.8	31,716
2519	19.4	23.2	16.4	15.0	16.3	36,887
2520	11.4	22.6	23.7	28.0	12.3	41,427
2521	9.8	21.5	28.0	32.8	12.3	46,533
2522	6.6	9.4	18.0	21.7	8.0	50,245
2523	7.0	24.9	18.6	15.7	7.5	54,104
2524	-	-	-	-	7.1	57,965
2525	-	-	-	-	8.7	63,023

* เป็นตัวเลขจำนวนเต็ม (หน่วย : ร้อยละต่อปี)

ที่มา : สุภารัตน์ คูหารุ่งโรจน์, แนวโน้มความต้องการทางด้านกำลังคนของธนาคารพาณิชย์, รายงานประกอบวิชาสัมมนา (ศ.479), คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2526. น. 4-19

ตารางที่ 9 ปริมาณการจ้างงานของธนาคารต่างประเทศในประเทศไทย

ปี	2518	2519	2520	2521	2522	2523	2524	2525
ปริมาณการจ้างงาน	1,451	1,459	1,439	1,491	1,500	1,538	1,639	1,655

ที่มา : สถิติประจำปีของธนาคารในประเทศไทย, ธนาคารกรุงเทพ จำกัด 2526

สำหรับภาคประกันภัยในไทยนั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นสถาบันการเงินอย่างหนึ่งนั้นจากการตรวจสอบตัวเลขการจ้างงานซึ่งส่วนใหญ่จะปรากฏตัวเลขหลังปี 2511 เป็นต้นมานั้นพบว่า ธุรกิจประกันภัยในไทยซึ่งรวมประกันชีวิตและประกันวินาศภัย มีการขยายตัวในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างมาก เช่นเดียวกับการขึ้นของธุรกิจธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ข้อนี้ดูได้จากตัวเลขในตารางที่ 10 ซึ่งจะพบว่า การเติบโตของทรัพย์สินของธุรกิจประกันเพิ่มขึ้นโดยตลอดในอัตราตัวเฉลี่ยปีละ 20.9 อย่างไรก็ตามก็ดี แม้ว่าลักษณะแบบแผนการจ้างงานจะไม่ค่อยสอดคล้องกับการเจริญเติบโตของธุรกิจนัก ทั้งนี้ เนื่องจากมีการลดปริมาณการจ้างสลับเป็นระยะๆ แต่ก็จะพบว่าโดยตัวเฉลี่ยตลอดระยะเวลา 15 ปี ของการใช้แผนการพัฒนา นับแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 2 เป็นต้นมา จนถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 อัตราร้อยละของการเพิ่มของพนักงานตัวแทนตกปีละ 14.2 และอัตราร้อยละของการเพิ่มของพนักงานนายหน้าประมาณปีละ 12.3 ในที่นี้ไม่ได้แสดงตัวเลขของพนักงานประจำที่เป็นพนักงานเต็ม เวลาทั้งนี้ เนื่องจากจำนวนพนักงานประจำนั้นมีปริมาณน้อยมาก เมื่อเทียบกับพนักงานตัวแทนและนายหน้า อย่างไรก็ตามก็ดีที่สิ่งสังเกตคือ ลักษณะการจ้างงานของธุรกิจประกันภัยคือ พนักงานส่วนใหญ่ของธุรกิจประกันภัย จะเป็นพนักงานตัวแทนและนายหน้า ซึ่งโดยลักษณะงานไม่เป็นต่องานประจำ ดังนั้นพนักงานส่วนใหญ่ของธุรกิจประกันภัยจึงเป็นพนักงานไม่เต็มเวลา (part time) อย่างไรก็ตามก็ดี สิ่งที่น่าสนใจเกี่ยวกับลักษณะการจ้างงานของธุรกิจประกันภัยก็คือ พนักงานตัวแทน และนายหน้าของธุรกิจประกันภัย ส่วนใหญ่จะทำงานประกันภัยเต็มเวลาในยามที่ตกงาน และถ้าได้งานประจำ ก็จะทำงานธุรกิจประกันภัยเป็นการหารายได้พิเศษร่วมกับรายได้หลักของงานประจำ ดังนั้นถ้าจะไม่พิจารณาพนักงานดังกล่าวทั้งสองชนิดว่า เป็นปริมาณการจ้างงานของธุรกิจประกันภัย ก็จะทำให้ภาพการจ้างงานของสาขาอุตสาหกรรม ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ ขาดหายเป็นปริมาณมากพอสมควร

ตารางที่ 10 ปริมาณทรัพย์สิน อัตราการเติบโตของทรัพย์สิน จำนวนตัวแทน จำนวนนายหน้า และจำนวนเจ้าหน้าที่ประจำของธุรกิจประกันภัย ปี 2510-2525

ปี	ทรัพย์สิน (%)		จำนวนตัวแทน (%)		จำนวนนายหน้า (%)		รวม
2510*	-		9,314	-	428	-	9,742
2511*	-		2,077	-77.7	645	50.7	2,722
2512	(ล้านบาท)		5,572	168.3	874	35.5	6,446
2513	966	15.7	7,608	36.5	931	6.5	8,539
2514	1,114	15.3	6,978	-8.3	956	2.7	7,935
2515	1,297	16.3	6,366	-8.8	989	3.5	7,355
2516	1,526	17.7	6,765	6.3	1,204	21.7	7,969
2517	1,820	19.2	8,687	28.4	1,306	8.5	9,993
2518	2,218	21.9	8,542	-1.7	1,306	0	9,848
2519	2,661	20.0	9,454	10.7	1,640	25.6	11,094
2520	3,276	23.1	11,048	16.9	1,516	-7.6	12,564
2521	4,043	23.4	12,570	13.8	1,572	3.7	14,142
2522	5,105	26.3	15,963	26.9	1,615	2.7	17,578
2523	6,455	26.4	15,477	-3.1	1,743	7.9	17,220
2524	8,081	25.2	15,794	2.1	1,674	3.9	17,468
2525	9,887	22.4	18,197	15.2	1,741	4.0	19,938

* เป็นข้อมูลการจ้างงานเฉพาะการประกันชีวิต ไม่รวมการประกันวินาศภัย

ที่มา : รายงานธุรกิจประกันภัยในประเทศไทย, สำนักงานประกันภัย, พ.ศ. 2510-2525

อย่างไรก็ดี จากตัวเลขในตารางที่ 10 ชี้ให้เห็นว่า แม้ว่าธุรกิจประกันภัยเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานที่มากพอสมควรคือ ประมาณเกือบ 20,000 คน ในปี 2525 แต่เมื่อเทียบกับธุรกิจธนาคารแล้ว ก็นับว่ายังอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากตัวเลข อัตราส่วนทรัพย์สินของอุตสาหกรรมต่อปริมาณการจ้างงานก็จะพบว่าธุรกิจประกันภัยเป็นธุรกิจที่อัตราส่วนทรัพย์สินต่อการจ้างงานที่น้อยกว่าธุรกิจธนาคารคือประมาณ 0.49 ล้านบาทต่อการจ้างงาน 1 ตำแหน่ง ส่วนของธนาคารประมาณ 6.8 ล้านบาทต่อการจ้างงาน 1 ตำแหน่ง

เช่นกัน กล่าวในเชิงกลับกันอัตราการจ้างงานต่อทรัพย์สินของธุรกิจประกันภัยนั้นประมาณ 2.02 คนต่อ 1 ล้านบาทซึ่งสูงกว่าของธุรกิจธนาคารมากทีเดียว คือประมาณ 0.14 คนต่อ 1 ล้านบาท

2.1.5 การจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาการบริการ

เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการจัดหมู่สาขาอุตสาหกรรมของกรมแรงงาน และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นระยะๆ ตลอดจนรอบการเก็บตัวเลขการจ้างงานแบ่งตามสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งได้เริ่มจัดทำล่ากว่าระยะเวลาที่ถือเป็นจุดตั้งต้นการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงทำให้ตัวเลขการจ้างงานสำหรับสาขาที่เริ่มมีอย่างสม่ำเสมอพอจะศึกษาได้ก็ตั้งแต่ปี 2513 เป็นต้นมา ตัวเลขก่อนหน้านั้นไม่อาจหาได้อย่างสม่ำเสมอ

พิจารณาโดยรวมแล้ว ภาคบริการที่ปรากฏตัวเลขของกรมแรงงาน ซึ่งหมายถึงกิจการโรงแรม ร้านอาหาร โรงภาพยนตร์ และอื่นๆแล้ว เป็นภาคการผลิตที่มีการดูดซับแรงงานมากที่สุดรองจากภาคเกษตรกรรม แม้ว่าในช่วงแรกๆ ของการเริ่มใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 อัตราการเจริญเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติภาคนี้จะไม่ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เช่นภาคอื่นก็ตาม กล่าวคือ มีอัตราการเติบโตต่ำกว่าอัตราการเติบโตเฉลี่ยของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติตลอดจนระยะเวลาเดียวกับโดยตลอด แต่ในช่วงหลังกล่าวคือ หลังปี 2515 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 เมื่อรัฐได้เริ่มโหมการพัฒนาอุตสาหกรรมและลดความสำคัญของภาคเกษตรกรรมลง ภาคบริการก็ได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วในอัตราการเจริญเติบโตที่มากกว่าร้อยละ 10 มาโดยตลอด อันที่จริงอัตราการเติบโตของภาคนี้ได้เฉลี่ยตัวจนเกือบจะถึงร้อยละ 20 มาโดยตลอด และเคยอยู่สูงเกินกว่าร้อยละ 20 เป็นเวลา 3 ปี คือปี 2517 ปี 2521 และปี 2523 ด้วยสาเหตุนี้ภาคบริการจึงมีอัตราการจ้างงานที่สูงมากรองจากภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่า เป็นเพราะภาคบริการเป็นภาคการผลิตที่มีความสำคัญมากต่อลักษณะวิถีการผลิต ที่เน้นการค้าขายเป็นสำคัญ นั่นคือแนวทางการพัฒนาที่เน้นการส่งเสริมการทดแทนสินค้าเข้า และการส่งเสริมสินค้าออกเป็นสำคัญ การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจที่เน้นการค้าขาย และการจัดตั้งอุตสาหกรรมทดแทนสินค้าเข้า และการส่งออกสินค้าเกษตรกรรม ทำให้ภาคบริการจำเป็นต้องขยายตัวรวดเร็ว เพื่อรองรับการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจหลักดังกล่าว

สิ่งที่น่าพิจารณาคือ แม้ว่าภาคบริการจะจัดได้ว่าเป็นภาคการผลิตที่ทันสมัยภาคหนึ่ง และมีอัตราการเจริญเติบโตเฉลี่ยระหว่างปี 2514-2525 ถึงร้อยละ 17.4 หรือถ้าคิดตลอดช่วง 20 ปี ระหว่างปี 2504-2524 ก็ตกประมาณร้อยละ 10.1 ถึง 7.9 ต่อปี ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูง และอยู่ในอัตราใกล้เคียงกับอัตราเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ

ของ เศรษฐกิจทั้งระบบทีเดียว แต่ เมื่อมาดูอัตราการเติบโตของการจ้างงานเป็นรายปีตามตัวเลข การสำรวจแรงงานก็จะพบว่า แบบแผนอัตราการเติบโตของการจ้างงานไม่ได้มีลักษณะสอดคล้อง กับลักษณะการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมนัก กล่าวคือ จากตัวเลขในตารางที่ 11

ตารางที่ 11 ผู้มีงานทำมูลค่า GNP อัตราการเปลี่ยนแปลงผู้มีงานทำ และ GNP ของภาคบริการ ปี 2514-2525

ปี	มูลค่า GNP (ล้านบาท)	อัตราเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	ผู้มีงานทำ (คน)	อัตราเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)
2514	15,480	-	1,171,970	-
2515	16,844	8.7	1,302,660	11.2
2516	18,868	12.0	1,375,660	5.2
2517	23,086	22.3	1,175,700	-14.5
2518	26,958	16.8	1,521,620	29.4
2519	29,545	9.6	1,381,870	-9.2
2520	35,395	19.8	1,567,200	13.4
2521	43,347	22.5	1,812,900	15.7
2522	51,482	18.7	1,815,400	0.1
2523	64,443	25.1	2,055,800	3.9
2524	75,226	16.7	2,055,800	9.0
2525	89,170	18.5	2,363,300	14.9

ที่มา : รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร สำนักงานสถิติแห่งชาติ พ.ศ. 2514-2525

จะเห็นว่าแม้ว่าตลอดระยะเวลาดังกล่าว แนวโน้มการจ้างงานจะแสดงถึงการขยายตัวและเติบโตอย่างสม่ำเสมอก็ตาม แต่ลักษณะการเปลี่ยนแปลงในแต่ละปีกลับมีลักษณะแปรปรวนขึ้นลงอย่างยากที่จะหาระเบียบแบบแผนและกฎเกณฑ์ได้ และไม่สอดคล้องกับอัตราการเติบโตและขยายตัวของตัวภาคบริการแต่อย่างใด ข้อนี้เห็นได้จากอัตราการเติบโตของปริมาณการจ้างงานที่ลดลง และมี

ค่าติดลบในปี 2517 และปี 2519 อัตราการเติบโตที่ลดลง แต่ไม่มีค่าติดลบในปี 2516, ปี 2522 ปี 2523 และปี 2524 และอัตราการเติบโตที่สูงมากในปี 2518, ปี 2520, ปี 2521 และปี 2525

สิ่งที่ดูจะเป็นข้ออธิบายถึงสภาวะการจ้างงานในลักษณะดังกล่าวของภาคบริการได้ดูจะเป็นลักษณะพิเศษของการทำงานในภาคบริการของสังคมด้อยพัฒนา เช่นสังคมไทย กล่าวคือ สังคมไทยนั้นโดยพื้นฐานเป็นเศรษฐกิจที่มีภาคการเกษตรกรรมเป็นภาคการผลิตหลัก แต่หลังจากการใช้แผนพัฒนา ฉบับที่ 1, 2, และ 3 เป็นคัมมา เศรษฐกิจไทยเริ่มมีทิศทางที่ขยายบทบาทภาคการผลิตที่สำคัญ 2 ภาคด้วยกันคือ ภาคพาณิชยกรรม และภาคอุตสาหกรรมที่ใกล้ชิดกับการค้าระหว่างประเทศ ข้อนี้ดูได้จากประจักษ์พยานทางสถิติของอัตราการเจริญเติบโตของธุรกิจทั้งสองภาคในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1, 2 และ 3 และอื่น ๆ ต่อมาที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว¹ จาก การขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคการผลิตทั้งสองดังกล่าว ยิ่งผลให้แรงงานอพยพออกจากภาคเกษตรกรรม ที่มีอัตราการขยายตัวที่ลดน้อยถอยลงเป็นลำดับ เข้าสู่ตัวเมืองเพื่อหวังงานที่มีรายได้มั่นคงในภาคการผลิตทั้งสอง แต่เนื่องจากภาคการผลิตทั้งสองมีความสามารถรองรับแรงงานได้จากัด อีกทั้งแรงงานที่เหมาะสมต่อการผลิตของภาคเศรษฐกิจทั้งสอง จำเป็นต้องมีความชำนาญงานพอสมควร เพื่อที่จะได้สามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศได้ ผลจึงทำให้แรงงานบางส่วนที่อพยพเข้ามาและไม่อาจเข้าไปอยู่ในภาคเศรษฐกิจที่สำคัญทั้งสองได้ จึงต้องไปหางานด้านอื่นที่ใช้ความชำนาญเฉพาะน้อย และมีที่ว่างมากพอที่จะรองรับแรงงานเหล่านี้ได้ โดยลักษณะเช่นนี้ภาคบริการในเศรษฐกิจประเทศด้อยพัฒนา เช่นประเทศไทย จึงเป็นภาคเศรษฐกิจที่สามารถรองรับแรงงานส่วนที่เหลือเหล่านี้ ซึ่งทะลักออกมาจากภาคเกษตรกรรมได้ ดังนั้นคำว่ากิจการการผลิตอื่น ๆ ที่จัดไว้ในภาคบริการ นอกจากจะหมายถึงกิจการโรงแรม กิจการอาหาร โรงภาพยนตร์ กิจการบันเทิงต่างๆ ดังที่ทราบกันอยู่ตามคำนิยามของกรมแรงงานแล้ว ยังหมายถึงกิจการอื่น ๆ ทั้งหมดที่มีลักษณะเป็นงานที่สนับสนุนภาคพาณิชยกรรม และภาคอุตสาหกรรม ด้านการค้าระหว่างประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม ในเนื้อหาดังกล่าว งานอื่น ๆ ในภาคบริการจึงรวมถึงงานแม่บ้าน งานนายหน้าสารพัดชนิด และงานภาคการผลิตนอกระบบหลายชนิด (informal sector) ที่มีส่วนให้บริการแก่ภาคเศรษฐกิจหลักทั้งสอง ทั้งทางตรงและทางอ้อมนั่นเอง ด้วยสาเหตุนี้ภาคบริการจึงเป็นแหล่งที่มีอำนาจดูดซับแรงงานได้ดีที่สุดภาคหนึ่งรองจากภาคเกษตรกรรม เมื่อเทียบกับบรรดาภาคการผลิตอื่น ๆ ที่อยู่ในเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรกรรมทั้งหมด

โดยนัยดังกล่าว สภาวะการจ้างงานในภาคบริการจึงมีลักษณะการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ค่อยสอดคล้องกับอัตราการเปลี่ยนแปลงของตัวภาคบริการอย่างเห็นระบบชัด ทั้งนี้เนื่องจากผู้ใช้งานที่ได้อยู่ในภาคบริการนั้นมีทั้งผู้ที่อยู่ในกิจการผลิตที่ทันสมัยและมีลักษณะธุรกิจแบบภาคเศรษฐกิจในระบบ

(formal sector) อาทิ กิจการโรงแรม ภัตตาคาร โรงภาพยนตร์ และอื่นๆ และรวมทั้งผู้ที่อยู่ในกิจการผลิตที่มีลักษณะล่าช้า และ มีรูปแบบลักษณะธุรกิจที่เป็นภาค เศรษฐกิจนอกระบบด้วย (informal sector) การเปลี่ยนแปลงปริมาณการจ้างงานในภาคบริการจึงมิได้สะท้อนลักษณะการเติบโตหรือหดตัวของเศรษฐกิจภาคบริการแต่อย่างใดเท่าที่ควร แต่ยังคงสะท้อนภาวะการแปรปรวนของสภาพการจ้างงานของผู้มีงานทำในภาคบริการนี้และรวมทั้งการเปลี่ยนแปลงอื่นๆ ทั้งหมดของกลุ่มแรงงานอพยพจากภาคเกษตรกรรมทั้งหมดที่ตกค้างอยู่ หลังจากที่ไม่สามารถหางานในภาคอื่นๆ ของเศรษฐกิจได้ ข้อนี้ก็จะสอดคล้องกับข้อค้นพบจากการศึกษาหลายชิ้นที่บ่งชี้ว่าภาค เศรษฐกิจนอกระบบ เป็นภาค เศรษฐกิจที่มีอัตราการจ้างงานสูงที่สุด

2.1.6 การจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาการค้าส่ง และการค้าปลีก

จากรายงานผลการสำรวจแรงงานที่วราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ การจ้างงานในสาขาพาณิชยกรรมมีนิยาม เชิงปฏิบัติการครอบคลุมถึง (1) การค้าส่งและการค้าปลีก (2) การธนาคารและสถาบันการเงิน (3) การประกันภัย และ (4) สำนักงานจัดผลประโยชน์ อสังหาริมทรัพย์ การเสนอตัวตัวเลขมีทั้งในด้านจำนวนรวมของสาขาพาณิชยกรรมและในด้านแยกตามสถานภาพการทำงาน สถานภาพการทำงานแบ่งเป็น นายจ้าง ลูกจ้างรัฐบาล ลูกจ้างเอกชน หน่วยงานส่วนตัว และช่วยธุรกิจของครอบครัว (ดูตารางที่ ค.1.1 - 1.5) ในสถานภาพดังกล่าว สำหรับผู้ทำงานส่วนตัวและผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัวน่าจะ เป็นผู้ที่ประกอบอาชีพด้านการค้าส่ง และการค้าปลีก เป็นส่วนใหญ่ ถ้าจะมีพวกทำงานในสถาบันการเงิน การประกันภัย และสำนักงานจัดผลประโยชน์อสังหาริมทรัพย์รวมอยู่ในพวก "ผู้ทำงานส่วนตัว" ก็คงมีบ้างไม่มากนัก เมื่อพิจารณาจากนิยามของ "ผู้ทำงานส่วนตัว" โดยสำนักสถิติแห่งชาติว่าหมายถึง "ผู้ประกอบธุรกิจของตนเอง หรือได้ดำเนินการร่วมกับผู้อื่นในรูปของห้างหุ้นส่วน โดยหวังผลกำไรหรือส่วนแบ่ง และไม่จ้างบุคคลอื่นมาทำงานในฐานะลูกจ้าง" ตามตัวเลขในตารางที่ 12

สถาบันวิทย์บริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 12 จำนวนคนทำงานในสาขาพาณิชยกรรม

<u>2503</u>	<u>2513</u>	<u>2514</u>	<u>2519</u>	<u>2524</u>	<u>2525</u>	<u>2527</u>
775,904	875,798	1,180,860	1,298,330	2,045,000	2,319,000	2,383,100

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงานที่ราชอาณาจักร

ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 2-4 (2513-2527) เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนของผู้ทำงานในฐานะนายจ้างและของลูกจ้างรัฐบาลต่อการจ้างงานในสาขาพาณิชยกรรมทั้งหมดค่อนข้างต่ำ และขึ้นลงอยู่ในระดับร้อยละ 1 ถึงร้อยละ 3 ในขณะที่สัดส่วนของลูกจ้าง เอกชนมีลักษณะเพิ่มขึ้น (จากร้อยละ 16.9 เป็น 23.5 ในปี 2513 และปี 2527 ตามลำดับ) สัดส่วนของผู้ทำงานส่วนตัวลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 49.7 ในปี 2513 เป็นร้อยละ 43.6 ในปี 2527 ส่วนผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัวมีสัดส่วนคงที่ประมาณร้อยละ 30 ในระยะนั้นตั้งแต่ปลายปีแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 แต่ลดลงจากระยะก่อนมีแผนพัฒนา ค่อนข้างมาก (ปี 2503 เท่ากับร้อยละ 40.6) ตามตัวเลขในตารางที่ 13

ในปี 2503 คนทำงานส่วนตัวและผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัวมีรวมกันเกือบ 7 แสนคน คิดเป็นร้อยละ 87 ของการจ้างงานทั้งหมดในภาคพาณิชยกรรม จำนวนหางานดังกล่าวเพิ่มเป็น 1.7 ล้านคน แต่สัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 72.6 ในปี 2527 ทั้งนี้ เพราะสัดส่วนของลูกจ้าง เอกชนเพิ่มสูงขึ้น ฉะนั้นคาดว่าผู้ที่ทำงานในภาคการค้าส่งและการค้าปลีกน่าจะต่ำกว่า 1 ล้านคน ในปี 2527

การค้าส่งและการค้าปลีก (ในเขตเทศบาลทั่วประเทศ)

ตัวเลขที่เสนอข้างต้น เป็นการรวบรวมข้อมูลจากภาคพาณิชยกรรมที่รวมทั้งการค้าส่ง และการค้าปลีก ตลอดจนกิจกรรมอื่นๆ ในสถานการเงิน เป็นข้อมูลที่ครอบคลุมทั้งใน เขตและนอก เขตเทศบาล อย่างไรก็ตามก็ดียังมีการรวบรวมข้อมูลการจ้างงานในภาคการค้าส่งและการค้าปลีกใน เขตเทศบาล โดยเฉพาะซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรีในการ

ตารางที่ 13 สัดส่วนของสถานภาพทำงานของการจ้างงานในสาขาพาณิชยกรรม (ร้อยละ)

	2503	2513	2514	2519	2524	2525	2527
นายจ้าง	1.1	1.6	2.9	1.2	2.7	2.7	1.9
ลูกจ้างรัฐบาล	0.3	0.9	1.3	1.0	1.1	1.9	2.0
ลูกจ้างเอกชน	11.5	16.9	15.1	18.3	22.4	21.8	23.5
ทำงานส่วนตัว	46.5	49.7	43.7	52.0	42.0	44.0	43.6
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	40.6	29.8	36.9	27.5	31.8	29.6	29.0
ไม่ทราบสถานภาพ	-	1.1	0.1	-	-	-	-
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

สามะโนธุรกิจทางการค้าและทางการบริการทั่วราชอาณาจักร คีพิมพ์ในรายงานฉบับต่างๆ ซึ่งรวบรวมจากสถานประกอบการ

เป็นที่น่าสังเกตว่าการรวบรวมข้อมูลในช่วงก่อนปี 2515 ไม่มีการจำแนกประเภทของสถานประกอบการตามขนาดสถานประกอบการตามจำนวนคนงานกล่าวคือ มีประเภทเดียวคือสถานประกอบการที่มีคนทำงาน 5 คนขึ้นไป นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา มีการจำแนกสถานประกอบการออกเป็น 2 ประเภทคือ สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 4-9 คน และ สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไป ตัวเลขที่จะเสนอนี้เป็นข้อมูลของสถานประกอบการในเขตเทศบาล ตามตัวเลขในตารางที่ 14

ในปี 2509 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มีจำนวนสถานประกอบการธุรกิจทางการค้าส่งและการค้าปลีกรวมกัน 74,226 แห่งทั่วประเทศ และจำนวนบุคคลทำงานรวมทั้งสิ้น 244,728 คน โดยเฉลี่ยจึงมีคนทำงานในแต่ละสถานประกอบการเฉลี่ยเพียง 3.39 คนเท่านั้น หลังจากนั้นอีก 5 ปีคือ ปี 2514 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ปรากฏว่าจำนวนสถานประกอบการลดลงอย่างมากเหลือเพียง 7,034 แห่ง และมีจำนวนบุคคลทำงานรวม 100,817 คน โดยเฉลี่ยจึงมีคนทำงานในแต่ละสถานประกอบการเฉลี่ย 14.3 คน แสดงว่าในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 สถานประกอบการแต่ละแห่งโดยเฉลี่ยมีคนทำงานสูงกว่าระยะ

แผนพัฒนาฉบับที่ 1 อย่างมาก

ตารางที่ 14 จำนวนสถานประกอบการและจำนวนบุคคลทำงานในกิจกรรมด้านการค้าส่งและการค้าปลีกแยกตามขนาดของสถานประกอบการ (ในเขตเทศบาลที่วราชอาณาจักร)

	2509	2514	2519	2524
<u>จำนวนสถานประกอบการ(แห่ง)</u>	74,226	7,039	6,830	18,370
คนทำงาน 5-9 คน	74,226	7,039	4,134	15,109
คนทำงาน 10 คนขึ้นไป	-	-	2,696	3,261
<u>จำนวนบุคคลทำงาน (คน)</u>	344,728	100,817	286,224	482,080
คนทำงาน 5-9 คน	344,728	100,817	154,830	319,462
คนทำงาน 10 คนขึ้นไป	-	-	131,394	162,618

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำมะโนธุรกิจทางการค้า และทางการบริการที่วราชอาณาจักร ฉบับต่างๆ

ในปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 คือปี 2519 มีจำนวนสถานประกอบการ 6,830 แห่ง (แยกเป็นสถานประกอบการที่มีคนทำงาน 5-9 คน รวม 4,134 แห่ง และที่มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไป รวม 2,696 แห่ง) และคนทำงานรวมกันทั้งสิ้น 286,224 คน (แยกเป็นทำงานในสถานประกอบการที่มีคนทำงาน 5-9 คน รวม 154,830 คน และทำงานในสถานประกอบการที่มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไปรวม 131,394 คน)

ในปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 คือปี 2524 จำนวนสถานประกอบการเพิ่มขึ้นเกือบ 3 เท่าตัวคือ เป็น 18,370 แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก (มีคนทำงาน 5-9 คน) ซึ่งมียรวมกัน 15,109 แห่ง ส่วนที่เหลืออีก 3,261 แห่ง เป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่ (มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไป) ทั้งนี้มีคนทำงานรวมกันทั้งสิ้น 482,080 คน โดยมีคนทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กมีจำนวน 319,462 คน และในสถานประกอบการขนาดใหญ่จำนวน 162,618 คน

เมื่อเปรียบเทียบในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 และปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 แล้วจะพบว่าจำนวนของสถานประกอบการขนาดเล็กเพิ่มขึ้นอย่างมากกว่า 3 เท่าตัว และจำนวนคนทำงานในสถานประกอบการดังกล่าวก็เพิ่มสูงอย่างทวีคูณเกือบ 7 เท่าตัว ในขณะที่ส่วนของสถานประกอบการขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยทั้งในแง่จำนวนสถานประกอบการและจำนวนคนทำงาน (ดูตารางที่ ค.2)

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาข้อมูลเฉพาะลงไปจะพบว่า ในปี 2519 สำหรับสถานประกอบการขนาดเล็ก (ที่มีคนทำงาน 5-9 คน) กิจการที่ขายปลีกอย่างเดียวมีรวมกัน 2,156 แห่ง มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 52.2 ของสถานประกอบการขนาดเล็กทั้งหมด แม้ว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นคือ เป็น 6,152 แห่งในปี 2524 แต่สัดส่วนลดลงเหลือเท่ากับร้อยละ 40.7 ในทำนองเดียวกันจำนวนบุคคลทำงานก็มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 41.7 ในปี 2519 เป็นร้อยละ 19.7 ในปี 2524 ในทางกลับกันในปี 2519 สำหรับสถานประกอบการขนาดใหญ่ (ที่มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไป) กิจการที่ขายปลีกอย่างเดียวมีรวมกัน 287 แห่ง มีสัดส่วนร้อยละ 10.6 ของสถานประกอบการขนาดใหญ่ทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็น 583 แห่ง และมีสัดส่วนร้อยละ 17.9 ในปี 2524 ซึ่งเพิ่มขึ้นทั้งจำนวนและสัดส่วน ข้อมูลดังกล่าวชี้ว่ากิจการขายปลีกอย่างเดียวประเภทสถานประกอบการขนาดเล็กมีบทบาทลดลงในเชิงเปรียบเทียบ ขณะที่ส่วนของสถานประกอบการขนาดใหญ่มีบทบาทเพิ่มขึ้นในช่วงระยะเวลาดังกล่าว (ดูตารางที่ ค.3.1-3.5)

2.1.7 การจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาบริหารรัฐกิจและการป้องกันประเทศ

ก่อนที่จะกล่าวถึงสภาพการจ้างงานในภาครัฐกิจ และการป้องกันประเทศของไทยใคร่ขอความเข้าใจขั้นต้น เกี่ยวกับระบบการจำแนกกำลังคนในภาครัฐบาล การจ้างงานในภาครัฐบาล ถ้าหากพิจารณาตามลักษณะสภาพการจ้างงาน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มคือ ข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้าง โดยกลุ่มข้าราชการประจำ ซึ่งถือเป็นบุคลากรหลักของกลไกการบริหารประเทศ ยังแบ่งออกได้เป็น 12 ประเภทคือ

1. ข้าราชการการเมือง (Political Officials)
2. ข้าราชการพลเรือน (Ordinary Officials)
3. ข้าราชการตำรวจ (Police Officials)
4. ข้าราชการกลาโหม (Military Officials)
5. ข้าราชการอัยการ (Prosecutor Officials)
6. ข้าราชการตุลาการ (Judicial Officials)

7. ข้าราชการครู (Teacher Officials)
8. ข้าราชการมหาวิทยาลัย (University Officials)
9. ข้าราชการรัฐสภา (National Assembly Officials)
10. ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Officials)
11. ข้าราชการส่วนจังหวัด (Provincials Authority Officials)
12. พนักงานเทศบาล (Public Works Officials)

ข้าราชการแต่ละประเภทมีระบบของการจัดการที่แตกต่างกันออกไป บางประเภทมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันในบางยุคบางสมัยที่มีการปรับปรุงกลไกของรัฐบาล ข้าราชการบางประเภทก็จะถูกย้ายสังกัดจากประเภทหนึ่งไปยังอีกประเภทหนึ่ง เช่น การโอนย้ายข้าราชการครูประมาณ 90,000 คน ไปสังกัดข้าราชการส่วนจังหวัดในปี 2510 เป็นต้น ประกอบกับการจัดระบบบริหารงานบุคคลของแต่ละประเภทเกิดขึ้นไม่พร้อมกัน ทำให้การรวบรวมข้อมูลและการทำงานกับข้อมูลไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร

ในช่วงทศวรรษของปี 2490-2500 ระบบราชการไทยมี 12 กระทรวง แยกได้เป็น 90 กรม (ไม่ได้รวมหน่วยงานในกระทรวงกลาโหม) มีข้าราชการประจำ 355,473 คน ประเภทที่มีมากที่สุดคือการป้องกันประเทศมีถึง 134,000 คน คิดเป็นร้อยละ 37.69 ในภาครัฐวิสาหกิจ 96 หน่วยงาน เป็นองค์การทางด้านการพาณิชย์ 39 หน่วยงาน และอุตสาหกรรม 25 หน่วยงานที่มีมาก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลภายใต้การนำของจอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม มีนโยบายชาตินิยม จึงได้ตั้งบริษัทนิยมไทย และบริษัทจังหวัดขึ้นเป็นจำนวนมาก

ภายหลังจากที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ทำรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองในปี 2500 ได้ประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 มีระยะเวลา 6 ปี ตั้งแต่ปี 2504-2509 เมื่อเสร็จสิ้นแผนปีสุดท้าย ปรากฏว่า ในภาคบริหารรัฐกิจและการป้องกันประเทศมีข้าราชการประจำทำงานเต็มเวลา 412,734 คน แยกเป็นกำลังคนทางด้าน การป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นทหารประจำการ 132,000 คน (มิได้รวมถึงทหารเกณฑ์) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.98 เป็นข้าราชการตำรวจ 56,231 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.62 เป็นข้าราชการครู 131,183 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.78 (ในจำนวนนี้มีข้าราชการมหาวิทยาลัย ซึ่งขณะนั้นสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1 นี้มีการจ้างงานในส่วนของข้าราชการประจำเพิ่มขึ้น 57,297 คน มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 4.05 ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างต่ำ เป็นที่น่าสังเกตว่า กำลังคนในด้านการป้องกันประเทศถึงแม้จะมีน้อยกว่าช่วงก่อนเริ่มแผนพัฒนา แต่บุคลากรในประเภทนี้ เมื่อรวมกับทางด้านรักษาความสงบยังคงมีสัดส่วนร้อยละ 45%

ของข้าราชการทั้งหมด กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 65.08 ต่อปี ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพิ่ม เนื่องจากการโอนย้ายหน่วยงาน เช่น กรมชลประทานจากกระทรวงเกษตรและกรมทางหลวง จากกระทรวงคมนาคมมาสังกัดกระทรวงนี้ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นที่รวมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนและการทุนเพื่อการพัฒนาประเทศมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 16.66 ต่อปี ส่วนการจ้างงานในภาครัฐวิสาหกิจและลูกจ้างของรัฐบาลนั้นไม่ปรากฏข้อมูลที่สามารถหาแหล่งอ้างอิงที่เชื่อถือได้ พบแต่เพียงว่าเป็นช่วงที่มีการตั้งรัฐวิสาหกิจมากที่สุด คือมีถึง 116 หน่วยงาน เป็นองค์การทางด้านการพาณิชย์ 44 หน่วยงาน อุตสาหกรรม 30 หน่วยงาน คมนาคม 15 หน่วยงาน ธนาकार 7 หน่วยงาน การเกษตร 5 หน่วยงาน การพลังงาน 4 หน่วยงานและอื่นๆ 11 หน่วยงาน แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับพาณิชย์กรรม อุตสาหกรรม การคมนาคมและการธนาคาร

แผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ระหว่างปี 2510 - 2514 รัฐบาลได้ปรับปรุงให้เป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยมีนโยบายหลักที่ยังเน้นการสร้างปัจจัยพื้นฐานต่างๆ เป็นประการสำคัญ (Infra-structure) เช่น เขื่อนและถนน เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ในปี 2514 ปรากฏว่า มีอัตราากำลังสำหรับข้าราชการประจำที่ทำงานเต็มเวลา 584,999 คน มีกำลังงานในภาครัฐวิสาหกิจ 130,712 คน ลูกจ้างซึ่งมี 2 ประเภทคือ ลูกจ้างประจำ 76,033 คน และลูกจ้างชั่วคราวประมาณ 210,000 คน รวมแล้วมีการจ้างงานในภาครัฐบาล 1,001,744 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 43.88 ของการจ้างงานทั้งประเทศ แสดงให้เห็นว่าภาคราชการรัฐกิจและการป้องกันประเทศมีส่วนอย่างสำคัญต่อภาวะการจ้างงานของประเทศและ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า ในส่วนของข้าราชการประจำนั้น เป็นกำลังในด้าน การป้องกันประเทศ 155,000 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 23,000 คน กำลังคนทางด้านรักษาความสงบ 85,428 คน เพิ่มขึ้น 29,197 คน รวมแล้วมีข้าราชการทหารและตำรวจ 240,428 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 41.10 ยังคงมีมากเป็นอันดับที่ 1 ทางด้านการศึกษาซึ่งมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบการบริหารงานบุคคลในปี 2510 โดยย้ายข้าราชการครูจากสังกัดส่วนกลางไปสังกัดการบริหารข้าราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ในปี 2514 ครูในสังกัดองค์การใหม่มี 142,896 คน ข้าราชการครูในสังกัดเดิมคือ กระทรวงศึกษาธิการ 37,507 คน ข้าราชการในมหาวิทยาลัยอีก 10,894 คน รวมเป็น 191,297 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.74 ของข้าราชการประจำทั้งหมด ฝ่ายป้องกันประเทศและรักษาความสงบ แม้ว่าจะมีจำนวนอัตราากำลังเพิ่มขึ้นแต่เมื่อเทียบสัดส่วนกับการขยายตัวของประเภทอื่น กลับปรากฏว่า มีอัตราเพิ่มที่ต่ำกว่าหน่วยงานที่มีอัตราการเพิ่มสูงคือ สำนักนายกรัฐมนตรีมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 10.89 ต่อปี รองลงไปก็ เป็นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม และกระทรวงสาธารณสุข ในอัตรา

ร้อยละ 7.92 6.19 และ 6.12 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 นี้จัดได้มีการขยายตัวของการจ้างงานในภาครัฐบาล โดยเฉพาะในส่วนของข้าราชการประจำ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว คือ มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 6.05 ต่อปี (ไม่ได้นับรวมข้าราชการทหาร) ตามตัวเลขในตารางที่ 15

ตารางที่ 15 แสดงจำนวนข้าราชการประจำในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2

ปี	จำนวนข้าราชการประจำ	อัตราการเพิ่มต่อปี	อัตราเพิ่มเฉลี่ยต่อปี
2510	339,597	5.760	
2511	362,597	6.878	
2512	380,464	4.927	6.05
2513	393,519	3.430	
2514	429,999	9.270	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ซึ่งดำเนินการระหว่างปี 2515-2519 ภายใต้นโยบายที่มุ่งเน้นการพัฒนากำลังคน เมื่อเสร็จสิ้นแผนในปี 2519 ปรากฏว่าในการรัฐบาลอัตราที่จะจ้างงานได้ 1,473,882 คน เป็นข้าราชการประจำ 788,118 คน พนักงานรัฐวิสาหกิจ 154,462 คน ลูกจ้างประจำ 144,302 คน และลูกจ้างชั่วคราว 387,000 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี 2514 ถึง 472,138 คน หรือประมาณร้อยละ 47.13 คิดเป็นอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 9.43 ต่อปี แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมีอัตราการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นค่อนข้างสูง แต่เมื่อเทียบกับ การขยายตัวของภาคเอกชน ปรากฏว่าสัดส่วนกลับลดลงน้อย คือมีสัดส่วนร้อยละ 38.79 ทั้งนี้เนื่องจากการจ้างงานในภาคเอกชนได้เพิ่มขยายตัวเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2515 จนถึงปี 2517 และลดลงในช่วงปลายของแผนพัฒนา ฉบับนี้ ตามตัวเลขในตารางที่ 16

ตารางที่ 16 เปรียบเทียบจำนวนการจ้างงานในภาครัฐบาลและภาค เอกชน

ปี	จำนวนคนในภาครัฐบาล (ไม่นับรวมข้าราชการทหาร)	จำนวนลูกจ้างในภาค เอกชน	จำนวนรวม
2515	887,257	2,268,340	3,155,597
2516	955,642	2,652,655	3,608,297
2517	1,064,325	2,824,670	3,888,995
2518	1,167,761	1,888,430	3,056,191
2519	1,269,882	2,325,530	3,585,334

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ในปี 2518 จำนวนการจ้างงานในภาคเอกชนลดลงเกือบ 1 ล้านคน ในขณะที่ภาค รัฐบาลมีอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นค่อนข้างสม่ำเสมอ ในจำนวนนี้ข้าราชการฝ่ายป้องกันประเทศ มีอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 คือ มีถึง 204,000 คนมากกว่า เมื่อ 5 ปีที่แล้วถึง 49,000 คน ข้าราชการตำรวจ 106,846 คน ทั้ง 2 ประเภทเมื่อรวมกัน แล้วมีสัดส่วนร้อยละ 39.44 ของข้าราชการประจำทั้งหมด ในด้านการศึกษา มีข้าราชการครูทั้ง 2 สังกัดรวมกัน 269,224 คน และข้าราชการมหาวิทยาลัย 20,675 คน รวมเป็นกำลังคนในด้านการ ศึกษา 289,899 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 36.78 เพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ร้อย ละ 4.08 ส่วนข้าราชการพลเรือนประเภทสามัญ (ในระบบของ ก.พ.) ถึงแม้ว่าจะมีถึง 135,346 คน แต่ก็เพิ่มขึ้นเพียง 35,750 คน คิดเป็นอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 5.28 ค่อนข้างน้อยกว่า ช่วงแผนที่แล้วเล็กน้อยแต่ก็ยังน้อยกว่าอัตราการเพิ่มเฉลี่ยของข้าราชการประจำทั้งหมดซึ่งมีร้อยละ 6.09 การจ้างงานทางด้านรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 จำนวน 23,750 คน คิด เป็นอัตราการเพิ่มร้อยละ 18.16 ซึ่งเป็นการเพิ่มขึ้นในหน่วยงานบางประเภท เนื่องจากในช่วง แผนพัฒนา นี้จำนวนรัฐวิสาหกิจได้ลดลง เหลือเพียง 80 หน่วยงาน โดยหน่วยงานที่ยกเลิกส่วน ใหญ่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทการพาณิชย์ และอุตสาหกรรม ส่วนหน่วยงานที่ได้รับการขยายขนาดของ องค์การใหญ่ขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ อย่างไรก็ตาม การจ้าง งานในภาครัฐบาลในช่วงปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ได้เพิ่มขึ้นจากช่วงที่แล้วถึง 472,138 คน คิดเป็นร้อยละ 47.13

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ระหว่างปี 2520-2524 เป็นช่วงที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เข้าบริหารประเทศโดยการรัฐประหารยึดอำนาจจากคณะรัฐบาลพลเรือน ซึ่งในขณะนั้นดำเนินนโยบายอนุรักษ์นิยมและปราบปรามผู้ที่มีความคิดทางการเมืองต่อต้านรัฐบาล ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลหลายเรื่อง เช่น การปรับปรุงกิจการตำรวจ การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับโดยเฉพาะ เป็นต้น เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ในปี 2524 ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้เพิ่มขึ้นเป็น 14 กระทรวง แยกได้เป็น 131 กรม (ไม่ได้รวมหน่วยงานในกระทรวงกลาโหม) มีข้าราชการประจำ 1,115,189 คน พนักงานรัฐวิสาหกิจ 224,876 คน ลูกจ้างประจำ 220,295 คน และลูกจ้างชั่วคราว 473,000 คน รวมแล้วภาครัฐบาลมีความสามารถรองรับการจ้างงานได้ถึง 2,033,060 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 34.25 ของการจ้างงานทั้งหมด ในช่วงแผนพัฒนาฯ นี้มีอัตราการเพิ่มขึ้นของข้าราชการประจำสูงที่สุด คือมีถึงร้อยละ 8.30 ต่อปี โดยเฉพาะในปี 2521 มีอัตราการเพิ่มมากที่สุดคือ มีถึงร้อยละ 16.52 ในส่วนของข้าราชการประจำปีสัดส่วนของประเภทต่างๆ ในปี 2524 ได้เปลี่ยนแปลงกล่าวคือมีอัตรากำลังในระบบการศึกษามากเป็นลำดับที่หนึ่ง 476,533 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.73 ของข้าราชการประจำทั้งหมด (ไม่ได้รวมอัตรากำลังครูในสังกัดกรุงเทพมหานครอีกประมาณ 20,000 คน) มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 12.88 ต่อปี ในขณะที่ข้าราชการทหารมีประมาณ 216,000 คน และข้าราชการตำรวจ 141,630 คน ทั้งสองประเภทนี้เมื่อรวมกันแล้วคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.07 สำหรับข้าราชการพลเรือน (ในระบบของ ก.พ.) จำนวน 250,656 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 22.48 เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข 70,465 คน มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 18.36 ต่อปี กระทรวงมหาดไทย 58,571 คน อัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 7.32 ต่อปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 47,881 คน อัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 8.67 ต่อปี จากการสำรวจของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในปี 2524 พบว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) ในสังกัดกระทรวงต่างๆ 192,617 คน เป็นกำลังคนในราชการบริหารส่วนกลางถึง 99,606 คน คิดเป็นร้อยละ 51.71 เป็นกำลังคนในราชการบริหารส่วนภูมิภาค 93,011 คน คิดเป็นร้อยละ 48.28 กระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานที่นับได้ว่ามีกระจายกำลังคนไปอยู่ในส่วนภูมิภาคมากที่สุดคือ ร้อยละ 69.66 ลำดับถัดไปก็เป็นกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการ (ไม่นับรวมข้าราชการครูในสังกัด ก.ค.) คือ 62.34 และ 34.64 ตามลำดับ ในขณะที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีเพียงร้อยละ 34.01 เท่านั้น รายละเอียดดังตามตัวเลขในตารางที่ 17

อัตราข้าราชการพลเรือนจำนวนนี้ ถ้าหากจำแนกตามกลุ่มสายงานที่ ก.พ. กำหนดไว้ พบว่ามีถึงร้อยละ 25.84 หรือประมาณ 1 ใน 4 อยู่ในสายงานการบริหารและตุลาการ สถิติการศึกษา การทูตและการต่างประเทศ อยู่ในสายงานการแพทย์ การพยาบาล และการสาธารณสุข

ร้อยละ 25.59 สายงานการคลัง เศรษฐกิจการพาณิชย์และอุตสาหกรรมร้อยละ 16.28 ในขณะที่สายงานเกษตรกรรมและวิทยาศาสตร์มีเพียงร้อยละ 9.84 และ 1.22 ตามลำดับ นอกจากนี้สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.) และพนักงานเทศบาล (ก.ท.) ปรากฏว่าข้าราชการ ก.ท.ม.มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 6.93 ต่อปี ในขณะที่ข้าราชการ ก.จ. และ ก.ท. มีทั้งการเพิ่ม และการลดอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ข้าราชการ ก.จ. ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 11.18 ต่อปี แต่ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ปรากฏว่า หลังจากปี 2522 ซึ่งมี 7,179 คน ลดลงเหลือ 4,360 คน ในปี 2524 และพนักงานเทศบาล ซึ่งเคยมีจำนวนมากในช่วงต้นของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะในปี 2515 นั้นมีถึง 21,512 คน กลับลดลงเรื่อยๆ ในช่วงปลายแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เหลือเพียง 8,110 คน ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้น จำนวนหน่วยงานได้ลดลงเหลือเพียง 67 หน่วยงาน แต่จำนวนพนักงานได้เพิ่มขึ้นจากเมื่อ 5 ปีที่แล้วอีก 70,414 คน ซึ่งอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างสูงคือมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 9.1 ต่อปี ลูกจ้างประจำซึ่งมีสภาพการจ้างคล้ายคลึงกับข้าราชการมากยิ่งขึ้นคงมีอัตราการเพิ่มสูงขึ้นคือ มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 13.29 ต่อปี จำนวนดังกล่าวสังกัดอยู่ในกระทรวงเกษตร 62,417 คน กระทรวงศึกษาธิการ 38,179 คน กระทรวงสาธารณสุข 34,499 คน กระทรวงกลาโหม 28,756 คน และเป็นที่น่าสนใจก็คือ ในปี 2521 นั้น มีอัตราการเพิ่มของลูกจ้างชั่วคราวที่ผิดปกติมากเช่นเดียวกับการเพิ่มขึ้นของข้าราชการประจำ ดังตัวเลขในตารางที่ 18



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 17 กำลังประเภทรายการ ก.พ. ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
จำแนกตามกระทรวง

ส่วนราชการ	กำลังคนรวม		กำลังคนในราชการบริหารส่วนกลาง		กำลังคนในราชการบริหารส่วนภูมิภาค	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
รวม	192,617	100.00	99,606	51.57	93,011	48.29
สำนักนายกรัฐมนตรี	6,848	3.65	6,811	99.46	37	0.54
กระทรวงการคลัง	17,164	8.91	8,795	51.24	8,398	48.76
กระทรวงการต่างประเทศ	1,023	0.53	1,023	100.00	-	-
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	35,444	18.40	23,390	65.99	12,054	34.10
กระทรวงคมนาคม	9,613	4.99	8,790	91.44	823	8.56
กระทรวงพาณิชย์	2,995	1.55	2,517	84.04	478	15.96
กระทรวงมหาดไทย	48,248	25.05	18,172	37.66	30,076	62.34
กระทรวงยุติธรรม	2,899	1.05	2,844	98.10	55	1.90
กระทรวงศึกษาธิการ	7,959	4.13	5,202	65.36	2,757	34.64
กระทรวงวิทยาศาสตร์	1,552	0.81	1,552	100.00	-	-
กระทรวงสาธารณสุข	54,194	28.14	16,441	30.34	37,753	69.66
กระทรวงอุตสาหกรรม	3,057	1.59	2,448	80.18	609	19.92
ทบวงการ เมืองอิสระ	1,621	0.84	1,621	100.00	-	-

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ตารางที่ 18 จำนวนลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราวในภาครัฐบาล

ปี	จำนวนลูกจ้างประจำ	จำนวนลูกจ้างชั่วคราว
2520	173,220	410,000
2521	191,206	490,000
2522	196,997	463,000
2523	211,279	404,000
2524	220,295	473,000

ที่มา : กรมบัญชีกลางและสำนักงานประมาณ

สำหรับรายละเอียดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างชั่วคราวติดตาม และค้นหาได้ยาก เนื่องจากเงื่อนไขการจ้างและสภาพการจ้างขึ้นอยู่กับหน่วยงานย่อย อย่างไรก็ตามการจ้างงานในภาครัฐบาลเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ในปี 2524 นั้น ปรากฏว่ามีจำนวนเพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 559,478 คน หรือร้อยละ 37.96 คิดเป็นอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 7.59 ต่อปี

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มุ่งเน้นการพัฒนาชนบทในเขตพื้นที่ยากจน ขณะเดียวกันก็มีมาตรการเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ในปี 2526 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้ ปรากฏว่า ในภาครัฐบาลสามารถรองรับข้าราชการประจำ 1,193,567 คน พนักงานรัฐวิสาหกิจ 244,467 คน ลูกจ้างประจำ 235,425 คน ซึ่งลูกจ้างชั่วคราว 525,000 คน รวมการจ้างงานในภาครัฐบาล 2,198,459 คน ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 23.83 ของการจ้างงานทั้งประเทศ กำลังคนทางด้านการศึกษามากเป็นอันดับหนึ่งคือ 518,362 คน ทางด้านการป้องกันประเทศ 235,000 และตำรวจ 151,751 คน ถึงแม้จะเพิ่มขึ้นแต่กำลังคนทั้ง 2 ด้านยังคงรักษาสัดส่วนคงเดิม ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) 261,520 คน ข้าราชการตุลาการ 1,212 คน ข้าราชการอัยการ 1,224 คน ข้าราชการรัฐสภา 451 คน ข้าราชการการเมือง 215 คน ข้าราชการในระบอบงานปกครองท้องถิ่น 14,671 คน และข้าราชการของกรุงเทพมหานคร 25,705 คน ในด้านรัฐวิสาหกิจนั้นได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดระบบการบริหาร และประเภทของรัฐวิสาหกิจ เป็น 5 ประเภทคือ

1. ประเภทหารายได้ให้รัฐ มี 2 หน่วยงาน
2. ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มี 16 หน่วยงาน แบ่งเป็นสาธารณูปโภค 5 หน่วยงาน สาธารณูปการ 11 หน่วยงาน
3. ประเภทที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษของรัฐมี 36 หน่วยงาน แบ่งเป็นสถาบันการเงิน 6 หน่วยงาน อนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ 4 หน่วยงาน เกษตรกรรมและพาณิชย์กรรม 21 หน่วยงาน ส่งเสริม 6 หน่วยงาน
4. ประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เสริมสร้างความมั่นคง 6 องค์การ
5. ประเภทอื่นๆ 7 หน่วยงาน

ในจำนวนประเภทของรัฐวิสาหกิจนี้ ประเภทที่ 2 เป็นประเภทที่มีการจัดจ้างงานที่สูงที่สุดคือ มีถึง 163,377 คน โดยมีการรถไฟ 29,586 คน มาเป็นอันดับที่ 1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิต 27,584 คน และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 22,544 คน มาเป็นที่สองและสามตามลำดับ ตามตัวเลขในตารางที่ 19

ตารางที่ 19 จำนวนพนักงานรัฐวิสาหกิจในปี พ.ศ. 2525

ประเภทของรัฐวิสาหกิจ	จำนวนบุคลากร
1. ประเภทที่หารายได้ให้รัฐ	9,299
2. ประเภทสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ	163,377
3. ประเภทที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการตามนโยบายพิเศษ	60,229
4. ประเภทที่ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เสริมสร้างความมั่นคง	6,020
5. ประเภทอื่นๆ	5,542

ที่มา : กรมบัญชีกลาง

การจ้างงานภาคบริหารรัฐกิจและการป้องกันประเทศ หรือการจ้างงานในภาครัฐบาลในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีความต้องการกำลังคนถึง 2,306,662 คน แต่เป็นการจ้างงานไม่เต็มปี ซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวประมาณ 602,045 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26.10 ลูกจ้างประจำซึ่งมีอยู่ในทุกประเภทของข้าราชการ 241,915 คน เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ 247,341 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 10.72 ที่เหลือเป็นข้าราชการประจำทั้งหมด

1,215,361 คน เป็นกำลังคนทางด้านกำบังประเทศและการรักษาความสงบคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 31.91 ทางด้านการศึกษาคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.69 สำหรับข้าราชการพลเรือนประเภทสามัญในสังกัดกระทรวงต่างๆ กล่าวได้ว่า กระทรวงสาธารณสุขมีกำลังคนมากเป็นลำดับหนึ่ง คือมีถึง 81,901 อัตรา รองลงไปก็เป็นกระทรวงมหาดไทย 59,626 อัตรา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 52,661 อัตรา หน่วยงานที่ได้รับอัตราการเพิ่มมากที่สุดในช่วง 3 ปีนี้คือ กระทรวงการต่างประเทศ ได้รับเพิ่มถึงร้อยละ 101.08 กระทรวงอุตสาหกรรม ร้อยละ 75.43 ทบวงการเมืองอัสระ ซึ่งประกอบด้วยสำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ ราชบัณฑิตสถานและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพิ่มขึ้นร้อยละ 74.09 และกระทรวงคมนาคมร้อยละ 73.28 รายละเอียดดังตัวเลขในตารางที่ 20

2.1.8 การจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาการไฟฟ้าและการประปา

การไฟฟ้าและการประปา เป็นกิจการสาธารณูปโภคที่รัฐบาลไทยถือ เป็นกิจการที่มีความจำเป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชนและการพัฒนาประเทศ และมีความเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ การดำเนินกิจการจึงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลในรูปของรัฐวิสาหกิจ

1. รัฐวิสาหกิจทางการไฟฟ้า มี 3 หน่วยงานคือ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต การไฟฟ้านครหลวง และการไฟฟ้าภูมิภาค

1.1 การไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคด้านพลังงาน รับผิดชอบในการผลิตพลังงานไฟฟ้า ที่จัดตั้งขึ้นในปี 2512 โดยการรวมเอากิจการของ 3 หน่วยงานเข้าด้วยกันคือ

1. การไฟฟ้ายันฮีซึ่งก่อตั้งในปี 2500 เพื่อทำการก่อสร้างเขื่อนและโรงไฟฟ้าพลังน้ำที่จังหวัดตาก ทางภาคเหนือของประเทศไทยสร้างเสร็จในปี 2507

2. การลิกไนท์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2503 เพื่อทำหน้าที่ผลิตและจำหน่ายลิกไนท์ วัตถุประสงค์จากลิกไนท์และพลังงานไฟฟ้าจากลิกไนท์

ตารางที่ 20 จำนวนอัตรากำลังของข้าราชการประจำในระบบ ก.พ. จำแนกตามกระทรวง

หน่วยงาน	อัตรากำลังข้าราชการในระบบ ก.พ.		อัตรากำลังเพิ่ม	
	2524	2527	จำนวน	ร้อยละ
สำนักนายกรัฐมนตรี	6,848	9,960	3,122	45.59
กระทรวงการคลัง	17,164	20,866	3,702	21.57
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	35,444	52,661	17,217	48.58
กระทรวงคมนาคม	9,613	16,328	6,715	73.28
กระทรวงการต่างประเทศ	1,023	2,057	1,034	101.08
กระทรวงพาณิชย์	2,995	4,362	1,367	45.64
กระทรวงมหาดไทย	48,248	59,626	11,378	23.58
กระทรวงวิทยาศาสตร์	1,552	2,257	705	45.43
กระทรวงศึกษาธิการ	7,959	12,961	5,002	62.85
กระทรวงสาธารณสุข	54,194	81,901	27,707	51.13
กระทรวงอุตสาหกรรม	3,057	5,363	2,306	75.43
กระทรวงยุติธรรม	2,899	4,609	1,710	60.02
ทบวงการ เมืองอิสระ	1,621	2,822	1,201	74.09

ที่มา : กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3. การไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2505 เพื่อทำหน้าที่ผลิต จัดให้ได้มาและจำหน่าย ซึ่งพลังงานไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยในการนี้ได้สร้าง เขื่อนและโรงไฟฟ้าพลังน้ำ ที่จังหวัดขอนแก่น ในปี 2506 สร้างเสร็จในปี 2509

เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิต เป็นหน่วยงานที่เกิดจากการรวมตัวกัน ทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคลากรอยู่กันอย่างกระจัดกระจาย ไม่มีหน่วยงานใดรวบรวมไว้อย่างชัดเจน ในปี 2512 ซึ่งเป็นปีที่ 3 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 2 อันเป็นปีแรกของการเกิดการไฟฟ้าฝ่ายผลิตปรากฏว่ามีพนักงานทั้งสิ้น 6,324 คน เป็นพนักงานประจำ 3,368 คน ลูกจ้างประจำ 1,763 คน ลูกจ้างชั่วคราว 1,193 คน ในปี 2514 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดของแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ปรากฏว่ามีพนักงานทั้งสิ้น 9,753 คน เป็นพนักงานประจำ 4,070 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 41.73 ของบุคลากรทั้งหมด ลูกจ้างประจำ 1,535 คน และลูกจ้างชั่วคราว 4,148 คนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 42.56 ของบุคลากรทั้งหมด มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 24.22 ต่อปี ซึ่งถือว่ามึระดับการขยายตัวสูงมากในปี 2519 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ทางกรการไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ออนลูกจ้างประจำทั้งหมด จำนวน 2,470 คน เข้าเป็นพนักงานประจำทำให้ในปีนั้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีพนักงานประจำ 10,002 คน มีลูกจ้างชั่วคราว 4,300 คน รวมเป็น 14,302 คน มีอัตราการเพิ่มโอนเฉลี่ยร้อยละ 8.03 ต่อปี

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 เมื่อเสร็จสิ้นแผนในปี 2524 จำนวนพนักงานและลูกจ้างของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีถึง 23,233 คน เป็นพนักงาน 16,282 คนหรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 70.08 ของบุคลากรทั้งหมด มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 10.30 ต่อปี ในปี 2527 ซึ่งเป็นปีที่ 3 ของแผน 5 ปรากฏว่ามีบุคลากรทั้งหมด 34,384 คน เป็นพนักงานประจำ 26,887 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 78.20 ลูกจ้างชั่วคราว 7,500 คน ตามตัวเลขในตารางที่ 21

1.2 การไฟฟ้านครหลวง กิจการไฟฟ้าในกรุงเทพฯ ได้เริ่มดำเนินการในปี 2443 โดยบริษัทไฟฟ้ายามจำกัด ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็น บริษัทไทยคอร์ปอเรชั่น จำกัด โดยได้สัมปทานจากรัฐบาลมีกำหนด 50 ปี เมื่อสัมปทานสิ้นสุดลง รัฐบาลได้จัดตั้งการไฟฟ้ากรุงเทพขึ้นเพื่อผลิตไฟฟ้าขายในพื้นที่เดิม หลังจากที่รัฐบาลได้ก่อตั้งการไฟฟ้ายันฮีเพื่อผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำขึ้น รัฐบาลได้รวมเอาการไฟฟ้ากรุงเทพกับกองไฟฟ้าสามเสน เป็นการไฟฟ้านครหลวงในปี 2501 เพื่อรับผิดชอบในการจัดจำหน่ายไฟฟ้าในเขตพื้นที่ 4 จังหวัด คือ พระนคร ธนบุรี นนทบุรี

และสมุทรปราการ

ในการจ้างงานของการไฟฟ้านครหลวง ในช่วงแรกของการก่อตั้งการไฟฟ้านครหลวง ในปี 2502 ปรากฏว่ามีพนักงานและลูกจ้างประจำทั้งหมด 2,941 คน และเมื่อมีการโอนกิจการ เพื่อแบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจนในปี 2504 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 การไฟฟ้า นครหลวงมีบุคลากรทั้งหมด 4,578 คน และเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ในปี 2509 ปรากฏ ว่าจำนวนพนักงานและลูกจ้างมีเพียง 4,763 คน แต่ทว่าในปี 2505 นั้นมีจำนวนมากกว่าคือ 4,926 คน แสดงว่าได้มีการปรับอัตรากำลังคนในช่วงแผนนี้มีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 0.86 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ซึ่งเป็นระยะที่อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจขึ้นสูง ปรากฏ ว่ามีการรับสมัครคนเข้าทำงานในการไฟฟ้านครหลวงเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.29 ต่อปี ซึ่งในปี 2514 มีพนักงานและลูกจ้างประจำทั้งหมด 6,334 คน ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 ซึ่งเป็นแผนพัฒนา ที่รัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายในเรื่องที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยเฉพาะกิจการที่จำเป็น ช่วงแผนพัฒนา ฉบับนี้ การไฟฟ้านครหลวงได้ขยายตัวมากขึ้น เมื่อสิ้นสุด แผนพัฒนา ในปี 2519 ปรากฏว่ามีพนักงานและลูกจ้างทั้งหมด 8,666 คน ซึ่งมากกว่าในแผน พัฒนา ฉบับที่ 2 ถึง 2,332 คน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 36.81 คิดเป็นอัตราการเพิ่มเฉลี่ย ร้อยละ 6.65 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ซึ่งอยู่ในระหว่างปี 2520-2524 การ ไฟฟ้านครหลวงกลับมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยต่อปีลดลงคือ มีร้อยละ 2.99 และในช่วงต้นของแผน พัฒนา ฉบับที่ 5 ระหว่างปี 2525-2527 ปรากฏว่าเป็นช่วงที่อัตราการเพิ่มกำลังคนน้อยที่สุดคือ มีเพียงร้อยละ 0.88 เท่านั้น รายละเอียดดังตัวเลขในตารางที่ 22

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 21 จำนวนอัตรากำลังคนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

ปี	พนักงานประจำ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	รวม	อัตราเพิ่มต่อปี(%)
2512	3,368	1,763	1,193	6,324	-
2513	3,480	1,435	3,131	8,046	27.22
2514	4,070	1,535	4,148	9,753	21.22
2515	4,672	1,792	3,963	10,427	6.91
2516	5,120	1,791	4,731	11,642	11.65
2517	5,655	2,146	3,965	11,766	1.06
2518	6,447	2,470	3,780	12,697	7.91
2519	10,002	-	4,300	14,302	12.64
2520	11,090	-	4,436	15,526	8.56
2521	12,158	-	3,772	15,930	2.60
2522	12,964	-	4,337	17,301	8.60
2523	14,386	-	5,930	20,316	17.42
2524	16,282	-	6,951	23,233	14.36
2525	18,534	-	8,235	26,769	15.22
2526	20,713	-	9,364	30,077	12.35
2527	26,887	-	7,500	34,384	14.32

ที่มา : การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 22 จำนวนอัตรากำลังคนของการไฟฟ้านครหลวง ปี 2502-2527

ปี	พนักงานประจำ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	รวม	อัตราเพิ่มต่อปี
2502	2,941	-	-	2,941	-
2503	3,734	-	-	3,734	26.96
2504	4,578	-	-	4,578	22.60
2505	4,926	-	-	4,926	7.60
2506	4,814	-	-	4,814	-2.27
2507	4,603	75	-	4,678	-2.82
2508	4,607	121	-	4,728	1.06
2509	4,709	54	-	4,763	0.74
2510	4,630	47	-	4,677	-1.80
2511	4,685	79	-	4,764	-1.86
2512	5,006	118	-	5,124	7.55
2513	5,824	145	-	5,969	16.49
2514	6,194	140	-	6,334	6.11
2515	7,027	-	279	7,306	15.36
2516	7,838	-	317	8,155	11.62
2517	8,237	-	318	8,555	4.90
2518	8,376	-	8	8,384	-1.99
2519	8,666	-	1	8,667	3.38
2520	8,836	-	-	8,836	1.95
2521	9,024	-	-	9,024	2.13
2522	9,312	-	-	9,312	3.19
2523	9,677	-	-	9,677	3.92
2524	10,045	-	-	10,045	3.80
2525	10,211	-	-	10,211	1.65
2526	10,264	-	-	10,264	0.52
2527	10,314	-	-	10,314	0.49

ที่มา : การไฟฟ้านครหลวง

1.3 การไฟฟ้าภูมิภาค เป็นหน่วยงานที่ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2497 โดยมีหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมในระดับจังหวัด 6 แห่ง ระดับอำเภอ 98 แห่ง ระดับตำบล 4 แห่ง ระดับเทศบาล 67 แห่ง และการไฟฟ้าของกรมโยธาเทศบาลอีก 5 แห่ง ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินงานสามารถขยายกิจการออกไปกว้างขวางขึ้น รัฐบาลจึงได้มีการออก พ.ร.บ. จัดตั้งการไฟฟ้าภูมิภาคขึ้นในปี 2503

การจ้างงานในรัฐวิสาหกิจนี้สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลได้ตั้งแต่ปี 2512 มีพนักงานทั้งหมด 5,272 คน ในปี 2514 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 การไฟฟ้าภูมิภาคมีพนักงานทั้งหมด 6,057 คน เป็นพนักงานประจำ 5,207 คน ลูกจ้างประจำ 680 คน ลูกจ้างชั่วคราว 170 คน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ซึ่งเป็นระบบที่มีการปรับปรุงรัฐวิสาหกิจ ปรากฏว่าการรับบุคคลเข้าทำงานยังคงมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 6.08 ต่อปี ในปี 2519 มีพนักงานทั้งหมด 8,137 คน เป็นพนักงานประจำ 8,021 คน ลูกจ้างประจำ 7 คน ลูกจ้างชั่วคราว 4 คน ถือได้ว่าการไฟฟ้าภูมิภาคเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีการรับบุคคลเข้าทำงานสูงที่สุดองค์กรหนึ่ง คือมีอัตราการเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 14.88 ต่อปี ทำให้ในปี 2524 มีพนักงานทั้งหมดถึง 16,262 คน เพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ถึง 8,125 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 99.85 หรือ 1 เท่าตัว ในช่วงกลางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 คือปี 2526 ยังคงมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็น 19,605 คน ตามตัวเลขในตารางที่ 23

2. รัฐวิสาหกิจทางด้านการประปามี 2 หน่วยงานคือ การประปานครหลวงและการประปาภูมิภาค

2.1 การประปานครหลวง เป็นรัฐวิสาหกิจสาธารณูปโภคที่ผลิตน้ำประปาจัดตั้งขึ้นปี 2510 โดยรวมกิจการของการประปาเทศบาล 4 แห่งเข้าด้วยกันคือ

1. การประปากรุงเทพฯ ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2475
2. การประปาธนบุรี จัดตั้งขึ้นในปี 2496
3. การประปาสมุทรปราการ ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2479 และ
4. การประปานครบุรี ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2503

ตารางที่ 23 จำนวนอัตรากำลังคนของการไฟฟ้าภูมิภาค ปี 2516-2526

ปี	พนักงานประจำ	ลูกจ้างประจำ	ลูกจ้างชั่วคราว	รวม	อัตราเพิ่มต่อปี
2512	4,380	800	92	5,272	-
2513	4,776	872	59	5,707	8.25
2514	5,027	680	170	6,057	6.13
2515	5,928	399	100	6,427	6.11
2516	6,446	345	380	6,908	7.48
2517	7,160	145	168	7,343	6.29
2518	7,366	136	109	7,611	3.65
2519	8,021	7	109	8,137	6.91
2520	8,876	7	90	8,973	10.27
2521	10,587	7	26	10,620	18.36
2522	12,274	-	-	12,274	15.57
2523	14,310	-	-	14,310	16.59
2524	16,262	-	-	16,262	13.64
2525	18,188	-	-	18,188	11.84
2526	19,605	-	-	19,605	7.79

ที่มา : การไฟฟ้าภูมิภาค

เมื่อรวมกิจการทั้ง 4 เข้าด้วยกัน การประปาครบวงจรมีบุคลากรทั้งหมด 2,517 คน ในปี 2514 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 มีจำนวนพนักงานทั้งหมด 4,095 คน มีอัตราเพิ่มเฉลี่ยร้อยละ 15.67 ต่อปี จัดว่าในช่วงนี้มีการขยายตัวเพื่อรับพนักงานค่อนข้างสูงมาก ในปี 2519 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 1,465 คน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 35.77 เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ในปี 2524 ปรากฏว่ามีพนักงานทั้งหมดจำนวน 6,366 คน เป็นช่วงที่อัตรากำลังเพิ่มลดลงจากเดิมมากคือ เพิ่มขึ้นร้อยละ 2.89 ต่อปี และในปี 2526 มีพนักงานทั้งหมด 6,830 คน

2.2 การประปาภูมิภาค เป็นรัฐวิสาหกิจที่เกิดจากการรวมหน่วยงานการประปาของทางราชการ 2 แห่งเข้าด้วยกันคือ

1. ประชาที่อยู๋ในเขตหัวเมือง และสุขาภิบาลของกรมโยธาธิการ
ซึ่งมีอยู่ 185 แห่งเข้ากัับ

2. การประปาขนาดเล็กในระดับหมู่บ้าน 550 แห่งของกรมอนามัย
ในปี 2522 มีพนักงานทั้งหมด 5,293 คน เป็นหน่วยงานที่ไม่เคยรับพนักงานภายนอกเข้ามา
หลังจากที่จัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ ในทางตรงข้ามจำนวนพนักงานกลับลดลงทุกปีในปี 2526 จำนวน
พนักงานทั้งหมดมี 5,155 คน ตามตัวเลขในตารางที่ 24

ตารางที่ 24 จำนวนอัตราค่าสังคนของการประปาส่วนภูมิภาค ปี 2522-2527

ปี	จำนวนพนักงาน	จำนวนที่ลดลง
2522	5,293	-
2523	5,260	32
2524	5,250	11
2525	5,159	91
2526	5,155	4
2527	5,130	25

ที่มา : การประปาภูมิภาค

2.1.9 การจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาคมนาคมและการขนส่ง

ภาพรวม

การเสนอกาว่าการจ้างงานในสาขาคมนาคมและขนส่ง นำข้อมูลมาจากรายงานผล
การสำรวจแรงงานที่ราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็น
การสำรวจจากครัวเรือนทั้งในเขตและนอกเทศบาล (ดูตารางที่ จ.1.1-1.5) เสนอภาพรวม
ของการจ้างงานในสาขาดังกล่าวปรากฏว่า ก่อนมีแผนพัฒนาฯ คือปี 2503 มีจำนวนคนทำงาน
ทั้งหมด 132,569 คน เพิ่มเป็น 268,399 คน ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (ปี 2514),
326,640 คน ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (ปี 2519), 393,000 คน ในปลายแผนพัฒนาฯ
ฉบับที่ 4 (ปี 2524) และในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 แสนคน ในปี
2525 และสูงถึงเกือบ 6 แสนคน ในปี 2527 ตามตัวเลขในตารางที่ 25

ตารางที่ 25 จำนวนคนทำงานในสาขาคมนาคมและขนส่ง (รวมคลังสินค้า) ปี 2503-2527

	2503	2513	2514	2519	2524	2525	2527
จำนวนคนทำงานทั้งหมด (คน)	132,569	268,399	213,340	326,640	393,000	501,000	584,200

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร ฉบับต่างๆ

ในปี 2503 คนทำงานในสาขานี้ที่เป็นลูกจ้างเอกชน มีสูงเป็นอันดับหนึ่ง มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 50 ของการจ้างงานทั้งหมดในสาขาคมนาคมและขนส่ง ขณะที่ เป็นลูกจ้างรัฐบาล (รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ) ร้อยละ 3.8 เท่านั้น นอกจากนี้ เป็นคนที่ช่วยธุรกิจของครอบครัวร้อยละ 5.6 และนายจ้างร้อยละ 1.2 ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (ปี 2514) สัดส่วนของลูกจ้างเอกชนลดลงอย่างมาก เหลือเพียงเกือบ 1 ใน 3 ส่วนลูกจ้างรัฐบาลเพิ่มเป็นร้อยละ 17.5 ผู้ทำงานส่วนตัวเพิ่มเป็นร้อยละ 45.8 ในปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (ปี 2519) สัดส่วนของลูกจ้างเอกชนลดลงเหลือเพียงเกิน 1 ใน 3 เพียงเล็กน้อย ส่วนลูกจ้างรัฐบาลคงที่ ผู้ทำงานส่วนตัวเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก (ร้อยละ 56.2) ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 สัดส่วนของผู้ทำงานทั้ง 3 ด้านคือ ลูกจ้างรัฐบาล ลูกจ้างเอกชน และผู้ทำงานส่วนตัวค่อนข้างคงตัว กล่าวคือประมาณ 1 ใน 5 ทำงานเป็นลูกจ้างรัฐบาล เกือบร้อยละ 30 ทำงานเป็นลูกจ้างเอกชนและประมาณครึ่งหนึ่งทำงานส่วนตัว และช่วยธุรกิจของครอบครัวรวมกัน ตามตัวเลขในตารางที่ 26

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 26 สัดส่วนของสถานภาพทำงานของการจ้างงานในสาขาคมนาคม และขนส่ง (รวมคลังสินค้า)

(ร้อยละ)

	2503	2513	2514	2519	2524	2525	2527
นายจ้าง	1.2	0.7	2.0	0.6	1.5	1.4	0.7
ลูกจ้างรัฐบาล	3.8	33.5	17.5	17.4	20.8	20.4	19.9
ลูกจ้างเอกชน	50.0	20.2	32.8	23.2	28.8	26.7	28.8
ทำงานส่วนตัว	-	-	45.8	56.2	-	-	-
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	5.6	1.7	1.6	2.6	3.3	6.0	3.4
ไม่ทราบสถานภาพ	-	1.0	-	-	-	-	-
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร ฉบับต่าง ๆ
รัฐวิสาหกิจ

สำหรับการจ้างงานในสาขาคมนาคมและการขนส่งในภาครัฐบาล รัฐวิสาหกิจนับว่ามีบทบาทสำคัญค่อนข้างเด่นชัด สัดส่วนการจ้างงานมีสูงถึงประมาณ 1 ใน 5 ของการจ้างงานทั้งหมดในสาขาดังกล่าว การเสนอภาวะการจ้างงานในสาขาคมนาคมและขนส่งมีรวม 19 แห่ง (ดูตาราง จ.2-2.6) ในจำนวนนี้มี 14 แห่ง ที่ก่อตั้งขึ้นมาก่อนระยะที่เริ่มมีแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ส่วนอีก 5 แห่งได้ก่อตั้งขึ้นในช่วงที่มีแผนพัฒนา แล้ว ซึ่งจะเห็นได้จากตารางที่ 27

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 27 จำนวนรัฐวิสาหกิจประเภทกิจการโทรคมนาคมและขนส่ง

ก่อนมีแผนพัฒนา	แผน 1	แผน 2	แผน 3	แผน 4	แผน 5	รวม
จำนวน (ก่อนปี 2504)	(2504-09)	(2510-14)	(2515-19)	(2520-24)	(2525-29)	
14	-	-	3	2	-	19

ที่มา : สรุปจากตาราง จ.2-2.6 และการขนส่งแยกตามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

ในปี 2512 พนักงานและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจประเภทกิจการโทรคมนาคมและขนส่ง มีรวมทั้งสิ้น 58,231 คน และเพิ่มเป็น 61,974 คน ในปี 2514 ซึ่งเป็นปีที่สิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 2 ในช่วงระยะเวลาปี 2512 - 14 มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 3.16 ต่อปี ในปี 2515 ซึ่งเป็นปีเริ่มต้นของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 จำนวน 60,123 คน ลดลงเหลือ 56,603 คน ในปีสิ้นสุดของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 (ปี 2519) ในช่วงระยะปี 2515-2519 หรือช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 มีอัตราการจ้างงานในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเฉลี่ยร้อยละ -1.77 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 จำนวนพนักงานและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเพิ่มจาก 57,407 คน ในปี 2520 เป็น 98,033 คน ในปี 2524 โดยมีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 13.90 ต่อปี และในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 (ข้อมูลหลังปี 2527 ไม่สมบูรณ์) เมื่อพิจารณาจากตารางพบว่า จำนวนพนักงานและลูกจ้างขึ้นลงไม่มากนัก และมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 แสนคนในแต่ละปี ในช่วงระยะปี 2525-2527 มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.29 ต่อปี (ดูตาราง จ.3)

2.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตของภาคเอกชนและโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมืองของภาครัฐบาล

นับตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา ประเทศไทยภายใต้อำนาจเผด็จการของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามคำแนะนำของธนาคารโลกและที่ปรึกษาอเมริกา โดยเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมและการลงทุนภาคเอกชน แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจได้ปรากฏอยู่ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11 ดังนี้

"..... (4) จัดการแก้ไขปรับปรุงเศรษฐกิจแห่งชาติให้ดีขึ้น และเข้าสู่มาตรฐานที่พึงพอใจ โดยนำเอาหลักนิยมในระบอบประชาธิปไตยมาปรับปรุงให้เหมาะสมกับความ เป็นอยู่ของประชาชนชาวไทย ทั้งในทางกลไกกรรมและอุตสาหกรรมสำหรับงานนี้จะได้ หักคณะกรรมการวางแผนการเศรษฐกิจแห่งชาติ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวให้เป็น

แผนการถาวร ซึ่งรัฐบาลที่ตั้งขึ้นภายหลังจะต้องยึดถือปฏิบัติสืบเนื่องไม่ยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงง่าย ๆ ตามอารมณ์ของผู้ที่จะมาเป็นรัฐบาล จะได้ประกาศชี้แจงให้ราษฎรทราบและเข้าใจแผนการและผลสำเร็จเป็นปี ๆ ไป

(5) เพื่อให้ผลดังกล่าวในข้อ (4) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้แผนการเศรษฐกิจ เป็นแผนการถาวรที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติสืบเนื่องกันไป จะต้องให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันระหว่างรัฐธรรมนูญกับแผนการเศรษฐกิจ และจะต้องเอาหลักการเศรษฐกิจเข้าบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญเท่าที่ทำได้ และจะต้องประกาศแผนดำเนินการเศรษฐกิจไปพร้อมกับการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หรือในเวลาใกล้เคียงกัน ส่วนในด้านนโยบายส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรมนั้น ได้ปรากฏอยู่ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 33 ดังนี้

-" (1) รัฐจะไม่ตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใหม่เพื่อแข่งขัน (กับเอกชน)
(2) รัฐจะไม่โอนกิจการอุตสาหกรรมมาเป็นของรัฐ
(3) รัฐจะให้สิทธิพิเศษต่าง ๆ แก่บริษัท เอกชนทั้งไทยและต่างประเทศคือ

(3.1) ให้ลดอากรขาเข้าสำหรับ เครื่องจักร ส่วนประกอบและอุปกรณ์ที่ใช้ในกิจการอุตสาหกรรม เมื่อเริ่มประกอบกิจการอุตสาหกรรมหรือเมื่อขยายงานขนาดใหญ่

(3.2) ในกรณีที่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเป็นบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลในระยะเวลาเริ่มกิจการ ให้ลดเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้จากการจำหน่ายผลิตภัณฑ์อันเป็นผลผลิตจากงานอุตสาหกรรมนั้น ในระยะเวลาตามที่คณะกรรมการตามประกาศนี้จะได้ตกลงกำหนดให้ตามความเหมาะสมซึ่งต้องไม่ต่ำกว่า 2 ปีและไม่เกิน 5 ปี

(3.3) อนุญาตให้ส่งผลิตภัณฑ์ออกนอกประเทศได้

(3.4) อนุญาตให้นำเงินออกได้

(4) รัฐจะงดหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาเข้า สำหรับวัสดุที่จำเป็นต้องใช้กิจการอุตสาหกรรม และจำเป็นต้องส่งมาจากต่างประเทศหรือลดการเก็บภาษีศุลกากรขาออก สำหรับผลิตภัณฑ์ที่ส่งออกนอกประเทศ ให้ความคุ้มครองโดยห้ามสินค้าชนิดเดียวกันเข้าประเทศ

จากแนวนโยบายดังกล่าว จึงได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (Board of Investment - BOI) และสำนักงานสภาการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเมื่อปี 2502 ออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน เมื่อปี 2503 ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก (พ.ศ. 2503-2509) เมื่อ 1 ตุลาคม 2503 และออกพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม เมื่อ พ.ศ. 2505 และเพื่อให้ทุกอย่างดำเนินไปตามแผนและตามคำแนะนำของที่ปรึกษาอเมริกัน ทางรัฐบาลอเมริกา ก็ได้ส่งผู้เชี่ยวชาญอเมริกามาให้คำปรึกษาแนะนำอย่างใกล้ชิด ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้เรียกว่า United States Operation Mission (USOM)

จากนั้น เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตของประเทศ อย่างขนานใหญ่ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐวิสาหกิจต่างๆ ถูกจำกัดการขยายตัว รัฐวิสาหกิจหลายแห่งถูกยุบเลิก (หรือไม่ก็ขายให้เอกชนไป) เช่น บริษัทไทยนิคมพาณิชย์ บริษัททหารสามัคคี และบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นต้น กล่าวได้ว่ารัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นมาในรูปของบริษัท เพื่อทำธุรกิจแสวงหากำไรจะถูกจำกัด และขายให้เอกชนไปดำเนินการ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญที่ยังคงอยู่ในปัจจุบัน และที่เพิ่มขึ้นในภายหลัง เป็นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะและเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ จากจำนวนรัฐวิสาหกิจ 60 แห่ง ที่จัดตั้งมาในลักษณะของบริษัทและโรงงาน เพื่อแสวงหากำไรมีเพียง 16 แห่ง ในจำนวนนี้เป็นธุรกิจที่ต้องควบคุม 2 แห่งคือ โรงงานยาสูบ และโรงงานไฟและอีก 3 แห่ง เป็นกิจการลงทุนขนาดใหญ่ที่ควรอยู่ในการดูแลของรัฐคือ บริษัทเดินอากาศไทย บริษัทการบินไทย และบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย

ประการที่สอง เปิดการลงทุนภาคเอกชนอย่างขนานใหญ่ ทั้งการลงทุนจากนักลงทุนในประเทศและต่างประเทศ การลงทุนส่วนใหญ่จะเป็นการลงทุนทางด้านการค้า การอุตสาหกรรม และการบริการ จึงทำให้มูลค่าของผลิตภัณฑ์ในสาขาเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น การค้าส่ง การค้าปลีกมีมูลค่า 9,660.2 ล้านบาทในปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 59,391 ล้านบาท ในปี 2509 และ 190,676 ล้านบาท ในปี 2518¹⁴ มีจำนวนสถานประกอบการขายส่งขายปลีก (ที่จดทะเบียนตามกฎหมาย) ในปี 2514 10,296 ราย ในปี 2521 เพิ่มขึ้นเป็น 17,075 ราย¹⁵ การลงทุนในด้านนี้ ถ้าเป็นการค้าในประเทศแต่ค้าเดียวเป็นการลงทุนภายในประเทศ แต่ถ้าเป็นการค้าระหว่างประเทศ จะเป็นการลงทุนจากต่างประเทศ โดยบริษัทลงทุนข้ามชาติ (Trans-national Corporation) จากประเทศต่างๆ เช่น ในปี 2516 มีบริษัทนำเข้าส่งออกของอเมริกา 43 บริษัท บริษัทญี่ปุ่น 77 บริษัท¹⁶ เป็นต้น ส่วนการลงทุนทางด้านหัตถอุตสาหกรรมนั้นว่าขยายตัวรวดเร็วกว่าสาขาอื่นๆ (ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป)

การผลิตและการค้าที่ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว นั้น ส่วนหนึ่ง เป็นการขยายตัวจาก การลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากการส่งเสริมการลงทุนตามตัวเลขในตารางที่ 28 ตารางที่ 28 ทุนจดทะเบียนของกิจการที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน 2503-มิถุนายน 2528

สัญชาติของผู้ถือหุ้น	ปริมาณเงิน (ล้านบาท)	A (%)	B (%)
ญี่ปุ่น	2,740.5	7.5	28.6
สหรัฐอเมริกา	1,445.2	4.1	15.1
ไต้หวัน	835.5	2.4	7.3
สหราชอาณาจักร	702.2	2.0	7.3
สิงคโปร์	450.8	1.3	4.7
ฮ่องกง	500.8	1.4	5.2
ออสเตรเลีย	286.9	0.9	3.1
เนเธอร์แลนด์	276.3	0.8	2.9
มาเลเซีย	245.6	0.7	2.6
เยอรมันตะวันตก	161.0	0.5	1.7
สวีเดน	141.0	0.4	1.5
อินเดีย	157.8	0.5	1.6
ฝรั่งเศส	70.0	0.2	0.7
ปานามา	49.8	0.1	0.5
แคนาดา	49.2	0.1	0.5
ฟิลิปปินส์	59.7	0.2	0.6
อิสราเอล	16.8	-	0.2
โปรตุเกส	14.8	-	0.1
อื่นๆ	1,383.8	4.0	14.4
รวมต่างประเทศ (773 ราย)	9,597.7	27.4	100.0
ไทย (833 ราย)	25,451.7	72.6	
รวมทั้งหมด	35,049.4	100.0	

ที่มา : BOI

หมายเหตุ : (A) ร้อยละของทุนจดทะเบียนทั้งหมด (B) ร้อยละของทุนจดทะเบียนต่างชาติ
จากการเปลี่ยนแปลงในสองประการดังกล่าวมา ทำให้โครงสร้างการผลิตและการ

ค้าที่นำโดยภาครัฐบาล (เศรษฐกิจยุคจอมพล ป. เป็นเศรษฐกิจชาตินิยม รัฐบาลเข้าควบคุมกิจการต่าง ๆ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยตรงโดยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาดำเนินงานทางการผลิตและการค้า โดยอ้อมก็โดยการส่งคนของรัฐบาลเข้าไปควบคุมดูแลรัฐวิสาหกิจต่างๆ ของเอกชน ยุคนี้เริ่มตั้งแต่ 2490-2500) เปลี่ยนมาสู่การผลิตและการค้าที่นำโดยเอกชนภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาล ธุรกิจอุตสาหกรรมหลักของประเทศ เป็นธุรกิจทั้ง เอกชนไทยและต่างประเทศ เช่น อุตสาหกรรมโรงสีข้าว อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมการประกอบรถยนต์ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ เป็นต้น การผลิตของภาคเอกชน ได้เพิ่มขีดความสามารถการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมให้สูงขึ้นเรื่อยๆ โครงสร้างของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรมมีสัดส่วนลดลงตามลำดับ ตรงกันข้ามผลิตภัณฑ์นอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 29

จากตัวเลขดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรมในปี 2503 มีทั้งหมด 21,688.8 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 38.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ แต่ในช่วงสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 คือในปี 2524 ผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรมมีทั้งหมด 187,886 ล้านบาท แต่สัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 23.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในปี 2528 ผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรมทั้งหมด 182,279 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.4

ส่วนผลิตภัณฑ์หัตถอุตสาหกรรมในปี 2503 มีเพียง 5,882 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 10.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ แต่ในปี 2524 มูลค่าเพิ่มเป็น 158,272 ล้านบาท เป็นร้อยละ 20.1 ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ ในปี 2528 มูลค่าเพิ่มเป็น 207,691 ล้านบาท เป็นร้อยละ 19.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม แสดงให้เห็นโครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

การขยายตัวของการผลิตนอกภาคเกษตรกรรม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตและผลิตภัณฑ์ของประเทศ จากที่เคยเป็นผลิตภัณฑ์ขั้นปฐม (ไม่ผ่านการแปรรูป เช่น พืชผลเกษตร) ถึงครั้งหนึ่งของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ ได้เปลี่ยนมาสู่ผลิตภัณฑ์แปรรูปและขึ้นสำเร็จรูปรวมกันแล้วถึงประมาณร้อยละ 70-80 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ รายละเอียดตามตัวเลขในตารางที่ 30

ตารางที่ 29 มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศในช่วงสี่แผนพัฒนาฉบับที่ 1-5 (ต่อ)

สาขาการผลิต	2519		2524		2528		2503		2509		2514	
	มูลค่า	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ	มูลค่า	ร้อยละ
1 การเกษตร	104,657.0	31.0	187,886.0	23.9	182,279.0	17.4	21,688.8	38.9	37,005.9	36.5	40,086.0	27.9
- ถนอม	77,509.0	22.9	138,886.0	17.7	132,557.0	12.6	14,985.4	26.8	28,789.1	28.4	27,895.0	19.4
- เลี้ยงสัตว์	12,354.0	3.7	24,727.0	3.1	23,906.0	2.3	3,909.8	7.0	3,865.4	3.8	4,963.0	3.5
- ประมง	9,792.0	2.9	13,183.0	1.7	12,651.0	1.2	978.6	1.7	1,975.0	1.9	4,489.0	3.1
- ป่าไม้	5,002.0	1.5	11,090.0	1.4	13,165.0	1.3	1,805.0	3.2	2,376.4	2.4	2,733.0	1.9
2 เหมืองแร่	5,174.0	1.5	13,373.0	1.7	29,279.0	2.8	765.3	1.4	1,945.8	1.9	2,963.0	2.1
3 หัตถอุตสาหกรรม	63,025.0	18.7	158,272.0	20.1	207,691.0	19.8	5,882.0	10.5	13,910.0	13.7	25,264.0	17.6
4 การก่อสร้าง	15,784.0	4.7	42,008.0	5.3	53,758.0	5.1	2,010.3	3.6	6,176.9	6.1	7,327.0	5.1
5 ไฟฟ้า น้ำประปา	3,745.0	1.1	10,743.0	1.4	21,645.0	2.1	227.1	0.5	891.7	0.9	1,904.0	1.3
6 คมนาคมและขนส่ง	21,828.0	6.5	57,281.0	7.3	96,254.0	9.2	3,948.5	7.1	6,325.6	6.2	9,360.0	6.5
7 คำสั่งและค้าปลีก	59,391.0	17.6	150,293.0	19.1	190,676.0	18.2	9,660.2	17.3	17,051.8	16.8	25,532.0	17.7
8 อุตสาหกรรม, ประกันภัย และอสังหาริมทรัพย์	16,075.0	4.8	52,025.0	6.6	89,751.0	8.6	1,275.6	2.3	2,822.1	2.8	6,251.0	4.4
9 ที่อยู่อาศัย	4,840.0	1.4	8,411.0	1.1	13,706.0	1.3	2,556.9	4.6	2,186.2	2.2	3,068.0	2.1
10 บริหารราชการและ ป้องกันประเทศ	13,571.0	4.0	30,645.0	3.9	47,058.0	4.5	2,706.6	4.8	3,814.2	3.8	6,664.0	4.6
11 การบริการ	29,545.0	8.7	75,229.0	9.6	115,467.0	11.0	6,142.0	9.1	9,244.5	9.1	15,489.0	10.8
รวม(GDP)	373,635.0	100.0	786,166.0	100.0	1,047,564.0	100.0	55,189.6	100.0	101,374.4	100.0	143,908.0	100.0

ที่มา : รวบรวมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ 30 ส่วนแบ่งของ GNP แยกตามสาขาการผลิตและการเปลี่ยนแปลง

สาขาการผลิต	2594 ^{1/} ร้อยละ	2514 ร้อยละ	ร้อยละ	เฉลี่ย ร้อยละ	2520 ร้อยละ	ร้อยละ	เฉลี่ย ร้อยละ	2524 ร้อยละ	ร้อยละ	เฉลี่ย ร้อยละ
รวม	50.10	28.50	-43	-2.15	27.60	-3	-0.50	24.80	-10	-2.50
บริการ	18.30	25.50	39	1.90	28.60	12	2.00	30.10	5	1.25
สินค้า	31.60	46.00	46	2.30	43.80	5	0.80	45.10	3	0.75
	100.00	100.00			100.00			100.00		

ที่มา: 1. ^{1/}JC.Ingram : Economic change in Thailand : 1850-1970, Standford University Press.

2. วณี ฉอยเกียรติกุล "บทบาทผลิตสาขาบริการในความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา " ในประเทศไทยคือกรุงเทพ รายงานการสัมมนาวิชาการ ปี 2526, 17-18 กุมภาพันธ์, ที่คณะเศรษฐศาสตร์ที่ธรรมศาสตร์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.2.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมเหมืองแร่

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตภาคเหมืองแร่อาจพิจารณาได้จากสามลักษณะ คือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางด้านปริมาณการผลิต และการเปลี่ยนแปลงทางด้านกรรมสิทธิ์ในการผลิต ทั้งสามประการนี้จะกล่าวรวม ๆ กันไป

สำหรับทางด้านเทคโนโลยีนั้น ได้มีการพัฒนาขึ้นมาตามลำดับจากการขุดด้วยแรงคนมาใช้เรือขุด และนับตั้งแต่ปี 2500 เป็นต้นมาบริษัทอ่าวขามหิน ได้นำเรือขุดแบบใหม่ ๆ มาใช้ในกิจการขุดแร่ดิบๆ ทำให้ประสิทธิภาพการขุดสูงขึ้นกว่ายุคก่อน ๆ ผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ก็ได้นำเอาเรือขุดและเครื่องจักรเครื่องมือมาใช้ขุดแร่เพิ่มขึ้นตามลำดับ ในปี 2502 มีเหมืองแร่ดิบๆเปิดทำการ 322 เหมือง มีกำลังม้าของเครื่องจักรรวมกัน 52,504 กำลังม้า แต่ในสิ้นปี 2509 ซึ่งเป็นช่วงสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 มีเหมืองแร่ดิบๆเปิดทำการ 723 เหมือง มีกำลังม้าของเครื่องจักรรวมกันถึง 229,206 กำลังม้า (ดูตารางที่ ก 4.1-4.2 ตาราง ก.4.1-5.2 ขึ้น* คือ กำลังม้าของเครื่องจักรเพิ่มขึ้นเป็น 4.36 เท่าขณะที่จำนวนเหมืองแร่เพิ่มขึ้นเป็น 2.24 เท่า ผลผลิตแร่ดิบๆในปี 2502 ได้ 13,433 เมตริกตัน ในปี 2509 ได้สูงถึง 31,300 เมตริกตัน หรือเพิ่มขึ้นเป็น 2.33 เท่า (ดูตารางที่ ก.1.1-1.2)

อย่างไรก็ตาม ประเภทของเหมืองที่นับว่าสำคัญที่สุดคือ เหมืองสลับ ทั้งเหมืองเรือสลับ (ในทะเล) และเหมืองสลับบนบก เหมืองสลับทั้งสองประเภทนี้ สามารถผลิตแร่ดิบๆได้รวมกันประมาณถึงร้อยละ 50-60 ของปริมาณการผลิตทั้งหมด (ดูตารางที่ ก.3)

ปริมาณผลผลิตแร่ดิบๆตั้งแต่ปี 2509 ถึงปี 2519 จนกระทั่งสิ้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จะอยู่ในช่วง 28,000-33,000 เมตริกตัน แต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 หรือช่วง 2520-2524 ปริมาณการผลิตได้เพิ่มขึ้นเป็น 40,000-45,000 เมตริกตัน ทั้งนี้เพราะในช่วงดังกล่าวสามารถส่งแร่ออกได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2520 มูลค่าส่งออกสูงถึง 6,403.7 ล้านบาท เทียบกับ 4,041.0 ล้านบาท ในปี 2519 เพิ่มขึ้นร้อยละ 58.5 ปี 2521, 2522 และ 2523 มูลค่าก็เพิ่มเป็น 8,822.5, 11,646.0 และ 14,934.6 ตามลำดับ (แร่ที่ส่งออกเป็นแร่ที่ถลุงแล้ว) แต่ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ภาวะการค้าดิบๆขบเซา ปี 2524 เหมืองแร่ที่เปิดทำการมีเพียง 864 เหมือง เทียบกับ 991 เหมืองในปี 2523 ลดลง 127 เหมืองการผลิตสินแร่ดิบๆ ในช่วงปี 2525-2529 จึงอยู่ในระดับ 27,000-29,000 เมตริกตันเท่านั้น ปริมาณการส่งออกมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2524 ดังตัวเลขในตารางที่ 31

ตารางที่ 31 ปริมาณและมูลค่าส่งออกโลหะดีบุกของไทย

ปริมาณ : เมตริกตัน
มูลค่า : ล้านบาท

ปี	การส่งออก		อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	
	ปริมาณ	มูลค่า	ปริมาณ	มูลค่า
2522	31,308	9,252		
2523	33,955	11,347	+8.5	-22.6
2524	30,074	9,091	-11.4	-19.9
2525	24,889	7,773	-17.2	-14.5
2526	17,724	5,265	-28.8	-32.3
2527	18,455	5,280	+4.1	+0.3

ที่มา : กรมศุลกากร

สินแร่อื่นๆ ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยในเชิงของมูลค่าและการจ้างงานคือแร่พลูออไรต์ ซึ่งมีการผลิตที่มากที่สุด ในช่วงปี 2515-2517 เพื่อป้อนตลาดญี่ปุ่นเป็นลำดับ* ในช่วงปี 2515 มีเหมืองพลูออไรต์ถึง 76 เหมือง มีคนงาน 7,228 คน ปี 2517 มีเหมือง 81 เหมือง แต่คนงานลดลงเหลือ 5,201 คน แต่ก็นับว่าช่วงนี้เป็นช่วงที่มีการผลิตแร่พลูออไรต์มากที่สุด การส่งออกแฉ่งใส่ที่สุด หลังจากนั้น การส่งออกลดลง การผลิตลดลงตามลำดับสาเหตุสำคัญเพราะญี่ปุ่นหันไปซื้อจากสาธารณรัฐประชาชนจีนและจากเคนยา ในปี 2524 เหลือเหมืองพลูออไรต์ที่เปิดดำเนินการเพียง 52 เหมือง คนงาน 2,818 คน ปี 2527 เพิ่มเป็น 61 เหมือง แต่คนงานมีเพียง 2,726 คน (ดูตารางที่ ก.6.1-6.4)

ปริมาณการผลิตแร่ของไทยขึ้นอยู่กับตลาดโลกเป็นสำคัญ เพราะผลผลิตส่วนใหญ่ส่งออกต่างประเทศ โดยเฉพาะดีบุก ประเทศไทยเป็นประเทศภาคีความตกลงว่าด้วยดีบุกระหว่างประเทศ (The International Tin Agreement) หรือ ITA มาตั้งแต่ปี 2474 ต่อมาเกิดสงครามโลก องค์การภาคีความตกลงล้มเลิกไป แต่ได้มีการจัดตั้งขึ้นมาใหม่อีก โดยที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอีกครั้งเมื่อปี 2497 ดังนั้น ปริมาณการส่งออกของประเทศไทย จึงเป็นไปตามความตกลง นั่นคือ จะต้องส่งออกตามโควตาที่ได้ตกลงกันไว้ ซึ่งโควตาส่งออกนี้ จะเป็นตัวกำหนด

ปริมาณการผลิตของแต่ละปี และนับจากปี 2525 เป็นต้นมา โควต้าส่งออกของไทยได้ลดลง ส่งผลกระทบต่อการผลิตภายในอย่างรุนแรง ดังรายละเอียดตามตัวเลขในตารางที่ 32

ตารางที่ 32 โควต้าการส่งออกโลหะดีบุกของไทยปี 2525-2528

หน่วย : เมตริกตัน

ปี	ไตรมาส	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง	ไตรมาส	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง	ไตรมาส	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง	ไตรมาส	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
2525				5,044	-36	4,768	-36	
2526	4,775	-36	4,775	-36	4,582	-39.6	4,528	-39.6
2527	4,530	-39.6	4,530	-39.6	4,530	-39.6	4,530	-39.6
2528	4,530	-39.6	4,530	-39.6	4,530	-39.6	4,530	-39.6

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

การที่โควต้าการส่งออกของไทยลดลง ก็เพราะการค้าดีบุกในตลาดโลกประสบปัญหาผลผลิตล้นเกิน โดยเฉพาะในช่วงปี 2521-2526 ประสบปัญหาภาวะผลผลิตล้นเกินโดยตลอด ตามตัวเลขในตารางที่ 33

ยิ่งกว่านั้น คลังสะสมยุทธปัจจัย (General Service Administration) หรือ GSA ของสหรัฐอเมริกา ยังมีการระบายสต็อกดีบุกออกสู่ตลาด ปี 2524-2526 ในจำนวน 5,920, 4,172, 2,856 เมตริกตัน ตามลำดับ เป็นการเพิ่มอุปทานในตลาดให้สูงขึ้นไปอีก ทำให้ราคาดีบุกในตลาดนิวยอร์กเคลื่อนไหวอยู่ในระดับเพียงปอนด์ละ 560-650 เซนต์ ในช่วงปี 2524-2526 เทียบกับราคาประมาณ 780 เซนต์ต่อปอนด์ในช่วงปีก่อนหน้านั้น

จากภาวะผลผลิตล้นเกินและภาวะราคาตกต่ำ ทำให้ ITA ไม่อาจแก้ไขปัญหาการผลิตและการค้าได้ ปลายปี 2528 ตลาดซื้อขายดีบุกใหญ่ ๆ ของโลก คือ ลอนดอน กัวลาแลมเปอร์ (มาเลเซีย) และนิวยอร์ก ได้หยุดทำการซื้อขาย ส่งผลกระทบต่อผลิตและการค้าดีบุกของไทย

ตารางที่ 33 โควตาการส่งออกโลหะดิบของไทยปี 2521-2526

หน่วย : เมตริกตัน

ปี	ผลผลิตรวม	ปริมาณการใช้	ความแตกต่าง
2521	192,200	185,000	7,200
2522	201,200	185,000	15,500
2523	198,000	174,700	23,300
2524	196,600	163,200	33,400
2525	180,000	157,400	22,600
2526	158,000	154,100	4,800

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างรุนแรงมีผลให้บริษัท ไทยชาร์ก ซึ่งเป็นบริษัทถลุงแร่ดิบบริสุทธิ์และส่งออกแร่ดิบถลุงแต่เพียงผู้เดียวในประเทศไทย หยุดการผลิตและการค้าชั่วคราว ทำให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่หลายรายปิดกิจการ แม้แต่บริษัทใหญ่ ๆ ที่ดำเนินการมานาน เช่น บริษัทอ่าวขามหินและบริษัททุ่งคาซาร์เบอร์ ก็ต้องหยุดดำเนินการ ปลดคนงานออก กล่าวได้ว่าการจ้างงานในภาคเหมืองแร่ประสบภาวะวิกฤตอย่างรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์การจ้างงานในภาคนี้ กรรมกรที่ว่างงานและผู้ร่อนแร่อิสระจำนวนมากต้องเปลี่ยนอาชีพ กรรมกรที่ถูกปลดจากบริษัทใหญ่ ๆ อาจจะได้รับเงินชดเชยตามกฎหมายแรงงาน แต่กรรมกรรายวันในกิจการเหมืองแร่เล็ก ๆ จะถูกปลดออกไปโดยไม่ได้ค่าชดเชยแต่อย่างใดเลย

วิกฤตการณ์ครั้งนี้ ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตและการค้าดิบภายในประเทศ โดยมีการทบทวนนโยบายการเป็นภาคีความตกลงว่าด้วยดิบระหว่างประเทศ มีการลดค่าภาคหลวง (ภาษีพิเศษที่เรียกเก็บจากผู้ผลิตและค้าแร่) ลดภาษีการค้า และภาษีเทศบาลพิจารณาให้มีการส่งแร่ดิบออกนอกประเทศได้ (ตามมาตรา 29 มิถุนายน 2508 ห้ามส่งแร่ดิบออกนอกประเทศ) เปิดตลาดซื้อขายในประเทศโดยรัฐบาลประกาศราคาซื้อขายอย่างเป็นทางการโดยไม่อิงกับราคาในลอนดอน นิวยอร์ก และกัวลาลัมเปอร์ แต่การซื้อขายพิเศษในประเทศนี้ ใช้เฉพาะช่วงธันวาคม 2528 - กุมภาพันธ์ 2529 หรือในช่วงที่ตลาดลอนดอน นิวยอร์ก และกัวลาลัมเปอร์ หยุดซื้อขายเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตภาคเหมืองแร่ที่สำคัญประการหนึ่ง ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา คือการที่รัฐบาลไทยยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออกพระราชบัญญัติห้ามส่งแร่ดีบุก (แร่ดิบ) ออกนอกประเทศ และให้ส่งออกได้เฉพาะแร่ถลุงเท่านั้น นั่นก็หมายความว่า พรบ. นี้ประกาศใช้บรรดาเหมืองแร่ทั้งหลายที่เคยส่งแร่ดิบออกไปยัง มาเลเซีย และสิงคโปร์ ก็ต้องหยุดส่งออก และต้องนำแร่นี้ไปขายให้แก่บริษัทถลุงแร่ดีบุกในประเทศเท่านั้น และบริษัทถลุงแร่ดีบุกที่จัดตั้งขึ้นมาในประเทศไทยขณะนั้น ก็เพิ่งเริ่มจะก่อตั้งเพียง บริษัทเดียว คือบริษัทไทยซาร์โก (THAI SAR.CO = Thai Smelting and Refining Company Limited)

การที่ บริษัทไทยซาร์โก กลายมาเป็นผู้ผูกขาดการถลุงและการส่งออกได้นั้น มีสาเหตุมาจากระบบอำนาจทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐบาลยุคนั้น กล่าวคือ เมื่อ 23 เมษายน 2500 กลุ่มจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดตั้งบริษัทเหมืองแร่บูรพาเศรษฐกิจมีทุนจดทะเบียน 25 ล้านบาทแบ่งเป็น 20,000 หุ้น ๆ ละ 1,250 บาท มีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ๆ คือ

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์	900	หุ้น
พลเอกถนอม กิตติขจร	2,500	หุ้น
พลตรีละม้าย อุทยานนที	2,500	หุ้น
นายเจริญร วานิช	1,000	หุ้น
องค์การเหมืองแร่กรมโลหกิจ	2,000	หุ้น

ปี 2506 บริษัทนี้ ก็ได้ไปติดต่อบริษัทยูเนียนคาร์ไบด์ (Union Carbide) ของอเมริกา เข้ามาสำรวจแร่ในทะเลไทย โดยบริษัทเหมืองแร่บูรพาเศรษฐกิจ ได้มอบพื้นที่สัมปทานของตน 7,879,650 ไร่ ให้ยูเนียนคาร์ไบด์ หากการสำรวจจากนั้นทั้งสองบริษัทนี้ก็วางแผนผูกขาดการถลุงดีบุก และผูกขาดการส่งออก โดยการจัดตั้งบริษัท ไทยซาร์โก ขึ้นมาเมื่อปี 2508 มียูเนียนคาร์ไบด์ถือหุ้นร้อยละ 77 บริษัทเหมืองแร่บูรพาเศรษฐกิจถือหุ้นร้อยละ 22 เมื่อตั้งไทยซาร์โกแล้ว รัฐบาลก็ได้มีมติ ครม. เมื่อ 29 มิถุนายน 2508 ห้ามส่งแร่ดิบออก ให้ส่งออกได้เฉพาะแร่ถลุงเท่านั้น และไม่อนุญาตให้ตั้งโรงงานถลุงแห่งใหม่ ไทยซาร์โกจึงส่งออกได้แต่ผู้เดียว ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงหุ้น เหมืองแร่บูรพาเศรษฐกิจถอนตัวออกไป บริษัทบิลลิ่งตัน (เนเธอร์แลนด์) เข้ามาแทนที่และถือหุ้นร้อยละ 54 ยูเนียนคาร์ไบด์เหลือร้อยละ 46 ต่อมายูเนียนคาร์ไบด์ได้ขายหุ้นทั้งหมดให้แก่บิลลิ่งตัน บริษัทไทยซาร์โกจึงกลายเป็นบริษัทในเครือของบิลลิ่งตันอย่างสมบูรณ์

กล่าวได้ว่า บริษัทไทยซาร์โก สามารถผูกขาดได้ เพราะอาศัยอิทธิพลของบริษัทเหมืองแร่บูรพาเศรษฐกิจ ที่มีผู้มีอำนาจเด็ดขาดในยุคนั้น เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ (โดยเฉพาะจอมพลสฤษดิ์และจอมพลถนอม) โดยใช้มติ ครม. ของรัฐบาลยุคนั้น เป็นเครื่องมือให้ บริษัทไทยซาร์โก ทำ

การผูกขาดการถลุง และการส่งออกแต่ผู้เดียว จนกระทั่งหลัง เหตุการณ์ลุกฮือขึ้นในคณะรัฐบาล
กบฏ-ประกาศ เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการเปิดโปงบรรดาข้อเท็จจริงต่างๆ จึงได้ถูก
ค้นคว้าและนำมาเผยแพร่ การคัดค้านการผูกขาดของบริษัทไทยชาร์โก ก็ได้เกิดขึ้นหลายครั้งโดย
กลุ่มนักศึกษาและนักวิชาการ ต่อมาในปี 2523 รัฐบาลจึงได้อนุญาตให้มีการสร้างบริษัทถลุงแร่ขึ้น
มาอีกหนึ่งคือบริษัทไทยไพโอเนียร์ เอนเตอร์ไพรส์จำกัด (Thai Pioneer Enterprise Co.)
เปิดดำเนินการเมื่อ กุมภาพันธ์ 2524 แต่เป็นบริษัทเล็กมาก กำลังผลิตร้อยละ 99 ยังเป็นของ
บริษัทไทยชาร์โก ต่อมาในเดือนมกราคม 2528 รัฐบาลได้อนุญาตให้มีการจัดตั้งบริษัทถลุงแร่ขึ้น
มาอีก 3 รายคือ บริษัทสยามเจริญ จำกัด บริษัทไทยโซลโคอร์ อินดัสตรี จำกัด และบริษัท
เจริญการแร่จำกัด แต่ทั้งสามบริษัทนี้ ผลิตแร่ดิบทุกโลหะผสม ไม่ได้ผลิตแร่ดิบทุกบริสุทธิ์ จึงกล่าวได้
ว่า บริษัทไทยชาร์โก ยังเป็นผู้กุมอำนาจการผูกขาดการถลุงแร่ดิบ และการส่งแร่ดิบออกต่อไป

เมื่อสถานการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ ก็อาจกล่าวได้ต่อไปว่า บริษัทไทยชาร์โก เป็นบริษัทที่
มีอิทธิพลต่อการผลิตการค้า และการจ้างงานในภาคเหมืองแร่มากที่สุด ทั้งโดยทางตรงและทาง
อ้อม กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายการผลิตและการค้าของ บริษัทไทยชาร์โก ย่อมส่ง
ผลกระทบต่อเหมืองแร่ผู้รอบแ่ และกรรมกรเหมืองแร่

ในแง่ของการลงทุนจากต่างประเทศ บริษัทบิลลิ่งตันและยูเนียนคาร์ไบด์ มีอิทธิพลต่อ
การลงทุนภาคเหมืองแร่ไทยมากที่สุด เพราะนอกจากบิลลิ่งตันจะเป็นเจ้าของบริษัทไทยชาร์โกแล้ว
บิลลิ่งตันและยูเนียนคาร์ไบด์ ยังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของบริษัท เหมโก (Thai Exploration
Mining Co.) ซึ่งเป็นบริษัทที่มีสัมปทานการสำรวจแร่ดิบที่ใหญ่ที่สุดในประเทศ และบริษัทนี้ ก็
ได้อภิสิทธิ์ทางการสำรวจจากรัฐบาลจอมพลถนอม ผ่านบริษัทเหมืองแร่บูรพา เศรษฐกิจ เช่นเดียวกับ
โดยที่ในปี 2511 บริษัทเหมืองแร่บูรพา เศรษฐกิจร่วมกับยูเนียนคาร์ไบด์ตั้งบริษัท เหมโก ขึ้นมา
แล้วบริษัทเหมืองแร่บูรพา เศรษฐกิจก็วิ่งเต้นขอสัมปทานให้แก่บริษัท เหมโก เมื่อได้สัมปทานมาไว้
ในมือ บริษัทเหมโก จำนวนมากแล้ว บริษัทเหมืองแร่บูรพา เศรษฐกิจก็ขายหุ้นให้แก่บิลลิ่งตัน ดังนั้น
บิลลิ่งตันและยูเนียนคาร์ไบด์ จึงกลายเป็นผู้ควบคุมบริษัทเหมโกในที่สุด และตั้งแต่ปี 2512 บริษัท
เหมโกก็ได้พื้นที่สัมปทานในการสำรวจแร่ทั่วประเทศคิดเป็นเนื้อที่ประมาณ 8 ล้านไร่ กล่าวได้ว่า
บริษัทเหมโกควบคุมพื้นที่สัมปทานมากมายขนาดนี้ได้ ก็เพราะบริษัทเหมืองแร่บูรพา เศรษฐกิจเป็น
นายหน้าดำเนินงานให้ และที่บริษัทเหมืองแร่บูรพา เศรษฐกิจดำเนินงานได้สำเร็จ ก็เพราะผู้มี
อำนาจในยุคนั้นคือจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทเหมืองแร่
บูรพา เศรษฐกิจ

หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลจอมพลถนอม ถูกโค่นล้ม และในปี

2517-18 ได้มีกระแสคัดค้านอภิสิทธิ์ของบริษัท เเทมโก โดยเริ่มจากการที่ผู้ร่อนแร่อิสระได้บุกกรุกเข้าไปร่อนแร่ในเขตสัมปทานของบริษัท เเทมโก บริษัทได้นำตำรวจไปจับกุม ผู้ร่อนแร่ทำการประท้วงการจับกุม การประท้วงได้ขยายตัวไปสู่นิสิต นักศึกษา และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ จนกระทั่ง ทำให้รัฐบาลต้องถอนประทานบัตรสำรวจแร่ของบริษัท เเทมโก เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2528 (ซึ่งช่วงนั้น เป็นรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง) ด้วยข้อหาได้สัมปทานด้วยการฉ้อฉลและการใช้อภิสิทธิ์ที่ผิดกฎหมาย

แม้บริษัท เเทมโก จะถูกถอนสัมปทานบัตร แต่ต่อมาในปี 2518/19 บริษัท เเทมโก ก็กลับมาดำเนินงานอีก เนื่องจากหลังปี 2517 บริษัท บิลลิงตัน ได้กลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เกินร้อยละ 50 ของบริษัท เเทมโก ดังนั้น เมื่อองค์การเหมืองแร่ทางทะเลหรือ อ.ม.ท. (ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดขึ้นในปี 2518 เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการสำรวจและขุดแร่ในทะเล) ได้หันไปจ้างบริษัท บิลลิงตัน ทำการสำรวจและขุดแร่อีก บริษัท บิลลิงตัน ก็ดึงเอาบริษัท เเทมโก เข้ามาดำเนินงานด้วย ในที่สุดบริษัท บิลลิงตัน และบริษัท เเทมโก ก็ยังคงมีบทบาทและอิทธิพลต่อการสำรวจ และขุดแร่ตึบกในประเศไทยต่อไป

จากการที่กล่าวมาจะเห็นได้ชัดว่า การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตและการมีสิทธิในการผลิตตึบกครั้งใหญ่ นั้น เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจการเมือง การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐ ขณะเดียวกันก็สะท้อนให้เห็นบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองของบริษัทข้ามชาติที่มีต่อโครงสร้างการผลิตตึบกไทย

2.2.2 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาหัตถอุตสาหกรรม

หัตถอุตสาหกรรมในประเทศไทยเริ่มจากกิจการขนาดเล็ก ที่ส่วนใหญ่เป็นกิจการแปรรูปสินค้าเกษตร เช่น โรงสีข้าว โรงเลื่อย โรงน้ำตาล และโรงทำขนมปังการผลิตของกิจการเหล่านี้โดยทั่วไปใช้เทคโนโลยีอย่างง่าย การลงทุนทางด้านหัตถอุตสาหกรรมแม้รัฐบาลจะเริ่มสนใจกันอย่างจริงจังตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 แต่กล่าวในด้านการลงทุนของภาคเอกชนแล้วก็ยังมีน้อย จำนวนกิจการหัตถอุตสาหกรรมเมื่อปี 2520 มีทั้งหมดเพียง 15,960 แห่ง เท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 34 และในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 60 เป็นกิจการแปรรูปสินค้าเกษตร และมีเพียงประมาณร้อยละ 2 เท่านั้นที่เป็นกิจการที่มีคนงานตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป

ตารางที่ 34 จำนวนกิจการหัตถอุตสาหกรรมในประเทศไทย ปี 2500

ประเภทกิจการ	จำนวนกิจการ
โรงสี	4,921
โรงเลื่อย	1,736
โรงงานน้ำตาล	1,521
โรงงานทอผ้า	1,336
โรงหล่อและโรงกลึง	810
การช่างต่างๆ	778
โรงซ่อมเครื่องยนต์	528
โรงพิมพ์	484
โรงทอผ้าและสิ่งทออื่นๆ	409
โรงน้ำแข็ง	388
โรงน้ำอัดลม	143
โรงทำเครื่องเคลือบดินเผา	90
อื่นๆ	2,816
รวม	15,960

ที่มา : รายงานของคณะกรรมการสำรวจเศรษฐกิจของธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและพัฒนา (ธนาคารโลก) "โครงการพัฒนาการของรัฐสำหรับประเทศไทย"

ภายใต้นโยบายการส่งเสริมการลงทุนและการส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ กิจการหัตถอุตสาหกรรมได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (2503-2509) ผลผลิตภาคนี้ขยายตัวเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี และในปี 2509 มูลค่าผลิตภัณฑ์ของภาคนี้คิดเป็นร้อยละ 12.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเทียบกับร้อยละ 10.4 เมื่อปี 2503 มีจำนวนโรงงาน (ปี 2509) เพิ่มขึ้นเป็น 41,212 โรงงาน* (รวมโรงสีข้าวด้วย) มีโรงงานที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตสมัยใหม่เกิดขึ้นจำนวนมาก เช่น การกลั่นน้ำมัน การผลิตยางรถยนต์ การถลุงแร่ดีบุก ภาคผลิตกระดาษเย็บ การปั่นด้ายและการทอผ้า และโรงงานประกอบรถยนต์ เป็นต้น โรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นโรงงานที่ลงทุนโดยบริษัทข้ามชาติ บริษัทข้ามชาติเหล่านี้ ได้นำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในระบบการผลิตของไทย แต่ส่วนใหญ่แล้วยัง เป็น เทคโนโลยีขั้นต้น

ในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2510-2514) โรงงานหัตถอุตสาหกรรมได้

ขยายตัวเพิ่มขึ้นอีก มูลค่าของผลิตภัณฑ์ภาคนี้ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 11.5 ต่อปี มูลค่ารวมของผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเป็นประมาณ ร้อยละ 17.6 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เมื่อปี 2519 จำนวนโรงงานต่างๆ เพิ่มขึ้นประมาณ 11,500 โรงงาน หรือมีจำนวนโรงงานทั้งหมดประมาณ 52,712 โรงงาน มีจำนวนแรงงานทั้งหมดประมาณ 750,000 คน^{๑๘} แต่โรงงานส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 93 เป็นโรงงานขนาดเล็กที่มีเงินทุนจดทะเบียนน้อยกว่า 1 ล้านบาท และมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมในครอบครัว หรือพัฒนามาจากกิจการเล็กๆ ของครอบครัวที่มีอยู่ดั้งเดิมแล้ว^{๑๙}

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) เป็นช่วงที่โลกประสบภาวะวิกฤตเรื่องราคาน้ำมัน ประเทศไทยได้รับผลกระทบกระเทือนรุนแรงจากภาวะวิกฤต ยิ่งกว่านั้นสถานการณ์ทางการเมืองภายในก็ประสบวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ คือเกิดการลุกฮือของประชาชน เมื่อ 14 ตุลาคม 2516 และการปราบปรามทำลายล้างขบวนการนักศึกษาประชาชนอย่างโหดเหี้ยมเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 กระนั้นก็ตาม หัตถอุตสาหกรรมก็ยังคงมีการขยายตัวถึง ร้อยละ 8.5 ต่อปี มูลค่าผลิตภัณฑ์ของหัตถอุตสาหกรรมเมื่อปี 2519 คิดเป็นประมาณร้อยละ 20.3 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ในช่วงนี้ขีดความสามารถทางการผลิตของโรงงานหลายประเภทที่เพิ่มสูงขึ้นมาก เนื่องจากมีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีมีเครื่องจักร เครื่องมือใหม่เพิ่มขึ้น สินค้าอุตสาหกรรมหลายอย่างกลายเป็นสินค้าออกที่สำคัญ เช่น น้ำตาล ผลไม้กระป๋อง เสื้อผ้าสำเร็จรูป เป็นต้น

หากจะพิจารณาจากมูลค่าการส่งออกก็จะเห็นได้ว่า ผลิตภัณฑ์หัตถอุตสาหกรรมมีมูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งวิเคราะห์ได้จากสาเหตุสี่ประการคือ ประการแรก ปริมาณผลิตภัณฑ์มีจำนวนมากขึ้น หลากหลายชนิดมากขึ้น เช่น น้ำตาล ผลไม้กระป๋อง สิ่งทอเสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องหนัง เพชรพลอยและเครื่องประดับกาย และแผงวงจรไฟฟ้า ประการที่สอง ค่าแรงงานถูก ประการที่สาม ได้รับการส่งเสริมสิทธิพิเศษทางภาษี และประการที่สี่ มีการพัฒนาปรับปรุงทางด้านเทคโนโลยีและคุณภาพของสินค้า อย่างไรก็ตามสำหรับทางด้านเทคโนโลยีที่นำมาใช้ในการผลิตนั้น ส่วนใหญ่ยังต้องพึ่งพาต่างประเทศ

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) หัตถอุตสาหกรรมมีมูลค่าของผลิตภัณฑ์เป็นร้อยละ 20.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ย ร้อยละ 9.6 ต่อปี มีจำนวนโรงงานทั้งหมด 80,201 แห่ง

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (2525-2529) หัวโลกประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การ

ผลิตและการลงทุนด้านหัตถอุตสาหกรรมก็กระทบกระเทือนไปด้วย ยิ่งกว่านั้นในตลาดภายในกำลังซื้อตกต่ำ ราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ และคนว่างงานมากขึ้น หัตถอุตสาหกรรมจึงขยายตัวเพียงประมาณร้อยละ 7 ต่อปี และมีมูลค่าผลิตภัณฑ์เป็นร้อยละ 19.8 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ

ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 การผลิตหัตถอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นการผลิตทดแทนการนำเข้า แต่เริ่มจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม การส่งออกจึงเพิ่มอย่างรวดเร็วกว่าคือมูลค่าการส่งออกของสินค้าหัตถอุตสาหกรรมในปี 2518 คิดเป็นร้อยละ 27.10 ของมูลค่าการส่งออกทั้งหมด เทียบกับร้อยละ 17.26 เมื่อปี 2515 (ปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2) เพิ่มเป็นร้อยละ 31.78 ในปี 2519 ร้อยละ 36.44 ในปี 2524 และ 43.85 ในปี 2527 ดังตัวเลขตามตารางที่ 35

ตารางที่ 35 มูลค่าของผลิตภัณฑ์หัตถอุตสาหกรรมส่งออก เทียบกับมูลค่าการส่งออกทั้งหมดของประเทศ (ร้อยละ)

ปี	มูลค่าการส่งออกรวม	มูลค่าสินค้าหัตถอุตสาหกรรมส่งออก	ร้อยละ
2515	21,750.2	3,882.3	17.26
2516	31,252.5	6,670.0	20.70
2517	49,002.4	11,109.6	22.63
2518	44,364.5	12,197.8	27.10
2519	60,361.2	15,819.9	22.94
2520	70,462.8	21,954.5	30.83
2521	82,250.8	24,694.4	29.74
2522	108,179.0	33,969.7	31.40
2523	133,197.0	43,065.0	32.33
2524	153,001.0	54,743.0	35.77
2525	159,728.0	63,205.0	39.45
2526	146,472.0	61,358.0	41.89
2527	175,277.0	76,095.0	43.42

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านปริมาณชนิดของผลิตภัณฑ์ และเทคโนโลยีแล้ว

หัตถอุตสาหกรรมในประเทศไทย ยังมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ และการกระจุกตัวของ การครอบครองกรรมสิทธิ์เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ อย่างเช่น ในปี 2524 จากจำนวนโรงงาน 80,201 โรงงาน เป็นโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และเมืองบริวาร (สมุทรปราการ ปทุมธานี นนทบุรี และสมุทรสาคร) ถึง 62,731 โรงงาน หรือร้อยละ 78 ของจำนวนโรงงานตั้งอยู่ใน กรุงเทพมหานครและเมืองบริวาร

ส่วนทางด้าน การครอบครองนั้น ปรากฏว่า อุตสาหกรรมหลักๆ มีลักษณะผูกขาดอยู่ในมือคนกลุ่มน้อย เช่น กิจการกลั่นน้ำมัน กิจการปูนซีเมนต์ กิจการถลุงแร่ กิจการยาสูบและ ผงซักฟอกเหล่านี้เป็นต้น²⁰ กิจการขนาดใหญ่มักจะได้รับ การส่งเสริมการลงทุนได้สิทธิพิเศษทางภาษี ส่วนกิจการขนาดเล็กขนาดย่อม ซึ่งเป็นธุรกิจส่วนใหญ่ ไม่ได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาล ทำให้ไม่อาจแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่ได้ จึงทำให้เกิดแนวโน้มที่ธุรกิจขนาดใหญ่ขยายตัวครอบคลุมการผลิตการตลาด และขยายตัวออกไปในแขนงต่างๆ ทางธุรกิจ เกิดเป็นกลุ่มธุรกิจใหญ่ๆ เช่น กลุ่มสหยูเนี่ยน (สิ่งทอ) กลุ่มสยามกลการ (รถยนต์) กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ (อาหารสัตว์) และกลุ่มสุกริทธิรัตน์ (สิ่งทอ) เป็นต้น²¹ ในธุรกิจประเภทสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปนั้น บรรดาร้านตัดเย็บเสื้อผ้าจำนวนมากต้องล้มไป เพราะไม่อาจแข่งขันเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากโรงงาน

กล่าวโดยสรุป ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตทางหัตถอุตสาหกรรมนั้นได้ทำให้ปริมาณผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีหลากหลายชนิด มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี ที่ทำให้สามารถผลิตสินค้าใหม่ๆ ได้มากขึ้น ทางเดียวกันได้ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของการครอบครองปัจจัยการผลิต (หรือครอบครองทุน) ธุรกิจเล็กๆ บางประเภทต้องล้มละลายไป เพราะไม่อาจแข่งขันกับธุรกิจใหญ่ๆ ที่เติบโตขึ้นมาอย่างรวดเร็วภายใต้การสนับสนุนของรัฐบาล

2.2.3 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมก่อสร้าง

ลักษณะของงานก่อสร้างอาจแบ่งได้ เป็นประเภทใหญ่ๆ คือ

- 1) การก่อสร้างอาคาร (Building or light construction) เป็นงานก่อสร้างอาคาร ประเภทบ้านที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ อาคารสถานที่ราชการ อาคารเพื่อการอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เป็นต้น
- 2) งานก่อสร้างงานวิศวกรรมโยธา (Engineering or Heavy Construction) แบ่งออกเป็นสองประเภทคือ

- งานสร้างทาง บุกเบิกทาง สร้างผิวถนน สร้างสะพาน
- งานก่อสร้างโยธาขนาดใหญ่ ได้แก่ การสร้างเขื่อนขนาดใหญ่
สร้างท่าเรือน้ำลึก สร้างสนามบิน เป็นต้น

3) งานก่อสร้างเพื่ออุตสาหกรรม (Industrial Construction) ได้แก่ การก่อสร้างโรงงานขนาดใหญ่ที่ต้องใช้เทคโนโลยีทางการก่อสร้างสูงมาก เช่น โรงงานกลั่นน้ำมัน โรงซ่อมเครื่องบิน โรงผลิตรถยนต์ โรงงานถลุงแร่ โรงงานเปโตรเคมีคอล เป็นต้น

นับตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 ได้เน้นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ดังนั้นงานสร้างทาง สร้างถนน สร้างเขื่อน สร้างท่าเรือ และสนามบิน ได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกัน โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ก็เกิดขึ้นหลายแห่ง ลักษณะการก่อสร้างสิ่งเหล่านี้ มีความต้องการเทคโนโลยีระดับสูง บริษัทก่อสร้างขนาดใหญ่และทันสมัยเข้ามารับงานและดำเนินงานในประเทศไทย เช่น คริสเตียนแอนด์ เบสสัน อีตล-ไทย และไทย-โอบายาชิ เป็นต้น หรือกล่าวได้ว่า การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานขนาดใหญ่นั้น มักจะว่าจ้างบริษัทต่างประเทศ หรือบริษัทที่ร่วมทุนกับต่างประเทศทำการก่อสร้าง

จากนี้ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของภาคก่อสร้างอย่างขนานใหญ่ เพราะก่อนหน้าปี 2503 การก่อสร้างขนาดใหญ่มีไม่มากนัก แต่หลังจากปี 2503 การก่อสร้างขนาดใหญ่เกิดขึ้นมากมาย ทั้งทางก่อสร้างอาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรมและงานโยธาประเภทถนน และเขื่อนกันน้ำต่างๆ

อาคารพาณิชย์ประเภทศูนย์การค้าขนาดใหญ่หลายสิบชั้น และโรงแรมขนาดใหญ่สูงหลายสิบชั้น ทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด ล้วนแต่เพิ่งก่อสร้างมาในระยะที่ไม่เกิน 20 ปี ทั้งสิ้น โรงงานทอผ้าขนาดใหญ่ โรงงานประกอบรถยนต์ขนาดใหญ่ โรงงานถลุงแร่ขนาดใหญ่ก็ล้วนแต่ก่อสร้างหลังจากปี 2503 เช่นกัน ทางหลวงหลายสายหลักๆ ที่เชื่อมระหว่างกรุงเทพฯ กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกก็สร้างขึ้นในช่วงนี้ เขื่อนเพื่อชลประทานและพลังงานไฟฟ้า ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ก็สร้างขึ้นมาในช่วงนี้

งานก่อสร้างขนาดใหญ่เหล่านี้ ได้ดึงดูดให้บริษัทก่อสร้างจากต่างประเทศเข้ามาลงทุนดำเนินการในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ที่มีจำนวนมากที่สุด เป็นบริษัทก่อสร้างของญี่ปุ่นโดยมีบริษัทที่เป็นของญี่ปุ่น 26 บริษัท ในจำนวนนี้ เช่น บริษัทมิตซุบชิคอนสตรัคชั่น ชูมิโตโมคอนสตรัคชั่น

โกเบสตีล นิซโซอิวายคอร์ปอเรชั่น นิลสันคอนสตรัคชั่น เป็นต้น ที่ร่วมทุนกับไทยมี 32 บริษัท บริษัทที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักกันดี เช่น ไทยโอบายาชิคอร์ปอเรชั่น ไทยสุมิคอน โคเก-ไทยแลนด์ ซ.การช่าง-โคเกียคอนสตรัคชั่น เป็นต้น²²

ส่วนบริษัทก่อสร้างของคนไทยแท้ๆ ส่วนใหญ่เป็นบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลาง มีทุนจดทะเบียนไม่เกิน 50 ล้านบาท มีลักษณะเป็นบริษัทครอบครัว รับเหมากิจการขนาดเล็ก เช่น การสร้างบ้านที่อยู่อาศัย อาคารห้องแถว เป็นต้น ส่วนในกิจการก่อสร้างขนาดใหญ่บริษัทเล็ก ๆ ของคนไทย ก็มักจะเป็นผู้รับเหมาช่วง (sub-contracter) จากบริษัทต่างชาติ หรือบริษัทร่วมลงทุน

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาโดยอิสระของทุนจดทะเบียน (จดทะเบียนใหม่รวมกับการเพิ่มทุนจดทะเบียน) ก็จะพบว่าได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังจากปี 2503 กล่าวคือปี 2503 มีทุนจดทะเบียนของธุรกิจก่อสร้างสะสมรวมกันได้ 242.9 ล้านบาท ปี 2509 เพิ่มเป็น 1,224.5 ล้านบาท ปี 2514 เป็น 4,141.0 ล้านบาท ปี 2519 เป็น 7,952.8 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ทุนจดทะเบียนสะสมเพิ่มขึ้นถึง 4 เท่า สิ้นแผนพัฒนาฉบับที่ 2 เพิ่มขึ้นอีกถึงร้อยละ 92 นี้แสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่าการก่อสร้างได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีบริษัท เกิดใหม่และเพิ่มทุนขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงหลังปี 2503

2.2.4 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาการธนาคาร ประกันภัย และที่ดิน

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าการพัฒนาของธนาคารพาณิชย์ในไทย อาจแบ่งได้เป็นทั้งหมด 5 ยุคด้วยกัน²³ กล่าวคือ

1. ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี 2431-2484 ซึ่งเป็นยุคแรกที่ได้มีการอนุญาตตั้งธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย ลักษณะสำคัญของพัฒนาการของธนาคารพาณิชย์ในไทยในยุคนั้นคือธนาคารส่วนใหญ่ตั้งขึ้น เป็นสาขาของธนาคารพาณิชย์จากประเทศเจ้าอาณานิคม ธนาคารพาณิชย์ของคนไทย แม้จะมีการจัดตั้งขึ้นบ้างแต่พูดถึงจำนวนและปริมาณธุรกิจแล้ว ก็นับว่ายังเป็นรองธนาคารจากต่างประเทศ เป็นอันมาก ยุคนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคของ "ธนาคารอาณานิคม"

2. ยุคระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี 2485-2488 เป็นยุคที่สร้างโอกาสให้ธนาคารพาณิชย์ของคนไทยสามารถขึ้นมาถือครองตลาดการเงินของไทยได้ ทั้งนี้เนื่องจากประเทศ

ไทยได้ประกาศตัวเป็นพันธมิตรกับฝ่ายอักษะ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้เข้ายึดครองธนาคารพาณิชย์ของ
ต่างประเทศ และได้มอบให้คนไทยดำเนินงาน ปริมาณธุรกิจทางการเงิน และการธนาคาร
ทั้งหมด จึงถูกแทนที่โดยธนาคารพาณิชย์ของคนไทย ยุคนี้จึงอาจเรียกได้ว่าเป็นยุคแรกที่ธนาคาร
พาณิชย์ของคนไทยสามารถหยั่งรากลึกไปในตลาดการเงินของไทยได้

3. ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี 2490-2503 เป็นยุคที่ธนาคารพาณิชย์ของคน
ไทยต้อง เผชิญกับการแข่งขันจากธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศอีกครั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากไทยอยู่ใน
ฐานะผู้แพ้สงคราม แต่อย่างไรก็ดีการกลับมาอีกรอบของบรรดาธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศ
ในครั้งนี้ก็ไม่ได้มีผลให้ธนาคารพาณิชย์ของคนไทย ต้องสูญเสียฐานรากที่ยังลึกลงไปแล้ว เท่าใด
ยุคนี้จึงยังถือได้ว่าเป็นยุคที่ธนาคารพาณิชย์ของคนไทยยังคงมีการเติบโตต่อไป แม้อัตราการเติบโตจะ
เชื่องช้ามากก็ตาม เมื่อเทียบกับยุคหลังๆ อีกทั้ง เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ของไทยส่วนใหญ่ก็
ดำเนินการแบบกิจการครอบครัวไม่ว่าจะเป็นครอบครัวส่วนตัว หรือครอบครัวหลวงก็ตาม ดังนั้น
ด้วยลักษณะดังกล่าว การเติบโตของธุรกิจธนาคารของไทยจึงมีลักษณะจำกัดวงในกลุ่มใกล้ชิด เป็น
ส่วนใหญ่ มากกว่าที่จะแผ่กว้างออกสู่สังคมทั้งหมด ลักษณะ เช่นนี้จึงจำกัดขอบเขตการเติบโตของ
ธนาคารพอสมควร

4. ยุคการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติปี 2504 - 2525 นับเป็นยุคที่ธนาคาร
พาณิชย์ของไทยมีอัตราการเติบโตที่รวดเร็วที่สุด มีการเปลี่ยนแปลงในระบบธนาคารอย่างมาก
เป็นยุคที่อาจเรียกได้ว่า ยุคทองของการพัฒนาของธนาคารโดยแท้ ในยุคนี้ยังมีช่วงการพัฒนา
สองช่วงด้วยกัน กล่าวคือ ในช่วงแรกนับแต่การใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง ปี 2521 ซึ่งเป็นปี
ที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารฉบับใหม่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นยุคที่ธนาคารถูกบังคับให้
ปรับปรุงกิจการบริหารงานให้มีมาตรฐาน และตอบสนองเศรษฐกิจส่วนรวมมากขึ้นแทนการบริหาร
แบบวงศาคณาญาติดั้งเดิม หลังปี 2521 ธนาคารพาณิชย์ของไทยก็ได้เข้าสู่ยุคธนาคารที่มีการ
บริหารอย่าง เป็นวิชาชีพมากยิ่งขึ้น ในยุคนี้เอง เนื่องจากการปรับปรุงการบริหารงาน เป็นลักษณะ
กิจการวิชาชีพมากกว่า ลักษณะครอบครัวจึงทำให้กระแสการแข่งขันภายในวงการธนาคารมีลักษณะ
ดุเดือดมากยิ่งขึ้น

5. ยุคการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในกิจการธนาคาร ปี 2526-ปัจจุบัน ยุคนี้เป็นยุค
ที่ธนาคารมีการแข่งขันภายในวงการสูงมากส่งผลให้ธนาคารมีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี
มากที่สุด ยิ่งกว่านั้นยุคนี้เป็นยุคที่สถานภาพของสถาบันธนาคาร ได้ถูก เบียดขับด้วยการแข่งขันจาก
สถาบันการเงินรูปแบบอื่นอีกหลายรูปแบบด้วยกัน ผลคือฐานะที่โดดเด่นของธนาคารพาณิชย์ในตลาด
การเงินได้ค่อยๆ ลดบทบาทลงเพื่อ เปิดทางให้แก่สถาบันการเงินรูปแบบอื่นๆ ได้เข้ามาแข่งขันและ

ทดแทนบทบาทบางส่วน ลักษณะดังกล่าวทำให้การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ ถูกแรงกดดันให้ต้องคำนึงประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น และการขยายฐานธุรกิจให้กว้างขวางออกไปมากกว่าที่จะจำกัดวงอยู่ใน เครือข่ายวงศาคณาญาติ เป็นหลักตั้งแต่ก่อน

จากการสรุปคร่าว ๆ ถึงขั้นตอนการพัฒนาทางประวัติศาสตร์ของสถาบันธนาคารดังกล่าวข้างต้นจะ เห็นได้ว่า ช่วงการพัฒนาที่มีผลต่อรูปแบบการผลิตของธนาคารมากที่สุด คือช่วงนับแต่ปี 2503 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่ได้เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจตามคำแนะนำของคณะผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลก ดังนั้นการพิจารณาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของกิจการธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ ในภาคเอกชน จึงจะจำกัดการพิจารณาในช่วงระหว่างปี 2503-2525 เป็นสำคัญ

แม้ว่าหลังจากปี 2503 ได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นครั้งแรกนั้น รัฐบาลได้เน้นหลักการใหญ่ ของการพัฒนา คือ ส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐจะ เน้นการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เป็นสำคัญ เพื่อรองรับการขยายตัวของการผลิตภาคเอกชนก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วรัฐก็ยังไม่ได้มีการกระทำใดๆ เพื่อเปลี่ยนแปลงลักษณะการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์แต่อย่างใด

หลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2488²⁴ ซึ่งโดยนัยของพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐบาลก็ควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากไว้ที่คงที่นั่นเองซึ่งในประเด็นนี้ก็เท่ากับรัฐบาลได้ช่วยเหลือควบคุมทางด้านต้นทุนให้แก่ธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงเท่านั้นเอง ในนัยนี้ก็ยังมีว่า รัฐได้กระทำอุปการะให้แก่วงการธนาคารพาณิชย์อย่างเป็น เอนกอนันต์ ทั้งนี้ เพราะบรรดาธนาคารพาณิชย์ได้รับการประกันโดยรัฐบาลว่า ต้นทุนของการดำเนินงานจะขึ้นคงที่อยู่ที่ ๗ ระดับนั้นอย่างมั่นคง โดยที่บรรดาธนาคารพาณิชย์ต่างๆ นั้น ไม่ต้องพะวงเลยว่า ในช่วงเวลาดังกล่าวภาวะเงินเฟ้อจะขึ้นลงไปเท่าไรก็ตาม ต้นทุนของธนาคารก็คงจะคงที่อยู่ที่ ๗ ระดับปี 2503 โดยตลอดไม่ เปลี่ยนแปลง

ดังนั้นจะ เห็นได้ว่า การขยายตัวของเงินฝากธนาคารพาณิชย์รวมทั้งเงินกู้ตลอดระยะเวลา นับแต่ ปี 2503 เป็นต้นมา เป็นผลจากการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวม เป็นสำคัญหาได้เกิดจากลักษณะการบริหารหรือดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์แต่อย่างใด โดยนัยนี้ก็หมายถึงรูปแบบการประกอบการที่มีลักษณะยังจำกัดวงอยู่ใน เครือข่ายวงศาคณาญาติของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปก็ยังคงดำเนินต่อไป

ในปี 2505 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ประกาศยก
ระดับดอกเบี้ยของเงินฝากประจำประเภทเกิน 6 เดือนจากร้อยละ 5.5 เป็นร้อยละ 7.8 ก็ความ
ซึ่งแม้จะส่งผลให้ต้นทุนของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็เป็นการส่งผลด้านต้นทุนต่อ
เงินทุนของธนาคารพาณิชย์บางส่วนเท่านั้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่น่าพิจารณาคือการที่รัฐบาลได้ประกาศ
ใช้พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งปรากฏในค่าเฉลี่ยของรัฐบาลในการประกาศใช้
พระราชบัญญัตินี้คือ รัฐบาลเพิ่มดอกเบี้ยเงินฝากประเภทเกินกว่า 6 เดือน ทั้งนี้เพราะ
รัฐบาลต้องการจะช่วยธนาคารพาณิชย์ให้สามารถหาเงินฝากได้เพิ่มขึ้น เพื่อที่ธนาคารพาณิชย์จะ
ได้สามารถมีฐานเงินทุนที่จะขยายธุรกิจได้มากขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศ
ใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ก็ได้ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วเกินคาด
ทำให้ฐานการฝากเงินที่ธนาคารพาณิชย์สามารถหาได้อยู่เดิมนั้น ไม่พอที่จะรองรับการขยายตัวของ
ธุรกิจได้²⁵ ข้อนี้ดูได้จากสถิติปริมาณเงินฝากในปี 2505 ซึ่งได้เพิ่มขึ้นจาก ปี 2504 ถึงร้อยละ
24.45 และหลังจากที่รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ก็ปรากฏ
ว่าปริมาณเงินฝากประเภทประจำได้ขยายตัวเพิ่มจากปี 2505 ถึงร้อยละ 103.48 ดังจะเห็น
ได้จากตัวเลขในตารางที่ 36

ในอีกประการหนึ่งซึ่งดูจะเป็นข้อได้เปรียบของธุรกิจธนาคารในช่วงการใช้จ่ายแผนพัฒนา
ฉบับแรกแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมาก็คือ รัฐบาลได้มีนโยบายโดยตลอดที่จะจำกัดจำนวนธนาคาร
พาณิชย์ในตลาดไม่ให้มีมากขึ้น ทั้งนี้ทั้งนั้นเพื่อที่จะคุ้มครองธนาคารพาณิชย์ที่เปิดอยู่แล้วให้สามารถ
ดำเนินการต่อไปไม่ต้องเผชิญกับการแข่งขัน ทั้งนี้ก็เพราะรัฐบาลมองว่ากิจการธนาคารเป็นอีก
อุตสาหกรรมหนึ่งในอุตสาหกรรมแรกเริ่ม (infant industry) หลายๆ อุตสาหกรรมที่รัฐมอง
ว่าต้องได้รับการคุ้มครอง ดังนั้นตลอดระยะเวลา 20 กว่าปี นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จน
ถึงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 รัฐบาลได้ควบคุมจำนวนธนาคารพาณิชย์ของไทยให้มีเพียง 16 แห่งเท่า
นั้น รวมกับธนาคารพาณิชย์ของต่างประเทศที่มีสาขาในไทยอีก 14 แห่ง เป็น 30 แห่งเท่านั้น

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 36 ปริมาณเงินฝากธนาคารพาณิชย์จำแนกตามประเภทปี 2503-2519 (ล้านบาท)

สิ้นปี	เงินฝาก เพื่อเรียก	เงินฝาก ออมทรัพย์	เงินฝาก ประจำ	เงินฝากอื่นๆ	รวม
2503	3,840.5	-	1,223.6	385.4	5,449.5
2504	4,313.4	-	1,690.6	504.6	6,508.6
2505	4,433.5	-	3,440.1	226.3	8,099.9
2506	3,642.9	1,531.8	4,572.7	242.9	9,990.3
2507	3,903.9	1,860.7	5,672.7	323.3	11,669.5
2508	5,123.0	1,377.1	6,936.8	285.3	13,722.2
2509	5,472.9	2,010.1	9,459.3	315.8	17,528.1
2510	6,174.3	2,194.7	11,868.6	351.6	20,598.2
2511	6,942.1	2,486.1	14,308.7	403.7	24,140.6
2512	7,103.4	2,793.7	17,283.2	485.7	27,660.0
2513	7,598.8	2,934.0	20,931.3	420.7	31,884.8
2514	8,274.0	3,201.0	22,767.1	506.5	37,758.6
2515	9,765.9	4,054.2	33,292.8	633.0	47,745.9
2516	11,725.4	5,056.3	40,740.5	850.2	58,372.4
2517	13,617.3	6,608.2	52,063.5	1,195.2	73,484.0
2518	14,019.6	7,677.3	63,893.3	968.3	86,558.5
2519	16,780.1	9,517.8	78,943.9	1,176.3	106,418.9

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

แม้ว่าจะได้มีการตั้งธนาคารใหม่ในบางโอกาสในช่วงระยะเวลาดังกล่าว แต่การตั้งธนาคารใหม่ดังกล่าวก็ล้วนแต่เป็นการโอนถ่ายกรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของจากกลุ่มกลุ่มหนึ่งไปสู่กลุ่มคนอีกกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมักจะมีเหตุผลทั้งทางด้านผลประโยชน์ การแข่งขันระหว่างกลุ่มธุรกิจ และการแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นสำคัญ อาทิ การตั้งธนาคารเอเซีย ขึ้นมาใหม่ก็เป็นการโอนถ่ายกรรมสิทธิ์จากกลุ่มนายปรีดี พนมยงค์ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปสู่กลุ่มทหารที่มีอำนาจปกครองในยุคนั้น โดยการให้องค์ทหารผ่านศึกและกลุ่มธุรกิจบางกลุ่มที่เป็นมิตรสหาย

เข้าครอบครองหุ้นแทน ส่วนกรณีการจัดธนาคารกรุงไทยก็เป็นการรวมธนาคาร 2 แห่ง ที่มีปัญหาด้านการเงิน เนื่องจากการใช้นโยบายค่าเงินธุรกิจแบบยึดถือผลประโยชน์พวกพ้องมากกว่าการยึดถือการบริหารจัดการแบบมีประสิทธิภาพ และหลีกเลี่ยงภาระเสี่ยงทางเงินทุนต่างๆ อย่างใกล้ชิด ในส่วนหนึ่งของการจัดตั้งธนาคารกรุงไทย ก็มีนโยบายของการแย่งชิงผลประโยชน์ทางการเมืองอยู่ด้วยเช่นกัน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลา 2 ทศวรรษของการใช้แผนพัฒนาฯ นั้น การพัฒนาของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่างๆ ในเศรษฐกิจไทยนั้น ได้ดำเนินไปในลักษณะที่รัฐได้ให้ความคุ้มครองแก่ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ในรูปแบบเดิม และปกป้องสถาบันการเงินเหล่านี้จากสภาพการแข่งขันและความพยายามใดๆ ที่จะต้องมีผลให้สถาบันการเงินเหล่านี้ต้องปรับปรุงรูปการประกอบการธุรกิจของตน ดังนั้น การขยายตัวและการเติบโตของบรรดาธนาคารพาณิชย์โดยทั้งหมด จึงเป็นผลมาจากการขยายปริมาณธุรกิจ เป็นสำคัญมากกว่าที่จะมีผลมาจากการพัฒนารูปแบบการผลิต และการประกอบการของกิจการธนาคารให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น

ความเป็นจริงข้อนี้ดูได้จากเหตุการณ์ในวงการธนาคารพาณิชย์ที่สำคัญอันหนึ่งตลอดระยะเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมาของการพัฒนา เหตุการณ์ดังกล่าวคือ ความพยายามที่จะให้มีการเก็บภาษีจากดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ และความพยายามที่จะให้ธนาคารพาณิชย์กระจายลักษณะการถือครองหุ้นจากกลุ่มผู้ถือหุ้นจำนวนน้อยที่แวดล้อมในกลุ่มตระกูลใหญ่ๆ เพียง 2-3 ตระกูล เป็นการกระจายออกไปสู่มวลชนที่กว้างขวางมากขึ้น กล่าวคือ เปลี่ยนรูปแบบการเป็นเจ้าของจากลักษณะกิจการครอบครัวไปสู่ลักษณะกิจการมหาชน

สำหรับความพยายามอันแรกนั้น ปรากฏว่าในช่วงที่ธนาคารพาณิชย์มีการขยายตัวและเติบโตอย่างมาก เพราะแผนการพัฒนา เศรษฐกิจนั้น ได้มีความพยายามที่จะเสนอให้รัฐเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคาร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของการกระจายรายได้และลักษณะความเป็นธรรมในสังคมระหว่างผู้มีรายได้มากและผู้มีรายได้น้อย แต่ตลอดระยะเวลาเวลาดังกล่าวความพยายามดังกล่าวต้องประสบกับความล้มเหลวโดยตลอด ทั้งนี้เพราะบรรดาเอกชนที่เป็นเจ้าของธนาคารพาณิชย์ได้พยายามใช้พลังอำนาจ อิทธิพล ความสัมพันธ์ทางธุรกิจที่มีกับบรรดาข้าราชการชั้นสูงที่อยู่ในกลุ่มผู้ปกครองประเทศ ขัดขวางความพยายามดังกล่าวโดยตลอด²⁶ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ถ้ามีการเก็บภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยเงินฝากจะทำให้ธุรกิจธนาคารไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ เพราะธนาคารจะขาดทุนและไม่เติบโต ผลคือการระดมเงินออมของประชาชนมาสนับสนุนการพัฒนา เศรษฐกิจจะชะงักงันทันที อีกทั้งธนาคารพาณิชย์ของ เอกชนไทยโดยทั่วไปก็ยังมี

ฐานะไม่มั่นคง และเป็นอุตสาหกรรมที่ควรได้รับการส่งเสริมจนกระทั่งทุกวันนี้เอง

อย่างไรก็ดี สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจไว้ตอนนี้ก็คือ สาเหตุและสภาพแวดล้อมของเหตุการณ์ที่ได้ก่อให้เกิดความพยายามที่จะเก็บภาษีเงินได้จากคอกเปี้ยเงินฝากนั้นก็คือ การประกอบ การของธนาคารพาณิชย์เท่าที่ผ่านมานับแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 2 นั้น ได้รับการโจมตี จากประชาชนและนักวิชาการโดยตลอดว่า ได้มีการดำเนินธุรกิจแบบผูกขาดผลประโยชน์ไว้ใน กลุ่มคนตระกูลเดียวกันโดยตลอด และไม่ได้ส่งผลให้เงินออมในธนาคารนั้นมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในวงกว้างแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะธนาคารพาณิชย์ได้ใช้โอกาสที่สามารถระดมเงินออมนั้นไป เงินออมของประชาชนไปปล่อยกู้ให้กับธุรกิจที่อยู่ในกลุ่มตระกูลเดียวกันกับตน ผลคือการระดมเงิน ออมนั้นมีผลพัฒนาเศรษฐกิจแก่กลุ่มคนบางกลุ่มเท่านั้นเอง หากได้มีผลต่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้มีรายได้จำนวนมากฝากเงินในธนาคารเพื่อหวังรายได้ ก็ควรที่จะ ได้มีการเก็บภาษีเงินได้จากผู้มีรายได้เหล่านี้ เพื่อนำเงินรายได้ที่รัฐได้จากจุดนี้ทำนุบำรุงทาง เศรษฐกิจด้านอื่นๆ ต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการจัดเก็บภาษีเงินได้จากคอกเปี้ยเงินฝากจะกระทบกระเทือน รายได้ของผู้มีรายได้มากที่มีก้นำเงินมาฝากในธนาคาร เพื่อเป็นเงื่อนไขในการสร้างวงเงินสิน- เชื้อที่จะขอกู้ไปใช้ในอนาคต ธนาคารพาณิชย์จึงขัดขวางความพยายามดังกล่าวผลคือความพยายาม ดังกล่าวต้องประสบความล้มเหลวมาโดยตลอด และเพิ่งมาสำเร็จเอาเมื่อหลังปี 2522 เมื่อ รัฐบาลต้องเผชิญวิกฤตการณ์การคลังจนไม่อาจขยายงบประมาณได้

ในแง่นี้ ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นทุนของเอกชนโดยส่วนใหญ่ จึงประสบผลสำเร็จอีก ครั้งที่จะไม่ก่อให้เกิดการปรับปรุงการบริหารงานแต่อย่างใด

ความพยายามอีกครั้งหนึ่ง ที่จะมีส่วนให้เกิดการปรับปรุงการประกอบการของธนาคาร พณิชย์คือ การเสนอให้ธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปพยายามกระจายการถือครองหุ้นออกจาก การกระจุกตัวในกลุ่มคนบางตระกูลเท่านั้นไปสู่มหาชนมากขึ้น ก็ปรากฏว่าประสบกับการขัดขวางจาก บรรดาธนาคารพาณิชย์ทั่วไปเช่นกัน ทั้งนี้เพราะบรรดากลุ่มตระกูลที่เป็นเจ้าของธนาคารเดิมซึ่งมี ทั้งนักธุรกิจ และนักการเมือง ข้าราชการ ที่มีอำนาจการปกครองทั้งหลายไม่ยอมสูญเสียผล ประโยชน์เดิมที่ตนเคยได้ จึงไม่ยอมกระจายหุ้นไปยังมหาชน เพราะกลัวจะสูญเสียอำนาจการ บริหารกิจการผลประโยชน์เงินทุนของธนาคารที่ตนเคยได้รับนั่นเอง ดังนั้น กลุ่มทุนเอกชนที่เป็น เจ้าของธนาคารพาณิชย์จึงได้พยายามขัดขวางข้อ เสนอดังกล่าว หรือมิฉะนั้นก็พยายามประทุ้งเวลา การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาโดยตลอด

ผลคือธนาคารพาณิชย์ เหล่านี้ก็ยังคงบริหารในหมู่วงศาความชาติเหมือนเดิม การบริหารจัดการ ซึ่งมีนัยต่อการจ้างพนักงานที่มีความสามารถทางวิชาชีพด้วยนี้จึงยังไม่ เป็นผลทางปฏิบัตินัก เพราะประเด็นสำคัญของการพิจารณาการจ้างงานไม่ใช้ความสามารถทางการบริหารจัดการ แต่เป็นด้านพวกห้องที่จะปกป้องผลประโยชน์มากกว่า ผลคือ ตลอดระยะเวลาการพัฒนา 2 ทศวรรษที่ผ่านมา บรรดาธนาคารพาณิชย์ทั้ง 16 แห่ง ก็ยังบริหารงานและมีรูปแบบการประกอบการหรือโครงสร้างการผลิตไม่ต่างจากสมัยหลังสงครามโลกและก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เท่าใดนัก

ข้อนี้ดูได้จากการศึกษาของนายถรมรัตน์ สีตวราภรณ์ ของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย ที่ได้มีการศึกษาประสิทธิภาพผลของธนาคารพาณิชย์ไทยนั้น ปรากฏผลว่าประสิทธิภาพผลของธนาคารพาณิชย์ไทยโดยรวมนั้น ยืนยันว่าน้อยเมื่อเทียบกับกิจการอื่น และ เมื่อดูประสิทธิภาพผลด้านแรงงานแล้วก็พบว่า ประสิทธิภาพผลแรงงานของธนาคารพาณิชย์ไทยนั้นจะต่ำกว่าของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ตั้งสาขาในไทย และ เมื่อดูระหว่างธนาคารแล้วก็ปรากฏว่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ของไทยจะมีประสิทธิภาพผล (productivity) ต่ำกว่าธนาคารขนาดเล็ก ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารดังกล่าวมักมีความสามารถที่จะดำเนินธุรกิจ โดยไม่ต้องใช้ความมีประสิทธิภาพของแรงงานและการบริหารจัดการนัก แต่สามารถใช้ประสิทธิภาพจาก เครือข่ายความสัมพันธ์ทาง เศรษฐกิจและการเมือง เป็นประโยชน์ได้มากกว่า

ผลดังกล่าวจึงทำให้รูปแบบและโครงสร้างการผลิตของธนาคารพาณิชย์ไม่ได้ เปลี่ยนไปจากรูปแบบการจัดการธุรกิจแบบครอบครัว เท่าใดนักตลอดระยะเวลาสองทศวรรษที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามหลังจากที่รัฐบาลในช่วงวิกฤตการณ์การคลังได้มีมาตรการ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และประสิทธิภาพผลของการปรับปรุงได้รับการยอมรับมากขึ้นจึงส่งผลให้มีการแข่งขันกันเกิดมากขึ้นในตลาดการเงิน ซึ่งทำให้รูปแบบการผลิตและการประกอบการของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินต่างๆ ในระยะหลังปี 2526 เปลี่ยนไปอย่างมากทีเดียว

แต่ตลอดระยะเวลาสองทศวรรษ นับแต่ได้ใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมานโยบายของรัฐทั้งในรูปแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และพระราชบัญญัติกฎหมายต่างๆ เป็นมีผลแต่ให้รัฐมุ่งส่งเสริมการค้าเงินงานของธนาคารพาณิชย์ เป็นอันดับแรกเท่านั้น และละทิ้งสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนรูปแบบอื่นทั้งหมด

ดังนั้น ผลการศึกษาการพัฒนาของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ นับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้น มาชี้ให้เห็นว่ารัฐได้ปกป้องส่งเสริมการค้าเงินงานของธนาคารพาณิชย์อย่างมากและคุ้มครองรูปแบบการประกอบการที่มีลักษณะธุรกิจแบบครอบครัวมาโดยตลอด โดยไม่ได้มีนโยบายปรับปรุง

รูปการณ์การผลิต และรูปแบบการประกอบการของธนาคารพาณิชย์ให้มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด ซึ่งลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดภัยที่สำคัญหลายประการต่อการจ้างงานดังจะได้กล่าวในหัวข้อต่อไป

ผลการปกป้องและคุ้มครองดังกล่าว ทำให้ธนาคารพาณิชย์ของไทยได้กลายเป็นสถาบันการเงินที่สำคัญที่สุดในบรรดาสถาบันการเงินทั้ง 13 ประเภทที่มีอยู่ในปัจจุบัน^{๕๗} ดังจะเห็นว่าในปี 2522 สถาบันการเงินทั้ง 13 ประเภท มีทรัพย์สินรวมกันเป็นมูลค่าทั้งสิ้น 391,070 ล้านบาท โดยธนาคารพาณิชย์มีอัตราส่วนประมาณ ร้อยละ 67.9 ของมูลค่าทรัพย์สินดังกล่าวทั้งหมด และถ้ารวมเข้ากับบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์ (ซึ่งโดยส่วนใหญ่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่มีฐานะมั่นคงและดำรงอยู่ได้มักเป็น เครือของธนาคาร) ก็จะพบว่า มีอัตราส่วนประมาณ ร้อยละ 82.9 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดของสถาบันการเงินทั้งหมดในประเทศไทย ซึ่งหมายถึง เกือบจะเป็นส่วนทั้งหมดของระบบทีเดียว

สำหรับสถาบันการเงินของรัฐ อาทิ ธนาคารออมสินนั้น พบว่ามียอดสินทรัพย์คิดได้เพียง ร้อยละ 6.18 ของมูลค่าทรัพย์สินทั้งระบบ ส่วนของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรนั้นมีอยู่ ร้อยละ 3.7 ของทรัพย์สินทั้งระบบ ส่วนธนาคารอาคารสงเคราะห์นั้นก็มีอยู่เพียง ร้อยละ 1.9 ซึ่งใกล้เคียงกับบริษัทประกันชีวิตซึ่งมีอยู่ ร้อยละ 1.3

จากลักษณะโครงสร้างสถาบันการเงินดังที่ได้กล่าวมา จะเห็นว่าธุรกิจการเงินของเอกชนนั้น เป็นหน่วยงานที่มีอิทธิพลมากที่สุด ส่วนธุรกิจการเงินของรัฐบาลหรือที่เป็นของมหาชนนั้นมีบทบาทน้อยมาก

อย่างไรก็ดี โครงการผลิตของธนาคารพาณิชย์เอกชนนั้น พบว่า มีลักษณะกระจุกตัวทั้งในแง่การเป็นเจ้าของธุรกิจธนาคารพาณิชย์ และทั้งในแง่กิจการและสาขาการผลิตทางเศรษฐกิจที่ได้รับการส่งเสริมจากบรรดาธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ ดังจะเห็นได้จากการศึกษาของเกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจนั้น พบว่าบรรดาธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ทั้งหมด ส่วนใหญ่แล้วจะมีตระกูลสำคัญ ๗ ของวงการนักธุรกิจไทยถือหุ้นอยู่เพียงไม่กี่ตระกูลเท่านั้น พูดง่าย ๆ ว่า ธนาคารพาณิชย์ของไทยทั้ง 16 ธนาคารนั้น ล้วนเป็นธนาคารประจำตระกูล 16 ตระกูลด้วยกัน (ทั้งนี้ถ้านับรัฐบาล กระทรวงการคลังและกองทัพทั้ง 3 เหล่าทัพเป็นตระกูลหนึ่ง ๆ ด้วย) ดังจะเห็นตัวอย่างว่า ธนาคารกรุงเทพ นั้นคือธนาคารประจำตระกูลโสภณพานิช ธนาคารกสิกรไทยคือ ธนาคารประจำตระกูลลำชา และธนาคารกรุงศรีอยุธยาคือ ธนาคารประจำตระกูลรัตนรักษ์ เป็นต้น

และ เมื่อพิจารณายอดเงินที่ปล่อยยืมก็จะมีที่พบว่ามี ลักษณะการให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ในไทยนั้นมีลักษณะกระจุกตัวรอบ ๆ กิจกรรมธุรกิจของตระกูลธุรกิจต่างๆ ที่มีหุ้นส่วนสำคัญในธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งนั่นเอง อีกทั้งประเภทของสินเชื่อบริการพาณิชย์ไทยปล่อยไปนั้น ก็พบว่า จะกำจัดวางอยู่ในภาคเศรษฐกิจสำคัญในตัวเมืองเป็นหลักนั้นเท่าเอง ดังจะเห็นได้ว่าในปี 2522 นั้น ธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบปล่อยสินเชื่อเป็นจำนวนเงินถึง 223,100 ล้านบาท ในจำนวนดังกล่าวปรากฏว่า ธนาคารพาณิชย์ของไทยทั้งหมดเป็นผู้ปล่อยถึงร้อยละ 93.51 ส่วนที่เหลือเพียง ร้อยละ 6.5 เป็นสินเชื่อที่ปล่อยโดยธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขาของต่างประเทศ

กล่าวเฉพาะในหมู่ธนาคารพาณิชย์ไทยนั้น พบว่าในปี 2522 นั้น ธนาคารพาณิชย์ของไทยขนาดใหญ่ 6 ธนาคาร มียอดเงินให้กู้ยืมทั้งสิ้นคิดเป็นร้อยละ 74.9 หรือประมาณ 3 ใน 4 ของเงินให้กู้ยืมทั้งระบบ ส่วนอีก 1/4 ของเงินกู้ทั้งระบบนั้นเป็นสินเชื่อที่ปล่อยโดยธนาคารพาณิชย์ขนาดกลาง และขนาดเล็กอย่างละ 5 ธนาคาร รวมเป็น 10 ธนาคารที่เหลือ

หันมาดูในเชิงของประเภทการปล่อยสินเชื่อก็พบว่า สาขาเศรษฐกิจที่มีการปล่อยสินเชื่อมากที่สุดคือ สาขาการค้าปลีก และค้าส่ง ซึ่งมียอดสินเชื่อทั้งหมด ร้อยละ 22 ส่วนอีกประมาณร้อยละ 20 เป็นของสาขาอุตสาหกรรม ภาคเศรษฐกิจที่มีการปล่อยสินเชื่อที่น้อยที่สุดคือ ภาคการเกษตรที่มียอดสินเชื่อเพียง ร้อยละ 4 ของมูลค่าสินเชื่อทั้งหมดของทั้งระบบเท่านั้น ซึ่งนับว่าน้อยมากจนแทบไม่น่าเชื่อว่า ภาคเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุดของประเทศจะใช้จ่ายจำนวนสินเชื่อที่น้อยอย่างมากขนาดนั้น เมื่อมาพิจารณาถึงลักษณะกิจการของสาขาเศรษฐกิจที่ได้รับสินเชื่อมากที่สุดก็จะพบว่า สาขาเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีการให้บริการการนำเข้าสูงมาก ทั้งนี้พิจารณาจากสภาพความเป็นจริงที่ว่า สินค้าอุปโภคบริโภคของไทยส่วนใหญ่เป็นสินค้านำเข้าจากต่างประเทศ ดังนั้น การค้าปลีกค้าส่งส่วนใหญ่ จึงหมายถึงการค้าสินค้าอุปโภคบริโภคที่มักจะนำเข้าจากต่างประเทศเป็นหลักนั่นเอง และลักษณะสาขาอุตสาหกรรม ถ้าจะพิจารณาให้ละเอียดจากการศึกษาของ เจมส์ ซี. อิมแกรม เมื่อปี 2513 ก็พบว่า สาขานี้เป็นสาขาที่ดูดซับสินค้านำเข้าในรูปของวัตถุดิบนำเข้ามากที่สุด โดยสรุปสินค้าที่สาขาเศรษฐกิจทั้งสองเกี่ยวพันด้วยล้วนเป็นสินค้านำเข้าเป็นส่วนใหญ่นั้นเอง กล่าวโดยสรุปสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เกือบร้อยละ 45 ของสินเชื่อทั้งระบบเป็นสินเชื่อที่ปล่อยให้แก่กิจการนำเข้า จำนวนไม่มากที่กระจุกตัวอยู่ในเมืองหลวงนั่นเอง ประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศจึงไม่ได้ผลประโยชน์จากสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์แต่อย่างใด

จากจุดนี้เมื่อมาพิจารณาขนาดของสินเชื่อที่ให้แก่ผู้กู้ยืมแต่ละรายก็จะพบว่า การให้กู้ยืมแก่ผู้กู้รายใหญ่มักมีอัตราค่อนข้างสูง และมีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นตลอดมาดังจะเห็นว่า ในปี 2520 นั้น

มีเงินกู้ยืมที่มีมูลค่าตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไปยังคงชำระอยู่ทั้งสิ้น ร้อยละ 22 แต่พอมานับปี 2522 ยอดดังกล่าวก็มีอัตราส่วนเพิ่มขึ้น เป็นร้อยละ 26 ของเงินกู้ยืมทั้งหมด

ข้อเท็จจริงเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ของไทยส่วนใหญ่จะมีลักษณะกระจุกตัวอยู่ในหมู่ประชาชนจำนวนน้อย และเกี่ยวข้องกับธุรกิจเป็นจำนวนน้อยด้วย ปัญหาดังกล่าวย่อมชี้ให้เห็นลักษณะงานของธนาคารพาณิชย์ของไทยว่า มิได้มีการเปลี่ยนแปลงจากสมัยเดิมที่ก่อตั้งมากนัก กล่าวคือ การดำเนินงานตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องและธุรกิจที่สัมพันธ์ด้วยมีแวดวงที่แคบมาก ผลดังกล่าวย่อมแสดงนัยให้เห็นได้ว่า ความต้องการจ้างงานของธนาคารพาณิชย์ของไทย ย่อมจะต้องสอดคล้องกับลักษณะธุรกิจดังกล่าวข้างต้น เป็นหลัก

สำหรับการพิจารณารูปแบบการผลิตของสถาบันการเงินอื่น ๆ คงไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาอย่างพิศดารแต่อย่างใด ทั้งนี้ข้อที่ได้ชี้แจงจากเบื้องต้นแล้วว่าในแวดวงตลาดการเงินของไทยแล้ว ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินที่มีบทบาทสำคัญและกว้างขวางที่สุด สถาบันการเงินอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทประกัน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และอื่น ๆ ล้วนมีบทบาทที่น้อยมาก อีกทั้งสถาบันการเงินเหล่านั้น ตามการศึกษาของเกริกเกียรติ พิพัฒนเสรีธรรม ก็ล้วนเป็นกิจการของบรรดากลุ่มบุคคลที่ควบคุมธนาคารพาณิชย์นั่นเอง²⁰ เพียงเป็นการแบ่งกิจการมาดำเนินการให้แตกต่างกันตามสภาวะของงานเท่านั้นเอง แต่ถ้ามองในเชิงบทบาทธุรกิจก็นับว่าเป็นรองธนาคารพาณิชย์อยู่มากมายหลายรูปทีเดียว

รูปแบบการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ เริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่การใช้เทคโนโลยีการผลิตและการบริการสูงขึ้น เมื่อปี 2523 เมื่อธนาคารกรุงเทพเริ่ม²¹ นำคอมพิวเตอร์มาใช้เพื่อบริการ เบิกจ่ายถอนเงินข้ามสาขา ผลการดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้เกิดการแข่งขันอย่างมากในการดำเนินธุรกิจธนาคาร ไม่นานหลังจากนั้นธนาคารไทยพาณิชย์ก็เปิดจากนาระบบคอมพิวเตอร์ เข้ามาปรับปรุงการดำเนินงานกิจการธนาคาร ส่งผลให้เกิดกระแสการแข่งขันสะพัดออกไปในวงการธนาคาร ทำให้ธนาคารพาณิชย์เริ่มมีฐานการบริหารงาน ที่หลายขอบเขตตลาดของธนาคารโดยกว้างขวางออกไปอย่างมากทีเดียว ประกอบกับในระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลได้เริ่มมีนโยบายจะปรับปรุงการบริหารงานของธนาคาร อาทิ การกระจายการถือหุ้น การเก็บภาษีรายได้จากดอกเบี้ยเงินฝาก การบังคับการปล่อยสินเชื่อไปยังสาขาที่จำเป็น การควบคุมการบริหารเงินทุน และสินทรัพย์สภาพเสถียรได้ เป็นสิ่งหนึ่งที่มีนัยต่อธนาคารพาณิชย์ของไทยในระยะหลังต้องมีวิธีการประกอบกิจการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ในลักษณะที่มีแบบแผนของการเป็นวิชาชีพมากขึ้นกว่าการเป็นกิจการครอบครัวดังในอดีต อย่างไรก็ตาม ผลดังกล่าวจะมีผลเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจ้างงานอย่างไรนั้น ยังเป็นเรื่องที่มีการวิพากษ์วิจารณ์มากพอสมควร

2.2.5 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตในสาขาการบริการ

ดังกล่าวในหัวข้อข้างต้น แม้ภาคบริการจะได้ชื่อว่าเป็นภาคที่ทันสมัยทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากอัตราการเจริญเติบโตที่สูง เทียบเคียงได้กับภาคการค้า และอุตสาหกรรมซึ่งเป็นภาคการผลิตที่มีอัตราการเจริญเติบโตที่สุด แต่เมื่อพิจารณาถึงกิจการต่างๆ ที่จัดไว้ภายใต้สาขาภาคบริการก็จะพบว่ากิจการดังกล่าว เป็นกิจการที่ส่วนใหญ่ยังมีรูปแบบการบริหารงานและการประกอบการที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยก่อนการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจมากเท่าใดนัก การเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นอย่างมากมานั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการเติบโตของปริมาณธุรกิจอื่น เนื่องจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่งผลให้ธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรมขยายตัวออกไป ผลที่ตามมาจึงส่งผลให้ภาคบริการต้องขยายตัวตามไปด้วย อีกทั้งเนื่องจากการดำเนินงานธุรกิจภาคบริการส่วนใหญ่ เป็นกิจการที่รัฐไม่ได้มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนดัง เช่นกิจการในสาขาอุตสาหกรรม และสาขาอื่นๆ ผลจึงทำให้กิจการต่างๆ ภายในภาคบริการส่วนใหญ่จะดำเนินการตามสภาพที่ภาวะเศรษฐกิจและสังคมจะอำนวยเท่านั้น การลงทุนขนาดใหญ่จึงไม่ได้เกิดขึ้นแต่อย่างใด แม้จะปรากฏตามตัวเลขการศึกษาของรายงานวิจัยบางชิ้นจะบ่งว่า การประกอบการด้านบริการจะมีการใช้ทุนเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากพอควรก็ตาม แต่ในการใช้ทุนเป็นจำนวนมากในภาคบริการนั้นก็ดูจะปรากฏเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องของการติดต่อต่างประเทศ เพื่อตอบสนองสาขาเศรษฐกิจที่มีบทบาทสำคัญมากตลอดระยะเวลาการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้นเอง สาขาเศรษฐกิจเหล่านั้นคือ ภาคการค้าและอุตสาหกรรม โดยภาคการค้าก็จะหมายถึง เฉพาะด้านการนำเข้าและการส่งออกและสำหรับภาคอุตสาหกรรมก็คือกิจการซึ่งรองรับภาคการค้านั่นเอง ดังนั้นกิจการในด้านดังกล่าวจึงดูจะเป็นตัวการที่ส่งผลให้มีการใช้ทุนขนาดใหญ่ขึ้นเอง กิจการดังกล่าวส่วนใหญ่คือ กิจการที่เกี่ยวพันกับอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งในระยะหลังได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นอุตสาหกรรมที่ทำรายได้ให้กับประเทศสูงกว่าข้าว ซึ่งเป็นสินค้าสำคัญที่เคยทำรายได้ให้กับประเทศ เป็นอันดับหนึ่งมาแล้ว

จากลักษณะดังกล่าว จึงทำให้อัตราการขยายตัวของทุนของสถานประกอบการประเภทต่างๆ ที่จัดอยู่ในภาคบริการมีการขยายตัวที่น้อยจะเป็นระบบสอดคล้องกับลักษณะการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมอย่างเที่ยงตรงนัก ดังจะเห็นได้ตัวเลขในตารางที่ 37

ตารางที่ 37 ปริมาณเงินทุนของสถานประกอบการประเภทต่างๆ ที่อยู่ในภาคบริการและอัตราการขยายตัวของเงินทุนต่อปี 2514-2523

ปี	ทุน (พันบาท)	อัตราร้อยละการเพิ่มของทุน
2514	216,542	-
2515	288,505	33.2
2516	139,085	-51.8
2517	535,787	285.2
2518	212,115	-60.4
2519	328,998	55.1
2520	587,533	78.6
2521	928,295	58.0
2522	1,032,530	11.2
2523	1,478,159	43.1
2524	1,013,423	-31.4
2525	1,745,972	72.3

ที่มา : รายงานเศรษฐกิจ รายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2514-2525

การขยายตัวของทุนของสถานประกอบการประเภทต่างๆ ในภาคบริการได้หดตัวลงถึงร้อยละ -51.8 ในปี 2516 แต่แล้วในปี 2517 ซึ่งเป็นปีที่เศรษฐกิจถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงจากการขึ้นราคาน้ำมันครั้งที่ 1 ทุนของสถานประกอบการประเภทต่างๆ ในภาคบริการก็มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 285.2 และปี 2518 ก็หดตัวลงมาอีกถึงร้อยละ -60.4 แล้ว หลังจากนั้นการขยายตัวของทุนก็ดำเนินต่อไปอย่างสม่ำเสมอ แล้วจึงมาลดลงอีกในปี 2524 ก่อนที่จะขยายตัวอย่างรวดเร็วเป็นร้อยละ 72.3 ในปี 2525 ซึ่งเป็นปีครบรอบ 200 ปีรัตนโกสินทร์ ซึ่งรัฐบาลคาดว่าจะมีกระแสการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่า ลักษณะการขยายตัวของธุรกิจภาคบริการ เป็นลักษณะธุรกิจที่มีแบบแผนการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะการขยายตัวอย่างมีระเบียบแบบแผนของเศรษฐกิจภาคบริการโดยทั่วไป ทั้งนี้ทั้งนั้นก็เพราะเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อข้างต้นที่ว่า เศรษฐกิจ

ประเทศไทยนั้น เป็น เศรษฐกิจภาคเกษตรโดยพื้นฐาน แต่เนื่องจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติที่ เน้นการรักษา เงินตราไม่ให้รั่วไหลออกนอกประเทศ และมุ่งหา เงินตราต่างประเทศ เข้าประเทศให้มากที่สุด จึงทำให้รัฐมุ่ง เน้นภาค เศรษฐกิจการค้าต่างประเทศ และอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับ เศรษฐกิจ เชิงการค้าจึงทำให้แรงงานจากภาค เกษตรกรรมที่กำลังประสบปัญหาการหดตัวของภาคเกษตรกรรมหลังไหลอพยพเข้าเมือง แต่เนื่องจากไม่อาจหางานรองรับได้ทั่วถึง แรงงานบางส่วนจึงต้องหันไปจ้างงาน ที่มีลักษณะบริการธุรกิจในภาค เศรษฐกิจหลักในหลาย ๆ ลักษณะด้วยกัน ผลจึงทำให้แรงงานในภาคบริการมีทั้งที่ทำงานกิจการทางเศรษฐกิจที่อยู่ในเศรษฐกิจภาคในระบบ (formal sector) และที่ทำงานในเศรษฐกิจภาคนอกระบบด้วย (informal sector) งานเหล่านี้คืองานบริการนายหน้าต่าง ๆ นั้นเอง ซึ่งงานส่วนใหญ่ในลักษณะนี้จะมีโครงสร้างการผลิตที่พึ่งการใช้แรงงานเป็นหลัก และรูปแบบการผลิตก็จะเป็นในลักษณะแรงงานกลุ่ม เครือญาติ หรือแรงงานในสังกัดกลุ่มพวกพ้อง (kinship) มากกว่าที่จะเป็นแรงงานเสรีดังที่ปรากฏในภาคเศรษฐกิจในระบบทั่วไป ลักษณะรูปแบบสภาพการทำงานจึงเป็นไปตามสายสัมพันธ์มากกว่าเป็นไปตามอัตราค่าจ้าง และข้อตกลงอัตราค่าจ้างงานที่แน่นอน ดังลักษณะการจ้างงานในเศรษฐกิจภาคในระบบ (formal sector) ทั่วไป ภาคบริการส่วนหนึ่งจึง เปรียบเสมือนภาค เกษตรกรรมภายใน เศรษฐกิจนอกภาค เกษตรกรรมทั้งหลายนี้เองคือ กำลังแรงงานสำรองที่ไม่อาจได้งานประจำใน เศรษฐกิจภาคนอก เกษตรกรรมอื่น ๆ ก็จะมาพักรอหางานเล็ก ๆ น้อย ๆ ในภาคบริการนี้ทำไปก่อน ก่อนที่จะกลับไปภาค เกษตรกรรมอีกครั้ง (เมื่อแน่ใจว่าไม่อาจหางานทำแน่นอนใน เศรษฐกิจภาคนอก เกษตรกรรมได้แล้ว)

อย่างไรก็ดี หลังจากเศรษฐกิจได้ขยายตัวมาได้ประมาณหนึ่งทศวรรษนับแต่ได้มีการใช้แผนพัฒนา ฯ ในปี 2504 ซึ่งก็มีผลให้ภาคบริการได้ขยายตัวอย่างมากเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 38

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 38 อัตราการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจต่างๆ ปี 2499-2516

	2499-2404	2504-2509	2509-2514	2514-2516
	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ	ร้อยละ
1. เกษตรกรรม	7.6	6.2	5.4	4.3
2.เหมืองแร่	1.7	15.1	9.0	-6.6
3. หัตถอุตสาหกรรม	3.6	11.1	11.3	13.8
4. ก่อสร้าง	12.8	12.8	7.0	-5.8
5. ไฟฟ้าและการประปา	20.0	22.3	28.8	32.2
6. คมนาคมและการสื่อสาร	13.4	6.1	8.3	5.7
7. การค้าและการค้าปลีก	4.1	8.1	9.2	7.0
8. การธนาคาร, ประกันภัย	17.6	15.8	16.5	8.8
9. การบริหารงานของรัฐ	3.1	5.4	8.6	7.3
10. การบริการ	8.0	7.9	9.1	8.5

ที่มา : Pasuk Phongpaichit, Economic and Social Transformation in Thailand 1957-1973 (Bangkok : Social Research Institute, Chulalongkorn University, 1980, p. 88.

แต่ต่อมาในปี 2517 และ 2518 ภาคบริการก็ต้องพบกับความแปรปรวนทางเศรษฐกิจถึงสองครั้งสองคราด้วยกัน กล่าวคือในปี 2517 ราคาน้ำมันได้พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว หลังจากได้ขึ้นมาเรื่อยๆทีละน้อย จนในช่วงท้ายของปี ราคาน้ำมันได้กลายเป็นบาเรลละ 11.251 เหรียญสหรัฐจากเดิมที่เคยขายเพียง บาเรลละ 10 กว่าเซ็นต์สหรัฐ^{๖๐} ผลจึงทำให้เศรษฐกิจของประเทศต้องหดตัวอย่างรวดเร็ว ภาคบริการก็พบกับเหตุการณ์ดังกล่าวยังไม่อาจมีเวลาปรับตัวได้ ในขณะที่ความว้าวุ่นไม่ทันหาย ความความก็เข้ามาแทรก ในปี 2518 เศรษฐกิจของไทยก็พบกับวิกฤตการณ์อีก อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางการเมือง เหตุการณ์นั้นคือประเทศไทยได้ขอให้สหรัฐฯ ถอนฐานทัพออกจากประเทศไทย ผลคือจากสภาพที่เศรษฐกิจเคยมีกระแสเงินตราต่างประเทศไหลเข้าประเทศปีละหลายร้อยล้านเหรียญสหรัฐ ในรูปของเงินช่วยเหลือ และค่าใช้จ่ายกองทัพสหรัฐฯ ก็ปรากฏว่ากระแสเงินดังกล่าว ต้องหายไปในพื้นที่หนึ่งคือ ภาคบริการซึ่งเคยเป็นภาค เศรษฐกิจที่มีความใกล้ชิดกับกระแสเงินดังกล่าว ต้องพบกับภาวะจุกจุกทางธุรกิจอย่างหนัก

ที่ทันสมัย ธุรกิจบันเทิงในภาคนี้ อาทิ โรงแรม บาร์ ร้านอาหาร ร้านค้าสินค้าเกือบทุกประเภท ห้าง
บริการ และพนักงานบริการของ เศรษฐกิจนอกระบบทั้งหมดต้องหยุดกิจการลงทันที อันเป็นเหตุผล
อธิบายว่าทำไมการขยายตัวของภาคบริการ จึงมีลักษณะแปรผันอย่างรุนแรงและรวดเร็ว และไม่
ค่อยสอดคล้องกับลักษณะการเปลี่ยนแปลงของ เศรษฐกิจโดยรวมของภาคในระบบแต่อย่างใด ภาค
บริการต้องใช้เวลาปรับตัวอยู่นานพอสมควร จึงสามารถที่จะขยายตัวต่อไปได้

เหตุการณ์ที่ทำให้ภาคบริการสามารถที่จะปรับตัวและขยายตัวไปได้หลังจากที่เผชิญเหตุ
การณ์แปรปรวนประมาณ 4-5 ปีคือ การขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยว แม้ว่าในเอกสาร
หลายชิ้นจะบ่งว่า อุตสาหกรรมท่องเที่ยวได้ขยายตัวมาแต่ต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 แล้วก็ตาม³¹
แต่ส่วนหนึ่งของการท่องเที่ยวในช่วงต้นนั้น คือช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ต่อฉบับที่ 2 ก็ปรากฏว่า
เป็นการท่องเที่ยวของทหารอเมริกันที่เข้ามาอยู่ในฐานทัพสหรัฐอเมริกาในไทยนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากสหรัฐ
ได้เข้ามาตั้งฐานทัพในไทยตั้งแต่ปี 2506 และหลังจากนั้นกิจการด้านการท่องเที่ยวก็ขยายตัวเพื่อ
รองรับโครงการพักผ่อนและฟื้นฟูจิตใจ (R & R) ของทหารอเมริกาที่ลาพักจากรัฐบาลสงคราม
นั่นเอง เพราะฉะนั้นกิจการท่องเที่ยวในช่วงต้น ๆ นั้น จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการขยายตัวของ
การทหารสหรัฐในไทยนั่นเอง และเมื่อสหรัฐถอนทหารออกจากประเทศไทย กิจการท่องเที่ยว
ซึ่งก็คือส่วนหนึ่งของภาคบริการของ เศรษฐกิจไทย ก็ซบเซาลงไป เป็นเวลาหลายปีกว่าจะฟื้นตัวขึ้น
มาได้

ในราวปี 2523 อุตสาหกรรมบริการท่องเที่ยวในไทยก็เริ่มฟื้นตัวและเป็นแสงสว่างให้
ความหวังแก่ภาคบริการอีกครั้ง หลังจากที่ภาคบริการต้องหยุดชะงักเพื่อปรับตัวเป็นเวลากว่าหลายปี
อย่างไรก็ดี การขยายตัวของกิจการท่องเที่ยวในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ถึงราวปี 2522
ส่วนใหญ่เป็นการขยายในรูปแบบมากกว่าที่จะมีการขยายตัวในเชิงคุณภาพ หรือเทคโนโลยีของ
การผลิต

มาตรการที่ส่งผลให้มีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในกิจการธุรกิจต่างๆ ด้วยการท่องเที่ยว
เริ่มเมื่อปี 2520 เมื่อกิจการโรงแรมได้รับการประกาศให้เป็นอุตสาหกรรมที่จะได้รับการส่งเสริม
การลงทุนเป็นครั้งที่ 2 ซึ่งในช่วงดังกล่าว ได้มีการขอเปิดประกอบการโรงแรมถึง 29
โครงการด้วยกันเทียบกับตลอดระยะเวลาฉบับแต่ปี 2503-2519 มีผู้ขอส่งเสริมการลงทุน 66 ราย
การแข่งขันกันอย่างรุนแรงส่งผลให้กิจการโรงแรม และกิจการธุรกิจอื่น ๆ ด้านการท่องเที่ยวต้อง
พัฒนาเทคโนโลยีอย่างขนานใหญ่มีการนำเอาคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีทางอิเล็กทรอนิกส์มาพัฒนา
บริการอย่างมากมาย ผลทำให้การประกอบกิจการด้านนี้พัฒนายกระดับขึ้นไปอีกลักษณะหนึ่ง ซึ่งแตกต่าง
จากที่ได้เคยมีการพัฒนามาก่อนหน้านั้น

อย่างไรก็ดี การพัฒนาเทคโนโลยีนี้ก็จำกัดอยู่ใน เฉพาะกิจการด้านอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เป็นสำคัญ เท่านั้น แต่กิจการธุรกิจด้านอื่นของภาคบริการ อาทิ งานประเภทนายหน้าและ การบริการอื่น ๆ ก็ยังมีรูปแบบการผลิตเหมือนเดิม ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแรงงานในภาคบริการ นี้ ส่วนใหญ่อยู่ในกิจการที่ยังมีรูปแบบการผลิตแบบเดิมเป็นหลัก มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่อยู่ใน กิจการที่มีรูปแบบการผลิตที่ทันสมัย แม้ว่าในเอกสารมากขึ้นจะบ่งว่า แรงงานที่อยู่ในกิจการด้าน อุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีถึง 1.54 ล้านคนในปี 2524 ซึ่งก็คิดได้ประมาณ ร้อยละ 74.9 ของ แรงงานภาคบริการทั้งหมด แต่ถ้าพิจารณาว่ากิจการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวที่จัดว่ามีรูปแบบการ ประกอบการแบบทันสมัยมีเพียงบางส่วนในกรุงเทพฯ และจังหวัดต่างๆ ของแต่ละภาค ก็คงจะทำ ให้เห็นได้ว่า แรงงานประมาณล้านกว่าคนนั้นเป็นแรงงานที่อยู่ในกิจการที่ทันสมัยซึ่งเป็นเพียงส่วน น้อยเท่านั้น ที่เหลือส่วนใหญ่ก็เป็นแรงงานที่อยู่ในกิจการใน เศรษฐกิจภาคคนอกระบบ เป็นหลักนั่นเอง

2.2.6 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทาง เศรษฐกิจการ เมืองในสาขาการบริหารรัฐ กิจและการป้องกันประเทศ

ก่อนที่จะ เข้าถึงช่วงแผนพัฒนาประ เทศในปี 2503 ใคร่ขอความ เข้าใจเกี่ยวกับสภาพ ทางการเมืองของไทย กล่าวคือ ในปี 2490 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลย์สงครามกลับเข้ามา มีอำนาจอีกครั้งหนึ่งพร้อมด้วยนโยบายชาตินิยม ได้เรียกร้องให้คนไทยในพม่า ลาว เขมร และ แคว้นยูนานานเงิน อพยพเข้ามาในไทย เร่งรัดให้มีการเพิ่มประชากร โดยส่งเสริมและยกย่อง การมีลูกดก มีการเปลี่ยนแปลงวิถีการดำเนินชีวิตของคนไทยพอสมควร เช่น บังคับให้เด็กกิน หมาก ให้สวมหมวกอย่างอารยะประเทศ เปลี่ยนแปลงการใช้ภาษา ทางด้านเศรษฐกิจได้ออก กฎหมายสงวนอาชีพไว้ให้คนไทย รัฐบาลทำการผูกขาดกิจการสาธารณูปโภคโดยการก่อตั้งรัฐ-วิสาหกิจ เข้าทำการผลิต และทำการค้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกิจการหรือสินค้าที่ใช้ในราชการทหาร หรือทำรายได้อย่างมากให้กับรัฐ เช่น ยาสูบ สุรา น้ำตาล กระดาษ กระสอบ เหมือง แร่ แบตเตอรี่ สิ่งกะสี พอกหนังสือ และสิ่งทอ เป็นต้น ในปี 2493 ได้มีการทำข้อตกลง ร่วมมือทาง เศรษฐกิจและทาง เทคนิคระหว่างรัฐบาลไทยกับสหรัฐอเมริกา โดยสหรัฐให้ความช่วย เหลือทางด้าน เศรษฐกิจและการทหารถึง 370.8 ล้านดอลลาร์ ขณะเดียวกันรัฐมนตรีที่ร่วมในคณะ รัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นทหารต่างก็ เข้าไปมีผลประโยชน์ในกิจการธุรกิจมากมาย แต่ก็แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายอย่างเห็นได้ชัดเจน คือ กลุ่มพลเอกเผ่า ศรียานนท์ กับ กลุ่มพลเอกสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ในฐานะนายกรัฐมนตรีได้เสนอให้ข้าราชการออกจากความ เกี่ยวพันกับ ธุรกิจเอกชน ขณะเดียวกันก็ออกประมวลกฎหมายที่ดิน (ในปี 2497) ให้การถือครองที่ดิน เพื่อ การเกษตรคนละไม่เกิน 50 ไร่ ผู้ที่ถือครองที่ดินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดต้องจัดการส่วนที่ เกิน ภายใน 7 ปี เมื่อครบกำหนด รัฐบาลมีสิทธิ์ที่จะบังคับซื้อส่วนที่ เกินนั้นได้ ในที่สุดก็เกิดการรัฐ

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อเข้ารับราชการประเทศ ได้ประกาศนโยบายจะคงไว้ซึ่ง การรักษาระดับกำลังทางด้านการทหาร ปรับปรุงสวัสดิการให้ดีขึ้น กิจการตำรวจจะต้องเป็นผู้ พิทักษ์สันติราษฎร์ที่แท้จริง ให้มีการค้าอย่างเสรี และในคำแถลงการณ์ของคณะปฏิวัติได้กล่าวไว้ ว่า "ภารกิจในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นเป้าหมายสำคัญอย่างยิ่งของการทำ ปฏิวัติ" ดังนั้น รัฐบาลภายใต้การนำของคณะปฏิวัติ จึงได้กำหนดวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1 ที่มุ่งการสร้างความสำเร็จก้าวหน้าทางเศรษฐกิจขึ้นในภาคเอกชน ภายใต้ความสนับสนุน ของรัฐบาลด้วยการสร้างโครงการพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infra-structure) ในการนี้รัฐบาล ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการปรับปรุงงาน และโครงสร้างในระบบราชการหลายด้านคือ^{๑๒}

1. ปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นหน่วยงานมันสมอง สามารถเอื้ออำนวย ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจบริหารและวินิจฉัยสั่งการการพัฒนาประเทศให้คล่องตัวขึ้น ตลอดจนโอน สำนักงานประมาณจากกระทรวงการคลังมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีการปรับปรุงและจัดตั้งสำนักงาน สภาการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

2. จัดตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติขึ้นใหม่อีกกระทรวงหนึ่ง โดยรวมเอาหน่วยงานสำคัญ ๆ ในการสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศเข้ารวมกันไว้ เช่น โอนกรม ทางหลวงแผ่นดินจากกระทรวงคมนาคม กรมชลประทานจากกระทรวงเกษตร กรมวิเทศสหการ จากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ยุบกระทรวงสหกรณ์และโอนกรมสหกรณ์ 3 กรม จาก กระทรวงนี้มาไว้ในกระทรวงใหม่ นอกจากนี้ยังตั้งกรมใหม่ เช่น กรมพัฒนาที่ดิน และสำนัก- งานวิชาการและวางแผน ซึ่งเป็นหน่วยงานวางแผนระดับกระทรวงหน่วยแรก

3. จัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 3 คณะ เพื่อเร่งรัดการปฏิบัติงานในด้านที่จำเป็นคือ คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร คณะกรรมการส่งเสริมสินค้าออก คณะ กรรมการส่งเสริมการลงทุน

4. จัดตั้งและส่งเสริมการจัดตั้งสถาบันที่เกี่ยวกับการเงิน เช่น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสำนักงานกองทุนสงเคราะห์ การ ทำสวนยาง เป็นต้น

5. ได้สนับสนุนให้มีการก่อตั้งสถาบันการศึกษา เพื่อทำการสอนและฝึกอบรมและฝึก

ทักษะขั้นใหม่อีกหลายแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยในส่วนภูมิภาค และศูนย์เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย

6. จัดตั้งหน่วยงานพัฒนาชนบทขึ้น 3 กรม คือ กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท (โดยความช่วยเหลือของ AID) และหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ ก.ร.ป. กลางในสังกัดกระทรวงกลาโหม เพื่อปฏิบัติงานพัฒนาในเขตแทรกซึมของคอมมิวนิสต์

นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ยกเลิกกฎหมายการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ไม่เกิน 50 ไร่ของปี 2497 ได้ออก พ.ร.บ. เงินตรา กำหนดเงินตราต่างประเทศในทุนสำรองเงินตรา เป็นดอลลาร์ และกำหนดค่าความเสมอภาคของเงินบาทเท่ากับ 0.044335 กรัมของทองคำบริสุทธิ์หรือประมาณ 20 บาท ต่อ 1 ดอลลาร์ ออก พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนที่ให้สิทธิผลประโยชน์ค่อนข้างสูง เพื่อจูงใจชาวต่างประเทศมาลงทุนในประเทศไทย และเพื่อให้เกิดความมั่นใจในผลของการลงทุนและเป็นการตอบสนองนโยบายมิตรประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา รัฐบาลได้ประกาศนโยบายต่อต้าน และปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างรุนแรง พร้อมทั้งตั้งส่วนราชการขึ้นหลายหน่วยงานเพื่อปฏิบัติการช่วงชิงประชาชน โดยดำเนินการในรูปแบบของการพัฒนา ที่นำเอาความทันสมัยเข้าสู่ชนบท ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนนั้น ได้พยายามสร้างภาพให้ประชาชนเข้าใจถึงแนวทางการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยคำขวัญที่ว่า น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ

ขณะเดียวกันรัฐบาลได้จัดตั้งและขยายหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการทางด้านสาธารณสุข และที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นทายาททางการเมืองทหาร และได้รับการมอบหมายให้เป็นนายกรัฐมนตรี มาตั้งแต่ปี 2507 ยังคงดำเนินนโยบายส่วนใหญ่ตามแนวความคิดเดิม จะขยายก็เพียงแต่ขอบเขตให้กว้างขวางขึ้นคือให้ครอบคลุมไปถึงการพัฒนาสังคม ให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนามากขึ้น ขยายการพัฒนาในระดับภูมิภาค โดยรัฐได้ตั้งคณะกรรมการพัฒนาระดับภาคขึ้น และจัดสรรงบประมาณทางด้านระบบคมนาคม การชลประทาน พลังงาน บริการสาธารณสุข และการศึกษาเพิ่มขึ้น ในภาคบริหารรัฐกิจนั้น ส่วนใหญ่มุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างและกลไกการบริหาร และมีการขยายโครงการพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น และในช่วงระยะนี้เองที่เกิดสงครามอินโดจีน รัฐบาลได้ขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ในช่วงที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้ได้แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2512 ไว้ว่า "รัฐบาลถือว่า ความมั่นคงของประเทศเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งที่จะช่วยเสริมสร้างความไพบูรณ์ทางเศรษฐกิจ และความเป็นธรรมในสังคม เพื่อให้การดำเนินกิจการต่างๆ ดำเนินไปโดยราบรื่นและบรรลุผลสำเร็จ รัฐบาลจะ

ปฏิบัติการทุกอย่าง เพื่อให้ประเทศไทยได้ดำรงอยู่อย่างมั่นคง โดยจะเตรียมสรรพกำลังของชาติตามกำลังเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในสภาพเตรียมพร้อม ที่จะป้องกันราชอาณาจักร รวมทั้งจะพัฒนาวิธีการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันจะมีผลให้ไทยสามารถสกัดกั้นภัยจากคอมมิวนิสต์ได้ ในด้านความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และความปลอดภัยของประชาชน รัฐบาลถือเป็นภาระที่สำคัญยิ่ง รัฐบาลจะ เสริมสร้างกำลังและสมรรถภาพของตำรวจพนักงานฝ่ายปกครอง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ" จอมพลถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถึงปี 2516 นับได้ว่าเป็นผู้ที่อยู่ในตำแหน่งยาวนานที่สุด การเมืองการปกครองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวส่วนใหญ่อยู่ภายใต้กฎอัยการศึก มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญและการเลือกตั้งเพียง 1 ครั้ง ในปี 2511 แต่ก็ เป็นเพียงช่วงระยะเวลาสั้น คณะผู้ปกครองซึ่งเป็นผู้นำทางทหารชุดเดิม ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองในคณะรัฐบาลของตนเอง รัฐบาลได้แสวงหาความร่วมมือจากประชาชนในรูปของการพัฒนาประเทศ ด้วยคำขวัญที่ว่า "งานคือเงิน เงินคืองาน บันดาลสุข"

แผนพัฒนาฉบับที่ 3 ได้เน้นวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. การลดอัตราการเพิ่มของประชาชน โดยมีเป้าหมายให้เหลือประมาณร้อยละ 2.5
2. การกระจายบริการด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยให้มีการกระจายและขยาย
 - ก) บริการเศรษฐกิจใน เรื่องของระบบชลประทาน การจัดรูปที่ดินและการขยายทางหลวงจังหวัดและทางหลวงชนบท
 - ข) การบริการสาธารณสุข ใน เรื่องของการจัดการและการผลิตน้ำการผลิตและการติดตั้งไฟฟ้า
 - ค) การบริการสังคม ขยายการศึกษา การบริการทางสาธารณสุข
3. การสร้างโอกาสให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานทาง เศรษฐกิจ และสังคมและการพัฒนาอาชีพไปสู่ประชาชนในชนบท

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจ ได้มีการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนคือ

1. รัฐวิสาหกิจที่รัฐจะสนับสนุนให้คงดำเนินกิจการในรูปแบบรัฐวิสาหกิจต่อไป ได้แก่
 - 1.1 รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค และสาธารณูปการขนาดใหญ่ ซึ่งจำเป็นต้องจัดทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและการพัฒนาประเทศ
 - 1.2 รัฐวิสาหกิจที่ต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เพื่อประโยชน์ต่อการ เศรษฐกิจแต่ประชาชนไม่สนใจที่จะทำ เพราะให้ผลตอบแทน

น้อยมาก แต่เมื่อได้ดำเนินการจนมีผลทาง เศรษฐกิจ เกิดขึ้นแล้วจะ
ได้พิจารณาดำเนินการขยายให้แก่ เอกชนในตลาดหุ้นต่อไป

1.3 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้รัฐมีนโยบาย เพื่อป้องกันการผูกขาดโดยผู้ผลิต
กลุ่มน้อยหรือ เพื่อรักษาระดับราคา

2. รัฐจะไม่ตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทอุตสาหกรรมหรือการค้าขึ้นใหม่ เพื่อทำการแข่ง
ขันกับ เอกชน และไม่ขยายกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่มีอยู่แล้วไปในด้านแข่งขันกับ เอกชน
เอง ยกเว้นในกรณีที่เกี่ยวข้องกับสาธารณประโยชน์และความปลอดภัยของชาติ

3. ปรับปรุงแนวนโยบาย และการดำเนินงานตามแผนงานของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้อง
คล้อยกับนโยบายของรัฐ และแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมตามภาวะการณ์และสิ่งแวดล้อมโดย
คำนึงถึงสมรรถภาพการบริหารงาน เป็นสำคัญอันแรก

4. ความคุ้มครองและการขยายงานของรัฐวิสาหกิจให้อยู่ในขอบ เขตนโยบายการ
เงินของรัฐบาล และแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของชาติ กับทั้งให้เป็นไปโดยประหยัดโดยให้
รัฐวิสาหกิจที่สำคัญทุกแห่ง จัดทำแผนงานและโครงการในอนาคตทั้งระยะสั้น และระยะยาวตาม
ความเหมาะสม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงและขยายงาน

5. ทบทวนการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่มีอยู่แล้ว เพื่อให้ดำเนินการตาม
วัตถุประสงค์และนโยบายที่จัดตั้งโดย เครื่องครัด

รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร บริหารประเทศในช่วงต้นของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3
นี้ได้เพียงปีเศษก็เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างรุนแรง จอมพลถนอม กิตติขจร
นายกรัฐมนตรีถูกขับออกนอกประเทศในปลายปี 2516 ด้วยแรงกดดันของประชาชน เกิดรัฐบาล
เฉพาะการขึ้นบริหารประเทศพร้อมทั้งมีการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย
ซึ่งในช่วงระยะเวลานี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลถึง 6 ชุด ก่อนที่จะสิ้นสุดแผนใน
ปี 2519 พณฯ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ในฐานะผู้นำรัฐบาลเฉพาะการได้แถลงนโยบายที่เกี่ยวกับการ
บริหารรัฐกิจและการป้องกันประเทศ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517 ว่า "จะส่งเสริมกิจการ
ทหารของชาติให้มีกำลังและสมรรถภาพ พร้อมทั้งจะป้องกันราชอาณาจักรจากภัยที่มีมาทั้งภายใน
และภายนอกประเทศ โดยเฉพาะในภาวะปัจจุบัน จะเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างการบังคับบัญชา
ให้คล่องตัว ที่จะบริหารงานตามระบอบประชาธิปไตย จะรักษาความสงบภายในโดยการทำให้
ความเข้าใจ ยินดี และประสานสามัคคีจากหมู่เหล่า" ต่อมารัฐบาล ม.ร.ว. เสถียร ปราโมข

ซึ่งเป็นรัฐบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง เข้ารับหน้าที่ 15 กุมภาพันธ์ 2518 และแถลงนโยบายในวันที่ 6 มีนาคม 2518 ในส่วนที่เกี่ยวกับบริหารรัฐกิจและการป้องกันประเทศว่า

1. รัฐบาลจะส่งเสริมกำลังทหารของชาติ ให้มีอำนาจที่เหมาะสมกับสถานการณ์ตามกำลังเศรษฐกิจของประเทศ กำลังทหารมีไว้ เพื่อที่จะปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์และรักษาไว้ซึ่งเอกราช ความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ รัฐบาลจะปรับปรุงสวัสดิการบำรุงส่งเสริมให้ทหารมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ

2. รัฐบาลจะดำเนินการให้หน่วยรบกำลังต่างชาติ ซึ่งเข้ามาประจำอยู่ในประเทศ ตามพันธกรณีให้ออกไปจากประเทศ ภายในระยะเวลาเร็วที่สุด โดยจะกำหนดขึ้นตอนนี้ให้ เป็นที่แน่นอนและคำนึงผลประโยชน์ของชาติ เป็นประการสำคัญทั้งนี้ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 18 เดือน

3. รัฐบาลจะปฏิรูประบบวินัยข้าราชการ และระเบียบราชการบริหารบุคคล เพื่อให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และให้ข้าราชการทุกฝ่ายทำหน้าที่รับใช้และเข้าถึงประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งจะดำเนินการอย่างจริงจัง เพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาผลประโยชน์ทางมิชอบในวงราชการ และงานของรัฐ ตลอดจนการกดขี่ข่มเหงราษฎร การกระทำใดๆ ที่ไม่เป็นธรรมแก่รัฐหรือประชาชน จะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกเพิกถอนตามควรแก่กรณี

4. ในด้านแรงงาน รัฐบาลจะช่วยให้ฝ่ายแรงงานได้รับค่าจ้าง และการปฏิบัติจากฝ่ายนายจ้างอย่างเป็นธรรม และสนับสนุนให้ฝ่ายแรงงานได้รวมตัวกัน เป็นองค์การในระดับต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดอำนาจต่อรองอย่างมีหลักเกณฑ์ระหว่างฝ่ายแรงงานและนายจ้าง เพื่อการนี้จะได้จัดตั้งทบวงแรงงานขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติการกิจด้วยความคล่องตัว และทันต่อเหตุการณ์" ผลปรากฏว่า รัฐบาลชุดนี้อยู่ได้เพียง 7 วัน ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้จัดตั้งคณะรัฐบาลชุดใหม่ และแถลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศและการบริหารรัฐกิจ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2518 ไว้ว่า

1. จะจัดกำลังทหารให้เพียงพอแก่ความจำเป็น และให้มีสมรรถภาพสูง ทั้งในด้านกำลังและอาวุธยุทธโศปกรณ์ พร้อมทั้งจะรับภาระในการพิทักษ์รักษาเอกราช และอธิปไตยของชาติด้วยสมรรถนะและแสนยานุภาพของตนเอง โดยไม่พึ่งพาอาศัยใครอื่นทั้งสิ้น และกำลังทหารจะต้องเป็นของชาติ ไม่ขึ้นกับบุคคลใด

2. จะส่งเสริมกำลังใจ ขวัญ และสวัสดิการทหารให้ทั่วถึงทุกด้าน รวมทั้งจะส่งเสริมให้ทหารเกณฑ์ได้ เรียนรู้ การประกอบอาชีพ เมื่อปลดออกจากกองประจำการแล้ว

3. จะสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างทหาร ข้าราชการและประชาชน ขณะเดียวกันก็จะสนับสนุนให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศมากขึ้น เช่น อาสาสมัครรักษาดินแดน เป็นต้น”

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจนั้น รัฐบาลได้แถลงไว้ว่า "สภาตำบลเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาส่วนใหญ่ของประเทศ ย่อมจะต้องทราบดีว่าราษฎรในท้องถิ่นกำลังประสบปัญหาใด หรือต้องการจะใช้วิธีการใด เพื่อแก้ไขภาวะการท้อแท้และความ เป็นอยู่ของคน รัฐบาลเห็นว่าการมอบหมายให้สภาตำบลเป็นผู้กำหนดแผนพัฒนาของตนขึ้น เป็นสิ่งที่เริ่มต้นที่ถูกต้องภาระหน้าที่ของรัฐบาลคือจัดสรร เงินงบประมาณให้สภาตำบล" ซึ่งรัฐบาลชุดนี้ได้ผันเงิน 2.5 พันล้านบาท ออกสู่ชนบทโดยมอบให้องค์กรบริหารท้องถิ่น คือสภาตำบลเป็นผู้ดำเนินการโดยตรง เพื่อช่วยหนุนให้คนในท้องถิ่นมีงานทำมีรายได้มากขึ้น และเป็นการลดการไหลบ่าของแรงงานของชนบทเข้าสู่เมือง

ในปี 2519 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนได้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองอย่างรุนแรงอีกครั้งหนึ่ง ยังผลให้มีการล้มล้างรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ จัดตั้งรัฐบาลพลเรือนภายใต้การนำของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และสภาแห่งชาติที่มีคณะทหารเป็นเสียงข้างมากขึ้นปกครองประเทศ รัฐบาลได้แถลงนโยบาย เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม ในปีเดียวกันว่า "รัฐบาลถือหลักประหัตเป็นสำคัญ และตระหนักว่าความมั่นคงของประเทศเป็นรากฐานอันสำคัญในการ เสริมสร้างพัฒนาทาง เศรษฐกิจ และความเป็นธรรมในสังคมจะดำเนินการทุกประการ เพื่อธำรงไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย ความมั่นคง และผลประโยชน์ของชาติ โดยจะเตรียมและ เสริมสร้างกำลังที่ใช้ในการป้องกันชาติให้เข้มแข็ง ในระยะ 4 ปีนี้ จะดำเนินการหังปวง เพื่อให้กำลังของชาติอยู่ในสภาพพร้อมรบ และสามารถขยายได้ในยามฉุกเฉิน จะพัฒนาหลักวิชาการและระบบอาวุธให้สามารถ เหยียดกันภัยคุกคามได้ทุกรูปแบบ จะปรับปรุงสวัสดิการ บำรุงขวัญ และให้กำลังใจของทหารให้สูงอยู่เสมอ จะป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์อย่างจริงจังและเด็ดขาด จะจัดการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการ เบียดเบียนราษฎร จะป้องกันกันปราบปรามการผลิตและการค้ายาเสพติดให้โทษ จะดำเนินการตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมที่เหมาะสม" ซึ่งรัฐบาลในช่วงนี้เองที่ได้อนุมัติเงิน เพื่อการพัฒนากองทัพเป็นจำนวน 2 หมื่นล้านบาท

สรุปได้ว่าในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 นี้ มีความผันผวนทางการเมืองมากที่สุด แนวนโยบายที่ เกี่ยวกับการป้องกันประเทศของรัฐบาลชุดต่างๆ สวนทางกันอย่างเห็นได้ชัด อันส่งผลให้กระทบต่อภาค เอกชน และการลงทุนต่างประเทศ แต่ในภาคบริหารรัฐกิจ ยังคงมีการ

ขยายส่วนราชการขึ้นตามปกติ เช่น สำนักงานปฏิรูปที่ดิน กรมการศึกษานอกโรงเรียน ในปี 2518 รัฐบาลได้ออกกฎหมายปรับปรุงระบบการบริหารบุคคลในระบบราชการจากระบบชั้นยศ เป็นระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักไว้ 5 ประการคือ

1. พื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ
2. ลดช่องว่างในฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมในหมู่ประชาชนให้ลดน้อยลง
3. ลดอัตราเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชากร ตลอดทั้งการเพิ่มการจ้างงาน
4. เร่งบูรณะปรับปรุงการบริหารทรัพยากรหลักตลอดทั้งสิ่งแวดล้อมของชาติ
5. สนับสนุนขีดความสามารถในการป้องกันประเทศและแก้ไขปัญหามานานบางพื้นที่ เพื่อ

ความมั่นคง

แผนพัฒนาฉบับนี้ยังได้กำหนดแนวทางการพัฒนากำลังคนในวงราชการ และรัฐวิสาหกิจ ในส่วนของข้าราชการมีนโยบายเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้าง โดยมีแนวทางดำเนินการคือ

1. เร่งรัดปรับปรุงรายได้และสวัสดิการของข้าราชการ ขณะเดียวกันก็ทำการแก้ไขโครงสร้างองค์การของรัฐ ส่วนราชการใดที่หมดความจำเป็นหรือมีความจำเป็นน้อยลง จะพิจารณาขยับโอนไปให้ส่วนราชการอื่น เร่งรัดแก้ไขข้อบกพร่องที่ส่วนราชการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน และพิจารณาแก้ไขกฎระเบียบต่างๆ เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้มาติดต่อราชการ และทำให้การปฏิบัติราชการเดินไปโดยเร็ว เห็นสมควรที่จะได้มีคณะกรรมการขึ้นทำการศึกษา และพิจารณาโครงสร้างองค์การ และพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบทั้งของราชการและรัฐวิสาหกิจ

2. ให้มีการโอนคนที่ล้นงานและข้าราชการที่มีวุฒิไม่ตรงกับงานไปยังส่วนราชการที่ขาดแคลน หรือส่วนราชการที่ตั้งขึ้นมาใหม่ ขณะเดียวกันในส่วนราชการที่มีลักษณะงานเป็นฤดูกาล ก็จะพิจารณาจัดให้กระแสบาไหลโดยสม่ำเสมอ โดยการใช้ลูกจ้างชั่วคราวค่าเป็นงาน

3. พัฒนาตัวข้าราชการ เพื่อให้สามารถนำเอาความรู้และเทคโนโลยีใหม่ๆ มาใช้ในการปฏิบัติงาน

4. พิจารณายกระดับรายได้ของข้าราชการและปรับปรุงสวัสดิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงค่าครองชีพ

5. การพิจารณาความดีความชอบให้ตามผลงานและระดับความสามารถ การโยกย้ายสับเปลี่ยน ให้ไปทำงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถอย่างสุจริต และมีประสิทธิภาพตลอดจนพิจารณาเกษียณอายุหลายระดับ ตั้งแต่ 55 ปีถึง 59 ปี

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจมีนโยบายยกระดับประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และความสามารถของผู้บริหารให้ทัดเทียมกับธุรกิจเอกชน ส่วนผลตอบแทนต้องให้สูงจูงใจที่เพียงพอและเสมอภาคกันโดยมีแนวทางดำเนินการดังนี้

1. พิจารณาปรับปรุงเงินเดือน ค่าจ้าง ผลประโยชน์ตอบแทน และสวัสดิการต่างๆ ของพนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น และจะได้ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายรัฐบาลและลูกจ้าง ขณะเดียวกันก็ให้มีการเปลี่ยนแปลงโยกย้ายผู้บริหารระดับสูงให้คล่องตัว เพื่อจัดให้ผู้บริหารมีคุณสมบัติและความสามารถตรงตามหลักเกณฑ์ที่วางไว้

2. กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารในรัฐวิสาหกิจต่างๆ ให้เป็นผู้ที่มีประสบการณ์และวิชาชีพทางธุรกิจนั้น ๆ โดยตรง พร้อมทั้งกำหนดมาตรฐานความรับผิดชอบของผู้บริหารและกรรมการบริหารให้แน่ชัด

3. การบริหารงานบุคคลให้รัฐวิสาหกิจ จะต้องมิคณะกรรมการพนักงานรัฐวิสาหกิจขึ้น ให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ให้ทำหน้าที่จัดระเบียบบริหารบุคคล กำหนดตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือนของพนักงานให้มีความคล้อยคลึงกันทุกรัฐวิสาหกิจ

เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เพียงเล็กน้อย คณะทหารได้เข้ายึดอำนาจการปกครอง โดยมีพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี และได้แถลงนโยบายที่เกี่ยวกับการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบไว้ว่า

1. จะดำเนินการตระเตรียมและเสริมสร้างกำลังที่ใช้ในการป้องกันชาติให้เข้มแข็งและอยู่ในสภาพพร้อมที่จะป้องกันราชอาณาจักร ทั้งกำลังทหาร กำลังตำรวจ อาสาสมัครติดอาวุธและราษฎรอาสาในรูปแบบต่างๆ

2. จะเร่งรัดการขยายกำลังทหารตามแผนที่ได้วางไว้ และเร่งรัดปรับปรุงหน่วย

ทหารต่างๆ ให้มีกำลังเต็มตามอัตรา เพื่อให้มีปริมาณเพียงพอที่จะป้องกันอธิปไตย และการปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งจะใช้การเมืองและการพัฒนาเป็นหลัก กำลังทหารและกำลังอื่นๆ เป็นการสนับสนุน

3. จะปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารราชการของกรมตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เหมาะสมกับสถานการณ์ และภาวะของสังคมปัจจุบันอย่างรอบคอบและมีเหตุผล เพื่อให้ตำรวจและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสำนึก มีความรับผิดชอบและประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น" และอีกประการหนึ่งจะดำเนินการให้ราษฎร โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกล ล่อแหลมหรือถูกคุกคามให้มีความสามารถป้องกันตนเองได้ และการจัดตั้งหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนั้นจะดำเนินการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐวิสาหกิจบางประเภทที่หมดความจำเป็นจะดำเนินการปรับปรุง แปรสภาพ ยุบเลิก หรือจำหน่ายตามควรแก่กรณีต่อไป

ในปี 2523 รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เข้าบริหารประเทศ ได้มีนโยบายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ 2 เรื่องคือ

1. ปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการในการพัฒนาชนบท โดยให้หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางประสานกับองค์กรปกครองท้องถิ่น จัดทำโครงการพัฒนาต่างๆ ที่ใช้แรงงานของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก เช่น โครงการสร้างงานในชนบท ทั้งนี้ เพื่อที่จะเพิ่มรายได้ให้กับประชาชน และสกัดกั้นการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง ในปีแรกรัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ 3,500 ล้านบาท

2. รัฐบาลได้กำหนดหลักการให้ชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการ ลูกจ้าง และการขยายส่วนราชการของรัฐ โดยมีหลักการและมาตรการต่างๆ ดังนี้

ก. หลักการและมาตรการในการกำหนดส่วนราชการและจัดอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน

1. หลักการ

1.1 การตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่นั้น ต้องเป็นงานใหม่ที่มีความสำคัญมากไม่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่น และต้องพิจารณาถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการเดิมด้วย

1.2 การขยายส่วนราชการ ต้องเป็นไปโดยมีมุ่งหมายที่จะบริการประชาชน เป็นสำคัญจึงควร เป็นการขยายบริการในส่วนภูมิภาคมากกว่า การขยายหน่วยราชการในส่วน กลาง เว้นแต่ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหาร

1.3 การขอย้ายอัตรากำลัง ในกรณีของการตั้งหรือขยายส่วนราชการให้คา บังถึงอัตรากำลังที่มีอยู่แล้วที่สามารถสับ เปลี่ยนหรือย้ายทำหน้าที่ในงานที่ เพิ่มใหม่ด้วย

2. มาตรการ

2.1 การขอตั้งและขยายส่วนราชการทุกระดับ ให้กระทรวงเจ้าสังกัด เสนอ มายังคณะรัฐมนตรี ผ่านทางคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่ยังมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวให้ส่งไปที่สำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2.2 เอกสารประกอบการขอตั้งและขยายส่วนราชการ กระทรวงเจ้าสังกัด จะต้องส่งเอกสารให้แก่คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ชี้แจงถึงอำนาจหน้าที่ การแบ่งส่วน ราชการเดิมและอัตรากำลังเดิม รวมทั้งโครงการต่างๆ ที่แผนการกองหรือกรมต่างๆ ทั้งหมดใน สังกัดกำลังปฏิบัติอยู่ พร้อมทั้งชี้แจงประกอบด้วยว่าโครงการใดกำลังดำเนินการอยู่กำลังจะ เสร็จ สิ้นหรือ เสร็จสิ้นแล้วด้วย เพื่อประกอบการพิจารณาปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนกัน และการสับ เปลี่ยนอัตรากำลังเสียใหม่

2.3 การพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการจะได้คำนึงถึงอำนาจ หน้าที่และผลการปฏิบัติงานตลอดจนแนวโน้มต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยจะได้จัดส่งนักวิเคราะห ์ไปทำการวิเคราะห์โดยละเอียด

2.4 การอนุมัติ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ ได้พิจารณาเสร็จ แล้วก็จะได้ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและดำเนินการออกคำสั่งหรือออกพระราชกฤษฎีกา หรือ พระราชบัญญัติต่อไปตามแต่กรณี

ข. มาตรการเร่งด่วน เพื่อชะลอการ เพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้าง และ เพื่อ ประหยัดงบประมาณ

โดยที่รัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณไปในการพัฒนาประเทศ และบริหาร ประชาชนในด้านอื่น จึงได้ชะลอการเพิ่ม เพิ่มจำนวนข้าราชการและลูกจ้างโดยเคร่งครัดตาม

มาตรการเร่งด่วน ดังนี้

1. ให้ส่วนราชการชะลอการบรรจุอัตราข้าราชการเพิ่มใหม่ในปีงบประมาณ 2524 โดยขอให้ส่วนราชการบรรจุอัตราข้าราชการตามความจำเป็น ตามหลักการประหยัด และให้พยายามหมุนเวียนข้าราชการที่มีอยู่เดิมไปใช้พลางก่อนให้มากที่สุด ข้อนี้หมายถึงมีอัตราและมีเงินแล้วขอให้พยายามบรรจุแต่น้อย ไม่ได้ห้ามบรรจุเสียเลย

2. สำหรับปีงบประมาณต่อไป ให้ชะลอการแต่งตั้งตำแหน่งข้าราชการเพิ่มใหม่ โดยให้ถือหลักปฏิบัติดังนี้

2.1. หน่วยงานที่มีอัตราเพิ่มใหม่ว่างอยู่ แต่ยังมีได้บรรจุ หรือได้รับอนุมัติให้ตั้งตำแหน่งใหม่ แต่ยังมีได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ตั้งเป็นอัตราเงิน เดือนสำหรับตำแหน่งนั้นๆ ให้ระงับการตั้งตำแหน่งเพิ่มใหม่โดยเด็ดขาด

2.2. ในกรณีที่ได้รับอนุมัติให้มีโครงการใหม่ และหน่วยงานไม่มีอัตราเพิ่มใหม่ว่างและหรือไม่มีตำแหน่งที่ยังไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ ให้ขอตั้งตำแหน่งและอัตราเงิน เดือนใหม่เพิ่มได้

ทั้งนี้ ยกเว้นหน่วยงานใหม่ที่ตั้งมายังไม่ครบ 5 ปี และยังคงอยู่ในระยะขยายตัวให้เต็มรูปให้เพิ่มได้ตามความจำเป็น

3. ห้ามโอนเงินงบประมาณจากหมวดอื่นหรือโครงการอื่น หรือใช้เงินจากหมวดเดียวกัน หรือใช้เงิน เดือน เหลือจ่ายหรือของงบบกลางมาใช้บรรจุข้าราชการลูกจ้างเพิ่มขึ้น ในระหว่างปีงบประมาณ เว้นแต่กรณีมีข้อผูกพันที่จะต้องบรรจุ เช่น ผู้รับทุนไปศึกษา ณ ต่างประเทศ

4. เมื่อโครงการใดหรืองานใดสิ้นสุดลง หรือมีปริมาณงานลดลงให้เจ้ากระทรวงพิจารณาร่วมกับกรมที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ข้าราชการของโครงการนั้นหรืองานนั้น ไปปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการอื่นที่มีความจำเป็นภายในกระทรวงเดียวกันไปพลางก่อน จนกว่าจะย้ายหรือโอนเสร็จ

ในระดับกรมให้ดำเนินการในทำนองเดียวกันโดยอนุโลม

สำหรับลูกจ้างประจำ เมื่อโครงการใด หรืองานใดสิ้นสุดลง หรือมีปริมาณงานลดลงให้เจ้ากระทรวงพิจารณาร่วมกับกรมที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการให้ลูกจ้างประจำของโครงการนั้นหรืองานนั้น ไปปฏิบัติราชการที่ส่วนราชการอื่น ที่มีความจำเป็นภายในกระทรวงเดียวกัน ในเรื่องนี้ให้กระทรวงการคลังดำเนินการแก้ไขระเบียบในเรื่องนี้ด้วย

5. อัตราลูกจ้างที่มีชื่อหรือลักษณะงานเหมือนข้าราชการว่างในปีงบประมาณ 2524 ห้ามบรรจุใหม่

6. อัตราลูกจ้างประจำที่ขอตั้งใหม่ในปีงบประมาณ 2524 ที่ตั้งไว้เพื่อเปลี่ยนสภาพลูกจ้างชั่วคราวมาเป็นลูกจ้างประจำใช้ชะลอการบรรจุเท่าที่จำเป็น และการบรรจุนั้นต้องอยู่ในเกณฑ์ที่เป็นลูกจ้างประจำ และให้ระงับการเปลี่ยนสภาพลูกจ้างชั่วคราวเป็นลูกจ้างประจำในปีงบประมาณ 2525

7. การจ้างลูกจ้างชั่วคราวที่จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินต้องเป็นไปตามโครงการและระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ห้ามเพิ่มจำนวนลูกจ้างชั่วคราวหรือต่ออายุการจ้าง ยกเว้นลูกจ้างที่มีข้อตกลงพิเศษ ลูกจ้างในต่างประเทศ และการจ้างแทนข้าราชการทหาร

8. ห้ามมิให้ส่วนราชการยกเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภายในระดับกองมาขอปรับระดับตำแหน่ง หรือเพิ่มจำนวนข้าราชการ

9. การเพิ่มและขยายอัตราค่าจ้างเพื่อปฏิบัติงานในราชการบริหารส่วนกลาง ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาโดยเคร่งครัด

10. การปรับระดับตำแหน่งให้สูงขึ้น ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกระทำอย่างเข้มงวด โดยปรับมาตรฐานที่ใช้ เป็นเกณฑ์พิจารณาให้สูงขึ้น

11. ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาอนุมัติเพิ่มอัตราค่าจ้างและตำแหน่งใหม่ หรืออนุมัติงบประมาณ เป็นอัตราตั้งใหม่ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติในการขออัตราค่าจ้างและตำแหน่งใหม่ และงบประมาณ รวมทั้งวิธีการในการบรรจุข้าราชการและออกจ้างตามหลักการดังกล่าวข้างต้น

12. ให้กระทรวงและทบวง ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากำลังคนขึ้นมา

ชุดหนึ่ง เพื่อช่วยผู้บังคับบัญชาในระดับกระทรวง ทบวง และกรมในการจัดและพัฒนากำลังคนของกระทรวง ทบวง กรม และดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการเร่งด่วนข้างต้น โดยมีผู้แทนขององค์การบริหารจากบุคคลที่เกี่ยวข้องและสำนักงานงบประมาณรวมอยู่ด้วย

13. ในกรณีที่มีปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรการข้างต้น ให้กระทรวง ทบวง กรม นำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือผู้ที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายพิจารณาต่อไป

1.2.2 กองฝ่ายอำนวยการและกองฝ่ายบริการ ควรจะมีแต่เพียงเท่าที่จำเป็นไม่ควรมีมากกว่ากองฝ่ายปฏิบัติการ ทั้งนี้รวมถึงส่วนราชการที่ทำหน้าที่ช่วยอำนวยการโดยอนุโลม

1.2.3 กองฝ่ายปฏิบัติการที่บริหารการให้บริการในส่วนภูมิภาค ควรได้รับการสนับสนุนมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อขยายกิจการของรัฐให้ถึงมือประชาชนโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ไม่ควรให้เป็นการขยายตัวของส่วนราชการ เพื่อประโยชน์ของข้าราชการเอง โดยประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ นอกจากนี้การพยายามดึงคนจากส่วนกลางไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคให้มากด้วย

1.3 ระดับแผนกหรือฝ่าย โดยที่ส่วนราชการมีการแบ่งงานภายในกองออกเป็นฝ่ายมากกว่าเป็นแผนก เพราะสามารถ เปลี่ยนแปลงฝ่ายและขยายอัตราหัวหน้าฝ่ายให้ถึงระดับ 7 ได้ง่ายทำให้มีข้าราชการระดับสูงมาก จึงได้กำหนดเป็นหลักการให้คงแผนกไว้ในงานที่มีลักษณะประจำต่อไป (โดยจะพิจารณาขยายอัตราหัวหน้าแผนกให้ขึ้นไปถึง ระดับ 6 ต่อไป) สำหรับผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องการคุณภาพ และคุณวุฒิสูงยังคงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการของกองหรือกรมได้ต่อไป ส่วนงานประเภทใดจะแบ่งเป็นแผนกหรือฝ่ายควรถือเกณฑ์ ดังนี้

1.3.1 กองฝ่ายอำนวยการโดยทั่วไป และกองฝ่ายปฏิบัติการที่แบ่งงานออกเป็นฝ่าย โดยให้ถือว่าอัตรากำลังทั้งหมด เป็นอัตราของกองไม่ใช่ของฝ่าย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดแบ่งกลุ่มงาน และการจัดสรรอัตรากำลังไปปฏิบัติหน้าที่ได้สะดวก ผู้บังคับบัญชาจะต้องคอยสอดส่องให้กองดังกล่าวมีการ เปลี่ยนแปลงงานและ เจ้าหน้าที่อยู่เสมอ มิฉะนั้นก็จะกลายเป็นงานประจำตาวรรเหมือนมีแผนก ทำให้ไม่คล่อง

ตัว เช่น เต็ม

1.3.2 งานธุรกิจ การเงิน พัสดุ และบุคคล ส่วนมากยังมีลักษณะ เป็นงานช่วยบริการ จึงควรถูกจัดให้รูปแบบแผนอยู่ในกองฝ่ายช่วยบริการ เช่น กองกลาง หรือสำนักงานเลขานุการกรม

1.3.3 กองฝ่ายปฏิบัติการที่มีงานถาวร ควรแบ่งเป็นแผนกแต่ถ้ามีงานบางส่วนซึ่งมีลักษณะไม่ถาวรก็อาจแบ่ง เป็นฝ่ายในส่วนนั้นด้วยก็ได้

1.3.4 การพิจารณาแบ่งแผนกหรือฝ่ายนอกในกองต่างๆ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไม้ใช่หน้าที่ของกรมกองต่างๆจะแบ่งเอง นอกจากจะแบ่งเป็นการชั่วคราว ที่ไม่เกี่ยวกับการจัดส่วนราชการและอัตรากำลัง

1.4 ระดับเขต การตรวจราชการ และการช่วยเหลือทางวิชาการ ส่วนราชการที่มีบริการในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ความคุมงานและพัฒนาบุคคลในสังกัดของตน ควรให้ส่วนราชการซึ่งปกติจะมีฐานะระดับกรมดังกล่าว มีอำนาจในการตรวจสอบ ตรวจประเมินผลงาน และตรวจราชการในระบบใดระบบหนึ่งดังต่อไปนี้

1.4.1 การตั้งสำนักงานเขต ตั้งขึ้นเพื่อให้การช่วยเหลือทางวิชาการอย่างใกล้ชิด แต่จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบถึงความรวดเร็วในการติดต่อกัน การติดต่อระหว่างหน่วยปฏิบัติกับ เขตหรือกับกรม วิธีใดจะทำให้ได้รวดเร็วมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะการคมนาคมติดต่อภายในประเทศในปัจจุบันดีขึ้นมากแล้ว การติดต่อกับ เขตจึงมัก เป็นการย้อนไปย้อนมาทั้งกรมก็ได้มอบหมายงานให้ เขต เป็นการเด็ดขาดไป

กฎหมาย - ระเบียบบริหารไม่อนุญาตให้เขตทำหน้าที่บริหารหรือปกครองบังคับบัญชาคนให้ทำหน้าที่ทางวิชาการอย่างเดียว แต่ส่วนราชการมักพยายามมอบอำนาจในการบังคับบัญชาให้เพื่อหลบเลี่ยงมิให้อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ทั้งตัวบุคคลส่วน

มากก็ตั้งจากผู้ปฏิบัติระดับจังหวัดมานาน จึงมักจะด้อยทางวิชาการ จึงไม่ค่อยได้ผล ส่วนราชการ จึงควรพิจารณาขอตั้ง เขตและแต่งตั้งข้าราชการด้วยความรอบคอบ หากเห็นว่าไม่ได้ผลก็ควรยกเลิก เขต เสียโดย เปลี่ยนไปใช้รูปอื่นแทน

1.4.2 การตั้งกองฝ่ายช่วยอำนวยการหรือฝ่ายวิชาการ กองหนึ่งหรือหลายกอง โดยตั้งไว้ที่กรมเพียงแห่งเดียว กรณีเช่นนี้ก็ไม่ว่าตั้ง เขตขึ้นมาทำหน้าที่ทางวิชาการซ้ำซ้อนกันอีก

1.4.3 การตั้งผู้ตรวจราชการกรม ส่วนราชการที่มีขอบเขตหน้าที่มากอาจมีผู้ตรวจราชการกรมได้โดยอาจให้มีหน้าที่

1. ตรวจสอบการปฏิบัติงาน (รวมทั้งการช่วยผู้บังคับบัญชาทำการสอบสวนผู้กระทำผิดกฎหมายและระเบียบแบบแผน)
2. การตรวจเพื่อประเมินผลงานและ
3. การตรวจแนะนำในด้านเทคนิควิชาการ (นิเทศ)

ทั้งนี้ต้องหลีกเลี่ยงมิให้เกิดทำงานซ้ำซ้อนกับ เขต หรือกองฝ่ายวิชาการ กล่าวคือ กรมที่มี เขตแล้วก็ต้องไม่มีผู้ตรวจราชการที่ทำงานแบบตรวจแนะนำทางวิชาการหรือกรมที่มีกองฝ่ายวิชาการและประเมินผลแล้วอาจจะมิได้ เจาะผู้ตรวจประเภทตรวจสอบการปฏิบัติงานตามนโยบายกฎหมาย และระเบียบแบบแผน

สรุปได้ว่า การพิจารณาจัดตั้ง เขต กองฝ่ายช่วยอำนวยการและผู้ตรวจราชการกรมมีความ เกี่ยวพันกันอย่างไรกลัทธิจึงต้องพิจารณาโดยรอบคอบมิให้ซ้ำซ้อนกันหลายระบบ

1.5 ระดับจังหวัดและอำเภอ ควรถือเกณฑ์ ดังนี้

1. ส่วนราชการที่มีภาระกิจการประชาชนทั่วประเทศ ให้จัดหน่วยปฏิบัติการไปสังกัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือจังหวัดและอำเภอไม่ควรจัด เป็นหน่วยของส่วนกลางไปปฏิบัติงานในภูมิภาค เว้นแต่

- ก) เป็นหน่วยงานทางการศึกษาระดับสูง ซึ่งรับนักศึกษาจากหลายจังหวัด

- ข) เป็นหน่วยงานทดลองทางวิชาการ
- ค) มีลักษณะงานที่ครอบคลุมพื้นที่หลายจังหวัด ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษให้สามารถบริการประชาชนได้โดยสอดคล้องกับนโยบาย และแผนของจังหวัดต่างๆ ด้วย

ดังนั้น ส่วนราชการจะต้องมอบอำนาจในการปกครองบังคับบัญชาให้แก่จังหวัดและอำเภอมากที่สุด แม้รัฐบาลหลายคณะได้พยายามแก้ไขนโยบายและระเบียบปฏิบัติใหม่สู่หลักการนี้มานานแล้วก็ปรากฏว่า ยังไม่ได้ผลดี จึงให้ส่วนราชการพิจารณามอบอำนาจให้มากขึ้นอีก

ตามหลักวิชาการบริหาร การปกครองบังคับบัญชานี้ อาจแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ

ก) การบังคับบัญชาในทางบริหารทั่วไป ได้แก่ การควบคุมให้ปฏิบัติตามที่ราชการตามนโยบาย แผน กฎหมาย ระเบียบ และคำสั่ง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอควรสั่งการแก่ข้าราชการได้ทุกแผนกการและระดับชั้น

ข) การบังคับบัญชาในทางบริหารงานบุคคล ได้แก่ การแต่งตั้ง ย้ายเลื่อนตำแหน่ง และการบำเหน็จความชอบซึ่งขณะนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอมีอำนาจสั่งการได้เพียงบางระดับชั้น ควรถือว่าระดับที่สูงกว่านี้ให้จังหวัดมีหน้าที่เสนอแนะแก่กรมเจ้าสังกัด ซึ่งกรมจะต้องพิจารณาบุคคลภายในกลุ่มที่ถูกเสนอแนะมาเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชาแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีมาตรการกลั่นกรองให้เป็นธรรม เช่น มีคณะกรรมการช่วยพิจารณาด้วยมิฉะนั้นจะถูกต้องดีเยี่ยมได้

2. การจัดหน่วยราชการระดับจังหวัดและอำเภอควรจัดโดยให้มีการประสานงานกันภายในกระทรวงเดียวกันด้วย ไม่ควรจัดแบบแต่ละกรมต่างก็จัดหน่วยงานของตนไปบริการให้ระดับจังหวัดและอำเภอโดยไม่ขึ้นกับกระทรวง ทั้งนี้จะได้ทำการปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบอัตราค่าจ้างของกระทรวง ให้สำนักงานปลัดกระทรวงสามารถควบคุมนโยบาย แผนงบประมาณ และบุคลากรอย่างแท้จริงต่อไป

2. การจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่

2.1 หลักเกณฑ์การจัดอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ รัฐบาลจะได้ถือหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1) หลักนำตัวบุคคลที่มีอยู่แล้วมาปรับเปลี่ยนหน้าที่ให้มากที่สุดคือ ถือหลักการจัดกลุ่มและมอบหมายงานใหม่ (Reassignment and redevelopment) มากกว่าการเพิ่มอัตราค่าจ้างให้แก่งานใหม่

2) โดยที่อัตราค่าจ้างข้าราชการและลูกจ้างได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว บอคิดจนข้าราชการล้นงาน รัฐบาลจึงจำเป็นต้องชะลออัตราการขยายตัวของอัตราค่าจ้างไม่ให้เกินร้อยละ 2 ต่อปี

3) การจัดอัตราค่าจ้างจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของงานตาม เป้าหมายของทางราชการ มีใช้เพื่อการขยายขนาดของส่วนราชการ ดังนั้น ส่วนราชการจะต้องทบทวนเป้าหมายของหน่วยงานให้ตรงกับนโยบายของรัฐบาลตามหลักบริหารงานโดยเป้าหมาย และจะต้องทบทวนการใช้ทรัพยากรต่างๆ มีให้คุ้มค่า โดยนำหลักการพิจารณางบประมาณฐานศูนย์ (Zero Based Budget) มาใช้โดยอนุโลม

2.2 ส่วนวิธีการและเหตุผลของการจัดอัตราค่าจ้างมีดังต่อไปนี้

2.2.1 การขอเพิ่มอัตราค่าจ้าง ในการพิจารณาขอเพิ่มอัตราค่าจ้างทางรัฐบาลจะพิจารณาจากภาพส่วนรวมของระบบราชการทั้งระบบเสียก่อน แล้วจึงเปรียบเทียบกับส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคล้ายคลึงกัน ต่อจากนั้นจึงจะพิจารณาของส่วนราชการที่ขอเพิ่มอัตราค่าจ้างในภายหลัง ดังนั้น ส่วนราชการที่ขอเพิ่มอัตราค่าจ้างจึงต้องชี้แจงข้อเท็จจริงและ เหตุผลประกอบดังต่อไปนี้

1. หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน
2. ลักษณะของการจัดหน่วยงานและการจัดองค์การ
3. การจัดระบบงานที่เป็นอยู่
4. ปริมาณงานของหน่วยงาน
5. ปัญหาของหน่วยงาน เช่น คนล้นงานในบางแผนกแต่กลับไม่พอในแผนกอื่น เป็นต้น ทั้งนี้ได้แสดงลักษณะว่าได้พยายามสืบ เปรียบโยกย้าย เจ้าหน้าที่งานเก่ามาสู่งานใหม่ด้วย

2.2.2 การขอเพิ่มอัตราค่าจ้างประจำปี สำหรับส่วนราชการที่มี

กรอบอัตราค่าจ้างอยู่แล้วให้ระงับโดยเด็ดขาด เพราะกรอบอัตราค่าจ้างที่วางไว้มีผลใช้ได้ประมาณ 3-5 ปี หลักเกณฑ์นี้ไม่ห้ามส่วนราชการขยับขยายงานภายในกรอบอัตราค่าจ้างเดิม หรือในกรณีจำเป็นอาจขอทบทวนกรอบอัตราค่าจ้างใหม่ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ความก้าวหน้าทางวิทยาการ ความต้องการของประชาชนและการปรับปรุงแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก่อนสิ้นระยะของแผน

สำหรับส่วนราชการที่มีได้จัดแบ่งส่วนราชการ และการวางกรอบอัตราค่าจ้างใหม่ให้ขออนุมัติ เพื่อเพิ่มอัตราค่าจ้างราชการและลูกจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี เพื่อยามบริการให้แก่ประชาชนที่เพิ่มขึ้น

2.2.3 การจัดอัตราค่าจ้างฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก และวิชาการกับ

ฝ่ายช่วยบริการ แต่เดิมงานสองฝ่ายนี้ปะปนกันอยู่ในกองกลางหรือสำนักงานเลขานุการกรม แต่ปัจจุบันได้ส่งเสริมให้แยกงานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก และวิชาการออกมาเป็นกองต่างหาก ซึ่งปรากฏว่ามีการฉวยโอกาสแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ตรงกับงานอยู่มาก และงานที่ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกก็มีลักษณะช่วยบริการตามเดิม ไม่เหมาะสมกับระดับตำแหน่งที่ตั้งไว้ ต่อไปทางราชการจะพิจารณาโดยเคร่งครัดตามหลักการต่อไปนี้

1. งานฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกและวิชาการ (Staff) ทำหน้าที่ช่วยผู้บังคับบัญชาในการตัดสินใจที่ถูกหลักวิชา และหลักกฎหมาย (เช่นงานนิติกรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้รับบริการ) มิใช่ผู้รับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเดียว จึงกำหนดค่าแห่งไว้สูงเพื่อจะได้บรรจจากผู้มีวุฒิและประสบการณ์สูงให้ตรงกับงานแต่ละประเภทแต่ละสายงาน

ส่วนงานช่วยบริการ (Auxiliary) เป็นการช่วยหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการและฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกให้สามารถทำงานได้โดยราบรื่นซึ่งรวมถึงการตรวจสอบกฎหมาย ระเบียบแบบแผน และคำสั่งที่ทางราชการออกมาเป็นแนวปฏิบัติของส่วนราชการเอง (ไม่ใช่งานนิติกรที่พิพาทกับประชาชนผู้รับบริการ)

2. เจ้าหน้าที่ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกและวิชาการ โดยนัยข้างต้นต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขาหรือประเภทของงานของตน ฉะนั้น การโยกย้ายข้ามสายงานจึงทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้มีการปรับปรุงเพิ่มคุณวุฒิก่อน การพิจารณาว่าผู้ใดควรได้รับการเลื่อนตำแหน่งไปสู่ระดับสูงขึ้น ภายในสายงานที่ตนเชี่ยวชาญอยู่นั้น จะต้องพิสูจน์ได้ว่ามีความรู้และประสบการณ์สูง

ขึ้นในสาขาวิชานั้นมากกว่าเจ้าหน้าที่ในระดับที่ต่ำกว่า

ตามหลักการดังกล่าว การที่ส่วนราชการส่งย้ายบุคคลซึ่งมีคุณวุฒิและประสบการณ์ทางวิชาการสายหนึ่งไปบรรจุแต่งตั้ง ในตำแหน่งที่ต้องใช้คุณวุฒิอื่นดังที่ปฏิบัติอยู่มากในปัจจุบันจึงไม่ถูกต้อง ในทำนองเดียวกันการส่ง เลื่อนเจ้าหน้าที่ในฝ่ายนี้ให้ไปดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้น โดยถือว่าได้ทำงานมาครบกำหนดเวลาก็ไม่ถูกต้องเช่นกัน เพราะประสบการณ์ไม่หมายถึงการทำงานอย่างเชี่ยวชาญหลายปี แต่หมายถึงการที่สามารถทำงานมีคุณภาพ (ความยาก) สูงขึ้น

การเลื่อนระดับของเจ้าหน้าที่สายวิชาการ จึงต้องมีความ เข้มงวดมุ่งวัดคุณภาพ และ ความรู้อย่างแท้จริง ทั้งต้องเปิดโอกาสให้มีการสอบเป็นการทั่วไป (ข้ามกรมข้ามกระทรวง) ไม่ใช่สอบในระบบปิด เฉพาะคนภายในกรม มิฉะนั้นนักวิชาการจะมีโอกาส เลื่อนระดับตำแหน่งได้ ยาก ถ้าจะต้องเลื่อนอยู่ภายในสายวิชาการในส่วนราชการของตน

3. เจ้าหน้าที่ฝ่ายช่วยบริการ โดยปกติจะเป็นผู้มีความรู้เรื่องต่างๆ ในทางบริการทั่วไป งานสารบรรณและระเบียบแบบแผนในเรื่องต่างๆ โดยละเอียดจึงกำหนดระดับความรู้ไว้ไม่สูง แต่สามารถทำงานได้หลายสายงาน ฉะนั้นจึงมีโอกาสไปทำงานในสายต่างๆ ภายในงานธุรกิจด้านสารบรรณและพัสดุ รวมถึงงานวางแผน งานบุคคล และการเงินได้ ถ้างานดังกล่าวมิได้จัดทำในลักษณะงานช่วยอำนวยความสะดวกหรือวิชาการ

2.2.4 โดยที่กระทรวงและทบวงต่างๆ มีการเปลี่ยนแปลงโครงการและโครงการงานต่างๆ อยู่เสมอ แต่ส่วนราชการมักจะมีจัดรูปองค์การและจัดอัตรากำลังเป็นการตายตัว ทำให้มีกำลังคนในบางหน่วยเกินไปบางหน่วย จึงขอให้ทุกกระทรวงและทบวงตั้งคณะกรรมการพัฒนากำลังคนประกอบด้วยผู้แทนของสำนักปลัดกระทรวงและกรมต่างๆ ในสังกัดพร้อมทั้งผู้แทนของสำนักงาน ก.พ. หรือองค์การกลางบริหารงานบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมบัญชีกลางและผู้แทนสำนักงานงบประมาณซึ่งจะทำหน้าที่ที่ปรึกษาทางวิชาการด้วย โดยให้คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่สำรวจจำนวน และระดับข้าราชการและลูกจ้างประเภทต่างๆ เปรียบเทียบกับปริมาณงาน และค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานประจำ และงานตามนโยบายโครงการและโครงการงานต่างๆ แล้วทำการวิเคราะห์ว่างานใดใช้เจ้าหน้าที่มากหรือน้อยไปอย่างไรบ้าง โดยนำหลักการบริหารงานโดยเป้าหมายและหลักการพิจารณางบประมาณฐานศูนย์มาใช้โดยอนุโลม เมื่อจัดทำงานเสร็จแล้วให้นำเสนอรัฐมนตรีเพื่อนำส่งคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหาร และระเบียบราชการแผ่นดิน ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบบริหารด้านต่างๆ และเพื่อพิจารณาหาทางช่วยแก้ไขปัญหาดังๆ ต่อไป ส่วนเรื่องใดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ

กระทรวงทบวงกรมที่จะดำเนินการได้ เองก็ให้ดำเนินการได้

โดยที่ข้อมูลจากการสำรวจนี้จะ เป็นประโยชน์แก่ทางราชการในด้านต่างๆ โดยเฉพาะ ในการปฏิบัติตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉะนั้น จึงให้คณะกรรมการพัฒนา กำลังคน พิจารณา เรื่องนี้ อย่างน้อย ทุกๆ 5 ปี โดยให้ส่งผลการสำรวจภายใน เดือนธันวาคมของปีท้ายแผนต่อ รัฐมนตรี เพื่อนำส่ง คณะรัฐมนตรี พิจารณา สั่งให้หน่วยที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณต่อไป สำหรับการสำรวจ ครั้งแรกนี้ ให้ เสนอรายงาน ภายใน เดือนมกราคม 2524

2.2.5 โดยที่รัฐบาล ได้มีนโยบายที่จะ ฝึกอบรมคนที่มีคุณภาพสูง ขึ้นมา รับราชการ และได้ นำวิทยากร ตลอดจน เครื่องใช้ที่ทันสมัย มาใช้ในการปฏิบัติราชการ อยู่ตลอดมา ดังนั้น จึงมีความ จำเป็นที่จะ ต้องปรับปรุง เกณฑ์ และวิธีการ ในการ กำหนด อัตรา กำลัง และระบบ การปฏิบัติราชการ อยู่เสมอ มิฉะนั้น ยึดมาตรฐาน ตั้งเดิม อยู่ตลอดไป จึงจะให้ สำนักงาน ก.พ. และสำนักงาน งบประมาณ พิจารณา ปรับปรุง กฎ เกณฑ์ และวิธีการ ต่างๆ ในการ ปฏิบัติราชการ ให้ เหมาะสม กับภาวะ การณ์ ของ ประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาล จะให้หน่วยงาน ดังกล่าว ทำหน้าที่ ติดตาม ผล เกี่ยวกับ อัตรา กำลัง การใช้ กำลังคน และการ ใช้งบประมาณ ให้ ตรงตาม เป้าหมาย ของ โครงการ ต่างๆ และนโยบาย ของ รัฐบาล

2.2.6 การกระจาย กำลังคน ไปสู่ ส่วนภูมิภาค การ จัดอัตรา กำลัง เจ้าหน้าที่ ควร ให้ ความ สำคัญ แก่ อัตรา กำลัง ที่จะ ไป ใช้ ใน ส่วน ภูมิภาค เป็น พิเศษ เพื่อ กระจาย กำลังคน ที่มี ความรู้ ความสามารถ สูง ออก ไปสู่ ส่วน ภูมิภาค ให้ มาก ขึ้น

ทั้งนี้ ส่วนราชการ จะ ต้อง ปรับปรุง ระบบ การ ข้าราชการ ให้ เน้น ใจ ความ ชอบ การ โยกย้าย และการ พัฒนา บุคคล ด้วย ก่อน ที่จะ ขยาย ระดับ ตำแหน่ง มิฉะนั้น จะ ได้ คน ด้อย คุณภาพ ไป ดำรง ตำแหน่ง ระดับ สูง

2.2.7 ให้ ส่วนราชการ พิจารณา จ้าง บริการ จาก ภาค เอกชน เพื่อ ปฏิบัติ งาน ด้าน รักษา ความ สะอาด สำนักงาน รักษา ความ ปลอดภัย และ ดูแล รักษา สวน ไม้ ดอกไม้ ประดับ แทน การ บรรจุ เจ้าหน้าที่ ตำแหน่ง นักการ การ โรง คนยาม คนงาน รักษา ความ สะอาด และ คนสวน เท่า ที่ จะ สามารถ ทำ ได้ และไม่ เสียหาย ต่อ การ ปฏิบัติ ราชการ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้กำหนด วัตถุประสงค์ ที่สำคัญ คือ

1. มุ่งแก้ไขปัญหาค่าความยากจนและ เร่งพัฒนาชนบทใน เขตล้าหลัง
2. มุ่งรักษา เสถียรภาพทาง เศรษฐกิจและการ เงินของประเทศ
3. มุ่งการปรับปรุงโครงสร้างการผลิตของประเทศ
4. มุ่งปรับโครงสร้างทางสังคม
5. มุ่งประสานงานด้านการพัฒนา เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

โดยมีมาตรการที่ถือได้ว่าเป็นความ เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจคือ

1. ปรับปรุงความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการบริหารงานพัฒนาด้านการ เกษตร
2. ปรับปรุงกลไกและระบบบริหารนโยบาย เศรษฐกิจระดับชาติ
3. จัดให้มีคณะกรรมการนโยบาย เศรษฐกิจระดับชาติรับผิดชอบประสานนโยบายแนว ทางดำเนินงานและระบบการติดตามและประเมินผล
4. เปลี่ยนระบบการจัดหางบประมาณของประเทศ
5. ปรับปรุงระบบการวางแผนระดับกระทรวง กรม เสียใหม่
6. ให้กระทรวง ทบวง กรม กระจายอำนาจเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบแก่ เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ทุกระดับ
7. ปรับระบบงานและบุคลากรของหน่วยงานหลัก
8. ปรับปรุงกลไกและระบบบริหารนโยบาย เศรษฐกิจระดับท้องถิ่น

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศ

1. พัฒนากำลังป้องกันประเทศและการจัดสรรทรัพยากรภายใต้ระบบการฝึกกำลัง บนมูลฐานพึ่งตนเอง
2. การเสริมกำลังกองทัพจะใช้ เงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น และให้ระงับการก่อ หนี้กับต่างประเทศ ยกเว้นการกู้ยืมประเภทรัฐบาลต่อรัฐบาลเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อรักษาเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจและฐานะทางการเงินภายในภายนอก
3. วางแนวทางในการพัฒนาชนบทเพื่อความมั่นคงขั้นใหม่
4. พิจารณานำเอาเป้าหมายด้านความมั่นคงมาร่วมพิจารณา ในการจัดลำดับความ สำคัญโครงการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 นี้ แม้จะมีการปรับปรุงคณะรัฐบาลหลายครั้ง แต่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ยังคงเป็นนายกรัฐมนตรี นโยบายจึงคล้ายคลึงกับของเดิมคือ "จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชน โดยติดตามและควบคุมให้หน่วยราชการ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะจัดส่วนราชการให้สามารถบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดการทำงานซ้ำซ้อนกัน จะมอบอำนาจ และแบ่งอำนาจการบริหารให้ราชการส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงองค์การกลางในการบริหาร บุคคลให้เกิดความเป็นธรรม เสมอหน้ากันทุกประเภท ปรับปรุงระบบงบประมาณและระบบการบริหารงานบุคคล ให้ประสบผลและสอดคล้องกับแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนโยบาย เศรษฐกิจของรัฐบาล จะพัฒนาทัศนคติของข้าราชการให้ยึดมั่นในหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และส่งเสริมให้ข้าราชการซื่อสัตย์สุจริต และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และรับใช้ประชาชน มีหลักประกันในความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการ"

ในปี 2526 รัฐบาลมีมติเห็นชอบด้วยกับนโยบายการมีงานทำ และแก้ไขปัญหาการว่างงานของคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจมีดังนี้

1. ให้กระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยปรับแผนการศึกษา และเริ่มพัฒนาแนวอาชีพให้นักเรียน นักศึกษา ตั้งแต่ระดับมัธยม อาชีววะ ฝึกหัดครู และมหาวิทยาลัย
2. ให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาปรับระบบคิราคาคชวุฒิ การเลื่อนขั้นและระดับ โดยไม่ให้ความสำคัญแก่คชวุฒิระดับปริญญาจน เกินขอบเขต
3. ให้กระทรวงการคลังและสำนักงาน ก.พ. พิจารณาความเป็นไปได้ในการเปิดโอกาสให้ข้าราชการ เกษียณอายุก่อนกำหนดได้โดยสมัครใจ
4. ให้คณะกรรมการสร้างงานในชนบท สนับสนุนผู้จบการศึกษา ปวส. ปวช. ใหม่ที่ยังว่างงานจำนวน 1,200 คน ให้มีโอกาสร่วมในการพัฒนาชนบทระดับตำบล
5. ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดปรับปรุงระบบบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ เพื่อให้ความคุ้มครองและส่งเสริมแรงงานไทยในต่างประเทศ และเริ่มพัฒนาโครงการข่าวสารตลาดแรงงาน เพื่อขึ้นระบบการฝึกอบรมระยะสั้นให้ เป็นไปในทิศทางที่ตลาดแรงงานต้องการ

นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันประเทศนั้นยังคงคล้ายคลึงกับที่ผ่านมาคือ

1. ดำเนินการเตรียมและเสริมสร้างกำลังที่ใช้ในการป้องกันประเทศให้เข้มแข็งและอยู่ในสภาพที่พร้อม
2. ขยายกำลังการป้องกันประเทศตามแนวที่วางไว้ และปรับปรุงให้มีปริมาณที่เพียงพอ
3. ผนึกกำลังการป้องกันประเทศทั้งกำลังทหาร กำลังกึ่งทหาร และกำลังราษฎรอาสาในรูปแบบต่างๆ เข้าด้วยกัน รวมทั้งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกำลังป้องกันประเทศกับข้าราชการและประชาชน

2.2.7 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการ เมืองของภาครัฐบาล ในสาขาการไฟฟ้าและการประปา

โดยที่พลังงานไฟฟ้าและการประปา เป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาประเทศ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยถือว่าเป็นกิจการที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีและในแผนพัฒนาประเทศทุกระยะก็ได้ให้ความสำคัญมาโดยตลอด

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้กำหนดให้มีการสร้างเขื่อนเพื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าขนาดใหญ่ ถึง 2 แห่งคือ เขื่อนภูมิพลที่จังหวัดตากในภาคเหนือ และเขื่อนน้ำพองที่จังหวัดขอนแก่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการผลิตพลังงานไฟฟ้าเป็นครั้งแรก ด้วยแต่เดิมนั้นเป็นพลังงานไฟฟ้าจากน้ำมันและจากถ่านหินลิกไนท์ รัฐบาลได้กำหนดงบประมาณรัฐวิสาหกิจพลังงานไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 3,521 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินกู้ต่างประเทศและเงินสินเชื่อถึง 2,368 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าทุกสาขาเนื่องจากเป็นการสร้างปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนา

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงรัฐบาลเริ่มลดจำนวนรัฐวิสาหกิจ บางประเภทได้ขายหุ้นให้เอกชนไปจนหมดสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ บางประเภทได้ขายกิจการให้เอกชน เช่น บริษัทกระสอบไทย จำกัด แต่รัฐวิสาหกิจประเภทพลังงานที่มีการรวมกิจการเข้าด้วยกัน เพื่อปรับปรุงกิจการให้สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมาย และยังคงได้รับการสนับสนุนงบประมาณให้มากเป็นลำดับสองรองจากสาขาคมนาคม แต่ก็ยังสูงถึง 4,272 ล้านบาทและยังคงอาศัยเงินกู้ต่างประเทศ

และเงินเชื่อเป็นหลัก เช่น เคย และเมื่อสิ้นสุดแผนนี้ ปรากฏว่าการใช้จ่ายจริงของสาขาพลังงาน กลับมากเป็นลำดับที่หนึ่ง คือมีถึง 4,806 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 เป็นช่วงที่ต้องการพลังงานไฟฟ้าเพิ่มสูงขึ้นมากถึงปีละ 6,400 ล้านกิโลวัตต์ต่อชั่วโมง แผนนี้ยังให้ความสำคัญสนับสนุนสาขาพลังงานเป็นอันดับที่หนึ่ง เป็นการลงทุนพัฒนาถึง 8,521 ล้านบาท การไฟฟ้าฝ่ายผลิตได้ก่อสร้างเขื่อนเจ้าพระยาเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าที่จังหวัดกาญจนบุรี ประกอบกับเป็นช่วงที่เกิดวิกฤตการณ์ทางเชื้อเพลิง น้ำมันขึ้นราคา ทำให้รัฐบาลขึ้นราคาค่ากระแสไฟฟ้า และมีมาตรการจำกัดการใช้ไฟฟ้ายังผลกระทบต่อระบบการใช้จ่ายของบริหารรัฐวิสาหกิจ การไฟฟ้า และการประปา ในช่วงนี้ได้มีกระแสทางการเมืองผลักดันให้รัฐบาลให้ความสนใจในการพัฒนาชนบทเป็นอย่างมาก รัฐบาลเกือบทุกรัฐบาลได้ประกาศนโยบายที่จะขยายไฟฟ้าชนบทให้เข้าถึงทุกตำบล

แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้แถลงนโยบายที่จะกระจายการบริการทางด้านสาธารณสุขปึกคึกให้เข้าถึงทั้งในเมืองและท้องถื่นชนบทห่างไกล ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ที่จะขยายให้เข้าสู่ชนบท เพื่อการเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนในกิจการของโรงสี อุตสาหกรรมในครัวเรือน และยังเป็น การช่วยฟื้นฟูสังคมชนบท ทั้งในด้านการศึกษา และสุขภาพอนามัย โดยมีเป้าหมายเพิ่มขึ้นอย่างน้อย 5,200 หมู่บ้าน ในขณะที่เดียวกับการผลิตไฟฟ้ามีความคิดที่จะใช้พลังงานต้นกำเนิดชนิดใหม่ทดแทนน้ำมันให้มากขึ้น เช่น แก๊สธรรมชาติ แร่นิวเคลียร์ เป็นต้น ในช่วงแผนนี้ได้มีการก่อสร้างแหล่งกำเนิดไฟฟ้าพลังน้ำเขื่อนเชี่ยวหลานที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีในภาคใต้ และการก่อสร้างโรงไฟฟ้าใช้แก๊สที่บางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา

แผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ยังคงรักษาระดับการขยายตัวของการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยน้ำ และลิกไนท์ในอัตรา 2 เท่าตัวจาก 1,480 เมกกะวัตต์ในปี 2523 เป็น 3,150 เมกกะวัตต์ในปี 2529 เพื่อเป็นการลดสัดส่วนการใช้ น้ำมัน เชื้อเพลิงปิโตรเลียม

ทางด้าน การประปา เป็นกิจการที่ขาดทุนมาตลอดนับตั้งแต่ก่อตั้ง เนื่องจากก่อนหน้านี้จะเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ การดำเนินการอยู่ภายใต้ระบบราชการขาดการดูแลเอาใจใส่อย่างแท้จริง มิได้มีการกำหนดนโยบายในระดับชาติเพื่อการพัฒนาด้านนี้เข้าอย่างชัดเจน การประปาครหลวงขาดทุนถึง 2,100 ล้านบาท มีหนี้สินที่จะต้องชำระอีก 8,900 ล้านบาท การประปาภูมิภาคขาดทุน 346 ล้านบาท มีหนี้สินต้องชำระ 707.77 ล้านบาท

ในปี 2519 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานของการประ

ปานครหลวง และจัดตั้งการประปาภูมิภาคในปีต่อมา แนวทางการปรับปรุงนอกจากจะพัฒนาทางด้านเทคนิคแล้ว สิ่งสำคัญของรัฐวิสาหกิจทั้งสอง คือ การปรับปรุงระบบกลไกการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านบุคลากร

2.3 ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจการ เมืองต่อการจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาการผลิตนอกภาคเกษตรกรรม

โดยจะพิจารณาผลกระทบจากสามด้านคือ ด้านการเปลี่ยนแปลงในกำลังแรงงาน ด้านแบบแผนการจ้างงาน และด้านสภาพการจ้างงาน

1) ด้านการเปลี่ยนแปลงในกำลังแรงงาน นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เน้นการขยายตัวภาคนอกเกษตรกรรม (การค้า การคมนาคม ทัศนอุตสาหกรรม ฯลฯ) มีผลให้เกิดการจ้างงานในภาคนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากจำนวนการจ้างงานนอกภาคเกษตรกรรม (กลีกรรมป่าไม้ ลำสัตว์ ประมง) 2.44 ล้านคน ในปี 2503 เพิ่มขึ้นเป็น 3.46 ล้านคน ในปี 2513 4.46 ล้านคน ในปี 2519 6.83 ล้านคน ในปี 2524 และ 8.0 ล้านคน ในปี 2527 ตามตัวเลขในตารางที่ 39

ตารางที่ 39 กำลังแรงงานในภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1-5

		ในภาคเกษตรกรรม (ร้อยละ)	นอกภาคเกษตรกรรม (ร้อยละ)	รวม (ร้อยละ)
2503	(ก่อนแผนที่ 1, 1 ปี)	11.33	2.44	13.77
2513	(ปลายแผนที่ 2)	13.19	3.46	16.65
2519	(สิ้นแผนที่ 3)	13.94	4.46	18.40
2524	(สิ้นแผนที่ 4)	17.53	6.83	24.36
2527	(กลางแผนที่ 5)	18.74	8.00	26.74

ที่มา : รวบรวมจากสำมะโนประชากรและเคหะ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากตัวเลขดังกล่าว จะเห็นได้ว่า อัตราร้อยละของการขยายตัวของกำลังแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 และ 2 มีประมาณปีละ 4.18 ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 3 มีประมาณปีละ 4.81 ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ประมาณปีละ 10.66 ในแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ประมาณปีละ 6.95 ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 และ 2 ที่เน้นการขยายตัวทางด้าน การก่อสร้าง สิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน เพื่อรองรับการลงทุนทางด้าน การค้าและอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ทางภาคอุตสาหกรรมเป็นร้อยละ 13.7 ของ GDP ปี 2514 เป็นร้อยละ 17.6 ปี 2519 เพิ่มเป็นร้อยละ 18.7 และปี 2524 เป็นร้อยละ 20.1 ของ GDP ตามลำดับ

2) ผลกระทบต่อแบบแผนการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงกำลังแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมมีผลกระทบต่อแบบแผนการจ้างงาน ในลักษณะที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของแรงงานรับจ้าง (Wage labour or Wage earner) การทำงานในภาคเกษตรกรรมนั้นส่วนใหญ่แรงงานเป็นแบบอิสระ (self employed) และแรงงานครอบครัว (family workers) ไม่มีค่าจ้าง แต่แรงงานนอกภาคเกษตรกรรม (รวมทั้งข้าราชการด้วย) ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่ดำรงชีพอยู่ด้วยค่าจ้าง ทำงานรับจ้าง เช่น เป็นคนงาน เสมียน พนักงาน และข้าราชการประเภทต่างๆ อีกส่วนหนึ่งเป็นประเภทอาชีพอิสระทำธุรกิจส่วนตัว และที่จำนวนน้อยที่สุดก็คือ ผู้ทำงานที่เป็นนายจ้าง

ในปี 2503 มีจำนวนลูกจ้างที่ทำงานนอกภาคเกษตรกรรม 1.28 ล้านคน แต่ในปี 2516 มีลูกจ้างนอกภาคการเกษตรกรรม 2.06 ล้านคน^{๑๑} ในช่วง 10 ปีเพิ่มขึ้น 0.78 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 60

การสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติในช่วงปี 2520-2525 ได้แสดงให้เห็นการขยายตัวของแรงงานประเภทลูกจ้างชัดเจน กล่าวคือในปี 2520 (การสำรวจรอบที่ 1) พบว่ามีจำนวนลูกจ้างรัฐบาล 940,700 คน ลูกจ้างเอกชน 3.3 ล้านคน แต่ในปี 2525 (การสำรวจรอบที่ 1) พบว่ามีลูกจ้างรัฐบาล 1.69 ล้านคน ลูกจ้างเอกชน 5.2 ล้านคน^{๑๒} แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ปี 2520 ถึงปี 2525 มีจำนวนลูกจ้างเพิ่มขึ้น 2.65 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 57 การขยายตัวของจำนวนลูกจ้าง โดยเฉพาะลูกจ้างภาคเอกชน ชี้ให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของแบบแผนการจ้างงาน จากประเภทแรงงานดั้งเดิมที่เป็นแรงงานอิสระ (self employed) ในภาคเกษตรกรรมที่ยังชีพอยู่ได้ด้วยผลผลิตของตนเอง มาเป็นแรงงานรับจ้างที่ยังชีพอยู่ได้ด้วยค่าจ้าง

3) ด้านสภาพการจ้างงาน นับตั้งแต่ปี 2501 เป็นต้นมา รัฐบาลภายใต้อำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยกเลิกกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ยกเลิกสหภาพแรงงาน การรวมตัวเรียกร้องต่อรองของลูกจ้างถือว่าผิดกฎหมาย ดังนั้น สภาพการจ้างงานและเงื่อนไขการจ้างจึงถูกกำหนดโดยผ่านนายจ้างแต่ฝ่ายเดียว จนกระทั่งปี 2515 ได้มีการประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 อนุญาตให้คนงานมีสหภาพแรงงานได้รวมตัวกันเจรจาต่อรองเพื่อปรับสภาพการจ้างได้ และหลังจากเหตุการณ์ลือชือของประชาชนเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครอง โดยกลุ่มผู้มีอำนาจเดิมถูกขับไล่ออกไปก่อให้เกิดบรรยากาศทางการเมืองดีขึ้น มีเสรีภาพ และประชาธิปไตย มีการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมในด้านต่างๆ ทางสังคม ขบวนการแรงงานก็มีการเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่อความเป็นธรรม ในด้านสภาพการจ้างมีการนัดหยุดงานอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปลายปี 2516-2517 และมีการนัดหยุดงานครั้งใหญ่ที่สุดของคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ เมื่อเดือนมิถุนายน 2517 เพื่อเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ และสภาพการทำงานของคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ

การนัดหยุดงานครั้งนั้น มีผลให้มีการปรับโครงสร้างค่าจ้างขั้นต่ำทั่วประเทศ และมีผลสะท้อนทั่วไป ทำให้บรรดาสถาบันประกอบการต่างๆ ต้องหันมาปรับปรุงสภาพการจ้างภายในโรงงานของตนเอง ทั้งยังได้ก่อผลสะท้อนให้คนงานต่างๆ รวมตัวกันเพื่อเรียกร้องต่อเรื่องสภาพการจ้างกับนายจ้างของตน และทำให้สหภาพแรงงานพัฒนาขึ้นมาเป็นสถาบันแรงงานในระบบแรงงานสัมพันธ์สมัยใหม่ของไทย โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแต่ละครั้ง ลูกจ้างและสหภาพแรงงานมักจะต้องใช้แรงกดดันให้มีการปรับไม่ด้วยวิธีใดก็วิธีหนึ่งเสมอ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเป็นตัวเลขเพิ่มขึ้น แต่ในบางปีค่าจ้างที่แท้จริงกลับลดลง ซึ่งจะได้จากตัวเลขในตารางที่ 40

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เดือนที่ประกาศใช้	ค่าจ้างต่อวันตามราคากลาง*	ค่าจ้างต่อวันที่แท้จริง**
เม.ย 2516	12	17.5
ม.ค. 2517	16	18.1
ต.ค. 2517	20	22.3
ม.ค. 2518	25	26.2
ต.ค. 2520	28	24.9
ส.ค. 2521	35	29.2
ต.ค. 2522	45	33.2
ต.ค. 2523	54	33.4
ต.ค. 2524	61	33.6
ต.ค. 2525	64	34.1
ต.ค. 2526	66	33.6
ม.ค. 2528	70	35.8

ที่มา : * กรมแรงงาน

** ค่าจ้างตามราคากลางตามดัชนีราคา

หมายเหตุ : ให้อ้างอิง CPI ปี 2519 = 100 ค่าจ้างขั้นต่ำปี 2519 = 25

ยิ่งกว่านั้นยังมีนายจ้างอีกจำนวนมากที่ไม่ยอมจ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จาก รายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าโดยส่วนรวมทั้งประเทศมีลูกจ้างประมาณร้อยละ 47 ที่ ได้ค่าแรงต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ^{๑๖}

2.3.1 ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรมเหมืองแร่

1) การเปลี่ยนแปลงในกำลังแรงงาน จำนวนกำลังแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่มีตัวเลขค่อนข้างครบถ้วนคือ จำนวนกรรมกรและผู้ร่อนแร่ในปี 2502 มีกรรมกรเหมืองแร่ 13,004 คน มีผู้ได้รับอนุญาตร่อนแร่ 4,782 ราย ปี 2514 (สิ้นแผนฯ 1) มี

กรรมกรเพิ่มขึ้นเป็น 39,762 คน ผู้ร่อนแร่ 4,362 ราย ปี 2514 (สันแผนฯ 2) มีกรรมกรเพิ่มขึ้นเป็น 55,048 คน ผู้ร่อนแร่ 6,168 ราย

ช่วงปี 2515-2517 เป็นปีที่จำนวนกรรมกรขยายตัวสูงสุด โดยปี 2515 มีกรรมกร 64,811 คน มีผู้ร่อนแร่ 6,628 ราย ปี 2517 มีกรรมกร 57,929 คน และผู้ร่อนแร่ 6,504 ราย การเพิ่มขึ้นของกรรมกรในช่วงนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากการขยายตัวของเหมืองแร่ดิบจาก 614 เหมืองในปี 2514 เป็น 685 เหมืองในปี 2517 ส่วนหนึ่งเป็นการขยายตัวของเหมืองฟลูออไรด์จาก 62 เหมืองในปี 2514 เป็น 81 เหมืองในปี 2517 (ดูตาราง ก.6.1-6.2) และในช่วงนี้เป็นช่วงที่ฟลูออไรด์ส่งออกได้มากที่สุด

ตั้งแต่ปี 2517-2519 มีผู้ร่อนแร่ และเรือสูบลมแร่อิสระเข้าไปขุดแร่ในเขตสัมปทานของบริษัทเหมือง จนเกิดกรณีพิพาทกับบริษัทและลูกหลานบานปลายเป็นการประท้วงบริษัท เหมือง โดยผู้ขุดแร่อิสระ นักศึกษาและประชาชนที่คัดค้านบริษัท เหมือง การคัดค้านอย่างหนักก่อให้เกิดแรงกดดันต่อรัฐบาล จนกระทั่งต้องเปลี่ยนนโยบาย โดยมีการถอนประทานบัตรบริษัท เหมือง เมื่อ 17 มีนาคม 2518 แต่ในช่วงที่มีการพิพาทรุนแรงบริษัท เหมือง มีการลอยแพกรรมกรและใช้วิธีหลอกลวงรูปแบบตอบโต้การคัดค้านของนิสิตนักศึกษา

สถานการณ์ขัดแย้งเรื่องแร่ มีผลกระทบต่อสถานการณ์การผลิตและการจ้างงานในเหมืองดิบ ประกอบกับกระแสการเมืองขณะนั้นมีการคัดค้านอิทธิพลอเมริกาและอิทธิพลของบริษัทลงทุนข้ามชาติสูงมาก ทำให้เกิดบรรยากาศแห่งความไม่แน่นอนของการลงทุนจากต่างประเทศ เหมืองดิบและเหมืองฟลูออไรด์ลดลงชวชาบ กล่าวคือเหมืองแร่ดิบลดลงจาก 685 เหมืองในปี 2517 เหลือ 538 เหมืองในปี 2519 จำนวนกรรมกรลดลงจาก 44,826 คน เหลือ 36,968 คน ส่วนเหมืองฟลูออไรด์ลดลงจาก 81 เหมือง ในปี 2517 เหลือ 38 เหมือง ในปี 2519 กรรมกรลดลงจาก 5,201 เหลือ 2,559 คน ส่วนผู้ร่อนแร่ซึ่งเป็นผู้ประกอบการอิสระรายย่อย ไร้แรงงานในครอบครัว ไม่ได้กระทบกระเทือนจากสถานการณ์นี้ จำนวนผู้ร่อนแร่ในปี 2519 มีทั้งหมด 6,770 ราย (ดูตาราง ก.5.2 - ก.6.2)

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 เหตุการณ์ทางการเมืองเข้าสู่ภาวะปกติ สถานการณ์การผลิตแร่เข้าสู่ภาวะปกติ การส่งออกก็ดีขึ้น ปริมาณการผลิตแร่ดิบก็เพิ่มขึ้น และเพิ่มสูงสุดในปี 2522 คือผลิตได้ 46,364 ตัน สูงสุดตั้งแต่มีการผลิตดิบมา จำนวนเหมืองดิบก็เพิ่มจาก 538 เหมือง ในปี 2519 เป็น 721 เหมือง ในปี 2522 และ 737 เหมืองในปี 2523 จำนวนกรรมกรเหมืองแร่เพิ่มจาก 36,968 คน ในปี 2519 เป็น 72,435 คน ในปี 2522 เหมือง

ฟลูออไรด์เพิ่มจาก 38 เหมือง ในปี 2519 เป็น 58 เหมือง ในปี 2523 และได้ผลผลิตสูงสุดถึง 306,331 ตัน เป็นสถิติสูงสุดตั้งแต่มีการผลิตฟลูออไรด์ จำนวนกรรมกรเพิ่มจาก 2,559 ในปี 2519 เป็น 3,569 คน ในปี 2526 (ดูภาคผนวกตาราง ก. 6.2-6.3)

อย่างไรก็ตาม จำนวนเหมืองและจำนวนกรรมกรนี้เป็นการรวบรวมสถิติจากเหมืองที่ถูกกฎหมาย โดยข้อเท็จจริงยังมีการทำแร่เถื่อนอีกจำนวนมาก ทั้งในทะเลและบนบก ในทะเลนั้น ในปี 2519 มีพัฒนาการทางเทคโนโลยีโดยผู้ทำแร่เถื่อนในทะเล กล่าวคือ มีการนำเรือหาปลาหรือแพ ที่มีควายาวประมาณ 80-100 ฟุต มาติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์ทำการสูบลูกและคัดแร่ในทะเล เรือสูบน้ำแพร่หลายมาก และมีการจ้างแรงงานประจำเรือลาละ 30-50 คน

ในช่วงปี 2520-2524 นับเป็นยุคเฟื่องฟูยุคหนึ่งของการค้าดิบบุก เพราะมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นทุกปี ตามตัวเลขในตารางที่ 41

ตารางที่ 41 ปริมาณและมูลค่าการส่งออกโลหะดิบบุกปี 2520-2524

พ.ศ.	ปริมาณ (ตัน)	มูลค่า (ล้านบาท)
2520	23,713	4,919
2521	30,251	7,363
2522	31,348	9,256
2523	33,980	11,355
2524	30,287	9,128

ที่มา : กรมศุลกากร

จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี 2520-2523 ปริมาณและมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นทุกปี แต่เริ่มจากปี 2524 ปริมาณและมูลค่าจะเริ่มลดลงอีก ช่วงปี 2525 ภาวะตลาดโลกของดีบุกซบเซา ราคาในตลาดนิวยอร์กลดลงจากปอนด์ละ 551.71 เซนต์ในปี 2527 และ 549.27 เซนต์ในปี 2528^{๑๗} มีผลกระทบต่อการผลิตและค้าดิบบุกของไทยมาก เพราะกว่าร้อยละ 90 ของดีบุกที่ไทยผลิตได้ต้องส่งออกต่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพราะว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ปริมาณการผลิตและสต็อกคงเหลือของดีบุกรวมกันแล้วมีปริมาณสูงกว่าความต้องการ เช่นในปี 2524

ปริมาณการผลิตสูงกว่าปริมาณการใช้ 33,400 คัน ปี 2525 สูงกว่า 22,600 คัน เป็นต้น^{๑๘}

จากสถานการณ์ดังกล่าวมีผลให้เมืองแร่หลายแห่ง ประสบปัญหาในการผลิตบางแห่ง ต้องลดการผลิตและลดกรรมกร ทำให้จำนวนกรรมกรเหมืองดีบุกลดลงจากจำนวน 46,411 คน ในปี 2524 เหลือ 38,726 คน ในปี 2527 และมีผลให้จำนวนกรรมกรเหมืองแร่โดยรวมมีจำนวนลดลงจาก 60,808 คน ในปี 2524 เหลือ 54,640 คน ในปี 2527

2) ผลกระทบต่อแบบแผนการจ้างงาน วิธีการทำแร่ดีบุก ที่มีลักษณะเป็นแรงงานอิสระ (self employed) คือพวกแร่เอง เพียงแต่มีเครื่องมือแร่เอง ก็สามารรวบรวมแร่ดีบุกจากลานแร่บนผิวดินได้ส่วนวิธีการทำแร่ประเภทอื่นๆ ต้องอาศัยการลงทุนและการจ้างแรงงาน เช่น การทำเหมืองแล่น เหมืองฉีด เหมืองสูบ เหมืองอุโมงค์ และเหมืองแร่ขุด ซึ่งเป็นเหมืองที่ต้องลงทุนขนาดใหญ่ ใช้ทุนมากกว่าเหมืองประเภทอื่นๆ

การทำเหมืองแร่ในทะเล โดยทั่วไปจะเป็นเหมืองแร่ขุด แต่ในแหล่งแร่ที่อุดมสมบูรณ์ จะมีการทำเหมืองสูบในทะเล โดยการใช้เรือหาปลา และแพไม้ไผ่ ตั้งเครื่องสูบน้ำขึ้นมาจากทะเล เป็นการประกอบการขนาดครอบครัวที่ใช้แรงงานในครอบครัว หรืออาจจะจ้างแรงงานนอกครัวบ้าง ต่อมาในปี 2520 แพสูบน้ำได้พัฒนาขึ้น โดยการใช้เรือหาปลาขนาดใหญ่ยาวประมาณ 80-100 ฟุต ส่วนกว้างประมาณ 20 ฟุต ติดทุ่นเหล็กทรงกระบอกทั้งสองข้างดัดแปลงเรือให้มีลักษณะเป็นเรือจักรสูบน้ำ ติดตั้งเครื่องสูบน้ำ และเครื่องกว้าน เรือประเภทนี้คล้ายๆ กับเรือจำลองเรือขุดขนาดใหญ่ สามารถทำการสูบน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจ้างคนงานประจำเรือถึงลาละประมาณ 30-50 คน ในวงการเหมืองแร่เรียกเรือประเภทนี้ว่า เรือต้นหรือเรือลุน^{๑๙} มีราคาลำละประมาณ 1 ล้านบาท และมีผู้ประมาณกันว่าในจังหวัดพังงามีเรือประเภทนี้หลายร้อยลำ

การพัฒนาของเรือลุน มีผลให้ผู้ประกอบการสูบน้ำอิสระที่เคยดูแลในลักษณะของแพและเรือหาปลาขนาดเล็ก สามารถสะสมทุนได้ระดับหนึ่ง พัฒนาการดูดแร่จากกิจการที่ใช้เพียงแรงงานครอบครัวมาสู่กิจการเรือลุน ที่มีการจ้างแรงงานหลายสิบคน นอกจากนี้กิจการเรือลุน ยังก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องในท้องถิ่น โดยมีการสร้างอู่ต่อเรือลุน พัฒนาเทคโนโลยีการต่อเรือลุนขึ้นมาโดยเฉพาะ

3) ด้านสภาพการจ้างงาน กรรมกรเหมืองแร่ อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ประเภทแรกคือ กรรมกรในเหมืองแร่เล็กๆ รวมถึงกรรมกรเรือลุน กรรมกรประเภทนี้อยู่ภายใต้

จิตภาวะการจ้างงานที่ไม่แน่นอน กฎหมายคุ้มครองแรงงานมักจะยื่นมือเข้าไปไม่ถึง ค่าจ้างไม่แน่นอน เสี่ยงอันตรายสูง สวัสดิการต่างๆไม่ค่อยมี ยิ่งถ้าเป็นกรรมกรของเหมืองเถื่อนด้วยแล้ว มักจะมีชีวิตการทำงานแบบวันต่อวัน คืออาจจะได้รับอันตราย หรือถูกไล่ออกวันใดก็ได้ ไม่มีหลักประกันอะไรทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาที่ค่าจ้างรายวันก็อาจกล่าวได้ว่า ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ในแถบจังหวัดระยองมีแรงงานจากพม่าเข้ามาทำงานตามเหมืองเถื่อน และยินดีรับค่าแรงต่ำ

สภาวะค่าจ้างและสภาพการจ้างได้รับการยกระดับดีขึ้นมาก ในกลุ่มคนงานที่มีการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เช่น สหภาพแรงงานเหมืองแร่ขุดแร่ดีบุก 12 ธันวาคม สหภาพแรงงานถลุงแร่ดีบุกแห่งประเทศไทย (ไทยซาร์โก้) สหภาพแรงงานเหมืองแร่บิลลิ่งตัน เป็นต้น สหภาพแรงงานเหล่านี้จะถูกจัดตั้งขึ้นมาช่วงตั้งแต่ปี 2518 หรืออีกนัยหนึ่งเกิดขึ้นในช่วงที่มีกระแสประชาธิปไตย กระแสการตื่นตัวเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บรรยากาศทางการเมืองเอื้ออำนวย

สภาพการจ้างในกลุ่มคนงานเหล่านี้ค่อนข้างดี มีสวัสดิการทั้งค่าที่พัก อาหารและการรักษาพยาบาล คิดเป็นเงินเดือนหนึ่งๆ ประมาณกว่าพันบาท (เมื่อปี 2523)⁴⁰ ค่าจ้างรายวันของกรรมกรเหมืองแร่ในปี 2523 เฉลี่ยเดือนละ 1,296 บาท ในภาคใต้เฉลี่ยเดือนละ 1,560 บาท ภาคกลาง 1,159⁴¹ ขณะที่ค่าจ้างต่ำในภาคใต้เฉลี่ยประมาณเดือนละ 1,100 บาท ภาคกลาง 1,175 บาท

2.3.2 ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาหัตถอุตสาหกรรม

1) การเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนแรงงาน ในปี 2503 มีจำนวนคนทำงานในสาขาหัตถอุตสาหกรรมเพียง 293,820 คน แต่หลังจากนั้น 10 ปี ภายใต้ต้นนโยบายการส่งเสริมการลงทุน และส่งเสริมอุตสาหกรรม จำนวนคนทำงานในสาขานี้เพิ่มขึ้นเป็น 391,430 คน หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 33.2 และในปี 2519 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จำนวนคนทำงานเพิ่มขึ้นเป็น 1.14 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 192 หรือเกือบประมาณ 2 เท่าตัว ปี 2524 จำนวนแรงงานสาขานี้เพิ่มเป็น 1.74 ล้านคน หรือเพิ่มจากปี 2519 ประมาณร้อยละ 52.6 (ดูตัวเลขในหัวข้อที่ 2.1.2) ส่วนในปี 2529 ตัวเลขโดยประมาณของจำนวนคนทำงานในสาขานี้ 2.5 ล้านคน⁴² หรือเพิ่มขึ้นจากปี 2524 ร้อยละ 43.6

จากตัวเลขดังกล่าวเห็นได้ชัดว่า การขยายตัวของการจ้างงานในสาขานี้เพิ่มสูงสุดในช่วงปี 2514-2519 สาเหตุเป็นเพราะตั้งแต่ปี 2503-2514 ซึ่งเป็นช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับ

ที่ 1 และ 2 นั้น รัฐบาลได้ทุ่มทุนและงบประมาณจำนวนมากไปในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่างๆ โดยเฉพาะทางด้านการคมนาคมและขนส่ง กล่าวคือในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อสร้างการคมนาคมและขนส่งถึงร้อยละ 31.3 ของงบพัฒนารวมในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ก็ใช้ไปถึงร้อยละ 26.0 ของงบพัฒนารวม^{๔๑} สิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ได้กระตุ้นให้เกิดการลงทุนและการขยายตัวทางการผลิตสาขาที่ดกอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วในปีต่อมา

ในบรรดาหัตถอุตสาหกรรมสาขาอุตสาหกรรมสาขาต่างๆ อุตสาหกรรมสิ่งทอ นับว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญที่สุด หิ้งเงินแห่งการจ้างงาน การสร้างรายได้จากการส่งออกและการผลิตเพื่อใช้ภายในประเทศ อุตสาหกรรมสิ่งทอมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2505-2518 จำนวนเครื่องจักรทอผ้าเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 15 ต่อปี ช่วงที่เพิ่มเร็วที่สุดคือช่วงปี 2507-2513 หรือในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-2 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการทุ่มเทสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เพื่อการลงทุน (ดูตารางที่ ข. 1.1-1.2) แต่ในช่วงปี 2515 และปี 2516 เป็นช่วงของการขยายตัวการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออกจากจำนวนประมาณ 3.8 ล้านชิ้น ในปี 2514 เป็น 13.5 ล้านชิ้น ในปี 2515 และ 31.7 ล้านชิ้น ในปี 2516 (ดูตารางที่ ข. 2.2) จำนวนคนงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป ในปี 2515 มีจำนวน 291,835 คน เพิ่มขึ้นเป็น 337,933 คน ในปี 2516 เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 15.8 และคนงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป โดยเฉลี่ยเป็นประมาณร้อยละ 80 ของคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอทั้งหมด (ดูตารางที่ ข. 3.1) ช่วงปี 2515-2516 เป็นช่วงที่มีอัตราการขยายตัวของคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอสูงสุดคือ ขยายตัวประมาณร้อยละ 15.36 (ดูตารางที่ ข. 4)

การขยายตัวของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก ทำให้มูลค่าการส่งออกของผลผลิตภัณฑ์สิ่งทอเพิ่มจาก 728 ล้านบาท ในปี 2515 เป็น 1,967 ล้านบาท ในปี 2516^{๔๒} ในจำนวนนี้เป็นมูลค่าของเสื้อผ้าสำเร็จรูป 677.2 ล้านบาท หรือประมาณ ร้อยละ 34.4 ของมูลค่าสิ่งทอส่งออก

2) การเปลี่ยนแปลงในแบบแผนการจ้างงาน นอกจากเปลี่ยนแปลงในแบบแผนการจ้างงานโดยรวม คือ เปลี่ยนสภาพจากลักษณะแรงงานอิสระ (self employed) มาสู่ลักษณะแรงงานรับจ้าง (Wage earners) เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แล้ว ในสาขาการผลิตหัตถอุตสาหกรรม ยังเกิดแบบแผนการจ้างงานในลักษณะการเหมาช่วงงาน (sub-contract) เกิดลักษณะแรงงานเหมา แรงงานชั่วคราว แรงงานเดือนลอย

แรงงานเหมาช่วง มีอยู่หนาแน่นในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป และอุตสาหกรรมก่อสร้าง ส่วนแรงงานเลือนลอยมากที่สุดในอุตสาหกรรมก่อสร้าง เพราะงานก่อสร้างเป็นงานรับเหมาไม่แน่นอน จ้างแรงงานไม่แน่นอน และสถานที่ไม่แน่นอน กรรมกรมักจะเร่ร่อนไปตามแหล่งที่พอจะมีงานทำ

ในการศึกษากรณีตัวอย่าง โดยการเก็บข้อมูลจากสถานประกอบการตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปและตัดเย็บรองเท้า ที่มีขนาดการจ้างงานไม่เกิน 30 คน จำนวน 45 แห่งในกรุงเทพมหานคร โดยแยกเป็นผู้รับเหมาโดยตรง (จากต่างประเทศ) หรือจากโรงงานในประเทศ) จำนวน 16 ราย และผู้รับเหมาช่วงจากผู้รับเหมางานโดยตรง (sub-contractor) 29 ราย พบแบบแผนการจ้างงานที่น่าสนใจคือ ผู้รับเหมาโดยตรงนั้น มีทั้งประเภทรับงานมาโดยที่ไม่มีการประกอบการผลิตของตนเองเลย แต่เป็นผู้มีทุน ลงทุนซื้อวัตถุดิบและนำไปให้ผู้รับเหมาช่วงทำการผลิต ผู้เหมาช่วงจะรับหน้าที่จ้างแรงงาน ทำการผลิตตามคำสั่งและส่งมอบสินค้าให้ผู้ว่าจ้าง (รับเหมาโดยตรง) จากนั้น ผู้ว่าจ้างหรือผู้รับเหมาโดยตรงก็จะส่งสินค้าให้โรงงานหรือต่างประเทศแล้วแต่กรณี

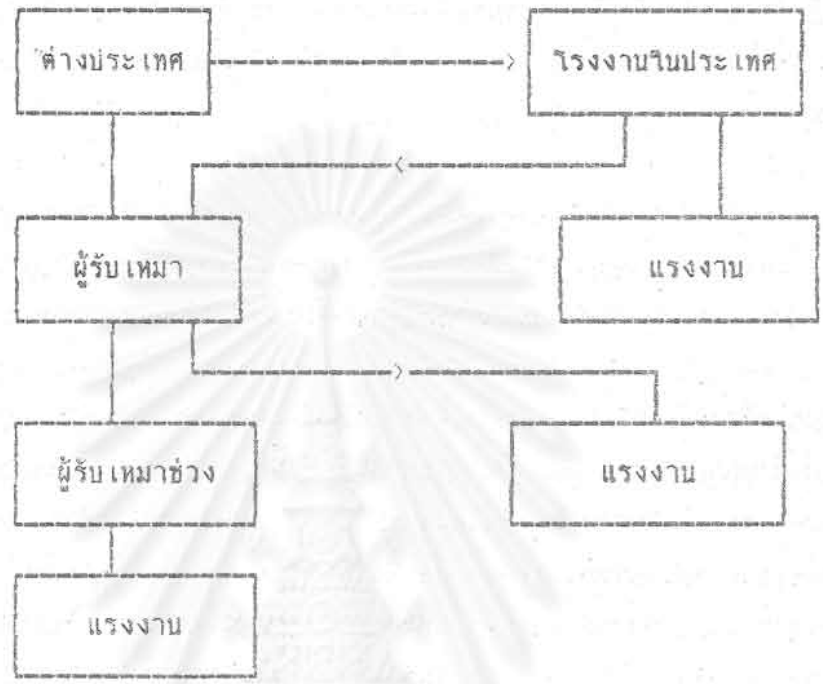
ผู้รับเหมาโดยตรงบางราย รับงานเหมามาทำการผลิตด้วยตนเองส่วนหนึ่ง และให้ผู้เหมาช่วงทำการผลิตให้อีกส่วนหนึ่ง

ผู้รับเหมาบางรายรับเหมางานมาทำการผลิตเองทั้งหมด ไม่มีการจ้างผู้รับเหมาช่วง

ผู้รับเหมาบางราย เป็นทั้งผู้รับเหมาและผู้ผลิตสินค้าในนามของตนเอง คือมีสิทธิสินค้าของตนเองด้วย ผลิตตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างด้วย ผู้รับเหมาประเภทนี้บางราย ก็มีการจ้างผู้เหมาช่วงให้ผลิตสินค้าให้คนอื่นอีกทอดหนึ่ง และบางรายมีการกระจายการผลิตไปให้ผู้เหมาช่วงต่างจังหวัดด้วย (ดูรายละเอียดในภาคผนวกการศึกษากรณีตัวอย่างอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปและการตัดเย็บรองเท้า)

สำหรับกรณีของผู้รับเหมาช่วงนั้น มีอยู่สองประเภท คือทำงานรับเหมาช่วงอย่างเดียวกับรับเหมาช่วงด้วย และทำการผลิตของตนเองไปด้วย แต่ส่วนใหญ่แล้ว เป็นผู้รับเหมาช่วงอย่างเดียว โดยเฉพาะในการผลิตหรือเสื้อผ้าสำเร็จรูป กล่าวได้ว่า เกือบทั้งหมดผู้รับเหมาช่วงทำการผลิตให้แก่ผู้ว่าจ้างอย่างเดียว ส่วนกรณีของรองเท้า มีบางรายเป็นผู้ผลิตรายย่อยด้วย กล่าวคือ รับจ้างตัดรองเท้าเป็นรายปลีกให้แก่ลูกค้า จากข้อมูลในกรณีตัวอย่างศึกษาแบบแผนการจ้างงานจะมีลักษณะดังนี้

แผนภูมิที่ 2 แบบแผนการรับ เหมาช่างงานในอุตสาหกรรมตัด เย็บ เสื้อผ้าสำเร็จรูป และการตัด เย็บรองเท้า



ขั้นตอนและแบบแผนการจ้างงานในลักษณะนี้ประมาณร้อยละ 90 เกิดขึ้นช่วงหลังปี 2520 ผู้ผลิตที่ดำเนินงานมานานเกิน 10 ปีขึ้นไป เป็นร้านผลิตรองเท้า ซึ่งแต่เดิมรับจ้างตัดรองเท้าปลีกต่อมาก็หันมารับ เหมาช่างตัดรองเท้าด้วย

จากแบบแผนการจ้างงานดังกล่าว แรงงานในกิจการรับ เหมาช่าง จะตกอยู่ในสภาพที่ไร้หลักประกัน ด้วยเหตุผลใหญ่ 2 ประการ

ประการแรก ผู้รับเหมาและผู้รับเหมากจ้าง มักจะมีงานไม่สม่ำเสมอ เพราะขึ้นอยู่กับตลาดต่างประเทศและโรงงานในประเทศว่า จะว่าจ้างงานหรือไม่ ช่วงไหนตลาดดีก็มีการจ้างงานมาก ช่วงไหนตลาดซบเซาก็ไม่มีการจ้างงาน ผู้รับเหมาและผู้รับเหมากจ้างไม่มีงาน จึงหยุดจ้างงานหรือลดการจ้างงาน จากกรณีตัวอย่างพบว่า ผู้ประกอบการทั้งระดับ เหมามาโดยตรงและผู้รับเหมากจ้างมีงานชุกในช่วงเดือนตุลาคม-มีนาคม ส่วนช่วงที่งานน้อยคือช่วง เดือน เมษายน-กันยายน

เหตุผลตามข้อสังเกตของผู้ผลิตก็คือ ในประเทศช่วงที่ภาวะกำลังซื้อดีที่สุดในช่วง

ตุลาคม-มีนาคม เพราะ เป็นช่วงที่พืชผลต่างๆ ออกสู่ตลาดไม่ว่าจะเป็นข้าวโพด (ก.ย.-ต.ค) ข้าว (พ.ย.-มี.ค) และอ้อย (พ.ย. - พ.ค.) ส่วนในต่างประเทศช่วงที่มีการใช้เสื่อน้ำกัน หลากหลายที่สุดก็คือ ช่วงฤดูใบไม้ผลิในยุโรปและอเมริกาคือช่วงตั้งแต่ เมษายน-สิ้น เดือนมิถุนายน ดังนั้น ผู้นำเข้าจึงมีการสั่งเสื่อน้ำจากไทยในช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม ระยะเวลาการผลิตรวมถึงระยะเวลาในการขนส่งอยู่ในช่วงประมาณ 3 เดือน สินค้าถึงมือผู้นำเข้าประมาณปลายมีนาคม หรือต้น เมษายนพอดี

พบว่าในช่วงที่งานเต็มมือคนงานต้องทำงานหนัก จากการพูดคุยกับคนงาน (ไม่กรอกแบบสอบถาม) ในสถานประกอบการที่ไปสัมภาษณ์พบว่า คนงานส่วนใหญ่ต้องทำงานถึงวันละ 15 ชั่วโมงในช่วงงานมาก ช่วงงานน้อยชั่วโมงการทำงานลดลง แต่เฉลี่ยประมาณวันละ 11 ชั่วโมง

ในช่วงที่งานน้อยหรือไม่มีงาน คนงานส่วนหนึ่งจะกลับไปทำไร่ทำนาที่ชนบท โดยเฉพาะประมาณเดือนกรกฎาคม - กันยายน เป็นช่วงฤดูกาลของไถ-หว่าน และดำนา แต่ก็น่าสังเกตว่าช่วงที่งานชุก ก็เป็นช่วงเก็บเกี่ยวคนงานบางส่วนจึงต้องตัดสินใจเลือกเอาว่าจะทำงานเก็บเกี่ยวหรือจะเข้ามารับงานในกรุงเทพฯ ในกรณีผู้ที่ตัดสินใจเข้าทำงานกรุงเทพฯ พวกเขาให้เหตุผลว่า สามารถที่จะเอาค่าจ้างที่เขาทำงานได้ใน 1 วัน ไปจ้างคนอื่นเก็บเกี่ยวได้ถึง 3 วัน เพราะบางคนทำงานวันละ 11-15 ชั่วโมง ได้ค่าจ้างประมาณวันละ 100-110 บาท แม้คนงานหญิงก็อาจจะได้ค่าจ้างประมาณวันละ 80 บาท อย่างไรก็ตาม สภาพการทำงานก็ไม่แน่นอน รายได้ไม่แน่นอน รายได้ค่อนข้างต่ำมาก

ประการที่สอง แบบแผนการจ้างงานในสถานประกอบการเหล่านี้ ไม่มีรูปแบบที่แน่นอน พอใจจะจ้างก็จ้าง ไม่พอใจก็อาจจะปลดออก ไม่มีกฎเกณฑ์กติกา ทำงานกันได้ด้วยความสัมพันธ์สองฝ่าย (นายจ้าง-ลูกจ้าง) เกือบจะไม่มีเกรงกลัวจากรัฐ (กฎหมาย-เจ้าหน้าที่แรงงาน) ไม่มีการทำสัญญาการจ้างอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร และน่าสังเกตว่าการเข้าทำงานของคนงานนั้น ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 48 ของตัวอย่าง) จะมีการติดต่อชักชวนกันมาเอง และนายจ้างไปรับจากต่างจังหวัดประมาณ ร้อยละ 10 ที่ประกาศรับสมัครและสัมภาษณ์ผ่านบริษัทการจัดหางานมีเพียง ร้อยละ 24

จากการเก็บข้อมูลโดยการซักถามสนทนากับคนงาน พบว่า การชักชวนกันมานั้นมักจะทำผ่านบุคคลบางคนในหมู่บ้านที่มีการติดต่อกันมานานกับนายจ้าง และคนที่ติดต่อกับนายจ้างมาก่อนนี้ จะชักชวนคนอื่นๆ ในหมู่บ้านมาทำงาน

คนงานส่วนใหญ่มาจากทางอีสาน รองลงมาจากภาคใต้ และผู้สัมภาษณ์ยังให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า คนงานที่ทำงานในแต่ละแห่งจะเป็นคนที่มาจากภาคเดียวกันเกือบทั้งหมด เช่น จากอีสานทั้งหมดหรือมาจากใต้ทั้งหมดที่คลปะปนกันมีน้อย ซึ่งก็สอดคล้องกับวิธีการชักชวนกันมาเพราะผู้ชักชวนต้องชักชวนคนที่ตนรู้จักซึ่งก็คือคนในหมู่บ้าน

ส่วนทางนายจ้างก็ตั้งข้อสังเกตว่า การจ้างงานที่มาจากหมู่บ้านเดียวกันทำให้การทำงานราบรื่นคือ คนงานเข้ากันได้ดี การควบคุมก็สามารถจะผ่านผู้ชักชวน นั่นคือ ถ้าลูกจ้างคนไหน ไม่เป็นที่พอใจของนายจ้าง นายจ้างก็มักจะต่อว่าผู้ชักชวน ผู้ชักชวนก็จะไปต่อว่าลูกจ้างที่คนตนชวนมาหรือในการทำงานปีต่อๆ ไป ผู้ชักชวนก็จะไม่ชักชวนคนงานผู้นั้นมาทำงานอีก

จากข้อมูลและข้อสังเกตที่ได้มานี้ จะเห็นได้ว่า แบบแผนการจ้างงานมีลักษณะข้อผูกมัดและความสัมพันธ์เชิงวัฒนธรรมอยู่สูง การมีงานทำหรือไม่มีงานทำของแรงงานมักจะขึ้นต่อความพอใจหรือไม่พอใจของนายจ้างและของผู้ชักชวน

อย่างไรก็ตามลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างนานๆ เป็นที่ไว้วางใจของนายจ้างก็จะกลายเป็นผู้ชักชวนลูกจ้างรายอื่นๆ ต่อไปได้อีก

และจากการพูดคุยสนทนากับผู้ประกอบการบางรายอย่างไม่เป็นทางการ (informal dialogue) เกี่ยวกับเหตุผลที่ต้องจ้างผู้เหมาช่วง พอจะสรุปเหตุผลได้เป็น 3 ประการคือ

ประการแรก ลดความเสี่ยง ผู้ประกอบการรับเหมาบางราย มีหน่วยผลิตของตนเอง ถ้าจะขยายการผลิตเพื่อทำการผลิตเองทั้งหมดก็อยู่ในขีดความสามารถที่จะทำได้แต่เนื่องจากปริมาณงานไม่แน่นอนบางช่วงมากบางช่วงน้อย ถ้าจะขยายการผลิตเพื่อให้สามารถรับงานได้ทั้งหมด ในช่วงที่งานน้อยกำลังการผลิตก็จะว่าง เงินเดือนก็ต้องจ่ายคนงาน เขาเห็นว่ามันไม่คุ้มเสี่ยงต่อการขาดทุน ใช้วิธีให้เหมาช่วง ช่วงไหนงานมากก็ให้ผู้เหมาช่วงรับเหมาไปงานน้อยก็ทำเอง ส่วนรายที่ไม่มีหน่วยผลิตของตนเองก็ยิ่งต้องการเหมาช่วง เพราะลดความเสี่ยงเรื่องความไม่แน่นอน และไม่ต้องมีภาระในการจ้างงาน ควบคุมคนงาน

ประการที่สอง ลดต้นทุนการผลิต เพราะผู้รับเหมาเห็นว่า ถ้าจะทำการผลิตเองทั้งหมด ก็ต้องจ้างแรงงานจำนวนมาก อาจเป็น 50-100 คนขึ้นไป ถ้าขนาดการจ้างงานระดับนี้ก็อาจถูกตรวจสอบถูกแทรกแซงจากกฎหมายแรงงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ต้องมีสวัสดิการขั้นต่ำตามกฎหมาย การเอางานไปให้ผู้เหมาช่วงไปทำ

ไม่ต้องเสียภาระเหล่านั้น เพราะผู้เหมาช่วงเป็นหน่วยผลิตเล็กๆ มีคนงาน 5-10 คน ไม่มีแบบแผนการจ้างงานตามกฎหมาย จ่ายค่าแรงต่อชิ้นต่ำ ทำให้ผู้รับเหมาจ้างงานราคาต่ำไปจากผู้เหมาโดยตรงได้ ทำให้ต้นทุนของผู้รับเหมาโดยตรงต่ำลง

ซึ่งข้อนี้เห็นได้ชัดว่า ปัจจัยสำคัญที่ช่วยลดต้นทุนการผลิตของทั้งผู้เหมาช่วงและผู้เหมาโดยตรง คือค่าจ้างแรงงานต่อชิ้นอัตราต่ำ

ประการที่สาม เป็นการแบ่งงานตามความถนัด และได้คุณภาพสินค้าระดับต่างกันไป ตามต้องการ กรณีนี้เนื่องจากผู้รับเหมาโดยตรงได้จ้างงานไปให้ผู้เหมาช่วงหลายๆ รายแต่ละรายอาจจะมีคุณภาพในการตัดเย็บไม่เหมือนกัน เช่น ถนัดในการตัดเย็บ เสื้อ เสื้อชั้นใน กางเกง กระโปรง เด็กนักเรียน ฯลฯ เป็นต้น เป็นที่ปล้ำสังเกตว่า กรณีผู้รับเหมาช่วงรายเล็กๆ มักจะตัดเย็บผ้า ที่ขายตลาดภายใน และส่งออกไปยังตลาดแถบเอเชีย และอาหรับ ส่วนเสื้อผ้าที่ส่งไปยังตลาดยุโรปและอเมริกา ผู้รับเหมาโดยตรงมักจะทำการผลิตเอง หรือให้ผู้รับเหมาช่วงงานที่มีฝีมือสูง

เหตุผลของผู้รับเหมา นั้น สอดคล้องกับสถานการณ์ทาง เศรษฐกิจและการเมืองหลังปี 2516 เพราะการตื่นตัวทางด้านสิทธิเสรีภาพของคนงาน การต้องการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ได้กลายเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งของผู้ผลิต ประการต่อมาในปี 2516 เป็นต้นมา เสื้อผ้าสำเร็จรูป เริ่มบุกตลาดต่างประเทศอย่างประสบความสำเร็จ และการส่งออกขยายตัวอย่างสม่ำเสมอ จึงทำให้มีการสั่งซื้อจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ การผลิตภายในประเทศจึงมีการกระจายตัวทั่วไปสู่ผู้รับเหมาโดยตรงและผู้เหมาช่วง

ส่วนกรณีของผู้รับเหมาช่วง ที่จำเป็นต้องรับเหมาช่วงแทนที่จะรับเหมาโดยตรงพอจะสรุปได้ว่า

ประการแรก ไม่รู้แหล่งงานที่จะไปรับเหมาโดยตรง เช่น ไม่อาจติดต่อกับต่างประเทศได้โดยตรง หรือไม่อาจติดต่อกับโรงงานได้โดยตรง

ประการที่สอง มีทุนดำเนินการไม่พอ จึงต้องอาศัยเงินทุนและวัตถุดิบจากผู้รับเหมาโดยตรง และยอมรับเงื่อนไขต่างๆ ตามที่ผู้ว่าจ้างกำหนด จากตัวอย่างการศึกษาผู้รับเหมาช่วงจำนวน 29 ราย พบว่า 13 ราย มีเงื่อนไขตัดเย็บตามแบบและส่งสินค้าตามกำหนด ถ้าส่งไม่ตามกำหนดจะถูกปรับ จำนวน 6 ราย บอกว่าถ้าสินค้าผิดมาตรฐานที่กำหนดจะต้องชดเชยค่า

เสียหาย จำนวน 5 รายบอกว่า ต้องรับสินค้าจากผู้ว่าจ้างรายนั้น เท่านั้น จะไปรับจากราย
อื่นๆ ไม่ได้อีก เป็นต้น (ดูรายละเอียดในภาคผนวกการศึกษากรณีตัวอย่างอุตสาหกรรม เสื้อผ้า
สำเร็จรูปและการตัดเย็บรองเท้า)

ประการที่สาม ผู้รับเหมาช่วงต้องการหลักประกันทางการตลาด นั่นคือมั่นใจได้ว่า
เมื่อผลิตสินค้าไปแล้วจะจำหน่ายได้หมด เพราะสินค้าทั้งหมดที่ผลิตได้จะส่งมอบให้ผู้ว่าจ้างหรือผู้-
รับเหมาโดยตรง

แบบแผนการจ้างงานลักษณะผู้รับเหมาและผู้รับเหมาช่วงนี้ มีอยู่ในหลายสาขาการผลิต
นอกจากอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าและรองเท้าแล้ว ยังมีอุตสาหกรรมเครื่องหนัง อุตสาหกรรม
ของเด็กเล่น โดยเฉพาะของเด็กเล่นที่ผลิตจากพลาสติก อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร เช่น
ทอดฟrit ชนมหวาน ฯลฯ และอุตสาหกรรมก่อสร้าง

อาจกล่าวได้ว่า ในแบบแผนการจ้างงานประเภทนี้ "คนงาน" คือปัจจัยที่สำคัญที่สุด
ที่ก่อให้เกิดหลักประกันและการขยายตัวของอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดการสะสมทุนในกิจการของผู้-
รับเหมาและผู้รับเหมาช่วง เพราะการทำงานด้วยชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน ด้วยค่าจ้างต่อชิ้นที่
ต่ำ และพร้อมที่จะถูกปลดออกเมื่องานน้อย คือเงื่อนไขสำคัญที่สุดที่ทำให้ผู้เหมาช่วงและผู้รับเหมา
ช่วงสามารถสะสมทุน ลดความเสี่ยงและมีหลักประกันที่ดี ในการประกอบการตามแผนการจ้าง
ลักษณะนี้

3) ด้านสภาพการจ้างงาน อาจกล่าวได้ว่า สภาพการจ้างงานในสาขาการผลิต
หัตถอุตสาหกรรม มีส่วนที่เลวร้ายกว่าสาขาการผลิตอื่นๆ เนื่องจากในสาขาการผลิตนี้มีภาระใช้
แรงงานเด็กอย่างทารุณ จากข้อมูลและหลักฐานทางเอกสารของมูลนิธิ เพื่อการพัฒนาเด็ก ระบุ
ไว้ว่าเด็กหญิงอายุประมาณ 11-14 ปี ถูกขายให้โรงงานในอัตราคนละ 3,500 - 4,000 บาท
ต่อปี⁴⁵ หมายความว่าเมื่อพ่อแม่รับเงินไปแล้ว เด็กเหล่านั้นจะไม่ได้รับค่าจ้างอีกเลย จะมีก็
แต่อาหารวันละ 2 มื้อ ต้องทำงานวันละ 12-14 ชั่วโมง ภายใต้อสภาพที่ถูกบังคับควบคุมทุกด้าน
ซึ่งเด็กบางคนอาจต้องพิการทั้งร่างกายและจิตใจ

การวิจัยเรื่อง สวัสดิภาพและพัฒนาการแรงงานเด็กในสถานประกอบการอุตสาหกรรม
การผลิตของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ⁴⁶ ก็พบข้อมูลและ
ข้อเท็จจริงคล้ายๆ กัน นั่นคือเด็กวัยต่ำกว่า 15 คนที่ทำงานในอุตสาหกรรมต่างๆ คือ เครื่องดื่ม
สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ไม้ผลิตภัณฑ์กระดาษ ยางและพลาสติก ฯลฯ ล้วนแต่พบว่าแรงงานเด็กเหล่านี้

ต้องทำงานวันละ 12-18 ชั่วโมง ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีการดูแลเรื่องรักษาพยาบาล ทำงานภายใต้สภาพถูกบังคับควบคุม

จากการศึกษาของ เสรี สีสาวชัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหงพบว่า แรงงานเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 14 ปีลงมา ได้รับค่าจ้างสูงสุด เมื่อปี 2526 เพียงเดือนละ 700 บาท ประมาณร้อยละ 29 ของแรงงานวัยนี้ได้รับค่าจ้างเดือนละประมาณ 300-500 บาท /เดือน ประมาณร้อยละ 48 ได้รับค่าจ้างประมาณเดือนละ 500-700 บาท/เดือน⁴⁷

สภาพการจ้างอันเลวร้ายของแรงงานในสาขาการผลิตหัตถอุตสาหกรรมขยายตัวมาตั้งแต่ช่วงการขยายตัวทางอุตสาหกรรม ภายใต้การส่งเสริมการลงทุน ภายใต้ต้นนโยบายเร่งขยายการผลิตอุตสาหกรรมหลังปี 2503 แม้ว่าหลังจากช่วงปี 2516 ขบวนการแรงงานได้ตื่นตัวในสิทธิและเสรีภาพของตนเอง มีการเคลื่อนไหวเรียกร้องต่อแรงงานให้นายจ้างมีการปรับปรุงสภาพการจ้างให้ดีกว่าเดิม เรียกร้องให้รัฐบาลประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าคนงานที่พอมืออำนาจต่อรองบ้างก็คือ คนงานที่มีสหภาพแรงงานประเภทภายในสถานประกอบการ (House Union) และในปี 2529 มีอยู่ประมาณ 460 สหภาพแรงงานมีสมาชิกทั้งหมด 241,344 คน จากจำนวนคนงานในสถานประกอบการเหล่านั้น (ที่มีสหภาพแรงงาน) ทั้งหมด 448,787 คน⁴⁸ ในขณะที่จำนวนลูกจ้างทั้งหมดมีอยู่ประมาณ 6-7 ล้านคน (ปี 2527 ตัวเลขสำนักงานสถิติแห่งชาติมี 6.44 ล้านคน) ผู้ที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานจึงมีอยู่เพียงประมาณร้อยละ 3 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด เห็นได้ชัดว่าอำนาจต่อรองของแรงงานไทยยังม่น้อยมาก โดยเฉพาะแรงงานที่กระจัดกระจายอยู่ในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก หรือในภาคการผลิตนอกระบบ (informal sector) นอกจากคนงานจะไม่มีอำนาจต่อรองแล้ว คนงานยังแทบจะไม่ได้มีการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน เนื่องจากนายจ้างในธุรกิจครอบครัวเหล่านี้ ส่วนใหญ่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่ได้เอื้อมมือเข้าไปถึง อาจจะเป็นเพราะกำลังเจ้าหน้าที่ไม่พอ หรืออาจจะเป็นเพราะระบบคุ้มครองแรงงานไม่มีประสิทธิภาพ

จากการกรณีสืบตัวอย่างการศึกษาอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป พบว่าส่วนใหญ่แล้วผู้รับเหมาช่วงจะจ้างแรงงานประมาณ 6-15 คน กล่าวคือ จากการสัมภาษณ์ผู้รับเหมาช่วง 29 ราย มี 12 ราย ที่จ้าง 6-10 คน และอีก 12 รายจ้าง 11-15 คน ที่จ้างตั้งแต่ 16-25 คนมีอยู่เพียง 4 ราย และที่จ้างถึง 30 คน มีเพียงรายเดียว ในกลุ่มผู้รับเหมาโดยตรงก็เช่นกัน ส่วนใหญ่แล้ว จะจ้างแรงงานประมาณ 20-25 คน ส่วนใหญ่ของแรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานเหมารายชิ้น มีอัตราค่าจ้างสูง อายุการทำงานสูงสุดของคนงาน 3 ปี แต่คนงานที่ทำงานนานถึง 3 ปีมีน้อยมาก ถ้าเป็นแรงงานหญิงอายุการทำงานสูงสุดมักจะไม่เกิน 2 ปี ส่วน

ใหญ่มีอายุการทำงานไม่แน่นอนคือ เข้าๆ ออกๆ ตามช่วงจังหวะของปริมาณการผลิต

ทางด้านสวัสดิการนั้น สำหรับคนงานประเภทนี้ จะได้รับสวัสดิการด้านอาหารและที่พัก เพราะ เป็นธุรกิจครอบครัว ต้องอยู่รวมกับนายจ้าง ส่วนค่ารักษาพยาบาลและสวัสดิการอื่นๆ ไม่มี แต่ก็พบว่า มีสถานประกอบการบางรายที่ไม่ให้สวัสดิการใดๆ แก่คนงานเลย

งานวิจัยของ สมศักดิ์ แต่มบุญเลิศชัย และคณะ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุตสาหกรรมและบทบาทของธุรกิจขนาด เล็ก-ขนาดกลางในประเทศไทย⁴⁹ ก็พบว่าในสาขาการผลิตหัตถอุตสาหกรรมมีระบบการเหมาช่วงกันแพร่หลาย จากการเก็บข้อมูลจาก 200 บริษัทพบว่า มีถึง 40 บริษัท ที่ได้ทำสัญญาแจกจ่ายการผลิตไปยังผู้รับเหมาช่วง (sub-contractors) ในจำนวน 40 บริษัทนี้ เป็นธุรกิจที่มีขนาดการจ้างงานตั้งแต่ 200 คนขึ้นไป 27 บริษัททกล่าวได้ว่าส่วนใหญ่ของผู้แจกจ่ายการผลิตไปยังผู้รับเหมาช่วงนั้น เป็นธุรกิจขนาดใหญ่และพบว่าในจำนวนโรงงาน 200 แห่งนี้ มีถึง 73 โรงงาน ที่เป็นผู้รับเหมาช่วง ในจำนวนนี้มี 42 โรงงานที่เป็นโรงงานขนาดจ้างงานต่ำกว่า 50 คน ข้อมูลเหล่านี้สอดคล้องกับการศึกษากรณีเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปของคณะวิจัยโครงการนี้ ที่พบว่าในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่มีขนาดการจ้างงานไม่เกิน 30 คนนั้นส่วนใหญ่เป็นผู้รับเหมาช่วง

สมศักดิ์ ยังพบต่อไปว่า ระบบการเหมาช่วงนี้ เริ่มแพร่หลายตั้งแต่หลังปี 2516 กล่าวคือ พบว่าผู้รับเหมาช่วง 35 ราย ทำธุรกิจเหมาช่วง ในช่วงปี 2516-2521 และจำนวน 23 รายทำธุรกิจเหมาช่วงปี 2522-2527⁵⁰ ข้อมูลนี้ก็สอดคล้องกับข้อมูลของคณะวิจัยโครงการนี้ เช่นเดียวกัน

และที่สอดสมศักดิ์ก็ได้ให้เหตุผลไว้เช่นเดียวกันว่า การที่ผู้รับเหมาจ้างงานให้ผู้รับเหมาช่วงนั้น เพราะต้องการลดความเสี่ยง และลดต้นทุนแรงงาน เพราะค่าแรงงานในธุรกิจรับเหมาช่วงต่ำมาก

ในกรณีของการผลิตในหัตถอุตสาหกรรมอื่นๆ ก็มีสภาพการจ้างไม่ต่างไปจากการตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป เช่น โรงงานขนมหวาน โรงงานผลิตของเล่นเด็ก โรงงานผลิตภัณฑ์ไม้บางชนิด เป็นต้น โรงงานประเภทนี้เป็นธุรกิจครอบครัวที่มีขนาดการจ้างงานไม่เกิน 50 คน และในประเทศไทย ธุรกิจขนาดนี้มีอยู่ประมาณ ร้อยละ 95 ของจำนวนธุรกิจทั้งหมด⁵²

2.3.3 ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาอุตสาหกรรมก่อสร้าง

1) การเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนแรงงาน การเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนแรงงานก่อสร้างยากที่จะบันทึกตัวเลขไม่ถูกต้อง เพราะลักษณะการก่อสร้าง มักจะเป็นโครงการมีระยะเวลาการสิ้นสุดโครงการที่แน่นอน การจ้างงานที่ไม่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะพวกคนงานไร้ฝีมือในอุตสาหกรรมก่อสร้าง เป็นคนงานที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว เป็นส่วนใหญ่ ปีหนึ่งอาจจะมียานท่า 3-4 เดือน หรืออาจมียานท่าตลอดปี แล้วแต่ลักษณะของโครงการ

อย่างไรก็ตามหากจะกล่าวโดยรวมแล้ว โครงการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน (infra structures) ได้มีการเร่งรัด และขยายตัวรวดเร็วช่วงตั้งแต่ปี 2503 โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1-2 ดังนั้น จำนวนการจ้างงานจึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก จากตัวเลขทางการอุตสาหกรรมก่อสร้าง เป็นคนงานที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว เป็นส่วนใหญ่ ปีหนึ่งอาจจะมียานท่า 3-4 เดือน หรืออาจมียานท่าตลอดปี แล้วแต่ลักษณะของโครงการ

อย่างไรก็ตามหากจะกล่าวโดยรวมแล้ว โครงการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐาน (infra structures) ได้มีการเร่งรัด และขยายตัวรวดเร็วช่วงตั้งแต่ปี 2503 โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 1-2 ดังนั้น จำนวนการจ้างงานจึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก จากตัวเลขทางการ 68,813 คนในปี 2503 เป็น 181,467 คน ในปี 2513 และ 409,800 คน ในปี 2522 โดยเฉพาะจำนวนลูกจ้างเอกชนเพิ่มจาก 31,572 คน ในปี 2503 เป็น 136,423 คน ในปี 2513 348,400 คน ในปี 2522 และ 465,200 คนในปี 2525 (ดูตารางในหัวข้อ 2.1.3) ตัวเลขนี้ไม่รวมคนงานชั่วคราว ที่เร่ร่อนไปทำงานในแหล่งต่างๆ ครั้งละสั้นๆ เช่น 1-2 เดือน

2) การเปลี่ยนแปลงในระบบแผนการจ้างงาน การก่อสร้างเป็นอุตสาหกรรมแขนงหนึ่ง ที่รองรับแรงงานเร่ร่อนและแรงงานอพยพชั่วคราวจากชนบท รองรับแรงงานชนบทที่ว่างงานตามฤดูกาล โครงการ กสช. (หรือการสร้างงานในชนบท) โดยทั่วไปก็คือ การที่ภาครัฐบาลใช้เงินก้อนหนึ่งไปลงทุนก่อสร้างถนน ฝายกั้นน้ำ บ่อน้ำ เพื่อสร้างงานในชนบท แรงงานตามโครงการก่อสร้างเหล่านี้ ล้วนแต่เป็นแรงงานชั่วคราว การก่อสร้างจึงมีบทบาทสำคัญที่ก่อให้เกิดแรงงานรับจ้าง (wage labour) ในชนบทถึงแรงงานชนบทมาเป็นแรงงานรับจ้างชั่วคราวในเมือง โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ จากตัวเลขของปี 2523 ที่มีจำนวนการจ้างงาน 435,800 คน ปรากฏว่าเป็นการจ้างงานในกรุงเทพมหานครถึง 111,500 คน หรือประมาณเกือบ 1 ใน 4 ของการจ้างงานทั้งประเทศ

จากงานวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยร่วมกับ มูลนิธิเด็กและ

สมาคมเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน^{๑๑} เมื่อปี 2525 พบว่า กรรมกรก่อสร้างที่ทำงานอยู่ใน กรุงเทพฯ นั้น ร้อยละ 79 มีอาชีพเดิมทำนา ทำไร่ ร้อยละ 45.8 มีภูมิลำเนาเดิมในภาคกลาง (ไม่รวมกรุงเทพฯ) ร้อยละ 24.6 มีภูมิลำเนาเดิมภาคเหนือ ร้อยละ 26.6 ภาคอีสาน และร้อยละ 2.4 ภาคใต้ (จากตัวอย่างแบบสอบถาม 500 ตัวอย่าง).

ในจำนวนคนที่เข้าทำงานนี้มีถึงร้อยละ 45.8 ที่มีอายุการทำงานต่ำกว่า 1 ปี และร้อยละ 46.2 มีอายุทำงานช่วง 1-3 ปี และประมาณร้อยละ 62 ของกรรมกรก่อสร้างเป็นกรรมกรที่มีสัญญาจ้างงานเพียงชั่วคราว หรือตามโครงการเท่านั้น ไม่ได้เป็นคนงานประจำของบริษัท ประมาณร้อยละ 27.2 เข้ามาทำงานเพราะว่างงานตามฤดูกาลเพาะปลูก ร้อยละ 25.3 เป็นเพราะทำนาไม่ได้ผลจึงเข้ามาทำงานก่อสร้าง และประมาณร้อยละ 20.6 เข้ามาแสวงโชค คือต้องการเพิ่มพูนรายได้ให้ครอบครัว

คนงานก่อสร้างมักจะ เปลี่ยนนายจ้างไปเรื่อยๆ แล้วแต่ว่ามีที่ไหนรับเหมาก่อสร้างซึ่งจากการวิจัยพบว่า ประมาณร้อยละ 51 ของคนงานก่อสร้างเคยเปลี่ยนนายจ้างมาแล้ว อีกร้อยละ 49 ยังไม่เคยเปลี่ยนนายจ้าง เหตุผลที่ยังไม่เคยเปลี่ยนส่วนใหญ่คือ ร้อยละ 50.8 บอกว่าเพราะเพิ่งเข้าทำงานมีเพียง ร้อยละ 6.5 เท่านั้น ที่บอกว่าไม่เคยเปลี่ยนเพราะเป็นคนงานประจำและเพียงร้อยละ 6.1 เท่านั้นที่บอกว่าไม่อยากเปลี่ยนเพราะเงินเดือนและสวัสดิการดีอยู่แล้ว นอกจากนั้น ที่ยังไม่เปลี่ยนเพราะเป็นญาติกันบ้าง เพราะงานเก่ายังไม่หมดบ้าง และเหตุผลของการเปลี่ยนนายจ้าง ร้อยละ 31.5 บอกว่าเพราะงานหมด ร้อยละ 37.8 บอกว่าเพราะรายได้และสวัสดิการไม่ดี

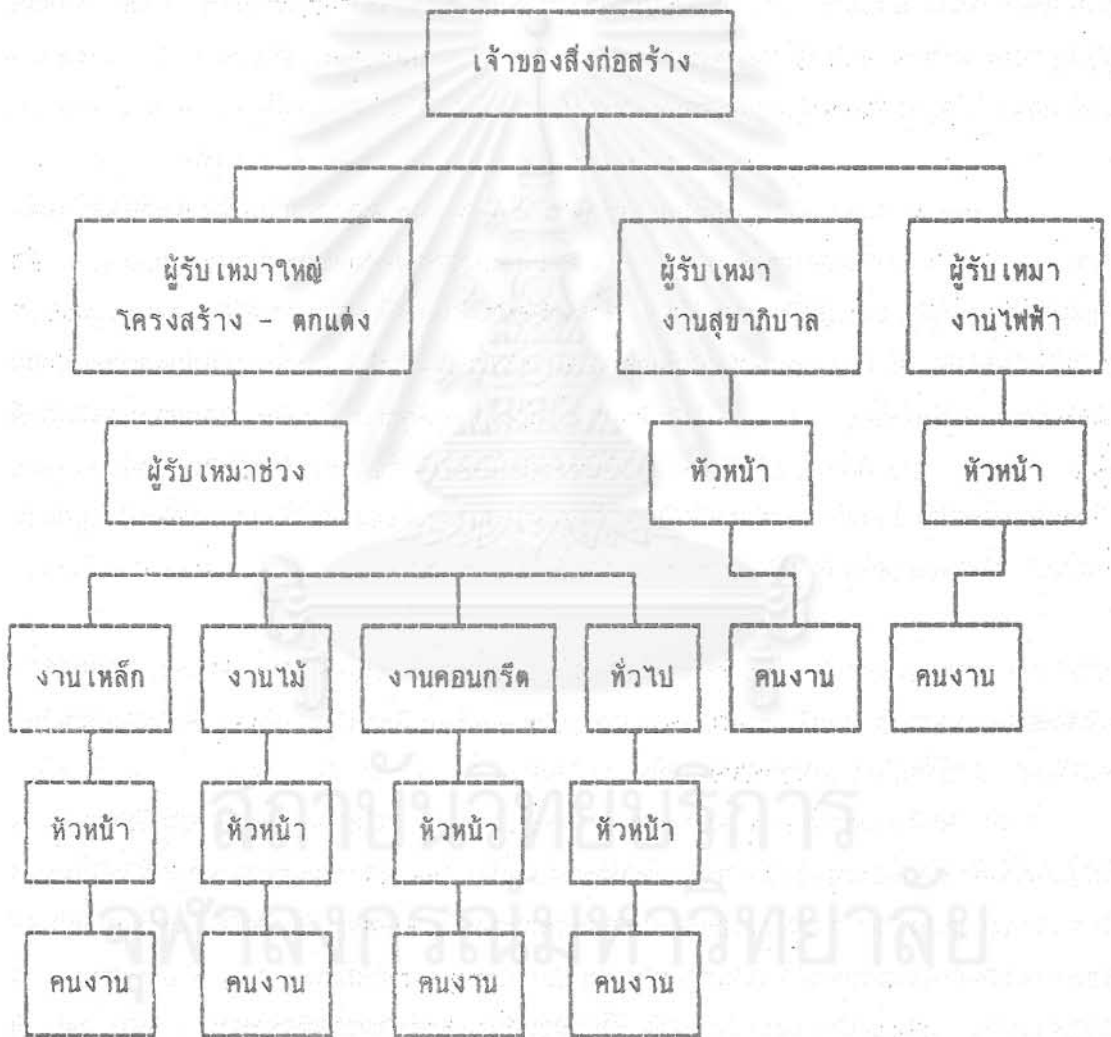
จากข้อมูลที่กล่าวมาแสดงให้เห็นชัดว่า แบบแผนการจ้างงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างนั้น มีลักษณะเป็นการจ้างงานที่ไม่แน่นอนคนงานประจำมีน้อย โดยเฉพาะคนงานที่ทำงานกับบริษัทเหมาช่วง ส่วนใหญ่ที่คนงานชั่วคราวทั้งสิ้น

บริษัทที่จ้างคนงานประจำมาก มักจะเป็นบริษัทขนาดใหญ่ โดยเฉพาะบริษัทข้ามชาติ กระนั้นก็ตามถ้าเป็นคนงานไร้ฝีมือแล้ว บริษัทเหล่านี้ก็ไม่ได้จ้างไว้ประจำ คงใช้วิธีให้บริษัทเล็กๆ รับเหมาช่วงไป ตัวอย่างเช่น กรณีของบริษัทอิตาเลียน-ไทย ดีเวลลอปเม้นต์ คอร์ปอเรชั่น จำกัด มีผู้รับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) ที่เป็นบริษัท และจ้างหุ่นส่วนจำกัดนับร้อยๆ ราย ผู้รับเหมาช่วงงานเหล่านี้ เป็นคู่สัญญาประจำที่ทำธุรกิจกันมานาน นอกจากนี้ ก็ยังมีผู้รับเหมาช่วงเป็นบุคคลธรรมดาอีกนับเป็นร้อยราย เช่นเดียวกัน (ดูรายละเอียดภาคผนวกกรณีตัวอย่างบริษัท ก)

จากแบบแผนการจ้างงานดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่า คนงานส่วนใหญ่จะทำงานเป็นลูก

จ้างของผู้รับเหมาช่วง และผู้รับเหมาช่วง มักจะรับคนงานโดยผ่านหัวหน้าคนงาน ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับเหมาแรงงานอีกทอดหนึ่ง นั่นก็หมายความว่า คนงานจะถูกกำหนดสภาพการจ้างโดยผู้รับเหมาแรงงาน หรือหัวหน้าคนงานอีกทอดหนึ่ง งานที่รับคนงานมากที่สุดคือ งานทั่วไปหรืองานจับกัง ซึ่งต้องการแรงงานแบกหาม แรงงานไร้ฝีมือ ส่วนงานปูน งานไม้ งานเหล็ก ต้องการแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือ

แผนภูมิที่ 3 แบบแผนการรับเหมาช่วงงาน ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง



ผู้รับเหมาใหญ่นั้น โดยทั่วไปเป็นบริษัทขนาดใหญ่ และมักจะเป็นบริษัทข้ามชาติหรือร่วม

ทุนกับบริษัทข้ามชาติ ผู้รับเหมาะช่วง เป็นบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็ก บางทีในโครงการขนาดใหญ่ งานเหล็ก งานไม้ งานปูน อาจจะมีบริษัทขนาดเล็ก เข้ามารับเหมาะช่วงอีกทอดหนึ่ง

จากการศึกษากรณีตัวอย่างของธุรกิจก่อสร้างขนาดเล็ก 40 แห่ง พบว่าธุรกิจก่อสร้างเหล่านี้ เป็นทั้งผู้รับเหมางานโดยตรง และรับเหมาะช่วงงานจากบริษัทใหญ่ ในจำนวนนี้เป็นบริษัทก่อสร้างขนาดเล็ก และขนาดกลาง ที่มีทุนจดทะเบียนไม่เกิน 2 ล้านบาท 26 บริษัท ในจำนวนนี้พบว่าเกือบทั้งหมดมีคนงานประจำไม่เกิน 12 คน ส่วนคนงานรายวันเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน มีอยู่ 9 บริษัทที่จ้างคนงานประมาณ 50-150 คน และอีก 7 บริษัทจ้างคนงานที่ต่ำกว่า 50 คน (ดูรายละเอียดภาคผนวก กรณีศึกษาตัวอย่างอุตสาหกรรมก่อสร้าง) มีอยู่ 3 บริษัทที่มีคนงานรายวัน 151-200 คน นอกนั้น เป็นบริษัทรับเหมาะก่อสร้างที่มีการจ้างคนงานรายวันมากกว่า 200 คน

ในการรับสมัครงานส่วนใหญ่จะชักชวนกันมาหรือแนะนำกันมา ซึ่งการชักชวนกันมานี้ มักจะมีหัวหน้าคนงาน เป็นคนติดต่อชักชวนกันมาเป็นทอดๆ การเก็บตัวอย่างข้อมูลของคณะวิจัยพบว่า คนงานส่วนมากมาจากภาคอีสาน กล่าวคือ มีผู้ประกอบการ 4 รายบอกว่ามีคนงานอีสานล้วน อีก 4 ราย มีคนอีสานอยู่ร้อยละ 54 ของคนงานทั้งหมด และอีก 5 รายมีคนงานอีสาน ร้อยละ 65 ซึ่งข้อมูลนี้ ไม่ตรงกับงานวิจัยของสถาบันวิจัยสังคมที่เก็บตัวอย่างได้ว่า คนงานส่วนใหญ่เป็นคนภาคกลาง ความแตกต่างนี้อาจเนื่องมาจากวิธีการเก็บข้อมูล การวิจัยของโครงการนี้ เก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เจ้าของธุรกิจ และพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับคนงาน ขณะที่สถาบันวิจัยสังคมเก็บข้อมูลโดยการสุ่มสัมภาษณ์จากคนงานโดยตรง การสัมภาษณ์จากคนงานโดยตรงนั้น ถ้าไม่กระจายตัวอย่างไปยังบริษัทที่แตกต่างกันก็อาจจะพบกลุ่มคนงานที่มาจากภาคหนึ่งโดยเฉพาะตามลักษณะการจ้างงานที่ชักชวนกันมา เช่น อาจเก็บตัวอย่างจากคนงาน 10 คน จาก 1 บริษัท 10 คนนั้น อาจเป็นคนภาคกลางทั้งหมดได้ แต่ถ้า 10 คนจาก 5 บริษัทก็จะได้ข้อมูลที่แตกต่างกันไป

3) สภาพการจ้าง ในอุตสาหกรรมการก่อสร้าง สืบเนื่องมาจากแบบแผนการจ้างที่มีลักษณะเหมาะช่วงก่อสร้างและเหมาะช่วงแรงงาน จึงทำให้คนงานของบริษัทรับเหมาะช่วงมีสภาพการจ้างที่ไม่แน่นอน ไม่มีหลักประกันเงินเดือนต่ำสวัสดิการน้อย

จากข้อมูลวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม พบว่า ร้อยละ 72.9 ของแรงงานหญิงก่อสร้างในกรุงเทพมหานครได้รับค่าแรงต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (ในปี 2524 วันละ 54 บาท) ขณะที่แรงงานชายที่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมีอยู่ร้อยละ 14.1^๕ ของแรงงานชายที่สำรวจ

การที่แรงงานชายส่วนใหญ่ได้ค่าแรงสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็เพราะว่า แรงงานชายเหล่านี้มักจะเป็นแรงงานระดับฝีมือและกึ่งฝีมือ

เกี่ยวกับอุบัติเหตุในการทำงาน งานวิจัยของสถาบันวิจัยสังคม พบว่าประมาณร้อยละ 38 ของคนงานก่อสร้างได้รับอุบัติเหตุจากการทำงาน และมีอยู่ประมาณร้อยละ 4.8 ที่ประสบอุบัติเหตุถึง 10 ครั้งขึ้นไป^{๑๕} และพบว่าในการได้รับบาดเจ็บจากการทำงานนี้ประมาณ ร้อยละ 23.68 ของผู้ได้รับอุบัติเหตุทั้งหมด ไม่ได้รับค่าทดแทนและค่ารักษาพยาบาลแต่อย่างใด บริษัทที่ไม่จ่ายค่าทดแทนและค่ารักษาพยาบาลนั้น ทั้งหมดเป็นบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลาง

คนงานในอุตสาหกรรมก่อสร้างมีระยะเวลาการทำงานที่ไม่แน่นอน และมักจะไม่ได้ทำงานเป็นหลักแหล่งแห่งที่ การที่จะรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานเพื่อต่อรองกับนายจ้างจึงค่อนข้างจะลำบาก คนงานก่อสร้างที่มีสหภาพแรงงานจะมีอยู่บ้างก็เฉพาะในบริษัทใหญ่ ที่มีลูกจ้างประจำจำนวนมาก ส่วนบริษัทขนาดเล็กและขนาดกลางนั้น มักจะเป็นคนงานประจำน้อยไม่ถึง 20 คน จึงยากที่จะรวมกันเป็นสหภาพแรงงาน

แม้ว่านับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา คนงานมีการตื่นตัวทางด้านสิทธิและเสรีภาพสูงขึ้น สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองช่วงปี 2516-2519 เปิดโอกาสให้คนงานเคลื่อนไหวรวมตัวเรียกร้องต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง แต่คนงานก่อสร้าง ดูเหมือนจะมีการเคลื่อนไหวในเรื่องเหล่านี้น้อยที่สุด การที่คนงานได้ค่าตอบแทนไม่พอยังชีพ แต่คนงานไม่ได้เรียกร้องต่อรองจากนายจ้าง จึงหันไปหาทางออกโดยการไปกู่หนี้ยืมสิน กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 35.2 คนงานต้องกู่หนี้ยืมสิน ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่สูงมาก บางรายต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 40 ต่อเดือน และมีอยู่ถึงร้อยละ 33 ของผู้เป็นหนี้ที่ต้องจ่ายดอกเบี้ย ร้อยละ 20 ต่อเดือน^{๑๖}

แม้ว่าตั้งแต่ปี 2515 จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ แต่ระบบธุรกิจ合家ช่วง ธุรกิจครอบครัว ธุรกิจ合家แรงงานและการจ้างแรงงานชั่วคราวที่กำลังขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นี้ ทำให้คนงานก่อสร้างในบริษัทเล็กๆ มิได้รับการคุ้มครอง ถูกกดค่าแรง ถูกควบคุมแบ่งแยกไม่อาจรวมตัวกันได้ ประกอบกับตัวคนงานเองที่ส่วนใหญ่การศึกษาต่ำ ยังทำให้การรวมตัวยากลำบากมากขึ้นไปอีก สภาพการจ้างของคนงานก่อสร้างจึงอยู่ในสภาพที่ค่อนข้างจะเลวร้าย

2.3.4 ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาการธนาคาร ประกันภัยและที่ดิน

แม้ว่าในช่วงต้นของการพัฒนาธนาคาร และสถาบันการเงินโดยทั่วไปในยุค "ธนาคารอาณานิคม" และยุคที่ 2 ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 และยุคที่สามหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ธนาคารพาณิชย์ จะได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วพอสมควร ดังจะเห็นได้จาก อัตราการเจริญเติบโตภาคเศรษฐกิจ ธนาคาร ประกันภัย ประมาธร้อยละ 17.6 ในช่วงปี 2499-2504 ร้อยละ 15.8 ในช่วงปี 2505-2510 และร้อยละ 16.5 ในช่วงปี 2510-2515 แต่ถ้าพิจารณาปริมาณพนักงานก็จะพบว่า อัตราการขยายตัวของพนักงานนั้น ไม่ได้ขยายตัวในอัตราที่สูงแต่อย่างใด แม้ว่าตัวเลขพนักงานในช่วงก่อนปี 2504 จะไม่สามารถหามาเปรียบเทียบได้ก็ตาม แต่ถ้าสมมติว่าจำนวนพนักงานและปริมาณเงินฝากมีความสัมพันธ์โดยตรงต่อกันก็ตาม รายงานวิจัยของธีรวิ อังฤวรกุล สุตารัตน์ คูหารุ่งโรจน์ และผู้ทำการศึกษาอีกหลายคน และลองทำการประมาณการตัวเลขปริมาณพนักงานในช่วงดังกล่าวจะพบว่า ในปี 2497 ประมาณได้ว่ามีพนักงานอยู่ประมาณ 640 คน ทั้งทั้งระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย และจำนวนพนักงานก็ได้เพิ่มขึ้นเป็น 981 คนในปี พ.ศ. 2499 ซึ่งนับว่าน้อยมาก

ตัวเลขการขยายตัวของจำนวนพนักงาน เริ่มมาขยายตัวอย่างเห็นได้ชัด ก็ต่อเมื่อธนาคารพาณิชย์ได้ล่วงเข้าสู่ยุคการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อปี 2504 แต่การขยายตัวดังกล่าวอาจกล่าวได้ว่า เป็นการขยายตัวตามปริมาณสาขาที่ขยายตัวเป็นสำคัญนั่นเอง และเมื่อพิจารณาว่าธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป มีลักษณะการบริหารกิจการแบบรวมศูนย์ในหมู่ธุรกิจของกลุ่มครอบครัวที่เป็นเจ้าของธนาคารเป็นสำคัญ ก็อาจกล่าวได้ว่า ธุรกิจธนาคารนั้นไม่เรียกกร้องการจ้างงานที่มีลักษณะต้องใช้อำนาจงานกว้างขวางเท่าใด เพราะมิได้เป็นธนาคารที่เป็นธุรกิจค้าส่งค้าปลีก (retail and wholesale banking)⁵⁷ แต่อย่างใด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในแง่การดูดซับแรงงานแล้ว ธนาคารพาณิชย์ของไทยในช่วงดังกล่าว ก็มีได้เป็นตัวที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของปริมาณการจ้างงานอย่างมากมานัก

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของธนาคารพาณิชย์ ประกันภัย และสถาบันการเงินเกิดขึ้นเมื่อตอนที่ประเทศไทยได้มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 จนถึงตอนต้นแผนฯ ฉบับที่ 4 กิจการธนาคารพาณิชย์จะได้เพิ่มขึ้นทั้งในแง่ปริมาณสาขามีสินทรัพย์ และปริมาณเงินกู้ แต่ในแง่ผลต่อการจ้างงานก็พบว่าค่าความหยืดหยุ่นของรายได้ต่อการจ้างงานของธนาคารในช่วงปี 2503-2513 ก็มีค่าเพียง 0.45 ซึ่งนับว่าน้อยมาก ข้อนี้ก็คงพออธิบายได้ ทั้งนี้เพราะกิจการธนาคารพาณิชย์ของไทยมีลักษณะพิเศษว่าการดำเนินงานของธนาคาร

การพาณิชย์ในรูปแบบฉบับของประเทศตะวันตกทั่วไป กล่าวคือ การขยายตัวของธนาคารพาณิชย์ในช่วงระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1, 2 และ 3 สามารถพิจารณาได้ 2 ด้านด้วยกันคือ ในด้านหนึ่งนั้นธนาคารพาณิชย์ของไทยโดยทั่วไปในช่วงดังกล่าว จะมีการขยายประมาณสาขาเป็นจำนวนมาก เพื่อเร่งรัดนำเงินฝากจากต่างจังหวัดมาตอบสนองความต้องการของการขยายตัวของธุรกิจซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในเมือง ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การที่ธนาคารพาณิชย์ช่วงดังกล่าวมีการขยายสาขาและปริมาณเงินฝากเป็นจำนวนมาก ก็เพราะสาขาต่างๆ ในเขตต่างจังหวัดคือ แหล่งดูดซับเงินฝากที่สำคัญนั่นเอง ซึ่งเงินฝากเหล่านี้ในระยะต่อมาธนาคารสำนักงานใหญ่ก็มักจะโอนเข้ามาเพื่อใช้จ่ายในการปล่อยสินเชื่อให้แก่กิจการธุรกิจในนครหลวงส่วนใหญ่ ด้วยสาเหตุดังกล่าวตลอดระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ทั้ง 3 ฉบับ ธนาคารพาณิชย์ของไทยโดยส่วนใหญ่จึงมุ่งแข่งขันในการเปิดสาขาภายในประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ก็เพื่อแข่งขันหาเงินฝากจากต่างจังหวัด ซึ่งตามตัวเลขแล้วจะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์ที่เน้นการดำเนินงานธนาคารแบบระบบธนาคารระหว่างประเทศจะมีถึง 13 ธนาคารจากธนาคารพาณิชย์ของไทยทั้งหมด 16 ธนาคาร สำหรับธนาคารอีก 3 ธนาคารนั้นเน้นการดำเนินงานแบบธนาคารเมืองมากกว่า (city banking)^{๒๑} พฤติกรรมการขยายสาขาของธนาคารพาณิชย์ในไทยในช่วงดังกล่าวก็เพื่อชนเงินฝากเข้ามาใช้ในส่วกลางนั้น สามารถยืนยันได้จากกรณีที่รัฐบาลในช่วงหลัง (เมื่อตระหนักถึงสภาพการณ์ดังกล่าว และ เล็งเห็นว่า การกระทำของธนาคารพาณิชย์จะสร้างความไม่ เป็นธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจและการใช้เงินทุนในแต่ละภูมิภาคของประเทศ) ได้ออกมาตรการยับยั้งการกระทำดังกล่าวในระยะหลัง ด้วยการออก พ.ร.บ. กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งที่ต้องการ เปิดสาขาใหม่ ต้องขอขึ้นบัญชีรัฐบาลจำนวนหนึ่งก่อนจึงจะเปิดสาขาได้ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าว ก็ได้เริ่มดำเนินการใช้เมื่อธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งคือ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงศรีอยุธยา ได้ขยายประมาณสาขาไปมากแล้ว จนธนาคารทั้ง 5 แห่งมีส่วนแบ่งในปริมาณเงินฝากเพิ่มจากร้อยละ 39.78 ของธนาคารพาณิชย์ทั้งระบบในปี 2505 มาเป็นร้อยละ 54.5 ในปี 2515

ในอีกด้านหนึ่ง การขยายตัวของธนาคารพาณิชย์ในช่วงแผนพัฒนาฯ 3 ฉบับแรกนั้นมีลักษณะ เป็นการขยายตัวของการปล่อยสินเชื่อในกิจการการค้าระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยสัดส่วนของกิจการการนำเข้าสินค้า เป็นสัดส่วนใหญ่ที่สุดของธุรกิจด้านการค้าระหว่างประเทศ และรองลงไปคือ กิจการด้านอุตสาหกรรมหัตถกรรม ซึ่งในกลุ่มอุตสาหกรรมหัตถกรรม ธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปก็จะ เน้นอุตสาหกรรมที่ตอบสนองการค้าระหว่างประเทศอีก เป็นหลักนั่นเอง และนอกจากนั้นยังมุ่ง เน้นปล่อยสินเชื่อในหมู่กิจการที่มี เจ้าของอยู่ใน เครือข่าย ผู้ถือหุ้นสำคัญของบรรดาธนาคารพาณิชย์ของตนเท่านั้น

โดยสรุปการขยายตัวของธนาคารพาณิชย์ไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึงต้นแผนฯ

ฉบับที่ 4 แสดงออกได้ด้วยการขยายปริมาณสาขาเพื่อระดมเงินฝากจากต่างจังหวัดเข้ามาใน กรุงเทพฯ เพื่อปลี่ยนสินเชื่อให้แก่กิจการธุรกิจที่อยู่ใน เครือข่ายของบรรดาผู้ถือหุ้นใหญ่ ของแต่ละ ธนาคารนั่นเอง โดยลักษณะธุรกิจโดยทั่วไปก็คือ ธุรกิจด้านการค้าระหว่างประเทศ เป็นสำคัญและ ในหมู่กิจการเหล่านี้ กิจการธุรกิจน่าเข้าจะเป็นกิจการที่ได้รับการพิจารณาปล่อยเชื่อ เป็นอันดับแรก

โดยนัยของการดำเนินงานในลักษณะนี้ของธนาคารพาณิชย์ในไทย ทำให้การจ้างงาน ของธนาคารพาณิชย์ลักษณะที่น่าสนใจดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

ก. การที่ธนาคารพาณิชย์ในช่วงดังกล่าว เน้นการขยายสาขาเพื่อหวังดูดซับเงินฝาก จากต่างจังหวัดเข้าเมือง ทำให้การพิจารณาจ้างพนักงานของธนาคารพาณิชย์ เน้นไปที่การบริการ ทางด้านการฝากเงินแก่ลูกค้าเป็นหลัก กิจการด้านอื่นเป็นรอง ลักษณะเช่นนี้ทำให้การจ้างงาน ประจำสาขาในต่างจังหวัด จะเน้นที่พนักงานบริการภายในสำนักงานธนาคาร เป็นหลักประกอบด้วย การแข่งขันเพื่อแย่งชิงเงินฝาก เป็นสิ่งไม่จำเป็นในช่วงต้น เพราะการขยายตัวของธนาคารคู่แข่ง มีไม่มากนักเหมือนปัจจุบัน พนักงานที่จ้างประจำสาขาจึงเน้นพนักงานบริการประจำสาขามากกว่า พนักงานที่จะออกไปหาลูกค้า ด้วยนัยนี้ สาขาจึงมักมีจำนวนพนักงานเพียงเท่าที่จำเป็น สำหรับ บริการการฝากเงินและบริการเงินแก่ลูกค้าในแต่ละวันเท่านั้น พนักงานด้านอื่นๆ ไม่จำเป็นนัก ด้วยลักษณะการจ้างงานของธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว จึงทำให้จำนวนพนักงานไม่จำเป็นต้องมาก เหมือนกรณีที่ธนาคารมุ่งขยายบริการทุกชนิดไป เสนอลูกค้า ซึ่งกรณีธนาคารหลังนี้จำเป็นต้องระดม พนักงานทุกลักษณะงานออกไปบริการลูกค้าทั้งในสำนักงานและในสนามด้วย

ข. จากการที่ธนาคารขยายสาขาออกไป เพื่อดูดซับเงินฝาก เข้ามาปล่อยสินเชื่อใน เมือง ทำให้การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไปมีลักษณะ เป็นการทำงานแบบ "ตั้งรับ" มากกว่าที่จะ เป็นการทำงานแบบ "รุกไล่" ผลอันนี้ทำให้การจ้างงานของธนาคารพาณิชย์ของไทย ในช่วงแผนพัฒนาฯ 3 ฉบับแรกนั้น เน้นการทำงานในสำนักงานมากกว่าการออกไปบริการลูกค้าแบบ ถึงที่และถึงตัว ดังนั้น ปริมาณการจ้างงานจึงน้อยกว่ากรณีธนาคารพาณิชย์มีนโยบาย "รุกไล่" ซึ่งจะต้องมีทีมงานที่มีความสามารถครบถ้วนออกไปบริการได้ทุกด้าน ทั้งด้านการปรับปรุงงานภายในสำนักงาน และด้านบริการลูกค้าด้านต่างๆ

ด้วยสาเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจที่ความยืดหยุ่นของการหารายได้ต่อการทำงานมีค่าเพียง 0.49 ในช่วงต้น ทั้งนี้ เพราะการดำเนินงานของธนาคารนั้นมีลักษณะ เป็นการรอธุรกิจเข้ามา กว่าที่จะออกไปสร้างธุรกิจ

แม้ว่าในช่วงหลัง ค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานจะขยายตัวเป็น 5.59 ซึ่งแสดงถึง

การจ้างงานที่สูงขึ้นอย่างผิดหูผิดตาจากที่แล้วมากก็ตาม แต่ตัวเลขดังกล่าวก็เป็นการศึกษาสำหรับช่วงปี 2514-2518 เท่านั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าการจ้างงานที่สูงมากนี้ เกิดขึ้นอย่างชั่วคราวคือ เพียงช่วงระหว่าง 2514-2525 เท่านั้น แล้วหลังจากนั้น อัตราการขยายตัวของการทำงานก็ลดลงอีก ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับที่สถานการณ์เศรษฐกิจสากลกำลังเผชิญวิกฤติการณ์อันเนื่องจากรัฐบาลสหรัฐประกาศเพิ่มดอกเบี้ยเพื่อดึงเงินเข้าประเทศอย่างขนานใหญ่ ส่งผลให้เศรษฐกิจทั่วโลกตกต่ำลงอย่างทันที

การขยายการจ้างงานในช่วงดังกล่าวนี้ น่าสังเกตว่าเกิดขึ้น หลังจากสหรัฐได้ถอนฐานทัพออกจากประเทศไทย ทำให้สถานการณ์เศรษฐกิจซบเซาอย่างกระชั้นชิด บรรดาธุรกิจโดยทั่วไปรวมทั้งธนาคารพาณิชย์ไปต้องตื่นตัวมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยพยายามแข่งขันแย่งชิงปริมาณธุรกิจเท่าที่มีอยู่ เพื่อพยุงฐานะของตัวเองให้ตลอดรอดฝั่งต่อไปให้ได้ ดังนั้น ในปี 2513 ธนาคารกรุงเทพจึงได้เริ่มปรับวิทยาการการผลิตใหม่ โดยนำระบบคอมพิวเตอร์มาพัฒนาบริการทำให้สามารถฝากถอนต่างสาขาได้ อย่างไรก็ตาม การนำวิทยาการคอมพิวเตอร์มาใช้ในกิจการธนาคารพาณิชย์ก็ไม่ได้ขยายตัวต่อไปแต่อย่างใดหลังจากนั้น ทั้งนี้คงเป็นเพราะวิกฤตการณ์เศรษฐกิจช่วงปี 2525 ได้ทำให้การขยายตัวชะงักงันไปนั่นเอง

การขยายตัวของการใช้คอมพิวเตอร์มาช่วยการดำเนินงานธนาคาร เริ่มศึกษากันขึ้นมากก็หลังปี 2522 เมื่อธนาคารไทยพาณิชย์นำเครื่องถอน-ฝากอัตโนมัติ (Automatic Teller Machine, ATM) มาใช้ หลังจากนั้นการแข่งขันเพื่อนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในกิจการธนาคารเพื่อพัฒนาธุรกิจธนาคารก็ขยายตัวอย่างรวดเร็ว

จากการศึกษาวิจัยผลต่อการจ้างงานพบว่า โดยส่วนรวมการนำเทคโนโลยีแผนใหม่มาใช้มิได้ส่งผลให้ปริมาณการจ้างงานลดลง ดังที่ปรากฏในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกก็ตาม แต่ปริมาณการจ้างงานกลับเพิ่มขึ้นโดยตลอดในกรณีของไทย และเมื่อพิจารณาแยกตามขนาดของธนาคารก็พบว่า ธนาคารขนาดใหญ่ว่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่เชื่องช้ากว่าทั้งระบบธนาคารไทย ส่งผลให้พอประมาณได้ว่าธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีอัตราส่วนการจ้างงานอนาคตแรงงานในระบบธนาคารทั้งระบบลดลง ดังที่เคยลดลงมาแล้วจากอัตราเดิมร้อยละ 71.64 มาเป็นเพียงร้อยละ 68.37 ในปี 2526 ในขณะที่อัตราส่วนว่าจ้างงานของธนาคารขนาดกลางเพิ่มจากเดิมร้อยละ 19.5 เป็นร้อยละ 21.95 ในปี 2526 สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าอัตราการขยายตัวของปริมาณการจ้างงานในอนาคตจะขยายตัวต่อไป ทั้งนี้เพราะอิทธิกรการแข่งขันภายในและมาตรการบีบบังคับการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ในช่วงหลัง จะทำให้ปริมาณการจ้างงานขยายตัวต่อไป แต่คงจะเป็นไปในอัตราที่ช้าลง

ข้อคิดเห็นข้อนี้ได้รับการยืนยันจากรายงานวิจัยของสุตารัตน์ คูหารุ่งโรจน์และสุจาริพนธ์
ปิ่นเกล้า ที่มุ่งว่าความต้องการกำลังคนของธนาคารพาณิชย์นับแต่ปี 2526 จนถึง 2529 จะ
เพิ่มขึ้นในอัตราข้างลง ดังตัวเลขที่คำนวณได้มาว่า อัตราการขยายตัวของการจ้างงาน ตลอดปี
2525-2529 จะเป็น 7.1, 6.6, 6.2, 5.9 และ 5.5 ในแต่ละปี^๑

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในระยะข้างหน้าการจ้างงานของธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มที่
จะเพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยลงๆ เป็นลำดับ นั่นคือ อิทธิพลของการขยายธุรกิจ และอิทธิพลของ
การแข่งขันภายในยังจะส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์ต้องขยายปริมาณการจ้างงานไปเรื่อยๆ แต่การที่
ธนาคารได้ค้นคว้าวิทยาการด้านคอมพิวเตอร์ และอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ จะส่งผลให้อัตราการขยายตัว
ดังกล่าวข้างลง ข้อนี้ดูอาจจะแย้งกับข้อค้นพบของ อีริวี อังฤวรกุล ที่พบว่าธนาคารนำคอมพิวเตอร์
มาใช้ในกิจการธนาคารนำให้การจ้างงานขยายตัว แต่ถ้าพิจารณาที่ละเอียดจะพบว่าข้อค้นพบ
ของอีริวี อังฤวรกุลนั้น เป็นการศึกษาจากข้อมูลที่เป็นอยู่ จึงทำให้ได้ข้อสรุปดังกล่าวแต่ถ้าพิจารณา
ในระยะยาว ดังการศึกษาของสุตารัตน์ สุจาริพนธ์แล้ว จะเห็นได้ว่าผลจากการนำคอมพิวเตอร์
และวิทยาการแขนงใหม่มาใช้ที่จะมีต่อปริมาณการจ้างงานนั้นจะยังไม่แสดงตัวในทันที แต่จะค่อยๆ
แสดงผลที่ละน้อยในอนาคต ข้อนี้อาจต้องดูกันต่อไป

ถ้าพิจารณาโครงสร้างการจ้างงานของธนาคารพาณิชย์ในแง่ระดับการศึกษา จะทำให้
เห็นภาพโครงสร้างการจ้างงานในอนาคตของธนาคารพาณิชย์ไทยได้ชัดเจนขึ้นว่า อันเนื่องมาจากความจำเป็น
ต้องแข่งขันทางธุรกิจมากขึ้นทั้งภายใน และภายนอกประเทศ ตลอดจนการนำเทคโนโลยีใหม่ๆ
มาใช้ ธนาคารพาณิชย์ในอนาคตจะมีแนวโน้มที่จะจ้างพนักงานที่มีความรู้ตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป
ไปมากขึ้น ในขณะที่พนักงานระดับต่ำกว่าปริญญาตรีจะถูกจ้างน้อยลง ดังพอจะเห็นบ้างแล้วใน
ปัจจุบัน ตามตัวเลขในตารางที่ 42-45

จากสภาพดังกล่าว ทำให้พอพิจารณาสถานการณ์การจ้างงานในสาขาภาคการธนาคาร
ประกันภัย และสถาบันเงินโดยทั่วไปได้ว่า การจ้างงานของธุรกิจด้านนี้จะเพิ่มขึ้นด้วยอัตราที่น้อยลง
ผลคือ อัตราการดูดซับแรงงานที่ต่ำกว่าปริญญาตรีจะน้อยลงเป็นอย่างมาก ในขณะที่อัตราการดูดซับ
แรงงานปริญญาตรีและสูงกว่าระดับปริญญาตรีจะมีแนวโน้มขยายตัว แต่ก็จะไม่สูงเหมือนที่แล้มา
ผลคือ ปัญหาการว่างงานเปิดเผยในสาขาโดย เศรษฐกิจภาคนี้ จะแสดงตัวมากขึ้นในอนาคต

ตารางที่ 42 การแบ่งจำนวนพนักงานทั้งหมด ตามระดับการศึกษาของระบบธนาคารพาณิชย์
ของประเทศไทย ในปี 2523

วุฒิการศึกษา	ร้อยละ
ต่ำกว่า ปวช.	21
ปวช.	33
อนุปริญญา	12
ปริญญาตรี	32
สูงกว่าปริญญาตรี	2

ที่มา : ดัดแปลงจาก สุคาร์ดิน คูหารุ่งโรจน์ (2529) และสุจาโรจน์ ปิ่นแก้ว (2524)

ตารางที่ 43 จำนวนพนักงานของระบบธนาคารพาณิชย์ ปี 2522-2526

หน่วย : (คน)

ธนาคาร	2522	2523	2524	2525	2526	อัตราเพิ่มเฉลี่ย (ร้อยละต่อปี)
Big 5	35,994 (71.64)	37,899 (70.10)	40,260 (69.46)	43,506 (69.03)	45,589 (67.37)	6.09
Middle 5	9,803 (19.51)	11,007 (20.36)	11,988 (20.68)	13,167 (20.89)	14,635 (21.95)	10.54
Small 6	4,448 (8.85)	5,162 (9.55)	5,717 (9.86)	6,350 (10.08)	6,459 (9.96)	9.77
Total 16	50,245 (100.00)	54,068 (100.00)	57,965 (100.00)	63,023 (100.00)	66,683 (100.00)	7.33

ที่มา : Economic Publications Section, Bangkok Band Ltd.

ตารางที่ 44 ค่าใช้จ่ายประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง และผลผลิตของแรงงานของระบบ
ธนาคารพาณิชย์

ธนาคาร	ค่าใช้จ่ายประเภทเงินเดือนค่าจ้างต่อ		สินทรัพย์ต่อคน (พันบาท)	กำไรต่อคน (พันบาท)
	ค่าใช้จ่ายดำเนินงาน	จำนวนพนักงาน		
	(ร้อยละ)	(พันบาท)		
BIG 5	49.44	94.11	7,705.86	79.64
MIDDLE 5	43.18	68.88	6,481.69	54.64
SMALL 6	50.85	73.30	6,253.75	54.56
TOTAL 16	48.80	86.87	7,311.86	71.93

ที่มา : ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 45 คุณวุฒิทางการศึกษาของผู้บริหารสาขาปี 2526

ธนาคาร/คุณวุฒิ	ผู้จัดการสาขา	สมุหบัญชี	รวม
Big 5	269 (100.00)	378 (100.00)	647 (100.00)
- ระดับปริญญาตรี	165 (61.34)	162 (42.86)	327 (50.55)
- ไม่ใช้ปริญญาตรี	104 (38.66)	216 (57.14)	320 (49.46)
Middle 5	78 (100.00)	145 (100.00)	223 (100.00)
- ระดับปริญญาตรี	29 (37.18)	54 (37.24)	83 (37.22)
- ไม่ใช้ปริญญาตรี	49 (62.84)	91 (62.76)	140 (62.87)
Small 6	55 (100.00)	57 (100.00)	112 (100.00)
- ระดับปริญญาตรี	25 (45.45)	27 (47.37)	52 (46.43)
- ไม่ใช้ระดับปริญญาตรี	30 (54.55)	30 (52.63)	60 (53.57)
Total 16	402 (100.00)	580 (100.00)	982 (100.00)
- ระดับปริญญาตรี	219 (54.48)	243 (41.90)	462 (47.05)
- ไม่ใช้ปริญญาตรี	183 (45.52)	337 (58.10)	520 (52.95)

ที่มา : ฝ่ายกำกับและการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

อนึ่งเงินที่นี้จะไม่ขออธิบายผลกระทบของการจ้างงานในกิจการประกันภัย บริษัทเงินทุน และสถาบันการเงินอื่นๆ เป็นกรณีๆ ไป เพราะลักษณะและรูปแบบของการจ้างงานก็แตกต่างกันมาก เนื่องจากธุรกิจเหล่านี้มีลักษณะ เศรษฐกิจของไทยมีการกระจุกตัวของธุรกิจอย่างมาก ในหมู่ตระกูลนักธุรกิจสำคัญ ดังนั้นการพิจารณาสภาพการจ้างงานของกิจการเหล่านี้ก็เป็นเพียงการฉายภาพซ้ำของเหตุการณ์ในกิจการธนาคารพาณิชย์นั่นเอง อีกทั้งปริมาณการจ้างงานก็มีอัตราส่วนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับกิจการธนาคารจึงไม่จำเป็นต้องนำมากล่าวซ้ำอีกต่อไป

2.3.5 ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาคเอกชนในสาขาบริการ

เนื่องจากภาคบริการเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีรูปแบบการผลิตสองรูปแบบแฝงตัวอยู่ด้วยกัน กล่าวคือ ทั้งรูปแบบการผลิตแบบเศรษฐกิจในระบบ (formal sector) และรูปแบบการผลิตแบบเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) ดังนั้นลักษณะปริมาณการจ้างงานจึงจะมีลักษณะแปรปรวนยากต่อการพิจารณากำหนดแนวโน้มที่แน่นอนได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากรูปแบบการผลิตของเศรษฐกิจภาคนอกระบบจะยังคงมีอัตราส่วนที่ใหญ่กว่ารูปแบบการผลิตแบบเศรษฐกิจในระบบในภาคบริการนี้ เพราะฉะนั้นจึงพอจะทำนายได้ว่า การขยายตัวของปริมาณการจ้างงานในสาขาบริการยังคงขยายตัวต่อไปในแนวโน้มระยะยาว แต่ลักษณะการแปรปรวนของปริมาณการจ้างงานและอัตราการขยายตัวของปริมาณการจ้างงานก็ยังคงดำเนินตามแผนการจ้างงานในอดีตนั้นเอง

ข้อนี้เห็นได้จากลักษณะการจ้างงานในอดีตนับแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา เนื่องจากภาคบริการเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นเหมือนกระโถนทองพระโรงของระบบเศรษฐกิจภาคนอกเกษตรกรรม ดังนั้น นอกจากแนวโน้มที่ภาคบริการยังจะต้องขยายตัวรองรับการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจหลักในสังคม (คือภาคการค้าและภาคอุตสาหกรรม) แล้ว ภาคบริการยังจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวดูดซับส่วนตกค้าง และการสูญเปล่าของทรัพยากรอื่น เนื่องจากระบบเศรษฐกิจมีปัญหาค่าความไม่สอดคล้องภายในของโครงสร้างเศรษฐกิจ (ระหว่างภาคเกษตรกรรมและภาคนอกเกษตรกรรม) ด้วย ผลอันนี้จะทำให้การขยายตัวของปริมาณการจ้างงานของภาคบริการในลักษณะอดีตดำเนินเรื่อยต่อไป แต่ปริมาณการจ้างงานจะแปรปรวนอย่างรุนแรงและยากแก่การคาดการณ์ เมื่อเศรษฐกิจถูกแทรกแซงด้วยวิกฤตการณ์เศรษฐกิจบางเหตุการณ์

เมื่อพิจารณา โดยละเอียดถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพการจ้างงานกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจแล้ว ก็พอพิจารณาได้ว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพการจ้างงานในภาคบริการนั้น เนื่องมาจากอิทธิพลสำคัญ 3 อิทธิพลด้วยกัน อิทธิพลแรกคือ การขยายตัวของเศรษฐกิจโดยทั่วไป อิทธิพลที่สองคือ เหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงของการเข้ามาและออกไปของทหารสหรัฐ และอิทธิพลสุดท้ายคือ การพัฒนาของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวและอีกปัจจัยหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาด้วยคือ ลักษณะแรงงานในภาคบริการนั้น อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะคือ ลักษณะแรกเป็นแรงงานที่มีสภาพการจ้างงานที่แน่นอนคงเดียวกับแรงงานเสรีในภาคหัตถอุตสาหกรรมทั่วไป แรงงานลักษณะที่สองคือ แรงงานที่มีสภาพการจ้างงานแบบเศรษฐกิจนอกระบบ (informal sector) โดยสัดส่วนแล้ว แรงงานในลักษณะที่สองจะมีสัดส่วนมากกว่า

แรงงานในลักษณะที่หนึ่ง

อันเนื่องจากลักษณะแรงงานของรูปแบบดังกล่าว จึงทำให้สภาพการจ้างงานของภาคบริการมีลักษณะพิเศษที่น่าสนใจอย่างหนึ่งนั่นคือ ในบรรดาแรงงานในภาคบริการทั้งหมด จะมีแรงงานส่วนหนึ่งเท่านั้นที่มีสภาพการจ้างงานเต็ม นั่นคือ แรงงานส่วนที่อยู่ในเศรษฐกิจแบบในระบบ (formal sector) แต่แรงงานอีกส่วนหนึ่งซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่จะมีลักษณะสภาพการจ้างงานคล้ายกับแรงงานในภาคเกษตรกรรมกล่าวคือ มีทั้งแรงงานที่มีการจ้างงานเต็มและมีทั้งแรงงานที่มีลักษณะจ้างงานแฝง และการจ้างงานต่ำระดับ ทั้งนี้ เนื่องจากภาคนิการนั้นมีสภาพเป็นด่านสุดท้ายของการจ้างงานในภาคนอกเกษตรกรรม ก่อนที่แรงงานเหล่านี้จะทวนกลับไปหาภาคเกษตรกรรม อีกครั้ง เมื่อไม่สามารถหางานทำได้อย่างแน่นอนในภาคนอกเกษตรกรรมแล้ว

ด้วยลักษณะดังกล่าว จึงทำให้ปริมาณการจ้างงานในภาคบริการนั้นมีจำนวนที่สูงมากภาคหนึ่ง แต่การเปลี่ยนแปลงของจำนวนการจ้างงานก็จะเปลี่ยนแปลงขึ้นลงอย่างรวดเร็วจนยากแก่การวินิจฉัยได้ว่าทำไมธุรกิจจึงมีการแปรผันขึ้นลงรวดเร็ว เช่นนั้น สาเหตุที่เป็น เช่นนี้ เพราะแรงงานส่วนหนึ่ง เมื่อธุรกิจหดตัวก็จะกลายเป็นพวกว่างงานแฝงที่ทำงานเล็กๆ น้อยๆ ตามแต่โอกาสจะอำนวยหรืออาจหันไปทำงานต่ำระดับ แต่เมื่อเหตุการณ์ดังกล่าวทอดระยะเวลานานขึ้น แรงงานบางส่วนก็จะดอนตัวกลับภาคเกษตรกรรมหรือไปสู่ภาคเศรษฐกิจอื่นเพื่อหางานทำชั่วคราว และเมื่อสภาพเศรษฐกิจของภาคบริการมีลักษณะว่าจะกระเตื้องขึ้นมาแรงงานเหล่านั้นที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมและภาคนอกเกษตรกรรมอื่นๆ ก็จะทวนกลับมาอย่างรวดเร็ว ลักษณะเช่นนี้ เหมือนกับผลของการสำรวจสภาพการจ้างงานของแรงงานรับเหมาของกิจการก่อสร้างที่บ่งว่าแรงงานก่อสร้างนั้น โดยทั่วไปจะรวมกลุ่มคล้ายครอบครัวใหญ่ เมื่อโครงการก่อสร้างหมด พวกนี้แต่ละคนจะรอและทำงานเล็กๆ น้อยๆ ไปก่อน ต่อเมื่อเวลาเนิ่นนานเกินไปเพราะงานยังไม่อาจทำได้ พวกนี้จะกลับไปพักยังภาคเกษตรกรรมก่อน แต่มิได้จ้างงานเกษตรอย่างมั่นคง หากแต่มีงานก่อสร้างเข้ามาทำเมื่อไร แรงงานเหล่านี้ก็จะรีบกลับมารับงานทันทีตามการติดต่อของหัวหน้ากลุ่มรับเหมา

ข้อนี้แสดงให้เห็นว่าปริมาณการจ้างงานในภาคบริการได้ขยายตัวเป็นลำดับทั้งจากการเติบโตของเศรษฐกิจนับแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เป็นต้นมา และจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวภายใต้การส่งเสริมขององค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2503 ซึ่งในช่วงนั้นอุตสาหกรรมท่องเที่ยวก็คือ บริการที่ใกล้ชิดมากกับการเข้ามาตั้งฐานทัพของทหารสหรัฐในไทยซึ่งเริ่มเมื่อปี 2506 การขยายตัวของเหตุการณ์ทั้ง 3 อย่าง ส่ง

ผลให้ภาคบริการได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่หลังจากปี 2512 ซึ่งเป็นปีแรกที่ไทยประสบปัญหาขาดดุลการชำระเงิน ปริมาณการจ้างงานก็ยังคงสูงอยู่ และมาลดลงอย่างชวนสาวเมื่อปี 2516 เมื่อสถานการณ์เศรษฐกิจของไทยไม่ได้ดีขึ้นแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากผลการขึ้นราคาน้ำมันที่ดำเนินมาอย่างสม่ำเสมอและมารุนแรงที่สุดในปี 2517

จากความสัมพันธ์ที่มีระหว่าง การขยายตัวทาง เศรษฐกิจและปริมาณการจ้างงานย่อมทำให้เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า สถานการณ์การจ้างงานจะเลวลงในปี 2518 ทั้งนี้เนื่องจากในปี 2518 ที่ขผลทางเกษตรของไทยมีราคาตกต่ำอย่างมาก อีกทั้งประเทศไทยต้องเผชิญกับภาวะขาดดุลทางการค้าที่เลวร้ายที่สุดในประวัติการค้าของไทย นั่นคือในปีดังกล่าวประเทศไทยขาดดุลถึงประมาณ 15,900 ล้านบาท แต่ในความเป็นจริงกลับปรากฏว่าปริมาณการจ้างงานภาคบริการกลับสูงขึ้นด้วยอัตราการขยายตัวของปริมาณการจ้างงานถึงร้อยละ 29.4 หลังจากที่หดตัวไปเมื่อก่อนประมาณ ร้อยละ 14.5 การขยายตัวของปริมาณการจ้างงานดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่ยากที่จะหาข้ออธิบาย แต่ถ้ามาพิจารณาตัวเลขอัตราการเติบโตของปริมาณการจ้างงานในภาค เศรษฐกิจอื่นก็จะพบว่าปริมาณการจ้างงานนั้นลดลง โดยเฉพาะอัตราการเติบโตของการจ้างงานของภาคอุตสาหกรรมและหัตถอุตสาหกรรมในปี 2518 ได้ลดลงไปร้อยละ 15.5 สิ่งนี้ชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงข้อสมมติฐานข้างต้นที่กล่าวว่าภาคบริการนั้น มีสภาพ เป็นเหมือนภาคเกษตรกรรมของระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ เมื่อเศรษฐกิจในภาคอื่น ๆ ของเศรษฐกิจตกต่ำและหดตัวแรงงานทั้งหมดจะหันกลับไปอาศัยพักพิงกับภาคเกษตรกรรม ซึ่งผลที่ตามมาคือ ทำให้ภาคเกษตรกรรมเป็นแหล่งพักพิงปริมาณแรงงานที่ว่างงานทั้งว่างงานแฝง และทำงานต่ำระดับแหล่งที่เดียว ในทำนองเดียวกันภาคบริการก็มีสภาพ เช่นเดียวกับภาคเกษตรกรรม กล่าวคือ ในระยะที่ภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เผชิญวิกฤตการณ์และการหดตัวลง แรงงานที่เคยอยู่ในภาคอื่น ๆ เหล่านั้น ก็จะย้ายงานไปหางานทำในภาคบริการ ภาคบริการจึงมีสภาพ เป็นที่พักพิงของแรงงานที่ตกงานจากภาคอื่นในยามเศรษฐกิจตกต่ำ ในนัยนี้ภาคบริการจึงมีสภาพการจ้างงานของแรงงานที่ประกอบไปด้วยทั้งแรงงานที่มีการจ้างงานเต็มแบบ เศรษฐกิจในระบบ และแรงงานที่ว่างงานแฝงและทำงานต่ำระดับแบบ เศรษฐกิจนอกระบบ เช่นในภาคเกษตรกรรม

และนี่คือ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปี 2518 ซึ่งเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะตกต่ำอย่างรุนแรงอันเนื่องจากภาวะตกต่ำของภาคเกษตรกรรม และความปั่นป่วนของราคาเชื้อเพลิง ดังนั้น แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและหัตถอุตสาหกรรมจึงได้ลดลงอย่างรวดเร็ว และแรงงานส่วนเกินที่ไม่สามารถดูดซับได้โดยภาค เศรษฐกิจอื่น ๆ นี้ก็ไหลทะลักไปยังภาคบริการ และภาคเกษตรกรรม ดังปรากฏว่าในปีดังกล่าวปริมาณการจ้างงานของภาคดังกล่าวทั้งสองกลับสูงขึ้นถึงร้อยละ 29.4 และ 5.9 ตามลำดับ ซึ่งอัตราการเพิ่มดังกล่าวเป็นอัตราที่สูงมากกว่าที่เคยมีมา

ตามตัวเลขในตารางที่ 46

ตารางที่ 46 อัตราการขยายตัวของปริมาณการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจสำคัญ ปี 2515-2525

ปี	2515	2516	2517	2518	2519	2520
ภาคเกษตรกรรม	-2.9	5.6	0.7	5.9	1.2	10.3
ภาคอุตสาหกรรม+หัตถกรรม	8.8	-3.1	40.9	-19.9	-15.5	16.1
ภาคบริการ	11.2	5.2	-14.5	29.4	-9.2	13.4
ปี	2521	2522	2523	2524	2525	
ภาคเกษตรกรรม	7.0	-2.3	6.1	7.9	1.5	
ภาคอุตสาหกรรม	11.1	16.7	3.7	-2.7	14.9	
ภาคบริการ	15.7	0.1	3.9	9.0	14.9	

ที่มา : รัชนิราธร อุทัยศรี สถิติแรงงานที่สำคัญ (ช่วงปี 2517-2526) ศูนย์พัฒนาแรงงาน และการจัดการ, คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมษายน 2527 น. 18-19

ลักษณะเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ก็ปรากฏว่าได้เกิดขึ้นอีกในปี 2524 ซึ่งเป็นปีที่มีการตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอีกครั้ง การเปลี่ยนแปลงอัตราการเติบโตของปริมาณการจ้างงานในภาคเศรษฐกิจทั้ง 3 ภาคข้างต้น ก็ปรากฏมีพฤติกรรมเช่นกันกับเมื่อปี 2518 เพียงแต่ด้วยระดับความรุนแรงที่มากกว่า

อนึ่ง แม้ว่าในระยะหลังจะได้มีเหตุการณ์บางอย่างที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตบางส่วนของภาคบริการเกิดขึ้น แต่แนวโน้มโดยทั่วไปของสภาพการจ้างงานในภาคนี้ยังไม่ได้ เบี่ยงเบนออกจากรูปแบบเดิมแต่อย่างใด แม้ว่าจากการศึกษาของ อภิชัย พันธเสน เกี่ยวกับการจ้างงานทำในรูปแบบผลิตที่ต่างกัน⁶⁰ จะพบว่า ภาคบริการเป็นภาคเศรษฐกิจที่มีอัตราการใช้เทคโนโลยีด้านคอมพิวเตอร์มากที่สุด แต่ก็อย่างที่กล่าวข้างต้น การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการทำงานของกิจการในภาคบริการนั้น ส่วนใหญ่ก็จำกัดวงอยู่แต่ในกิจการที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจในระบบเท่านั้นเอง อาทิ การบิน โรงแรม บริษัทท่องเที่ยว และอื่นๆ ดังนั้นผลการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิตดังกล่าว จึงไม่ค่อยมีผลเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างงานโดยทั่วไปของภาคบริการแต่อย่างใด เพราะภาคเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งเป็นสัดส่วนใหญ่ของภาคบริการไม่มี

การเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด

ดังนั้น ความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงทางการจ้างงานที่จะเกิดขึ้นคือ นอก จากภาคบริการจะได้ชื่อว่าเป็นแหล่งรวมการว่างงานแฝง และการทำงานต่ำระดับที่ใหญ่ที่สุดของ สาขาเศรษฐกิจนอกภาคเกษตรกรรมแล้ว ในอนาคตอัน เนื่องจากการนำเทคโนโลยีแผนการผลิต ใหม่ มาใช้จะทำให้ขีดความสามารถว่างงานแบบแฝง เร้นดังที่กล่าวมาข้างต้นของภาคบริการมีอัตราที่สูง ยิ่งขึ้นไปอีก

2.3.6 ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาการบริหารรัฐกิจและการ บังคับประเทศ

เมื่อรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม ได้นำเอานโยบายชาตินิยมมาใช้ทำให้คนทั่วไป เข้าใจว่า รัฐบาลได้ตั้งเอาบทบาทการควบคุมทางเศรษฐกิจ ซึ่งตกอยู่ในมือของคนต่างชาติ ให้กลับมามีอยู่ในมือของคนไทย สภาพการดังกล่าวน่าจะเป็นผลดี แต่ปรากฏว่านโยบายดังกล่าวมี ผลกระทบต่อคนจีนในประเทศไทย เท่านั้น ส่วนคนต่างชาติกลุ่มอื่นยังคงประกอบอาชีพและดำเนิน กิจการได้อย่างดี เนื่องจากรัฐบาลถูกกดดันทางการทูตจากประเทศเหล่านั้น ยังผลให้นักธุรกิจ ชาวจีนและคนบางกลุ่มที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย ทหาทางออกโดยการแสวงหาความคุ้มครองจาก นักการเมืองที่เป็นผู้นำทางทหารและตำรวจ ดังการนำเอาผู้มีอำนาจเข้าไปเป็นกรรมการบริหาร หรือที่ปรึกษา เช่น พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ ประมาณ 26 บริษัท พลเอกสุฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประมาณ 22 บริษัท จอมพลผิน ชุณหะวัณ ประมาณ 9 บริษัท พลตรีศิริ สิริโยธินประมาณ 13 บริษัท พลตำรวจเอกไสว ไสวแสนยากร ประมาณ 14 บริษัท ข้าราชการเหล่านี้ได้เข้าไปมีส่วน เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในภาคธุรกิจ เอกชนอย่างกว้างขวางยังผลให้สภาพทาง เศรษฐกิจและ การเมืองของไทยในช่วงนี้เต็มไปด้วยความขัดแย้ง มีการแสวงหาอิทธิพล และช่วงชิงอำนาจกัน โดยเฉพาะระหว่างผู้นำกองทัพกับผู้นำฝ่ายตำรวจ ความเข้มแข็งทางการเมืองของแต่ละฝ่าย ขึ้นอยู่กับความสามารถในการเสริมสร้างกำลังของตนเป็นประการสำคัญประกอบกับการได้รับความ ช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาในด้าน เศรษฐกิจและการทหารซึ่งมีนโยบายสร้างแนวบิคลังล้อมการขยาย ตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์ ทำให้กำลังคนของภาครัฐบาลในขณะนั้นส่วนใหญ่จึง เป็นทหารและตำรวจซึ่ง ตัวเลขเท่าที่พอหาได้และน่าที่จะ เป็นภาพสะท้อนได้คือในปี 2503 มีถึง 186,460 คน คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 52.45 ของข้าราชการทั้งหมด ขณะเดียวกันรัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นหลายหน่วย งานส่วนใหญ่อยู่ในสังกัดกระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหม

ภายหลังจากที่จอมพลสุฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้นำฝ่ายทหารบทบาทการปฏิบัติ เป็นผลสำเร็จ

แล้ว ได้จัดตั้งรัฐบาลหุ่นเข้าบริหารประเทศในช่วงระยะเวลาสั้นๆ 2 ชุด ก่อนที่ตนเองขึ้นเป็น นายกรัฐมนตรี ด้วยประสบการณ์และผลประโยชน์ทางธุรกิจการค้าที่ได้รับจากภาคเอกชนประกอบ กับการรับเอาอิทธิพลทางความคิดจากประเทศตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา รัฐบาล ได้นำเอาระบบเศรษฐกิจของประเทศ เข้าสู่การพัฒนาด้วยระบบการวางแผนภายใต้แนวความคิด ของการสร้าง ความทันสมัย (Modernization) โดยยืมภาคเกษตรกรรมเป็นฐานสนับสนุนการ พัฒนาภาคอุตสาหกรรม ในภาครัฐบาลจึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารรัฐอย่างขนาน ใหญ่ การจัดตั้งหน่วยงานใหม่และขยายกำลังคนเป็นไปตามแนวนโยบายใหม่ เช่น กระทรวง พัฒนาการแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานคอบสนองนโยบายการสร้างโครงสร้างปัจจัยพื้นฐาน สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนฯ การส่งเสริมการลงทุน ใน ด้านการป้องกันประเทศและรักษาความสงบนั้น ภายหลังจากที่ตำรวจและทหารกลุ่มพล เอกเผ่า ศรียานนท์ และจอมพล ป. พิบูลย์สงคราม ซึ่งสูญเสียบ้านนาจต้องหนีไปอยู่ต่างประเทศ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เข้าคุมอำนาจอย่างมีเอกภาพ และริครอบงำกำลังของฝ่ายอื่นๆ ทำให้กำลัง ทหารประจำการลดลงจากที่มีอยู่เดิมประมาณ 2,000 คน กำลังตำรวจได้มีการตัดทอนให้น้อย กว่าเดิมประมาณ 2,000 คน เช่นกัน

จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อนิจกรรมในปี 2506 พลเอกถนอม กิตติขจร ซึ่ง เป็นทายาททางการทหารในขณะนั้นได้เข้าบริหารประเทศ นโยบายต่างๆ มีแม้กระทั่งแนวทางส่วน ใหญ่ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ซึ่งเริ่มต้นในปี 2510 ยังคงเป็นไปตามแนวทางเดิม จะมีก็แต่การ เพิ่มการพัฒนาทางสังคมเข้าไว้ในแผนฯ ทำให้ความต้องการกำลังคนในภาครัฐบาลส่วนใหญ่ เน้น ทางด้านวิศวกร นายช่าง เทคนิคต่างๆ การให้บริการด้านสุขภาพอนามัย ทำให้มีความต้องการ แพทย์และพยาบาล นโยบายการศึกษาจึงให้ความสำคัญกับการขยายตัวในระดับอุดมศึกษา รัฐบาลได้ ได้ตั้งมหาวิทยาลัยในภูมิภาคขึ้นหลายแห่งทุกแห่งจะต้องมีการจัดตั้งคณะแพทยศาสตร์ คณะพยาบาล และที่เกี่ยวข้องกับการแพทย์ คณะวิศวกรรมศาสตร์และคณะเกษตร เพื่อผลิตกำลังให้กันภาครัฐบาล ทำให้อัตราการเพิ่มของกำลังคนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในระดับนี้สูงถึงร้อยละ 18.42 ต่อปี ในขณะที่กำลังในระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.74 ต่อปี ส่วนในระดับมัธยมศึกษา อาชีว ศึกษา และวิทยาลัยครู มีอัตราการเพิ่มที่มากพอสมควรคือร้อยละ 10.38 ต่อปี เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อเริ่มต้นแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ในปี 2510 รัฐบาลได้โอนการบริหาร และการสังกัดของข้าราชการครูในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ จากกระทรวงศึกษาไปสังกัดองค์การบริหารส่วน จังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย โดยมีพลเอก ประภาส จารุเสถียร ผู้นำในอันดับที่ 2 ในขณะนั้นเป็นทั้งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย และผู้บังคับบัญชาการกองทัพบก การปรับปรุงดังกล่าว อาจเป็นความตั้งใจ ของรัฐบาลที่จะปรับปรุงระบบการปกครองให้มีแบบอย่างเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือเป็น

ความพยายามที่จะลดกระแสความกดดันของการเรียกร้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือเป็นการตระเตรียมการเพื่อความพร้อมสำหรับการเลือกตั้ง ภายหลังจากที่รัฐบาลประกาศใช้รัฐธรรมนูญ เนื่องจากครูเป็นข้าราชการที่กระจายอยู่ทั่วประเทศและมีความใกล้ชิดกับประชาชน ในระดับอุดมศึกษา รัฐบาลได้ออนย้ายหน่วยงานของมหาวิทยาลัย จากสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีไปจัดตั้งเป็นทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ เช่นเดียวกัน

นโยบายทางด้านความมั่นคง และการป้องกันประเทศ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 รัฐบาลนอกจากจะยินยอมให้สหรัฐอเมริกา เข้ามาตั้งฐานทัพอากาศแล้ว ยังได้ส่งกองกำลังทหาร เข้าร่วมในสงครามอินโดจีน ทำให้มีการเพิ่มกำลังทหารประจำการสูงกว่าแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ถึง 23,000 คน ทั้งนี้ยังไม่ได้รวมทหารเกณฑ์ที่มีการระดมมากขึ้น และการจัดตั้งกองกำลังนอกระบบในรูปแบบต่างๆ เช่น ทหารพราน กองกำลังอาสารักษาดินแดน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชายฉกรรจ์ชาวชนบทที่เคยเป็นทหารเกณฑ์มาก่อน ทางด้านกำลังตำรวจในฐานะที่ เป็นหน่วยงานรักษาความสงบภายใน ซึ่งถูกริครอบในช่วงต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 กลับขยายองค์การและกำลังคนขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยจัดตั้งกองกำลังตำรวจตระเวนชายแดนเพิ่มขึ้น กำลังตำรวจทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วถึง 29,197 คน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิมถึงร้อยละ 51.92

ในภาครัฐวิสาหกิจ ซึ่งหน่วยงานส่วนใหญ่อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังและกลาโหม มีอัตราการเพิ่มกำลังคนมากที่สุดคือเมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ในปี 2514 ปรากฏว่ามีกำลังคนเพิ่มจากปี 2511 ถึง 63,418 คน คิดเป็นร้อยละ 92.24 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่ารัฐบาลตระหนักถึงความจำเป็นในการจัดตั้งและขยายหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ ขึ้นรองรับแผนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม หรืออาจเป็นเพราะว่าภาคเอกชนยังไม่สามารถเติบโตขึ้นมารองรับได้ หรืออาจเป็นเพราะว่าขุนศึกของกองทัพได้เข้าไปบริหารอยู่ในรัฐวิสาหกิจเป็นจำนวนมาก เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ฐานกำลังของผู้ปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองด้วยการให้เข้าไปหารายได้ ส่วนเกินในรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น ทำให้การขยายตัวของรัฐวิสาหกิจ เป็นไปได้โดยง่ายและรวดเร็ว

การจ้างงานในภาครัฐบาลช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 นี้สะท้อนให้เห็นว่าหากการเมืองการปกครองภายใต้ระบบเผด็จการ และการดำเนินนโยบายทางการเมืองที่มีกรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแล้ว การขยายกำลังคนจะมุ่งเน้นทางด้านกองกำลังทหารและตำรวจ เป็นประการสำคัญ

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 เป็นช่วงระยะเวลาที่มีคณะรัฐบาลผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารประเทศถึง 5 ชุด การกำหนดนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยขึ้นอยู่กับ

กับกระแสความกดดันทางการเมือง เช่น รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ถูกกดดันให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และสร้างความเป็นธรรมในสังคม รัฐบาลม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ถูกกดดันให้มีการถอนฐานทัพของสหรัฐอเมริกาออกจากประเทศไทย ให้มีการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพ และมีความสำนึกที่จะรับใช้ประชาชนและปราบปรามการทุจริตมิชอบในวงราชการ ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่มุ่งลดอัตราการเพิ่มของประชากร กระจายการบริการด้านเศรษฐกิจและสังคม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการระบบชลประทาน การจัดรูปที่ดิน การขยายทางหลวง การบริการสาธารณสุข การบริการทางด้านการศึกษาและสาธารณสุข ดังนั้น การจ้างงานในภาครัฐบาลจึงได้ขยายกำลังคนทางการศึกษาขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและวิทยาลัยครู และระดับอุดมศึกษา การขยายกำลังคนทางด้านสาธารณสุข ทางด้านคมนาคม และทางการเกษตร

นโยบายทางการด้านการป้องกันประเทศ เนื่องจากจะต้องถอนกองกำลังต่างชาติออกจากประเทศไทย ในขณะที่สภาวะความกดดันของสงครามอินโดจีน ซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทยยังคงมีอยู่อย่างมาก จึงมีเหตุผลอันที่แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเพิ่มกำลังทหารเข้าทดแทน และประกอบกันเป็นช่วงที่รัฐบาลพลเรือโท เข้าบริหารประเทศ มีความกลัวต่อการกลับเข้ายึดอำนาจของฝ่ายทหาร นโยบายความมั่นคงจึงต้องคล้อยตามฝ่ายทหารทำให้ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มีกำลังทหารเพิ่มขึ้นจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 ถึง 49,000 คน

ความสับสน และความผันผวนทางการเมืองในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการเมืองท้องถิ่น หลายองค์กรหยุดดำเนินการ ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้ประกาศนโยบายกระจายอำนาจปกครองก็ตาม ทำให้การจ้างงานของภาครัฐบาลในส่วนนี้ลดน้อยลงอย่างเห็นที่ทันใจ เช่น พนักงานเทศบาลในปี 2519 มีจำนวนลดน้อยจากปี 2514 ถึง 13,171 คน คิดเป็นร้อยละ 157.91 ในช่วงของรัฐบาล ม.ร.ว. ศีกฤทธิ ปราโมชได้ประกาศนโยบายผันเงิน 2,500 ล้านบาทออกสู่ชนบท โดยมอบให้สภาตำบลซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการ ในการนี้ได้มีแนวความคิดที่จะรับผู้จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี เป็นปลัดตำบลหรือเป็นที่ปรึกษาของสภาตำบลโดยตรงประมาณ 5,000 ตำแหน่ง แต่ก็ไม่เป็นผล อย่างไรก็ตามในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ กำลังคนที่เข้าราชการส่วนจังหวัดอื่นเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น สำหรับกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งได้เพิ่มกำลังคนขึ้นอย่างมาก เมื่อเทียบกับช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 129.29 หรือเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 25.86 ต่อปี เนื่องจากกรุงเทพมหานครไม่เพียงแต่เป็นศูนย์กลางทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น ความตื่นตัวทางการเมืองหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ได้ส่งผลทำให้การดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ต้องขยายกำลังคนเพิ่มขึ้น

ประมาณ 6,000 คนในปีต่อมา

การดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจในรอบ 10 ปีหรือ 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ที่ผ่านไประบุว่า รัฐบาลประสบความสำเร็จอย่างมากจึงได้มีการกำหนดนโยบายการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ที่มุ่งการควบคุมและตัดทอนในสิ่งที่ไม่จำเป็น ประกอบกับเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในช่วงต้นแผนฯ ยังผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและการทหาร เนื่องจากผู้นำทางการเมืองและการทหารถูกขับไล่ ออกนอกประเทศ ทำให้รัฐบาลพลเรือนสามารถปรับปรุงการบริหารรัฐวิสาหกิจนำผู้ที่มีความรู้ความสามารถ เข้าทดแทนบทบาทของทหาร และกลุ่มเครือญาติ ซึ่งได้รับการอภัยโทษให้เข้าไปทำงานไว้ก่อนหน้านั้น ทำให้กำลังคนของรัฐวิสาหกิจมีอัตราการเพิ่มเพียงร้อยละ 3.63 ต่อปี เป็นอัตราที่ต่ำที่สุดเมื่อกล่าวโดยสรุปแล้ว การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจที่มุ่งกระจายบริการด้านเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจทางการเมือง ความกดดันทางการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ผลักดันให้รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบในกิจการต่างๆ มากขึ้น ทำให้การจ้างงานในภาครัฐบาล โดยเฉพาะข้าราชการประจำมีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 9.43 ต่อปี แต่ก็ยังน้อยกว่าภาคเอกชน ซึ่งเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 16.31 ต่อปี

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับกำลังคน คือลดอัตราการเพิ่มและปรับปรุงคุณภาพของประชาชนตลอดทั้งเพิ่มการจ้างงาน ในภาครัฐบาลนั้นให้มีความสามารถพัฒนากำลังคน ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า ส่วนราชการใดที่หมดความจำเป็นหรือมีความจำเป็นน้อยลง ให้พิจารณาขยับหรือโอนไปส่วนราชการอื่น ให้มีการแก้ไขปัญหาของส่วนราชการที่ทำงานซ้ำซ้อนให้โอนคนที่ล้นงานและมีวุฒิที่ไม่ตรงกับงานไปยังส่วนราชการที่ขาดแคลน หรือส่วนราชการที่ตั้งขึ้นใหม่ ขณะเดียวกันก็ให้ใช้อัตราลูกจ้างชั่วคราว เข้าทำงานในส่วนราชการที่ทำงานเป็นฤดูกาลเป็นการทดแทนอัตราประจำ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการได้ตั้งแต่อายุ 55 ปี เป็นนโยบายที่แตกต่างไปจากสามชั่วแผนที่ผ่านมา ในส่วนของรัฐวิสาหกิจ ได้กำหนดนโยบายให้ยกระดับประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานให้ทัดเทียมกับการดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน

ในปี 2520 ซึ่งเป็นปีแรกของแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 4 คณะทหารได้เข้ายึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลเผด็จการพลเรือน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้ประกาศนโยบายที่จะพัฒนาระบบการเมืองให้กลับเข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยโดยเร็ว พร้อมทั้งดำเนินนโยบายการต่างประเทศที่เปิดกว้าง คบค้าสมาคมกับทุกประเทศโดยไม่คำนึงถึงลัทธิทางการเมืองที่แตกต่างกัน ปรากฏว่าในช่วงต้นของแผนฯ ได้มีการจ้างหรือเพิ่มกำลังคนในภาครัฐบาลขึ้นอย่างมาก มีอัตราการเพิ่มของข้าราชการประจำทั้งหมดถึงร้อยละ 11.62 ต่อปี เพิ่มขึ้น

เกือบทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นข้าราชการส่วนจังหวัดและพนักงานเทศบาล มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 17.71 ต่อปี

การเปลี่ยนแปลงนโยบายต่างประเทศ ทำให้ลดระดับความจำเป็นในการที่รัฐบาลจะต้องเสริมสร้างกำลังทหาร ยังผลให้กำลังทหารในช่วงแผนพัฒนา ฉบับนี้เพิ่มขึ้นเพียง 12,000 คน คิดเป็นอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 5.88 ต่อปี ส่วนข้าราชการพลเรือนฝ่ายอื่นๆ เกือบทุกประเภทมีอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างสูง สะท้อนให้เห็นว่า การจ้างงานในภาครัฐบาลช่วงระยะเวลา นี้ ได้คล้อยตามนโยบายของรัฐบาลมากกว่าแนวทางตามที่แผนพัฒนา กำหนดไว้

ในปี 2523 ภายหลังจากที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ลาออก พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ ได้จัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศอย่างกระตือรือร้นไม่เพียงแต่จะไม่มีนโยบายใหม่แล้ว ความเป็นข้าราชการประจำได้มีส่วนทำให้การดำเนินงานต่างๆ ยึดแนวทางของแผนพัฒนา เป็นหลัก โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและระบบราชการ รัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรการในการชะลอการเพิ่มจำนวนข้าราชการ ลูกจ้าง และการขยายส่วนราชการ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่ามาตรการคุมกำเนิดอัตรากำลังคนของรัฐไม่ให้เกินร้อยละ 2 แม้ว่าจะ เป็นนโยบายที่เข้มงวด แต่เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนา ปรากฏว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของข้าราชการประจำยังคงมีถึงร้อยละ 7.08 ต่อปี ในส่วนที่เกี่ยวกับการขยายหน่วยงานไม่พบว่ามี การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ แต่ทว่าหน่วยงานเก่าที่มีบทบาท หรือขอบข่ายของงานลดลงหรือมีภาระงานที่ซ้ำซ้อน หรือมีกำลังคนล้นงาน ไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการแต่อย่างใด สะท้อนให้เห็นถึงความยากลำบากในการที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการบริหารรัฐกิจ และความอึดอัดในการที่จะปรับองค์การให้เข้ากับนโยบายหรือมาตรการใหม่ๆ ที่รัฐบาลจะนำมาใช้ในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

การจ้างงานในภาครัฐบาลช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 ได้สะท้อนให้เห็นว่านโยบายขยายการศึกษาของรัฐบาลเกือบทุกชุดที่สั่งสมกันมาตลอด ส่งผลให้กำลังคนของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบการศึกษามีสัดส่วนมากที่สุด คือมีถึงร้อยละ 42.73 ของข้าราชการประจำทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของข้าราชการครูในระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษาและวิทยาลัยครู ได้เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 20.69 ต่อปี (ในขณะที่อัตราการว่างงานและการหางานต่ำกว่าวุฒิ หรือการหางานที่ไม่ตรงกับความรู้ของผู้ที่จบการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเริ่มมีมากขึ้น) กำลังคนทางด้านสาธารณสุขมีอัตราการเพิ่มสูงที่สุด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะผลของนโยบายกระจาย การบริการด้าน เศรษฐกิจและสังคมของแผนพัฒนา ฉบับที่ 3 กิจกรรมบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานได้ขยายตัวอย่างสม่ำเสมอมาโดยตลอด ทำให้จำนวนข้าราชการในสายงานแพทย์ พยาบาล

และสาธารณชนมีถึง 1 ใน 4 ของข้าราชการพลเรือนสามัญ (ก.พ.) ทั้งหมด สำหรับข้าราชการในสายงานเกษตรมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนข้าราชการในสายงานการคลัง เศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรมถึงร้อยละ 6.42 และ เมื่อพิจารณาจากขนาดของกำลังคนในหน่วยงานที่สำคัญ พบว่าข้าราชการของ 3 กรมใหญ่ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเกษตร และชนบทโดยตรงคือ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน และกรมการพัฒนาชุมชน เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวน 20,627 คน ซึ่งน้อยกว่า 2 กรมใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางสังคมคือ กรมการปกครอง และกรมราชทัณฑ์ถึง 1,896 คน สะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในบทบาทของหน่วยงานรัฐบาลที่มีต่อการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม และการควบคุมทางสังคม มากกว่าการพัฒนาการเกษตรและชนบท ในขณะที่เดียวกันถ้าพิจารณาจากปัจจัยทางด้านพื้นที่พบว่า มีข้าราชการบริหารส่วนกลางถึงร้อยละ 51.71 ซึ่งอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม ในเขตเมือง อันเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจสังคมและการเมือง ในขณะที่มีข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่กระจัดกระจายไปตามจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศร้อยละ 48.29 และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ถ้าไม่รวมข้าราชการกรุงเทพมหานคร แล้วมีเพียง 12,470 คนเท่านั้น และลดลงจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่แล้วถึงร้อยละ 99.79 เป็นภาพที่แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างอำนาจในระบบการบริหารรัฐกิจ ยังคงไว้ซึ่งการรวมอำนาจและบทบาทการบริหารไว้ที่ส่วนกลางอย่างเหนียวแน่น ถึงแม้ว่าการพัฒนาจะผ่านไปกว่า 20 ปี และรัฐบาลเกือบทุกชุดจะได้ประกาศนโยบายกระจายอำนาจการปกครองก็ตาม

การที่รัฐบาลกำหนดนโยบาย ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับธุรกิจเอกชน เนื่องจากมีหลายหน่วยงานยังคงประสบภาวะการขาดทุนอย่างหนัก รัฐบาลมีแนวความคิดที่จะขยายให้เอกชน เช่น กิจการขององค์การขนส่งมวลชน ซึ่งก็ได้รับการต่อต้านจากพนักงาน หลายหน่วยงานพยายามที่จะปรับปรุงการดำเนินงานของตนเอง แต่ภาพโดยรวมของการจ้างงานของรัฐวิสาหกิจกลับขยายเพิ่มมากขึ้นถึงอัตราร้อยละ 9.1 ต่อปี รัฐวิสาหกิจที่ขยายกำลังคนส่วนใหญ่ดำเนินกิจการทางด้านสาธารณูปโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านไฟฟ้า เนื่องจากจะต้องเร่งขยายการผลิตไฟฟ้า เพื่อตอบสนองนโยบายส่งเสริมการลงทุนและการขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรม

ในประการสุดท้ายที่กำหนดนโยบายให้ข้าราชการลูกจ้างชั่วคราว หน่วยงานที่เป็นฤดูกาล แทนอัตราประจำ มีผลให้อัตราการจ้างงานในประเภทนี้มีจำนวนมากขึ้น และในแต่ละปีมีอัตราการเพิ่มและลดลงอย่างรวดเร็ว ในขณะที่อัตราประจำมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น เช่น เดิม เมื่อประมวลโดยภาพรวมพบว่า การจ้างงานในภาครัฐบาลทุกประเภทมีอัตราการเพิ่มที่ลดลงเล็กน้อย เช่นเดียวกับการจ้างงานในภาคเอกชน แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายดังที่ได้กล่าวแล้วส่งผลกระทบต่อการทำงานในภาครัฐบาลไม่มากนัก และโครงสร้างระบบบริหารราชการยังยึดถือ

หลักโครงสร้างอำนาจไว้ เช่น เดิม ทำให้โครงสร้างกำลังคนในภาครัฐบาลมีลักษณะ เช่นเดียวกับ
ทุกแผนฯ ที่เปลี่ยนแปลงก็มีไม่มากนัก ที่เป็นเช่นนี้อาจกล่าวได้ว่ากลไกและอำนาจในระบบราช
การประจำ มีส่วนอย่างสำคัญต่อการจ้างงานในภาครัฐบาล

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์ภายใต้นโยบายของรัฐบาลพลเอก เปรม
คิลลศุกลานนท์ โดยหัวหน้าคณะรัฐบาลยังคงเป็นผู้ดำเนินการบริหาร ในขณะที่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่าน
มา รัฐบาลที่เข้ารับผิดชอบบริหาร มักจะไม่ได้เป็นผู้กำหนดนโยบาย และทิศทางของแผนพัฒนาฯ
ฉบับนั้นๆ ซึ่งวัตถุประสงค์ของแผนที่เกี่ยวข้องกับกิจการจ้างงานในภาครัฐบาลน่าจะมี 2 ประการคือ
มุ่งแก้ปัญหาความยากจนและเร่งพัฒนาชนบทในเขตล้าหลัง และมุ่งการปรับปรุงโครงสร้างการผลิต
ของประเทศ ในการนี้ได้กำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรัฐกิจ เพื่อที่จะให้ตอบสนอง
วัตถุประสงค์ทั้งสองประการคือ ให้มีการปรับปรุงระบบกลไก และความสามารถของหน่วยงาน
รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารนโยบาย เศรษฐกิจ ปรับปรุงระบบงานและบุคคลของหน่วยงานหลัก
ขณะเดียวกันก็ให้ภาคเอกชน เข้าร่วมกับรัฐบาลในการกำหนดนโยบายทาง เศรษฐกิจ และการค้าทำ
ให้บางหน่วยงานถูกแปร เปลี่ยนบทบาทที่เคย เป็นผู้เสนอแนวความคิด และกำหนดมาตรการต่าง
ๆ มาเป็นผู้รับแนวความคิด ข้อมูลจากภาคเอกชน ตลอดจนทั้งให้บริการและดำเนินการสนับสนุนให้
เป็นไปตามนโยบายของการผลิต เพื่อส่งออก จากนโยบายดังกล่าวทำให้การขยายกำลังคนในภาค
บริหารรัฐกิจในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ ให้มีความสำคัญกับกระทรวงการต่างประเทศ
เป็นอันดับที่ 1 ซึ่งได้เพิ่มอัตรากำลังคนถึงร้อยละ 101.08 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของ
กรม เศรษฐกิจมีถึงร้อยละ 202.59 และกระทรวงอุตสาหกรรมมาเป็นอันดับที่ 2 ซึ่งได้รับการ
ขยายอัตรากำลังคนถึงร้อยละ 75.43 โดยมีกรมโรงงานอุตสาหกรรมขยายตัวมากที่สุด และ
สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เป็นเช่นนี้ อาจเนื่องจากคนไทยเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ
เป็นจำนวนมาก ซึ่งในปี 2525 มีถึง 108,127 คน ยังผลให้รัฐได้รับเงินตราต่างประเทศ
เป็นจำนวนมาก ในขณะที่รัฐบาลกำลังประสบปัญหาที่จะต้องชำระหนี้ต่างประเทศ จึงต้องเพิ่ม
กำลังคนให้มากขึ้น เพื่อรองรับภาระงานที่ขยายตัวมากขึ้น

สภาวะการว่างงานที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการว่างงานที่ต่ำ
กว่าระดับ (การทำงานที่ไม่เต็มตามเวลา ความรู้ความสามารถของผู้ที่จบการศึกษาทั้งในระดับ
อาชีวศึกษา วิทยาลัยครู และอุดมศึกษา) เนื่องจากรัฐบาลได้ขยายการศึกษาในระดับอาชีว
ศึกษา วิทยาลัยครูและอุดมศึกษาอย่างมากใน 2 ช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ผ่านมา มีจำนวนมากเกิน
กว่าที่ระบบ เศรษฐกิจจะรองรับได้ ในขณะที่ภาครัฐบาลกำลังควบคุมการจ้างงานที่ค่อนข้างเข้ม
งวด ทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของกำลังคนในด้านการศึกษา ได้ลดลงจากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่
แล้วประมาณร้อยละ 10 ต่อปี ในระดับประถมศึกษาก็เช่นกัน จำนวนอัตรากำลังในปี 2527

ได้ลดลงจากปี 2526 ถึง 689 คน มีการยุบเลิกโรงเรียนบางแห่ง ทั้งนี้ เป็นผลของนโยบาย การลดอัตราการศึกษาของประชากรใน 2 ช่วงแผนที่ผ่านมา

การกำหนดนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาชนบทในเขตล้าหลัง มีผลทำให้ 3 หน่วยงานใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบทคือ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน และ กรมการพัฒนาชุมชน รวมกันมีมากกว่า 2 หน่วยงานใหญ่ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมทางสังคม คือกรมการปกครองและกรมราชทัณฑ์ถึง 3,863 คน ซึ่งตรงข้ามกับแผนพัฒนา ฉบับที่แล้ว หน่วยงานพัฒนาชนบทที่รัฐบาลให้ความสำคัญในการขยายกำลังอัตรากำลังมากที่สุดคือ กรมชลประทาน มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 20.91 ต่อปี และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่ง เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณสุขมูลฐานมีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ 18.90 ต่อปี สะท้อนให้เห็นถึงนโยบาย เสริมสร้างคุณภาพประชากรและการเพิ่มผลผลิต

ในด้านความมั่นคง เนื่องจากรัฐบาลประสบกับภาวะหนี้ต่างประเทศเป็นอันมาก จึง ได้กำหนดนโยบายพัฒนากำลังป้องกันประเทศบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง และเสริมสร้างกองทัพ โดยวิธงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น อาจเป็นสาเหตุที่ทำให้กำลังทหารในช่วงนี้เพิ่มขึ้นในอัตราที่มากกว่าแผนพัฒนา ฉบับที่แล้วเล็กน้อย แม้ว่ารัฐบาลจะประกาศว่าประสบความสำเร็จในการปราบปรามคอมมิวนิสต์ภายในต้นนโยบาย 66/2523 แต่กำลังทหารก็ไม่ลดน้อยลง การกำหนดนโยบาย อันอื่นนี้จะฉีกกำลังการป้องกันประเทศ ทั้งกำลังทหาร กำลังกึ่งทหาร และกำลังราษฎรอาสา ในรูปแบบต่างๆ เข้าด้วยกัน อาจมีส่วนสำคัญต่อการจัดระบบกองทัพที่มีกำลังทหารเหมาะสมกับฐานะทาง เศรษฐกิจของประเทศและการเปลี่ยนแปลง เทคโนโลยีทางด้านอาวุธยุทธโธปกรณ์

ส่วนของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลได้ปรับปรุงโครงสร้าง การจัดระบบการบริหารและ แยกประเภทของรัฐวิสาหกิจภายใต้แนวความคิดใหม่ทำให้จำนวนของรัฐวิสาหกิจลดลง และอัตราการเพิ่มกำลังคนที่ค่อนข้างต่ำคือ เฉลี่ยแล้วเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.33 ต่อปี

เมื่อมองถึงภาพรวมของการจ้างงานในภาคบริหารรัฐกิจ ที่พลเอกเปรมเป็นนายกรัฐมนตรีนั้น มาตรการสำคัญ 2 ประการที่นำมาใช้ยับยั้งเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเงินและการคลัง ของรัฐบาล คือ การลดการเพิ่มจำนวนข้าราชการและหลักพิจารณาจบประมาณฐานศูนย์ ได้ เริ่มปรากฏผลในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 กล่าวคือ อัตราากำลังของข้าราชการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 2.99 ในการนี้ถ้าหากจะพิจารณาถึงจำนวนคนที่มีการจ้างจริงในภาครัฐบาลแล้ว รัฐบาลยังได้ใช้มาตรการทางงบประมาณลดการเพิ่มขึ้นของข้าราชการอีกทางหนึ่ง ทำให้ กำลังคนที่มีจ้างจริงในภาครัฐบาลมีน้อยกว่ากรอบอัตรากำลังในจำนวนที่ค่อนข้างมาก ในลักษณะ

เช่นนี้ ได้เริ่มปรากฏตั้งแต่ปี 2520

2.3.7 ผลกระทบต่อการจ้างงานของภาครัฐบาลในสาขาการไฟฟ้าและการประปา

ไฟฟ้าเป็นสาธารณูปโภค ที่ตอบสนองนโยบายการพัฒนาภายใต้แนวความคิดที่สร้างทันสมัยโดยตรง นโยบายของการสร้างโครงสร้างพื้นฐานของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และที่ 2 นั้น รัฐบาลได้ทุ่มการลงทุนในสาขาการไฟฟ้าเป็นอันดับ 1 ยังผลให้การจ้างงานในสาขาไฟฟ้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 สูงถึง 9,753 คน มีอัตราการเพิ่มโดยเฉลี่ยถึงร้อยละ 24.22 ต่อปี และเนื่องจากไฟฟ้าเป็นปัจจัยสำคัญของการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมและการบริการ รัฐบาลได้ลงทุนให้กับการสร้างโครงการเพื่อเพิ่มการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังน้ำ และพลังความร้อนเป็นจำนวนมากในทุกแผน ทำให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยที่ค่อนข้างสูงทุกแผน ในปี 2527 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีกำลังคนทั้งหมด 34,384 คน เมื่อผลิตไฟฟ้าได้มากขึ้นหน่วยงานไฟฟ้าบริการคือ การไฟฟ้านครหลวงและการไฟฟ้าภูมิภาคก็ต้องขยายตัวมากขึ้น และเนื่องจากช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ภาคบริการได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึงร้อยละ 20 ซึ่งมีทั้งกิจการโรงแรม ร้านอาหาร โรงภาพยนตร์ และอื่นๆ เป็นอันมาก ทำให้การไฟฟ้านครหลวงมีอัตราากำลังคนเพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และที่ 5

ในสาขาการประปา เป็นสาธารณูปโภคที่มีความสำคัญต่อภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และที่ 2 เป็นช่วงที่มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ขยายอย่างรวดเร็ว กรุงเทพฯ ในฐานะเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางด้านการเมือง และเศรษฐกิจ เมื่อกิจการต่างๆ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับการเมืองการปกครองในช่วงนี้ อยู่ภายใต้ระบบเผด็จการรัฐบาลได้ให้พวกพ้องของตนเองเข้ามาบริหาร และควบคุมกิจการเหล่านี้ ทำให้การประปาทั้งนครหลวงและภูมิภาครับคนเข้าทำงานเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กิจการของสาธารณูปโภคในด้านนี้ประสบภาวะการขาดทุนอย่างมาก ดังนั้น ในช่วงแผนพัฒนาฯ ในระยะต่อมา อัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในกิจการของการประปานครหลวง ส่วนกิจการของการประปาภูมิภาคนี้ ปรากฏว่าไม่เคยได้รับบุคคลเข้าทำงานเพิ่มขึ้นเลย นับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากยังมีคนล้นงาน ในทางตรงข้ามกลับลดลงทุกปี

2.3.8 ผลกระทบต่อการจ้างงานในสาขาการค้าส่งและการค้าปลีก

การเปลี่ยนแปลงของวิถีการผลิตคือ ระบบการผลิตแบบทุนนิยมมีผลอย่างสำคัญต่อกิจการในสาขาการค้าส่งและการค้าปลีก ทั้งในด้านขนาดและจำนวนของสถานประกอบการ จำนวนคนทำงาน รวมทั้งแบบแผนการจ้างงาน และสภาพการทำงาน

จากข้อมูลชี้ว่า ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 มีผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมาก จำนวนคนเฉลี่ยต่อสถานประกอบการมีเพียง 3 คนเศษเท่านั้น แสดงว่ากิจการส่วนใหญ่เป็นธุรกิจครอบครัวเล็ก ๆ กล่าวคือในจำนวนสถานประกอบการทั้งหมด 74,226 แห่ง เป็นสถานประกอบการขายย่อยอย่างเดียวยัง 51,859 แห่งในปี 2509 พอถึงปี 2514 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนา ฉบับที่ 2 ตัวเลขเฉลี่ยต่อสถานประกอบการเพิ่มขึ้นถึง 14 คนเศษ สถานประกอบการขายย่อยหรือขายปลีกอย่างเดียวเหลือเพียง 2,696 แห่ง (ในจำนวนสถานประกอบการรวมกันทั้งสิ้น 7,039 แห่ง) การที่ระบบเศรษฐกิจการค้าแบบทุนนิยมพัฒนาขึ้น การค้าย่อยที่มีจำนวนคนทำงาน 2-3 คน ซึ่งเป็นแบบธุรกิจครอบครัวขนาดเล็กจะค่อย ๆ ลดบทบาทความสำคัญลง ขณะที่การขายปลีกขนาดใหญ่ เช่น ห้างสรรพสินค้าต่าง ๆ ในลักษณะมีการรวมศูนย์กระจุกตัวของการลงทุนโดยนักธุรกิจขนาดใหญ่เพียงไม่กี่คน ไม่กี่ตระกูลจะมีบทบาทเพิ่มขึ้น ความเป็นจริงลักษณะนี้จะเห็นได้ชัดเจนขึ้นในระยะ 4-5 ปีมา นี้ ฉะนั้น ในขณะที่ระบบการผลิตการค้าแบบทุนนิยมขยายตัวขึ้น ภายใต้อุดมการณ์ของลัทธิบริโภคนิยมในกระบวนการสะสมทุนของระบบนี้ จะเกิดการเบียดขับทุนย่อยทุนเล็ก ทุนกลางออกไปจากธุรกิจ และแทนที่โดยทุนขนาดใหญ่ ฉะนั้น แบบแผนการจ้างงานของธุรกิจการค้าปลีกและการค้าส่งจะ เปลี่ยนไป จากที่มีคนทำงานแบบ เป็นแรงงานอิสระ ก็จะกลายเป็นกึ่งรับจ้าง และแรงงานรับจ้างในที่สุด สภาพการจ้างงานก็จะเปลี่ยนแปลงตามแบบแผนการจ้างงานดังกล่าว

ปัญหาที่คือ ในกระบวนการเบียดขับทุนย่อย ทุนเล็กนี้ คนส่วนหนึ่งอาจล้มละลายหรือหมดอาชีพไปเลย และปรับตัวไม่ได้ในการเข้าสู่อาชีพใหม่ อาจตกงานและได้รับความลำบากระยะหนึ่ง จนเกิดการปรับตัวทั้งด้านตลาดแรงงาน และบุคคลดังกล่าว อาจสังเกตเห็นได้จากกรณีของห้องแถวจำนวนมากใน เขตกรุง เทพมหานคร แม้ได้สร้างเสร็จแล้วก็ไม่มีผู้ย้าย เข้าอยู่ เป็นห้องแถวร้างจำนวนมาก เพราะการ เปลี่ยนแปลงของระบบการค้าดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งสภาพทางธุรกิจที่ซบเซาด้วย

กรณีของกิจการสาขาการค้าส่งและการค้าปลีก เห็นได้ชัดว่ารัฐไม่มโนบายในการส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็ก และขนาดกลางในสาขานี้ ทั้งที่จะมีผลต่อการจ้างงานอย่างสำคัญ

นอกจากไม่ส่งเสริมแล้วยังดำเนินการในลักษณะที่บั่นทอนกำลังใจทางการค้า โดยเฉพาะกรณีการประเมินภาษีอย่างเกินจริง และมีบรรดาภาษีอย่างหนักจากผู้ค้ารายย่อยและขนาดกลางจนมีข่าวอยู่เป็นประจำ อันสืบเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการคลังของรัฐ ที่ต้องเก็บภาษีให้ได้ตามเป้า เพื่อมาชดเชยกับงบประมาณขาดดุลเป็นจำนวนมาก หากนโยบายของรัฐยังคงดำเนินไปในสาระหลักเช่นที่เป็นมา ก็คงจะกระทบทางลบต่อการจ้างงานในสาขานี้ในระยะต่อไป

2.3.9 ผลกระทบต่อการจ้างงานในสาขาคมนาคมและขนส่ง

การจ้างงานในสาขาคมนาคม และขนส่งขึ้นอยู่กับ การเปลี่ยนแปลงด้านการลงทุนในสาขาคมนาคมและขนส่ง การเปลี่ยนแปลงด้านยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่ดี โครงสร้างทางการเมือง และนโยบายของรัฐด้านต่างๆ ทั้งทางการเมืองระหว่างประเทศและการเมืองในประเทศที่ดี ตลอดจนพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เหล่านี้ต่างเป็นสาเหตุแห่งความเปลี่ยนแปลงด้านการลงทุนในสาขาคมนาคม และขนส่งของไทยทั้งสิ้น ซึ่งมีผลต่อการจ้างงานในสาขาดังกล่าวอีกต่อหนึ่ง

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาคมนาคมและขนส่งคือ เงื่อนไขสำคัญเบื้องต้นของการพัฒนาอุตสาหกรรม การขยายโครงข่ายของระบบตลาดแบบสมัยใหม่ ตลอดจนการเพิ่มศักยภาพในกระบวนการสะสมทุนในระบบ เศรษฐกิจแบบทุนนิยม นโยบายของรัฐในช่วงรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ต่อกับรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ คือเนื่องถึงรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้นำเอาระบบเศรษฐกิจ-สังคม-การเมืองไทย ไปผูกพันกับประเทศอิมพerialอำนาจทางเศรษฐกิจและระบบทุนนิยมโลกอย่างเต็มที่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ได้รับการชี้แนะจากธนาคารโลกมาตั้งแต่เริ่มมีแผนพัฒนา ฉบับแรก ต่างมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อนโยบาย และแผนพัฒนาของชาติทั้งระดับรวมและระดับย่อย ในกำรนั้นนโยบายการทุนด้านคมนาคมและขนส่งของรัฐก็ทวีรุนแรงขึ้นอย่างขนานใหญ่ โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 และ 2 ธนาคารโลกก็มีนโยบายหลักที่แน่ชัดที่จะให้รัฐบาลไทยกู้เงินมา เพื่อการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นด้านการพลังงาน การไฟฟ้า การประปา การโทรศัพท การสื่อสาร การรถไฟ ถนนหนทาง การทำเรือ การทำอากาศยาน ฯลฯ นโยบายของธนาคารโลกด้านการให้กู้เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในโลกที่สามนี้ มีเจตนา-รรมณ์ในการสร้าง "บรรยากาศการลงทุน" ที่ดีให้กับธุรกิจเอกชนถ้า "บรรยากาศ" นี้ไม่เกิดขึ้นเต็มที่ ก็จะไม่เป็นการจูงใจเพียงพอต่อบริษัทข้ามชาติและธุรกิจเอกชนต่างๆ ที่จะตัดสินใจลงทุนในโลกที่สาม รวมทั้งประเทศไทย

การขยายตัวในการลงทุนสาขาคมนาคมและขนส่งนี้ จึงมีสาเหตุประการหนึ่งมาจากการขยายตัวในกิจกรรมทางธุรกิจและการตลาดสมัยใหม่ หรือความเติบโตของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม เพราะประสิทธิภาพทางการผลิตและการตลาดขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพทางการคมนาคมขนส่ง ความรวดเร็วฉับไวในการขนถ่ายสินค้า เพื่อออกสู่ตลาดและในต้นทุนที่ต่ำ ก็เป็นการเพิ่มโอกาสการแข่งขัน เพื่อยอดขายและกำไร จนนำไปสู่สภาวะการสะสมทุนของธุรกิจ เอกชนอย่างค่อเนื่อง และส่งผลให้เพิ่มอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ

มีคนนับถือเข้าสู่ที่ใด ที่นั่นต้องมีวัดกุฏิหรือสินค้าที่ต้องถูกกล่าวถึงสู่ตลาดในเมืองสู่ตลาดในกรุงเทพมหานคร และสู่ "ตลาดโลก" การคมนาคมและการขนส่งก็คือสิ่งที่เชื่อมระบบตลาดจากท้องถิ่นถึงระบบเศรษฐกิจโลก กรณีของไทยเห็นได้ชัด เพราะเป็นประเทศที่อุดมไปด้วยผลผลิตเกษตร สินค้าขึ้นปรุม ทรัพยากรธรรมชาติ เหมืองแร่ และวัดกุฏิต่างๆ ฯลฯ การปฏิวัติศาสตร์คอนหลังเปิดประเทศโดยสนธิสัญญาเบาริ่ง การกู้เงินจากต่างประเทศในช่วงนั้นก็มุ่งเพื่อสร้างทางรถไฟ เป็นส่วนใหญ่ และตัดผ่านแหล่งที่มีผลผลิตข้าวสูง เพื่อลำเลียงข้าวสู่ตลาดโลก ในช่วงระยะมีแผนพัฒนา ก็เช่นกัน ประเทศไทยต้องมีหนี้ต่างประเทศเป็นจำนวนมาก จากการที่ภาครัฐบาล โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจต่างๆ กู้เงินมาเพื่อการลงทุนด้านคมนาคมและขนส่ง รัฐวิสาหกิจหลายแห่งในสาขานี้ต่างคอกอยู่ในสภาพที่ต้องพึ่งพาเงินกู้ต่างประเทศ จึงถึงกับต้องคอกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าหนี้ เงินกู้ด้านนโยบายการกำหนดอัตราค่าบริการ ซึ่งมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตและต่อประชาชนทั่วไป เช่นกรณีของการรถไฟแห่งประเทศไทย และองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น ฉะนั้น พัฒนาการของระบบคมนาคมและขนส่งในไทยได้เกิดขึ้นควบคู่กับการเพิ่มระดับการก่อหนี้ต่างประเทศในสาขาการผลิตดังกล่าวในระดับสูงขึ้นเรื่อยๆ

ยิ่งระบบเศรษฐกิจการตลาดสมัยใหม่ก้าวหน้า พัฒนาและขยายตัวเพิ่มขึ้นเท่าใด ความจำเป็นต้องมีระบบคมนาคมและขนส่งที่ก้าวหน้าก็ยิ่งมีความจำเป็นเพิ่มขึ้นเท่านั้น กรณีการเพิ่มการสร้างทางสายด่วนหลายแห่งในกรุงเทพมหานคร ในช่วง 5-6 ปีที่ผ่านมา และมีโครงการที่จะสร้างเพิ่มเติมในอนาคตก็ดี การขยายการสร้างท่าอากาศยานให้กว้างขวางก็ดี การปรับปรุงท่าเรือน้ำลึกที่ตามตะตุดตามโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกก็ดี ต่างก็เป็นเรื่องชี้ได้ชัดเจนดี

สิ่งที่จะปฏิเสธไม่ได้อีกประการหนึ่งก็คือ การลงทุนด้านคมนาคมและขนส่งนี้ยังรับใช้วัตถุประสงค์ทางการเมืองและการทหารอีกด้วย นโยบายทางการเมืองและการทหารในระยะมีแผนพัฒนา ได้รับอิทธิพลของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา รวมทั้ง "ระบบการทหาร" ของไทยเอง เห็นได้ชัดจากกรณีช่วงระยะสงครามเวียดนาม และช่วงที่รัฐบาลมีนโยบายปราบปรามฝ่ายที่มีความคิดตรงข้ามกับรัฐบาลในเขตป่าเขาในชนบท ได้มีการตัดถนนหนทาง เป็นจำนวนมากทั้งเข้าชนบท

ห่างไกลและการเชื่อม เมืองต่างๆ ทั่วทั้งประเทศ นี่คือการพยายามที่จะรักษาสิ่งที่รัฐบาลเรียกว่า "ความมั่นคงแห่งชาติ" เอาไว้อีกหนึ่งหนึ่งก็คือ การให้เกิดเสถียรภาพในตัวระบบปัจจุบันนั้นคือการรักษาการคงอยู่และการเติบโตของ "ระบบ เศรษฐกิจทุนนิยม" อันเป็นผลประโยชน์ของบริษัทข้ามชาติ ธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่รวมทั้งชนชั้นผู้ปกครองเอาไว้ และสร้างเงื่อนไขการเติบโตของระบบเศรษฐกิจเพื่อเป็น "ทุนนิยม" ให้เต็มที่ และก้าวต่อไปในขั้นตอนการพัฒนาของระบบทุนนิยมในระดับที่สูงขึ้นตัวอย่างที่เห็นได้ เช่น การสร้างสนามบินใหญ่ ในช่วงสงครามเวียดนามที่อุตะ เภา หรือที่อุดร การสร้างถนนสายมิตรภาพที่ได้รับการสนับสนุนโดยความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกาส่วนหนึ่ง การสร้างทางสายยุทธศาสตร์อื่นๆ ตลอดจนถนน เล็ก เล็กน้อยที่แผ่ขยายเป็นโครงข่ายเข้าสู่หมู่บ้านทั่วประเทศ โดยเฉพาะ เขตเคลื่อนไหวของฝ่ายที่มีความคิดตรงข้ามกับรัฐบาล เป็นต้น

การเปลี่ยนแปลงในกิจการด้านคมนาคมและขนส่ง มีผลกระทบต่อการทำงานของงานในสาขาดังกล่าว ทั้งในด้านจำนวนการจ้างงาน ด้านแบบแผนการจ้างงาน และด้านสภาพการทำงาน

ในช่วงระยะแผนพัฒนา การผลิตของสาขาคมนาคมและขนส่งมีส่วนของผลิตภัณฑ์รวมภายในค่อนข้างคงตัว กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 6 เศษ ถึงร้อยละ 7 ร้อยละ 6.8, 6.3, 6.2, 6.5 และ 7.0 ในปี 2505, 2509, 2514, 2519, 2524 และ 2528 ตามลำดับซึ่งจะเห็นได้จากตารางที่ 47 การผลิตในสาขาดังกล่าวมีอัตราการเติบโตที่แท้จริงเฉลี่ยร้อยละ 7.2, 5.9, 8.2, 8.1 และ 7.3 ในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 1, 2, 3, 4 และ 5 ตามลำดับ ซึ่งจะได้จากตารางที่ 48 (และมีอัตราการเติบโตในราคาปัจจุบันเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ในทุกแผน) นับว่ามีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยต่อบีค่อนข้างสูง

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 47 การผลิตของภาคคมนาคมและขนส่งและการค้าส่งและการค้าปลีก คิด เป็นร้อยละ
 ผลิตภัณ์ที่รวมภายในประเทศ (GDP)

(ร้อยละ)

	2505	2509	2514	2519	2524	2528	2505-22
การคมนาคมและขนส่ง	6.8	6.3	6.2	6.5	6.5	7.0	6.4
การค้าส่งและการค้าปลีก	17.2	16.8	18.2	17.6	16.5	15.7	18.2

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 48 อัตราการเติบโตที่แท้จริงของการผลิตภาคคมนาคมและขนส่งและภาคการค้าส่ง
 และการค้าปลีก

(ร้อยละ)

	แผน 1 (2505-09)	แผน 2 (2510-14)	แผน 3 (2515-19)	แผน 4 (2520-24)	แผน 5* (2525-29)
คมนาคมและขนส่ง	7.2	5.9	8.2	8.1	7.3
การค้าส่งและการค้าปลีก	7.3	10.1	4.8	5.6	4.3

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
 ธนาคารแห่งประเทศไทย

* ตัวเลขเฉลี่ยของปี 2525-2527

ในขณะที่จำนวนพนักงาน และลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจประเภทกิจการโทรคมนาคม และ
 ขนส่งมีอัตราเพิ่มขึ้นค่อนข้างต่ำกว่า และไม่แน่นอนขึ้นๆ ลงๆ คือเฉลี่ยร้อยละ 3.16, - 1.77,
 13.9 และ 4.29 ต่อปีในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2, 3, 4, และ 5 ตามลำดับ

ในตอนปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จำนวนพนักงานและลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจประเภท
 คมนาคมและขนส่งมีรวมกันเกือบ 1 แสนคน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ปีมากกว่า 1 แสนคน

ในปี 2526 เมื่อพิจารณาความสำคัญในเชิงจำนวนการจ้างงาน ปรากฏว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย มีจำนวนการจ้างคิด เป็นสัดส่วนของจำนวนการจ้างงานของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว เกือบ 1 ใน 3 (จำนวน 38,586 คน) รองลงไปคือ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ร้อยละ 18.3 (จำนวน 22,025 คน) การสื่อสารแห่งประเทศไทย ร้อยละ 16.0 (จำนวน 19,226 คน) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ร้อยละ 11.0 (จำนวน 13,253 คน) การท่าเรือแห่งประเทศไทย ร้อยละ 5.0 (จำนวน 5,969) และองค์การการรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ร้อยละ 3.4 (จำนวน 4,052) ทั้ง 6 แห่งนี้ มีการจ้างงานรวมกันคิดเป็นร้อยละ 85.7 ของจำนวนการจ้างงานในรัฐวิสาหกิจสาขาดังกล่าวทั้งสิ้นในปี 2526 (ดูตารางที่ จ.2.1-2.6)

เมื่อพิจารณาภาพรวมในระยะมีแผนพัฒนาฯ จะเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงของจำนวนการจ้างงานในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นสองระยะ คือช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 และ 3 จำนวนการจ้างงานมีประมาณ 5-6 หมื่นคน และในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 และ 5 ประมาณ 9-หมื่นถึง 1 แสนคน ตัวเลขนี้ก็แสดงถึงผลของการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจและการตลาดสมัยใหม่ของประเทศที่มีต่อการเพิ่มขึ้นของการลงทุนสาขาคมนาคมและขนส่ง จนมีผลต่อการเพิ่มจำนวนการจ้างงาน และการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจ้างงานที่เป็นลูกจ้างและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ส่วนในด้านสภาพการทำงานของหลายรัฐวิสาหกิจ ก็อาจยังมีระดับที่ยังไม่ดี เป็นที่พอใจของลูกจ้างและพนักงาน พิจารณาได้จากการเคลื่อนไหวเรียกร้องและการนัดหยุดงานของรัฐวิสาหกิจในสาขาคมนาคมและขนส่งหลายแห่งในระยะที่ผ่านมา

น่าสังเกตว่าในระยะ 4-5 ปีมานี้ กิจกรรมในสาขาการคมนาคมและขนส่งที่ดำเนินการโดยเอกชนมีบทบาทเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกรุงเทพมหานครรวมทั้งในเมืองใหญ่ๆ ต่างจังหวัด นับแต่มีรถสองแถวของเอกชน รถบรรทุกรับจ้างของเอกชนจอดรอการให้บริการตามข้างถนน รถมือเดอร์ไซค์รับจ้างตามตรอกซอย สามล้อถีบรับจ้าง คนงานอิสระที่รอรับจ้างแบบขนสินค้าตามท่าเรือคลองเตย ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้นับวันจะเพิ่มขึ้นและแบบแผนการจ้างงานก็เปลี่ยนแปลงไป สืบเนื่องจากระบบการผลิตและการตลาดขยายตัวออกไป รวมทั้งสาเหตุจากความล้มเหลวของนโยบายอุตสาหกรรมด้านการสร้างงาน ตลอดจนความล้มเหลวของนโยบายการพัฒนาชนบทที่ทำให้แรงงานอพยพ (ที่ล้มละลายหรือเริ่มเข้าสู่กระบวนการล้มละลาย) เกิดทะลักล้นเคลื่อนย้ายเข้าหางานทำในเขตเมือง เป็นที่คาดได้ว่าสภาพการทำงานของคนทำงานในกิจการดังกล่าว คงไม่อยู่สภาพที่เพียงพอทั้งในด้านค่าจ้างและสวัสดิการ เพราะไม่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายแรงงานอย่างทั่วถึง

บทที่ 3

วิเคราะห์ปัญหาการว่างงาน

ในรายงานการวิจัยเรื่องนี้ ตัวเลขจำนวนมากอ้างอิงจากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ปัญหาการว่างงาน จึงจำเป็นต้องอิงค่านิยามการว่างงาน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

การว่างงานโดยเปิดเผย (Open unemployment)

ตามค่านิยามของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ผู้ว่างงานโดยเปิดเผย หมายถึง

" ผู้ไม่มีงานทำ" ได้แก่ บุคคลที่มีอายุ 11 ปีขึ้นไป ซึ่งในสัปดาห์แห่งการสำรวจ ไม่ได้ทำงานใด ๆ ทั้งสิ้น แต่มีความประสงค์จะทำงานและสามารถทำงานได้ ซึ่งหมายถึงบุคคลต่อไปนี้

- 1) ผู้ซึ่งในระหว่างสัปดาห์แห่งการสำรวจไม่ได้ทำงานใด ๆ ทั้งสิ้น แต่ออกหางานทำโดยไปติดต่อสถานธุรกิจต่างๆ หรือได้ส่งใบสมัครขอทำงานทางไปรษณีย์ หรือ
- 2) ผู้ซึ่งไม่ได้ทำงานใด ๆ ทั้งสิ้นในระหว่างสัปดาห์แห่งการสำรวจ และไม่ได้หางานทำเนื่องจากเจ็บป่วย ถ้าหากไม่เจ็บป่วยก็จะหางานทำ
- 3) ผู้ซึ่งไม่ได้ทำงานใด ๆ ทั้งสิ้นในระหว่างสัปดาห์แห่งการสำรวจ และไม่ได้หางานทำเนื่องจากคิดว่าหางานทำไม่ได้
- 4) ผู้ซึ่งไม่ได้ทำงานใด ๆ ในระหว่างสัปดาห์แห่งการสำรวจ และไม่ได้หางานทำเพราะรอฤดูกาลเกษตร หรือทำงานบ้าน แต่เป็นผู้พร้อมที่จะทำงาน (หมายความว่า แม้จะรอฤดูกาลเกษตรหรือทำงานบ้าน แต่ถ้ามีงานอื่นให้ทำ แรงงานเหล่านี้ก็จะไม่รอฤดูกาลเกษตร และจะไม่ทำงานบ้าน)

อย่างไรก็ตาม ตามค่านิยามนี้ ข้อที่ 4 เป็นข้อที่เพิ่มจะเพิ่มขึ้นมาเมื่อปี 2525 ก่อนหน้านั้นมีเพียง 1-3 หมายความว่า กรณีผู้รอฤดูกาลเกษตร ก่อนปี 2525 ถูกจัดเป็นประเภทผู้ว่างงานตามฤดูกาลทั้งหมด ส่วนผู้ทำงานบ้านก็ถูกจัดเป็นผู้อยู่นอกกำลังแรงงานทั้งหมด

การเพิ่มค่าจำกัดความข้อ 4 เข้าไป มีผลให้จำนวนผู้ว่างงานโดยเปิดเผย ในปี 2525 ตามค่านียำนี สูงขึ้นมาก เพราะได้รวมเอาผู้รอฤดูกาลเกษตรจำนวนหนึ่ง และผู้ที่ทำงานชานจำนวนหนึ่ง เป็นผู้ว่างงานโดยเปิดเผยด้วย ตัวอย่างเช่น ในปี 2524 การสำรวจในรอบที่ 2 มีผู้ว่างงานเปิดเผย (ตามค่านียามข้อ 1-3) จำนวน 213,300 คน แต่ในการสำรวจรอบที่ 2 ของปี 2525 จำนวนผู้ว่างงานโดยเปิดเผยกระโดดขึ้นมาเป็น 917,500 คน เพิ่มขึ้นอีกประมาณ 3 เท่าตัว เป็นต้น

การทำงานต่ำกว่าระดับ หรือ การจ้างงานไม่เพียงพอ (Underemployment or inadequate employment)

ตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา สำนักงานสถิติแห่งชาติได้จำแนกผู้มีงานทำไม่เต็มที่ หรือทำงานต่ำกว่าระดับ (หรือทำงานไม่พอเพียง) ออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) ประเภทที่ชั่วโมงทำงานต่ำกว่าระดับมาตรฐาน ได้แก่ ผู้ที่ช่วยธุรกิจในครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง สัปดาห์ละ 1-12 ชั่วโมง และยังคงต้องการทำงานเพิ่ม กับผู้ที่มีชั่วโมงทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง และต้องการทำงานเพิ่ม
- 2) ผู้ที่ทำงานได้รับรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ซึ่งเกณฑ์ของรายได้นี้แตกต่างกันไปตามลักษณะของท้องถิ่นและภูมิภาค
- 3) ผู้ที่ทำงานไม่ตรงกับความรู้ความสามารถและการศึกษาของตน

ในกรณีที่บุคคลบางคน มีลักษณะการทำงานไม่พอเพียงตั้งแต่ 2 ลักษณะขึ้นไป สำนักงานสถิติแห่งชาติก็ได้จัดจำแนกไว้ดังนี้

- 1) ถ้าผู้ใดมีชั่วโมงการทำงานต่ำกว่ามาตรฐาน มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน ทั้งยังทำงานไม่ตรงกับความรู้ความสามารถและการศึกษาของตน ให้ถือว่าคนผู้นั้นมีการทำงานไม่พอ เพียงในลักษณะมีชั่วโมงการทำงานต่ำกว่ากำหนด
- 2) ถ้าผู้ใดมีรายได้ต่ำกว่ากำหนด ทำงานไม่ตรงตามความรู้ความสามารถและการศึกษาของตน ให้ถือว่าผู้นั้นทำงานไม่พอ เพียงในลักษณะมีรายได้ต่ำกว่ากำหนด

การว่างงานตามฤดูกาล (seasonal unemployment)

หมายถึง บุคคลผู้ไม่มีงานทำในช่วงที่รอฤดูกาลผลิต หรือหมายถึง ผู้รอฤดูกาลผลิต เช่น ถ้าเป็นการทำนา ก็เป็นช่วงหน้าแล้ง (ก.พ.-พ.ค.) ที่สิ้นฤดูกาลเก็บเกี่ยว กำลังรอฤดูฝนเพื่อการไถหว่าน ช่วงนี้แรงงานชนบทมักจะอยู่กับบ้านเฉย ๆ ไม่มีงานทำ ถ้าเป็นการผลิตภาคอุตสาหกรรม บางฤดูกาลโรงงานลดการผลิต มีการปลดคนงานออก เช่น ในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ช่วงตั้งแต่เมษายน - กันยายน บางเดือนอาจมีงานน้อย ช่วงนี้จึงมักจะมีการปลดคนงานออก เป็นต้น

ในการวิเคราะห์ปัญหาการว่างงานนี้ จะพิจารณาการว่างงานในสามประเภทดังกล่าว คือ การว่างงานโดยเปิดเผย การว่างงานตามฤดูกาล และการทำงานไม่เพียงพอ โดยในลํานี้จะพิจารณาเฉพาะการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมเท่านั้น

3.1 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง ที่นำไปสู่ปัญหาการว่างงานและการทำงานไม่พอเพียง (วิเคราะห์ภาพรวม)

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการเมือง ตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางแบบแผนการผลิต และแบบแผนการจ้างงานตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ยิ่งกว่านั้นยังได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแบบแผนของการถือครองปัจจัยการผลิต และการกระจายรายได้ในสังคม

ในด้านการถือครองปัจจัยการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมนั้น ได้เกิดการกระจุกตัวของทุน และการรวมศูนย์ของทุน (Concentration and Centralization of Capital) ในด้านการกระจายรายได้ เกิดช่องว่างทางรายได้มากมายระหว่างเมืองกับชนบทและระหว่างบุคคลในอาชีพที่ต่างกัน

การกระจุกตัวของทุนที่กล่าวถึงนี้ หมายถึง การที่นายทุนปัจเจกชนเพิ่มขนาดของทุนภายใต้การควบคุมของตนให้ใหญ่ขึ้นเรื่อย ๆ โดยการนำทุนที่ได้เพิ่มขึ้นแล้วนั้น ไปทำการผลิตซ้ำเพิ่มการผลิต เพิ่มขนาดของกำไร นำกำไรมาเพิ่มขนาดของทุนต่อไปอีก จนทุนและการผลิตแผ่ขยายออกไปเรื่อย ๆ ¹

ส่วนการรวมศูนย์ของทุน หมายถึง การที่ทุนแต่ละหน่วยที่จัดกระจายอยู่ในมือของ

บ้างเจกชนหลาย ๆ กลุ่ม ได้สร้างระบบการรวมทุนกัน หรือประสานทุนแต่ละหน่วย เข้าด้วยกัน² ด้วยรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น เป็นสมาคมการค้า เป็นคาร์เทล (Cartel) เป็นซินดิเคต (Syndicste) เป็นต้น การประสานทุนทำให้ไม่แข่งขันกันเองมากเกินไป ทำให้มีการใช้ทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการรวมพลังของทุนไปสร้างกำไรร่วมกัน

การกระจุกตัวของทุนและการรวมศูนย์ของทุน มีผลให้เกิดอำนาจผูกขาดขึ้นมาในระบบการผลิตและการค้า ผู้มีอำนาจผูกขาดสามารถที่จะควบคุม หรือกดดันให้กลไกตลาดผันแปรไปตามทิศทางที่ตนปรารถนาได้ แม้จะไม่ทั้งหมด แต่ก็ได้หลายส่วนหรือบางส่วน

ในทางรูปธรรมในระบบเศรษฐกิจไทย หลังจากปี 2503 เป็นต้นมา รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมการลงทุน เร่งรัดการผลิตและการค้าภาคเกษตรกรรม ทุนจากต่างประเทศ ได้หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการผลิตที่สำคัญ ๆ ของประเทศหลายประเภท ตกอยู่ภายใต้อำนาจของบริษัทต่างประเทศ และบริษัทที่ร่วมทุนกับต่างประเทศ กล่าวคือ

1) ในกิจการค้าน้ำมัน บริษัทที่ทำการผลิตและทำการค้า คือ บริษัทเชลล์แห่งประเทศไทย, บริษัทเอสโซ่สแตบคาร์ด, บริษัทคาลเทกซ์ และบริษัทซัมมิทอินดัสเตรียล ทั้ง 4 บริษัทนี้ คุมการผลิตการค้าน้ำมันมาตั้งแต่ช่วงก่อน ปี 2503 จนกระทั่งปี 2521 รัฐบาลได้มีการออกพระราชบัญญัติปิโตรเลียม กำหนดให้มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจของรัฐ เข้ามาทำหน้าที่ผลิตและค้าปิโตรเลียม ปี 2522 จึงได้เกิด "การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย" ขึ้นมา ทำการผลิตและทำการค้าต่างคลุกกับกลุ่ม 4 บริษัท ดังกล่าว

2) อุตสาหกรรมตีบุก ด้วยลักษณะการส่งเสริมการลงทุนและนโยบายของรัฐบาลในการผลิตการค้าตีบุก มีผลทำให้บริษัท THAISARCO ผู้ขาดการตกลงแร่ตีบุก และผู้ขาดการส่งตีบุก ออกมาตั้งแต่ปี 2508 ตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 2

3) อุตสาหกรรมกระจกแผ่นเรียบ (sheet glass) ที่ใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้าง ได้รับการส่งเสริมการลงทุน และได้รับการคุ้มกัน จำกัดการเพิ่มจำนวนผู้ผลิต จึงมีลักษณะเป็นผู้ผลิตเพียงรายเดียว คือ บริษัท กระจกอาซาฮี (ไทย-ญี่ปุ่น)

4) อุตสาหกรรมผงซักฟอก มีผู้ผลิต 3 รายที่ครองตลาดประมาณร้อยละ 90 คือ บริษัทลีเวอร์บราเธอร์ (เนเธอร์แลนด์) คอลเกตปาล์มโบลีฟ (อเมริกัน) 2 บริษัทนี้ครองตลาดประมาณร้อยละ 75 อีกบริษัทหนึ่งคือ บริษัทไลออนแพทแอนด์ออย (ไทย-ญี่ปุ่น)³

5) อุตสาหกรรมผลิตยางรถยนต์ มีผู้ผลิตเพียง 3 ราย คือ บริษัทสยามไทร์ (ยางไฟร์สโตน-ไทย-อเมริกัน) , บริษัทยางบริดสโตน (ไทย-ญี่ปุ่น) และบริษัทก๊อดเยียร์ (ไทย-อังกฤษ)

6) อุตสาหกรรมนมข้นหวาน มีเพียง 4 บริษัท คือ บริษัทอุตสาหกรรมนมไทย (ไทย-ออสเตรเลีย) , บริษัทอุตสาหกรรมนมพระนคร (ไทย-เนเธอร์แลนด์) บริษัทยูไนเต็ควิลด์ (ไทย-อเมริกัน-สวีท) , บริษัทอุตสาหกรรมนมอัสสัม (ไทย-เนเธอร์แลนด์)

ยังมีตัวอย่างการกระจุกตัวของทุนต่างประเทศอีกหลาย ๆ กรณีที่เกิดขึ้นในการผลิตอุตสาหกรรม ซึ่งอาจจะดูได้จากงานของเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม และ เศรษฐสยาม *

นอกจากการกระจุกตัวของทุนต่างชาติแล้ว ยังมีการกระจุกตัวของทุนในประเทศ เช่น

1) กรณีอุตสาหกรรมปูนซีเมนต์ นโยบายของรัฐจำกัดจำนวนบริษัท แต่ส่งเสริมให้บริษัทเดิมขยายการผลิต จึงทำให้บริษัทปูนซีเมนต์มีลักษณะการกระจุกตัวมาตลอด กล่าวคือ มีผู้ผลิตเพียง 3 บริษัทเท่านั้น ได้แก่ บริษัทปูนซีเมนต์ไทย , บริษัทปูนซีเมนต์นครหลวง และบริษัทชลประทานซีเมนต์ ในสามบริษัทนี้ ปูนซีเมนต์ไทยครองตลาดประมาณร้อยละ 70

2) กิจการธนาคารพาณิชย์ การขยายตัวทางการค้าทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประกอบกับการขยายตัวทางอุตสาหกรรม ทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว รัฐบาลไทยมีนโยบายสร้างความมั่นคงในระบบธนาคาร จึงจำกัดการตั้งธนาคารพาณิชย์เพิ่ม แต่ส่งเสริมให้ธนาคารที่มีอยู่แล้วขยายสาขา จึงมีผลให้ธนาคารบางธนาคารแผ่ขยายครอบครองตลาดการเงิน เกิดการกระจุกตัวทางด้านสินเชื่อกและเงินฝาก

จากการคำนวณการกระจุกตัวทางด้านเงินฝากและสินเชื่อก โดยใช้สูตรอย่างง่ายคือ

$$C.R. = \frac{D_i}{\sum_{i=1}^n D_i}$$

โดยให้ C.R. = อัตราส่วนของการกระจุกตัวของธนาคารพาณิชย์

แต่ละแห่ง

D_i = จำนวนเงินฝาก หรือสินเชื่อของธนาคารใดธนาคารหนึ่ง

$\sum D_i$ = จำนวนเงินฝาก หรือสินเชื่อรวมของทั้งระบบธนาคาร
พาณิชย์ไทย

n = 16 แห่ง (ธนาคารพาณิชย์ไทย)

เมื่อใช้ตัวเลขของธนาคารกรุงเทพฯ ซึ่งรวบรวมจากธนาคารแห่งประเทศไทยอีก
ทอดหนึ่ง ตั้งแต่ปี 2517-2528 ^๑ ก็จะพบลักษณะการกระจุกตัวของธนาคารใหญ่ 5 แห่ง คือ
ธนาคารกรุงเทพ , ธนาคารกรุงไทย , ธนาคารกสิกรไทย , ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคาร
กรุงศรีอยุธยา ตามตัวเลขในตารางที่ 49-51



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 49 ผลการกระจุกตัวด้านการเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ทั้ง 5 แห่งต่อเงินฝากทั้งหมดในระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย 2517-2528

หน่วย : ร้อยละ

ปี	ธนาคาร กรุงเทพ	ธนาคาร กรุงไทย	ธนาคาร กสิกรไทย	ธนาคาร ไทยพาณิชย์	ธนาคาร กรุงศรีอยุธยา	รวม
2517	35.6	17.1	8.7	5.5	6.1	73.0
2518	35.7	16.0	9.4	5.3	6.0	72.4
2519	35.2	16.1	10.2	5.4	5.1	73.0
2520	34.6	15.1	11.1	5.8	6.2	72.8
2521	34.8	15.4	11.8	5.8	6.1	73.9
2522	34.7	14.8	11.9	6.0	5.8	73.2
2523	34.9	13.9	13.1	6.0	5.4	73.3
2524	35.4	13.9	14.0	5.7	5.1	74.1
2525	35.4	14.6	13.2	6.5	4.8	74.5
2526	35.6	14.1	13.0	7.0	4.9	74.6
2527	36.0	12.3	13.3	7.5	4.4	73.3
2528	34.0	11.8	13.6	8.3	4.7	72.4
เฉลี่ย	35.15	14.56	11.93	6.23	5.46	73.37

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของธนาคารกรุงเทพ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 50 ผลการกระจุกตัวด้านเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ทั้ง 5 แห่ง ต่อเงินให้กู้ยืมทั้งหมดในระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย ปี 2517-2528

หน่วย : ร้อยละ

ปี	ธนาคาร กรุงเทพ	ธนาคาร กรุงไทย	ธนาคาร กสิกรไทย	ธนาคาร ไทยพาณิชย์	ธนาคาร กรุงศรีอยุธยา	รวม
2517	43.45	12.96	7.62	5.31	5.48	74.52
2518	44.69	11.47	8.60	5.41	5.30	75.74
2519	42.41	11.94	9.48	5.85	5.72	75.40
2520	41.91	11.78	10.35	5.93	5.66	75.63
2521	42.17	11.78	10.94	5.34	4.37	74.60
2522	41.15	12.38	11.04	5.78	5.28	75.63
2523	39.80	14.10	12.00	5.70	4.30	75.90
2524	40.10	11.20	14.00	5.70	4.40	75.40
2525	40.10	13.00	12.40	6.50	4.40	76.40
2526	39.20	11.70	13.20	7.00	4.60	75.70
2527	37.54	10.76	17.96	7.80	5.54	78.60
2528	35.36	10.91	17.54	8.40	4.76	75.57
เฉลี่ย	40.65	11.99	12.09	6.22	4.90	75.89

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของธนาคารกรุงเทพ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 51 ผลการกระจุกตัวด้านสินทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ทั้ง 5 แห่ง ต่อสินทรัพย์รวมทั้ง
 หกเดือนในระบบธนาคารพาณิชย์ของไทย ปี 2517-2528

หน่วย : ร้อยละ

ปี	ธนาคาร กรุงเทพ	ธนาคาร กรุงไทย	ธนาคาร กสิกรไทย	ธนาคาร ไทยพาณิชย์	ธนาคาร กรุงศรีอยุธยา	รวม
2517	38.5	15.1	8.0	5.0	4.4	71.0
2518	39.3	14.3	8.6	5.2	5.8	73.2
2519	37.1	14.6	9.5	5.5	6.1	73.0
2520	37.9	13.9	10.2	5.8	5.9	72.9
2521	37.6	13.2	10.7	6.2	5.7	73.7
2522	36.6	13.5	10.9	6.0	5.7	72.7
2523	36.8	14.3	12.3	6.1	5.0	74.5
2524	36.8	13.0	13.7	5.7	4.6	73.8
2525	36.8	14.5	12.6	6.1	4.4	74.4
2526	36.7	13.4	12.7	6.8	4.5	74.1
2527	36.0	12.2	13.2	7.1	4.4	72.9
2528	34.0	11.8	13.6	8.3	4.7	72.4
เฉลี่ย	37.05	13.65	11.32	6.15	5.1	73.28

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของธนาคารกรุงเทพ

จากการคำนวณพบว่า ตั้งแต่ปี 2517-2528 ทั้ง 5 ธนาคาร มีเงินฝากรวมกัน เป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 73 ของเงินฝากรวมทั้งหมดของธนาคารพาณิชย์ไทย โดยเฉพาะ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารเดี่ยวมีสัดส่วนเงินฝากเป็นประมาณร้อยละ 35 ของเงินฝากรวม

ทางด้านเงินให้กู้ยืม ปรากฏว่าทั้ง 5 แห่ง มีเงินให้กู้ยืมรวมกันเป็นประมาณร้อยละ 76 ของเงินให้กู้ยืมรวมทั้งระบบ เฉพาะธนาคารกรุงเทพ มีสัดส่วนให้กู้ยืมเป็นประมาณร้อยละ 40.6 ของเงินให้กู้ยืมทั้งระบบ

ถ้าพิจารณาที่สินทรัพย์ พบว่า สินทรัพย์ของธนาคารทั้ง 5 แห่ง ในช่วงปี 2517-2528 มีสัดส่วนเป็นประมาณร้อยละ 73 ของสินทรัพย์รวมของธนาคารทั้งระบบ เฉพาะ

ธนาคารกรุงเทพ มีสินทรัพย์ เป็นร้อยละ 37 ของสินทรัพย์รวมทั้งระบบ

พิจารณาที่จำนวนสาขา ปี 2527 ธนาคารพาณิชย์มีสาขารวมกันทั้งหมด 1,749 สาขา เป็นของ 5 ธนาคารใหญ่จำนวน 1,074 สาขา หรือร้อยละ 61 ของจำนวนสาขาทั้งหมด เฉพาะธนาคารกรุงเทพแห่งเดียวมีสาขา 298 สาขา คิดเป็นร้อยละ 17 ของจำนวนสาขาทั้งหมด

สาขาธนาคารต่างประเทศในประเทศไทยมีทั้งหมด 14 ธนาคาร รัฐบาลอนุญาตให้เปิดที่ทำการได้เพียงธนาคารละ 1 แห่ง หรือมีเพียง 1 สาขา เท่านั้น

ที่พิจารณาการกระจุกตัวของธนาคารค่อนข้างจะละเอียดลงไป ก็เพราะในระบบเศรษฐกิจไทย ธนาคารมีบทบาท และมีอิทธิพลต่อระบบเศรษฐกิจไทยมาก นอกจากจะมีบทบาทในการระดมเงินฝาก ให้สินเชื่อ และโอนเงินระหว่างประเทศแล้ว นายทุนธนาคารยังเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่สุดที่เข้าไปขยายทุนและขยายกิจการในสาขาการผลิตการค้าอื่น ทั้งภาคหัตถอุตสาหกรรม ภาคพาณิชย์กรรม และภาคบริการ ทุนธนาคารเพิ่มการกระจุกตัวของทุน (ดึงทุนและกำไรเข้าสู่มือเจ้าของธนาคาร) โดยการสร้างอาณาจักรธุรกิจ (Conglomerate) เช่น กลุ่มตระกูลโสภณพานิช เจ้าของธนาคารกรุงเทพ มีธุรกิจต่างๆ ประมาณ 80 บริษัท ตระกูลลำชา้ว เจ้าของธนาคารกสิกร มีธุรกิจต่างๆ ในเครือตระกูลประมาณ 61 บริษัท ตระกูลรัตนรักษ์ เจ้าของธนาคารกรุงศรีอยุธยา มีธุรกิจในเครือตระกูลประมาณ 30 บริษัท เป็นต้น ⁶

3) การกระจุกตัวของกลุ่มธุรกิจการส่งออกพืชผลเกษตร เช่น การกระจุกตัวของการส่งออก บริษัทยางไทยบีทียได้กับบริษัทช่วยชวน จำกัด ครอบงอมการส่งออกประมาณร้อยละ 55 ของจำนวนยางส่งออกทั้งหมด ในการส่งออกข้าวออก มีกลุ่มบริษัทประมาณ 10 กลุ่ม ครอบงอมการส่งออกประมาณร้อยละ 54 ของการส่งออกทั้งหมด เป็นต้น ⁷

4) ในลักษณะการรวมศูนย์ทุนนั้น กลุ่มธุรกิจต่างๆ มักจะมีการทำสัญญาตกลงเรื่องราคา (cartel) เช่น กลุ่มผู้ผลิตผงซักฟอก กลุ่มผู้ผลิตปูนซีเมนต์ และกลุ่มผู้ผลิตเครื่องดื่ม กลุ่มผู้ผลิตไม้ขีดไฟ และกลุ่มโรงงานน้ำตาล กลุ่มเหล่านี้เมื่อต้องการจะขึ้นราคาก็มักจะรวมหัวกันกดดันให้ขึ้นราคา รวมทั้งกดดันรัฐบาลให้มีการขึ้นราคาควบคุม ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลายครั้งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ⁸

สภาพการณ์การกระจุกตัวของทุนและการรวมศูนย์ของทุนดังกล่าว ทำให้ผู้ครอบ

การลงทุนมีอำนาจในอันที่จะกดดันให้มีการเพิ่มราคา ซึ่งมีผลกระทบต่อภาวะการครองชีพของคนยากจน ประชาชนโดยส่วนรวม ทำให้รายได้ที่แท้จริงคนยากจนไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ นำไปสู่ภาวะการจ้างงานไม่พอเพียง (inadequate employment) อีกด้านหนึ่งการกระจุกตัวของทุนและการรวมศูนย์ของทุน ทำให้ผู้ครอบครองทุนมีอำนาจสร้างแรงกดดันให้ราคาสินค้าเกษตรต่ำได้ เช่น กรณีของข้าว การที่พ่อค้าส่งออกสร้างแรงกดดันต่อราคากาภายในได้สูง ดังนั้นไม่ว่าราคากาในตลาดโลกจะตกต่ำ หรือรัฐบาลจะเก็บพรีเมียมอย่างไร พ่อค้าส่งออกก็สามารถรักษาระดับกำไรของคน โดยการหันไปตกราคาจากมือชาวนาได้เสมอ เช่น ในปี 2516/17 ชาวนาก็ยังคงขายข้าวได้โดยเฉลี่ยเกวียนละ 1,900-2,000 บาท⁹ ในปี 2527/28 ชาวนาก็ยังคงขายข้าวได้ในราคาระดับเดียวกันนี้ ขณะที่ผลผลิตต่อไร่โดยเฉลี่ยก็ยังคงอยู่ในระดับประมาณไร่ละ 28-29 กิ่ง เหมือนเดิม และขณะที่ดัชนีผู้บริโภคของประเทศไทย ตั้งแต่ปี 2516-2528 เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 120 ย่อมเห็นได้ชัดว่าสภาพทางรายได้ที่แท้จริงของชาวนาย่อมตกต่ำลงอย่างมาก

การกระจุกตัวของทุนและการรวมศูนย์ของทุนได้เกิดขึ้น เป็นอยู่และ เป็นไป โดยที่นโยบายของรัฐทุกยุคทุกสมัย มิได้กำหนดมาตรการและวิธีการที่จะ เปลี่ยนแปลงแก้ไขอย่างจริงจัง ไม่เพียงเท่านั้น นับแต่ปี 2518 เป็นต้นมา กลุ่มธุรกิจต่างๆ ได้เข้าสู่อำนาจรัฐ มีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ จึงหวังได้ยากว่า นโยบายของกลุ่มทุนจะมีมาตรการการจำกัดการกระจุกตัวและการรวมศูนย์ของทุน ในการจัดตั้งรัฐบาลในปี 2529 ก็ปรากฏว่าสมาชิกของคณะรัฐมนตรีเกือบ 2 ใน 3 มาจากกลุ่มธุรกิจและในการจัดตั้ง กรอ. หรือกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐ- เอกชน นั้น แท้จริงก็คือ เป็นคณะกรรมการจากฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายธุรกิจ เอกชน เท่านั้น ไม่มีตัวแทนจากกลุ่มอื่น ๆ เลย

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง ภายใต้แผนพัฒนาฯ ตั้งแต่ปี 2503 ยังก่อให้เกิดปัญหาความแตกต่างทางรายได้อย่างรุนแรงอีกด้วย จะเห็นได้จากตัวเลข ตามตารางที่ 52

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 52 รายได้เฉลี่ยต่อบุคคล จำแนกตามภาค ปี 2503 - 2523

หน่วย : บาท

ภาค	2503	2513	2523
กรุงเทพมหานคร	5,716	11,495	19,462
เหนือ	1,454	2,598	3,951
ตะวันออกเฉียงเหนือ	1,056	1,680	2,616
กลาง	2,537	4,851	7,060
ใต้	2,594	3,749	5,255

ที่มา : กองบัญชีรายได้ประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากตารางข้างบน จะเห็นว่า ปี 2503 คนกรุงเทพฯ มีรายได้เป็น 5.4 เท่าของคนในตะวันออกเฉียงเหนือ แต่ในช่วงปลายแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (2513) คนกรุงเทพฯ มีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 6.8 เท่าของคนในตะวันออกเฉียงเหนือ ในปลายแผนพัฒนาฯ ที่ 4 (2523) คนกรุงเทพฯ มีรายได้เป็น 7.4 เท่าของคนในตะวันออกเฉียงเหนือ นี่ชี้ให้เห็นชัดว่า การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมภายใต้แผนพัฒนาฯ ก่อให้เกิดความแตกต่างทางรายได้มากขึ้นเรื่อย ๆ

เหตุที่รายได้ของคนกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าภาคอื่น ๆ มากก็เพราะว่า ตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา การพัฒนาเศรษฐกิจ การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ได้ทุ่มเทลงที่กรุงเทพฯ มาก ทั้งประปา ไฟฟ้า ท่าเรือ โทรศัพท สนามบิน กิจการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการค้าและอุตสาหกรรม ก็ล้วนแต่กระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ ทั้งสิ้น

ในปี 2527 สถานประกอบการหัตถอุตสาหกรรม 122,917 แห่ง ในจำนวนนี้ปรากฏว่าตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ 40,951 แห่ง หรือ ร้อยละ 30 ของจำนวนทั้งประเทศ ¹⁰

และถ้าจะพิจารณาจากสถิติการจดทะเบียนธุรกิจ ตั้งแต่ปี 2499-2526 ก็จะพบจำนวนสถานประกอบการธุรกิจที่ยังคงอยู่ ดังตารางที่ 53

ตารางที่ 53 สถิติการจดทะเบียนธุรกิจ ตั้งแต่ปี 2499-2526

ภาค	จำนวนธุรกิจ	ร้อยละ
กรุงเทพฯ (1 จังหวัด)	157,596	31.77
กลาง (9 จังหวัด)	41,497	12.47
เหนือ (17 จังหวัด)	68,394	13.76
ตะวันออก (7 จังหวัด)	29,214	5.89
อีสาน (17 จังหวัด)	99,735	20.11
ตะวันตก (8 จังหวัด)	37,915	7.64
ใต้ (14 จังหวัด)	61,859	12.47
รวม	496,210	100.00

หากจะพิจารณาการไหลเวียนของเงิน การซื้อขาย และรายได้ของบุคคล โดยคู่ตัวชี้จากภาษี หมายความว่า ถ้าเก็บภาษีได้มาก ก็หมายความว่าคนมีรายได้มาก มีปริมาณการซื้อขายมาก มีเงินไหลเวียนมาก ก็พบว่า ในปี 2524 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั่วประเทศเก็บได้ 8,555.5 ล้านบาท ในจำนวนนี้เก็บได้จากกรุงเทพฯ แห่งเดียว 5,854.5 ล้านบาท หรือร้อยละ 68.4 ภาษีเงินได้นิติบุคคลทั่วประเทศ 13,150.4 ล้านบาท เก็บได้จากกรุงเทพฯ 10,839.8 ล้านบาท หรือร้อยละ 82.4 ของทั่วประเทศ ภาษีการค้าเก็บได้ทั่วประเทศ 20,965.7 ล้านบาท จากกรุงเทพฯ แห่งเดียวได้ 14,940.7 ล้านบาท หรือร้อยละ 71.3 ของทั่วประเทศ ¹¹

ภายใต้การพัฒนาที่มีผลสำหรับกรุงเทพฯ เจริญรวดเร็วทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันรายได้ที่แท้จริงของคนในชนบทหลาย ๆ ส่วนกลับเลวลง เพราะราคาพืชผลตกต่ำ แต่ดัชนีราคาทั่วไปเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ มีผลให้แรงงานชนบทที่มีรายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ ต้องอพยพเข้ากรุงเทพฯ แสวงหางานในภาคอุตสาหกรรมและภาคการค้า การบริการ และนี่คือปัจจัยที่ก่อให้เกิดภาวะแรงงานล้นเกินเกิดการว่างงาน แรงงานเร่ร่อน และแรงงานราคาถูก

3.2 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิต และแบบแผนการจ้าง
ที่มีต่อการว่างงานโดยเปิดเผย

จากการเปลี่ยนแปลงทาง เศรษฐกิจและสังคม ที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทาง
แบบแผนการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตและรายได้ เกิดการกระจุกตัว
ของทุนและรวมศูนย์ทุน เกิดความแตกต่างทางรายได้ ปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่การว่างงานโดยเปิดเผย
โดยเฉพาะการว่างงานโดยเปิดเผยในการผลิตนอกภาค เกษตรกรรม

ในอดีตการว่างงานโดยเปิดเผย เมื่อเทียบเป็นอัตราส่วนของกำลังแรงงานทั้งหมดก็
นับว่ามีจำนวนต่ำมาก จะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 54

ตารางที่ 54 อัตราส่วนการว่างงานโดยเปิดเผย ปี 2503-2527

หน่วย : พันคน

	ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงานโดยเปิดเผย	ร้อยละ
2503	13,808.8	13,722.1	36.7	0.26
2512	17,196.6	17,157.0	39.0	0.23
2514	16,653.9	16,618.6	35.3	0.52
2519	18,565.5	18,410.9	154.6	0.83
2524	24,579.4	24,366.1	213.3	1.23
2527*	26,743.6	25,998.8	611.1	2.28

ที่มา รวบรวมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

* ปี 2527 เป็นตัวเลขสำรวจแรงงานรอบที่ 3 (สิงหาคม)

จากตัวเลขดังกล่าวจะเห็นได้ชัดว่า อัตราการว่างงานโดยเปิดเผย ได้เพิ่มสูงขึ้น
เรื่อย ๆ (จากร้อยละ 0.26 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 2.28 ในปี 2527) แสดงให้เห็นว่าขณะที่
ประเทศไทยมีการเร่งรัดพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมนั้น การขยายตัวทางด้านอุตสาหกรรมไม่สา
มารถดูดซับแรงงานที่เพิ่มขึ้นได้ และการเพิ่มกำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรมที่ช่วยให้เกิดภาวะแรง
งานล้นเกิน ก็คือ การเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม (หรือภาคนอก

เกษตรกรรม)

การผลิตภาคอุตสาหกรรมหรือนอกภาคเกษตรกรรมนั้น กิจกรรมต่างๆ กระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง หรือเขตเทศบาล ดังนั้น เมื่อพิจารณาตัวเลขการว่างงานโดยเปิดเผยในเขตเทศบาลก็จะพบว่า มีอัตราสูงกว่าอัตราการว่างงานโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ ดังตารางที่ 55

ตารางที่ 55 ผู้ว่างงานโดยเปิดเผยในเขตเทศบาลทั่วประเทศ (ไม่รวม กทม.)

หน่วย : พันคน

	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน	ร้อยละ
2513	2,078.1	2,046.8	31.4	1.5
2519	2,188.6	2,144.3	44.3	2.0
2523	3,201.4	3,098.3	102.9	3.2
2527*	3,488.7	3,342.4	145.8	4.1

ที่มา : รวบรวมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากรายงานการสำรวจแรงงานรอบ 2 (ก.ค.-ก.ย.)

* ปี 2527 เป็นรายงานการสำรวจรอบ 3 (สิงหาคม)

จากตารางข้างบนจะเห็นได้ชัดว่า อัตราการว่างงานโดยเปิดเผย ในเขตเทศบาลสูงกว่าอัตราการว่างงานโดยเฉลี่ยทั่วประเทศ (เช่น ในปี 2527 อัตราการว่างงานโดยเปิดเผยในเขตเทศบาลเท่ากับร้อยละ 4.1 ขณะที่อัตราว่างงานโดยเฉลี่ยทั่วประเทศเท่ากับร้อยละ 2.28) และนับจากปี 2517 เป็นต้นมา อัตราการว่างงานก็เพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ผ่านมานั้น มิได้มุ่งแก้ปัญหาการว่างงาน ตรงกันข้ามปัญหาการว่างงานในเขตเทศบาล หรือในสาขาการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมกลับมีปัญหามากขึ้นเรื่อยๆ

หากจะพิจารณาในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการผลิตนอกภาคเกษตร ทั้งหัตถอุตสาหกรรม ก่อสร้าง การพาณิชย์และการคมนาคม รวมไปถึงเป็นศูนย์กลางของการบริหารราชการแผ่นดิน อัตราการว่างงานก็ยิ่งสูงขึ้นไปอีก จะเห็นได้จากตัวเลขในตารางที่ 56

ตารางที่ 56 ผู้ว่างงานในเขตกรุงเทพมหานคร (เขตเทศบาล)

หน่วย : พันคน

	กำลังแรงงาน	ผู้มีงานทำ	ผู้ว่างงาน	ร้อยละ
2517	1,082.3	1,064.0	18.3	1.7
2519	1,123.8	1,098.9	24.8	2.2
2523	1,875.0	1,807.0	68.0	3.6
2527	2,088.2	1,993.4	94.4	4.5

ที่มา : รวบรวมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากตัวเลขข้างบนนี้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นศูนย์กลางของการจ้างงานนอกภาคเกษตรกรรมนั้น กลับมีอัตราการว่างงานอย่างเปิดเผยสูงกว่าอัตราการว่างงานในเขตเทศบาลทั่วประเทศ

การพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เร่งรัดเปลี่ยนแปลงแบบแผนการผลิต และการจ้างงานจากภาคเกษตรกรรม มาสู่ภาคนอกเกษตรกรรม มีผลให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมสู่นอกภาคเกษตรกรรม และเนื่องจากการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมมีการกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพฯ อย่างหนาแน่น แรงงานเคลื่อนย้ายจากชนบทจึงมุ่งเข้าสู่กรุงเทพฯ หนีภาวะความยากจนในชนบทมาหางานทำในกรุงเทพฯ บางส่วนก็เป็นแรงงานเคลื่อนย้ายชั่วคราว มาหางานหารายได้ไปจนเจือจรรอบครัว ซึ่งยังคงมีอาชีพหลักอยู่กับการทำไร่ทำนา

ตั้งแต่ปี 2513-2524 อัตราการเพิ่มของการเคลื่อนย้ายประชากรเข้าสู่กรุงเทพฯ เฉลี่ยประมาณร้อยละ 1.39 ต่อปี ขณะที่อัตราการเพิ่มของประชากรโดยการเกิด เฉลี่ยประมาณร้อยละ 2.5 ต่อปี¹² จึงทำให้ประชากรในกรุงเทพฯ เพิ่มขึ้นเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3.89 ต่อปี

จากการศึกษาของกลุ่มประสานงานศาสนาและสังคมเกี่ยวกับแรงงานเคลื่อนย้ายเข้าสู่กรุงเทพฯ เมื่อปี 2524 พบว่า ร้อยละ 64 เป็นแรงงานมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 19 มาจากภาคเหนือ และร้อยละ 16 มาจากภาคกลาง^{13/} ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ นั้น เป็นภาคที่รายได้ของประชากรต่ำกว่าภาคกลางและภาคใต้

การศึกษาของกลุ่มประสานงานศาสนาเพื่อสังคม ยังพบว่า ในบรรดาแรงงานเคลื่อนย้ายเหล่านี้ ร้อยละ 31 เพิ่งเข้ากรุงเทพฯ ครั้งแรก มีถึงร้อยละ 46 ที่เข้ากรุงเทพฯ ตั้งแต่ 2-4 ครั้งมาแล้ว ร้อยละ 15.5 เข้ากรุงเทพฯ เกิน 5 ครั้ง แสดงให้เห็นชัดว่า ส่วนใหญ่แรงงานเหล่านี้เคลื่อนย้ายไปมาระหว่างกรุงเทพฯ กับต่างจังหวัด มีเพียงร้อยละ 7.5 เท่านั้นที่เข้ากรุงเทพฯ แล้วตั้งหลักแหล่งอยู่กรุงเทพฯ อย่างถาวร

และจากการที่คณะวิจัยของโครงการวิจัยนี้ เมื่อปี 2527 ไปทดลองสัมภาษณ์เก็บตัวอย่างแรงงานอพยพจำนวน 59 ราย ก็พบว่า ส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในจำนวนนี้ 45 คน หรือร้อยละ 76.3 มีอาชีพทำนา ในจำนวนผู้อพยพเหล่านี้ 34 คน หรือร้อยละ 57.6 บอกว่ามาหางานทำอีก 13 คน หรือร้อยละ 2.32 บอกว่ามาหาประสบการณ์ (คือถ้ามีงานทำก็จะทำ) และพบว่ามีถึง 29 คน หรือร้อยละ 49 ที่เคยเข้ามากรุงเทพฯ ตั้งแต่ 2-4 ครั้ง แรงงานอพยพเหล่านี้ 27 คน หรือร้อยละ 45.8 บอกว่าทำงานบริการ 10 คน บอกว่าทำงานบริษัทเอกชน (แต่ไม่ใช่โรงงาน)

แรงงานอพยพเหล่านี้ บางครั้งมีสภาพเป็นแรงงานเร่ร่อน ไม่มีงานเป็นหลักแหล่ง บางครั้งหางานไม่ได้ก็กลายเป็นคนว่างงาน เช่น จากตัวอย่างที่คณะวิจัยทดลองสัมภาษณ์ พบว่ามีผู้อพยพ 4 คน บอกว่าต้องหางานอยู่ประมาณ 2-3 เดือน และจากการศึกษาของกลุ่มศาสนาเพื่อสังคม ปี 2524 ก็พบว่า ประมาณร้อยละ 3-4 ของแรงงานอพยพ ต้องเร่ร่อนหางานอยู่มากกว่า 3 สัปดาห์ จึงจะได้งานทำ

การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางการผลิตของประเทศนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการลดสัดส่วนการผลิตภาคเกษตรกรรม และเพิ่มสัดส่วนการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมเท่านั้น ในการผลิตนอกภาคเกษตรกรรม เช่น ก่อสร้าง และหัตถอุตสาหกรรม ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตไปมาก กล่าวคือมีการผลิตขนาดใหญ่ที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ บางกิจการมีการกระจุกตัวของอุตสาหกรรม กิจการใหญ่มีอำนาจผูกขาดการผลิตและการค้า ในบางกิจการ เช่น ก่อสร้าง และตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป เกิดแบบแผนการผลิตและการจ้างแรงงานในระบบเหมาช่วง ซึ่งผู้รับเหมาช่วง กลายเป็นกลไกลดความเสี่ยงและลดต้นทุนให้แก่ผู้ว่าจ้าง (ผู้รับเหมาโดยตรง) ขณะที่ผู้เหมาช่วงก็จะผลักภาระนั้นไปยังแรงงาน โดยการกดค่าแรงและเลิกจ้างเมื่องานน้อย

ดังนั้น ในช่วงที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ต้องการลดการผลิต ลดค่าใช้จ่าย หรือในภาวะที่เศรษฐกิจโลกขบเซา การส่งออกของประเทศไม่ค่อยดี งานของผู้รับเหมาช่วงจะน้อยลง คนงานก็จะถูกปลด จากตารางในหัวข้อ 2.1.2 (การจ้างงานในสาขาหัตถอุตสาหกรรม) จะ

เห็นได้ชัดว่าการจ้างงานในสาขาหัตถอุตสาหกรรมลดลง จากจำนวน 2.0 ล้านคน เหลือประมาณ 1.98 ล้านคน และเห็นได้ชัดว่าทางด้านนายจ้างนั้น มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 48,000 คน เป็น 53,000 คน แต่จำนวนลูกจ้างเอกชนกลับลดลงจาก จำนวน 1.3 ล้านคนเหลือประมาณ 1.2 ล้านคน

การที่นายจ้างเพิ่ม แต่ลูกจ้างลดนั้น เหตุสำคัญประการหนึ่งคือ การที่กิจการหลาย ๆ แห่งปลดคนงานออก ลดการผลิตในโรงงานของคน และหันไปจ้างผู้รับเหมาช่วง ส่วนลูกจ้างในกิจการของผู้รับเหมาช่วง มักจะหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนเข้า ๆ ออก ๆ ตามช่วงจังหวะของปริมาณกลายเป็นแรงงานชั่วคราว ที่ไม่มีตัวเลขบันทึกจำนวน จึงไม่อาจบอกได้ว่าคนงานในกิจการรับเหมาช่วงเพิ่มขึ้น หรือลดลงมากน้อยเพียงไร เพราะส่วนใหญ่เป็นกิจการในครอบครัวที่ไม่จดทะเบียนธุรกิจและจากการที่คณะวิจัยได้สัมภาษณ์แรงงานเหล่านี้ที่เคยถูกเลิกจ้างมาก่อน ไม่ปรากฏว่าแรงงานเหล่านี้ไปแจ้งหรือร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่กรมแรงงาน เพื่อเรียกร้องค่าชดเชย (ตามกฎหมายแรงงาน) ประกอบการที่มีขนาดการจ้าง 5-6 คน มี 99,146 แห่ง มีลูกจ้าง 306,221 คน และขนาดการจ้าง 10-49 คน มีจำนวน 19,043 แห่ง ลูกจ้าง 376,185 คน ดังนั้นจำนวนลูกจ้างของสถานประกอบการที่มีขนาดตั้งแต่ 5-49 คน มีทั้งหมด 682,406 คน คิดเป็นร้อยละ 41.9 ของลูกจ้างทั้งหมดในสาขาการผลิตนี้ และถ้ารวมลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีขนาดการจ้าง 50-99 คน ซึ่งมีอยู่ 2,490 แห่ง มีลูกจ้างทั้งหมด 167,579 คน เข้าไปด้วย ก็จะพบว่า สถานประกอบการที่มีขนาดการจ้างตั้งแต่ 1-99 คน จะมีลูกจ้างรวมกัน 849,985 คน หรือเป็นร้อยละ 52.2 ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด รายละเอียดตามตารางที่ 57

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 57 จำนวนสถานประกอบการและลูกจ้างในหัตถอุตสาหกรรมกรรมจำแนกตามขนาดการจ้างงาน ปี 2527

ขนาดการจ้างงาน (คน)	สถานประกอบการ	จำนวนลูกจ้าง
5-6	99,146	306,221
10-49	19,043	376,185
50-99	2,490	107,579
100-499	1,913	379,402
500 คนขึ้นไป	325	399,728
รวมทั้งราชอาณาจักร	122,917	1,629,115

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลสถิติที่สำคัญของประเทศไทย พ.ศ. 2527

จากที่กล่าวมาทั้งหมดแสดงให้เห็นว่า ในโครงสร้างของอุตสาหกรรมและการส่งเสริมอุตสาหกรรมนั่นเอง ที่เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานอย่างเปิดเผย เพราะกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง เป็นแหล่งที่รองรับแรงงานถึงร้อยละ 52 ของการจ้างงานในสาขานี้ แต่ปรากฏว่า ตั้งแต่มีการส่งเสริมอุตสาหกรรมเมื่อปี 2503 ถึงปี 2529 กิจการขนาดเล็กเหล่านี้ไม่เคยได้รับการสนับสนุน ไม่เคยได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจังเลย ตรงกันข้ามบริษัทลงทุนข้ามชาติ บริษัทขนาดใหญ่ที่มีลักษณะเน้นการใช้ทุนมากกว่าแรงงาน (capital intensive) กลับได้รับการส่งเสริมอ้อมๆจากรัฐบาลด้วยดีตลอดมา

การเปลี่ยนแปลงแบบแผนการจ้างงานที่ค่อยๆ เปลี่ยนจากการจ้างงานในภาคเกษตรกรรม มาสู่นอกภาคเกษตรกรรมนั้น ปรากฏว่า สาขาการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมที่เป็นแหล่งรองรับแรงงานแหล่งใหญ่ ๆ มีอยู่ 3 สาขาด้วยกันคือ สาขาหัตถอุตสาหกรรม สาขาพาณิชยกรรม และสาขาบริการ สามสาขานี้จ้างงานรวมกันเป็นประมาณร้อยละ 84 ของการจ้างงานนอกภาคเกษตรกรรม

ในสาขาหัตถอุตสาหกรรม กิจการส่วนใหญ่เป็นขนาดเล็กและขนาดกลาง และกิจการทั้งสองขนาดนี้ เป็นแหล่งรองรับแรงงานส่วนใหญ่ของสาขานี้ แต่ไม่เคยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐนโยบายการส่งเสริมของรัฐไป เน้นที่กิจการขนาดใหญ่และการลงทุนจากต่างประเทศ ยิ่งกว่านั้นในสาขาการผลิตหัตถอุตสาหกรรมนี้ มีการเหมาช่วงหัตถอุตสาหกรรมอย่างหนาแน่น มีการจ้างแรงงานชั่วคราว

และมีการปลดถ่ายคนงานดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นสาเหตุให้มีการว่างงานโดยง่าย

ในสาขาพาณิชย์กรรม ซึ่งประกอบด้วย การค้าส่ง การค้าปลีก ธนาคารและการเงิน ธุรกิจที่ดินและที่อยู่อาศัย สาขานี้มีการจ้างงานสูงกว่าหัตถอุตสาหกรรม ลักษณะพิเศษของสาขานี้ก็คือ มีผู้ทำงานอิสระหรือทำงานให้ตนเองและครอบครัว (self employed) มากกว่าการทำงานในลักษณะลูกจ้าง (ดูตารางที่ จ.1.1 - 1.4) การทำงานของตนเองในลักษณะของธุรกิจครัวเรือนนั้น จำเป็นต้องใช้แรงงานในครอบครัวด้วย ดังนั้น เมื่อรวมแรงงานทั้งสองประเภทนี้เข้าด้วยกัน ในปี 2527 มีทั้งหมดถึงประมาณ 1.5 ล้านคน จากจำนวนผู้มีงานทำใน สาขานี้ 2.2 ล้านคน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 63 ของผู้มีงานทำในสาขานี้ทั้งหมด การทำงานส่วนตัวในสาขาพาณิชย์กรรม ส่วนใหญ่เป็นกิจการค้าส่งปลีกขนาดเล็ก ที่เปลี่ยนแปลงรวดเร็ว ความสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเมือง ขณะเดียวกันผู้ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัวก็เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน

ในช่วงก่อนปี 2519 ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวในภาคพาณิชย์กรรมขยายตัวอย่างสม่ำเสมอ แต่ในปี 2519 กลับลดลงจากจำนวน 856,980 คน ในปี 2517 เหลือ 675,400 ในปี 2519 และตัวเลขการจ้างงานโดยรวมของสาขานี้ก็ลดลงเช่นกันจาก 1.62 ล้านในปี 2517 เหลือ 1.29 ล้านในปี 2519 เหตุก็เพราะว่าในช่วงนั้นนอกจากอยู่ในช่วงของภาวะราคาน้ำมันแพงแล้ว สถานการณ์ทางการเมืองก็ยิ่งคุกรุ่นรุนแรง มีการต่อสู้ขัดแย้งทางสังคมสูงมาก จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์นองเลือด 6 ตุลาคม 2519 และรัฐบาลเผด็จการธานินทร์ขึ้นมามีอำนาจ มีผลให้ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ขนาดย่อม ร้านค้า หาบเร่ แผงลอยต่างๆ ได้รับความกระทบกระเทือนเสียหาย หยุดกิจการไปบางส่วน การหดตัวของผู้ประกอบการธุรกิจพาณิชย์กรรมยืดเยื้อมาถึง ปี 2520 ซึ่งก็ยังเป็นช่วงที่ภาวะการเมืองยังคุกรุ่น ประกอบกับการทำนาในปีนั้นได้ผลไม่ดีกำลังซื้อในชนบทตกต่ำลงไปด้วย จำนวนคนทำงานธุรกิจส่วนตัวจึงลดลงอีกเหลือ 163,300 คน ผู้ช่วยธุรกิจครอบครัวหรือแรงงานครัวเรือนก็ลดลงจากจำนวน 355,700 คน ในปี 2519 เหลือ 104,000 คน การจ้างงานโดยรวมของสาขานี้ก็ลดลงเหลือ 509,700 คน หรือลดลงประมาณร้อยละ 60.7 จากปี 2519

ปี 2521 มีการเปลี่ยนแปลงทางอำนาจการเมืองการปกครอง โดยที่รัฐบาลเผด็จการธานินทร์ ทรโยชเวศชัย ถูกพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ขับไล่ออกไป รัฐบาลใหม่ในนโยบายลดความขัดแย้งทางสังคมลงไปบ้าง การเมืองเริ่มเข้าสู่ภาวะปกติมากขึ้น ธุรกิจพาณิชย์กรรมจึงเริ่มขยายตัวออกไปอีก และขยายตัวเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ ผู้ประกอบธุรกิจส่วนตัวเชิงพาณิชย์กรรมได้เพิ่มจากจำนวน 163,300 คน ในปี 2520 เป็น 1,036,500 คน ในปี 2527

ผู้ช่วยธุรกิจครอบครัวเพิ่มจากจำนวน 104,400 คนในปี 2520 เป็น 693,200 คน ในปี 2527
การจ้างงานรวมเพิ่มจาก 509,200 คน เป็น 2,383,100 คน

แม้ว่าแนวโน้มทั่วไปของการจ้างงานในสาขานี้ ได้ขยายตัวออกไปทุกปีนับตั้งแต่ปี
2521 เป็นต้นมา แต่ในบางปีมีการขยายตัวช้าลง เช่นในปี 2524 ซึ่งเป็นปีที่เกิดภาวะเศรษฐกิจ
ตกต่ำที่ประกอบกับเกิดเหตุการณ์ไม่สงบทางการเมือง (กบต 1 เมษายน 2524) มีผลให้ผู้ประ
กอบธุรกิจส่วนตัวลดลงจาก 871,000 คนในปี 2523 เหลือ 859,000 คนในปี 2524

นอกจากนี้แหล่งจ้างงานขนาดใหญ่ของสาขานี้ก็คือ สถาบันการเงินต่างๆ อันได้แก่
ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ บริษัทการเงิน และบริษัทประกันภัย ต่างก็มีนโยบายจำกัดการเพิ่มจำนวน
พนักงาน ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ตั้งแต่ปี 2514-2521 จะมีอัตราการเพิ่มของจำนวนพนักงาน
เฉลี่ยประมาณร้อยละ 12.2 ต่อปี แต่นับจากปี 2522 เป็นต้นมา การขยายตัวของจำนวนพนักงาน
โดยเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 2 ต่อปี และนับตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมา บริษัทเงินทุนและหลัก
ทรัพย์หลาย ๆ แห่งประสบปัญหาสภาพคล่อง บางแห่งต้องล้มละลายไป บางแห่งถูกรัฐบาลเข้า
ควบคุมการดำเนินงาน การจ้างงานของสถาบันการเงินเหล่านี้จึงหดตัวลงไปอีก ซึ่งมีผลกระทบ
โดยตรงต่อการจ้างงานผู้มีการศึกษา เพราะพนักงานสถาบันการเงินส่วนใหญ่เป็นผู้สำเร็จการ
ศึกษาระดับกลางและระดับสูง

สาขาการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมที่เป็นแหล่งรองรับแรงงานใหญ่ที่สุดคือสาขาบริการ
สาขานี้รวมเอาการบริการทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล ได้แก่ การบันเทิง ท่องเที่ยว โรงแรม
ภัตตาคาร ฯลฯ และงานราชการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างงานของราชการนั้นมีขนาด
ใหญ่ที่สุดของสาขาบริการ

ตั้งแต่ช่วงปี 2513-2521 อัตราการขยายตัวของจำนวนข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้น
ประมาณร้อยละ 8.2 ต่อปี แต่นับจากปี 2522 เป็นต้นมาอัตราการขยายตัวของข้าราชการพล
เรือนมีเพียงร้อยละ 4.5 ต่อปี ส่วนลูกจ้างประจำของข้าราชการช่วงปี 2513-2521 เพิ่มขึ้น
เฉลี่ยประมาณร้อยละ 12.8 ต่อปี แต่ในช่วงตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมาเพิ่มขึ้นเพียงประมาณร้อย
ละ 4 เท่านั้น ลูกจ้างชั่วคราวช่วงปี 2513-2521 มีการเพิ่มจำนวนเฉลี่ยร้อยละ 12.3 ต่อปี
นับจากปี 2522 เป็นต้นมา เพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4 ต่อปีเท่านั้น โดยในบางปีเช่นปี 2522
และ 2523 มีการลดจำนวนลงโดยการปลดออกตามวาระ นโยบายการจำกัดจำนวนข้าราชการ
เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการว่างงานเพิ่มขึ้น

ส่วนการบริการภาคเอกชนนั้นแหล่งใหญ่อยู่ที่ โรงแรม การท่องเที่ยว และการบันเทิง การบริการในกิจการเหล่านี้มีลักษณะแปรปรวนตามภาวะทางเศรษฐกิจและการเมือง เช่น งบประมาณปี 2517 และ 2519 เป็นช่วงที่มีความขัดแย้งทางการเมือง สถานการณ์ทางการเมืองไม่แน่นอน ประกอบกับเป็นช่วงที่น้ำมันราคาแพง สินค้าราคาแพง เศรษฐกิจทั่วโลกกระทบกระเทือน ธุรกิจโรงแรมและการท่องเที่ยวซบเซา จำนวนการจ้างงานในสาขานี้จะลดลง ธุรกิจโรงแรมบางแห่งเกิดกรณีพิพาทด้านแรงงานยึดเยื้อ เช่น กรณีโรงแรมดุสิตธานี โรงแรมสยามอินเตอร์คอนติเนนตัล เป็นต้น การพิพาทนำไปสู่การนัดหยุดงาน การปลดออกจากงาน และส่งผลสะท้อนไปสู่นโยบายการจ้างงานของนายจ้าง ในระยะต่อ ๆ มาที่มักจะปลดคนงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน การยับยั้งการตั้งสหภาพแรงงานด้วยการปลดออก ซึ่งเกิดขึ้นในโรงแรมหลาย ๆ แห่งในกรุงเทพฯ เช่นที่ โรงแรมมโนราห์ โรงแรมรัตนโกสินทร์ โรงแรมสยามอินเตอร์คอนติเนนตัล เป็นต้น

ส่วนธุรกิจบันเทิงประเภท บาร์ ไนต์คลับ ในบางแห่งที่เป็นแหล่งบริการของทหารอเมริกันที่เข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทย เช่น ที่อุดร และอุตะเกา นั้น ช่วงปี 2518 และ 2519 จะซบเซาลงทันที เพราะสงครามเวียดนามยุติลง ในประเทศไทยก็มีการเคลื่อนไหวให้อเมริกันถอนทัพออกไป เมื่อทหารอเมริกันออกไป แหล่งบริการเหล่านี้ก็ปิดตัวเองลงไปด้วย

อย่างไรก็ตาม เมื่อธุรกิจการท่องเที่ยวในประเทศไทยขยายตัวเพิ่มขึ้นตามลำดับ แหล่งบริการประเภทบาร์ ไนต์คลับ และอาบอบนวด ก็ได้ขยายตัวเองรับการท่องเที่ยวของชาวต่างชาติ ธุรกิจบันเทิงยามราตรีที่โด่งดังก็เกิดขึ้น เช่น แอควาพาร์คในกรุงเทพฯ แหล่งบันเทิงที่พัทยา ซึ่งถูกจัดเป็นเมืองท่องเที่ยวโดยเฉพาะแหล่งบันเทิงในหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่เกิดขึ้นเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวจากมาเลเซียและสิงคโปร์ แหล่งท่องเที่ยวยามราตรีที่สุโขทัย จังหวัดนราธิวาส ก็เป็นเช่นเดียวกัน รวมไปถึงแหล่งบันเทิงยามราตรีในจังหวัดเชียงใหม่ แหล่งบันเทิงที่กล่าวมานี้ เป็นที่รู้จักกันดีในนามของแหล่งบริการบันเทิงทางเพศที่ใหญ่มาก และเป็นที่รู้จักกันดีในหมู่นักท่องเที่ยว (ผู้ชาย) จากทั่วโลก

ไม่มีใครสามารถระบุตัวเลขจากการจ้างงานที่แน่ชัดของธุรกิจบริการประเภทนี้ได้แต่มีการประมาณกันว่า ผู้หญิงไทยที่ทำงานบริการเกี่ยวกับการบันเทิงประเภทนี้ ทั้งในรูปของโสเภณี พนักงานอาบอบนวด พนักงานต้อนรับในภัตตาคาร บาร์และไนท์คลับนั้น รวมกันแล้วมีไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน

จากการศึกษาของ ดร.สุรพงศ์ โรจนะเสถียร เรื่อง "เมืองใหญ่และรูปแบบที่

ควร เป็น" กรณีศึกษา เมืองหาดใหญ่ พบว่าในบรรดาหญิงโสเภณีที่ควบคุมได้ในจังหวัดสงขลา เมื่อปี 2527 นั้น มีจำนวนทั้งหมด 3,856 คน อยู่ในหาดใหญ่อำเภอเดียว 2,343 คน มีสำนักโสเภณีในหาดใหญ่ 107 สำนัก ¹⁵ (ที่ไม่ปรากฏตัวเลขก็ยังมีอยู่อีกหลายแห่ง)

หาดใหญ่เป็นเพียงอำเภอหนึ่งของจังหวัดสงขลา และเป็นเพียง 1 ใน หลาย ๆ แห่งที่มีบริการด้านนี้มาก หากจะเทียบกับกรุงเทพฯ และพัทยาแล้ว หาดใหญ่ย่อมเล็กกว่ามาก ก็พอจะทำให้มองเห็นภาพได้ว่า การจ้างงานในธุรกิจบริการด้านนี้มีขนาดกว้างขวางขนาดไหน จำนวนการจ้างงานของสาขานี้ไม่ได้มีเพียงจำนวนผู้หญิงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนี้ และมีรายได้จากธุรกิจประเภทนี้ด้วย การจ้างงานในธุรกิจประเภทนี้เป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้จำนวนการจ้างงานในสาขาบริการภาคเอกชนเพิ่มขึ้นทุกปี

และจากการที่คณะวิจัยของโครงการวิจัยนี้ ไปพูดคุยสอบถามอย่างไม่เป็นทางการกับชาวบ้านในบางจังหวัด เช่นที่ เชียงรายและพะเยา พบว่าประมาณร้อยละ 90 ของหญิงสาวที่อพยพเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ จะมีอาชีพเกี่ยวกับธุรกิจบริการทางเพศ จากตัวเลขเป็นทางการก็ยืนยันได้ว่า ผู้หญิงบริการทางเพศมาจากทางภาคเหนือมากที่สุด ประมาณร้อยละ 38-39 ของผู้หญิงประกอบอาชีพนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาจาก 3 จังหวัดภาคเหนือคือ พะเยา เชียงราย และเชียงใหม่ และมาจากทางอีสานประมาณร้อยละ 36 ¹⁶

สาเหตุสำคัญของการประกอบอาชีพนี้ก็คือ ภาวะการว่างงานในชนบท ภาวะรายได้ไม่เพียงพอ (กรณีสมัครใจและพ่อแม่ยินยอม) และรวมถึงความต้องการมีทรัพย์สิน ต้องการใช้จ่ายในการอุปโภคและบริโภคสมัยใหม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งต้องการความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตแบบสมัยใหม่ มีตู้เย็น พัดลม โทรทัศน์และมอเตอร์ไซด์ เป็นต้น

แหล่งงานภาคบริการ กำลังเป็นที่รองรับของแรงงานหญิงที่ว่างงานมาจากสาขาการผลิตอื่น ๆ ทางโครงการวิจัยนี้ ไม่ได้ทำการศึกษาเรื่องนี้โดยเฉพาะ แต่จากการสัมภาษณ์หรือสนทนากับอย่างไม่เป็นทางการกับคนงานบางกลุ่ม พบว่า แรงงานหญิงบางส่วนที่ถูกปลดออกจากงานและหรือมีรายได้ไม่พอเพียงเลี้ยงชีพ จะหันเข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศ บางรายอาจจะประกอบอาชีพนี้เป็นบางครั้งบางคราว บางรายอาจจะถาวรเป็นปี ๆ เท่าที่พอจะสำรวจพบ ได้แก่คนงานในโรงงาน IC (Integrate Circuit) และคนงานผลิตชุดชั้นในสตรี

ยิ่งกว่านั้น สภาพการว่างงานของผู้มีการศึกษา ได้ผลักดันให้แรงงานหญิงมีการศึกษาล้วนหนึ่งหันมาประกอบอาชีพธุรกิจทางเพศ นักเรียน นักศึกษาที่รายได้ไม่พอใช้จ่าย และหรือใช้จ่ายเกินตัว บางคนก็หันมาประกอบอาชีพนี้ ซึ่งรู้จักกันในนาม "เพื่อนเที่ยว" (escort) ธุรกิจ

ประเภทนี้แพร่หลายมากในช่วงตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมา มีการชักชวนโฆษณาทางหน้าหนังสือพิมพ์อย่างครึกโครม โดยเฉพาะในหนังสือพิมพ์มติชนและบ้านเมือง

ธุรกิจการทางเพศนั้นขัดต่อจริยธรรมทางศาสนาพุทธ ซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติไทย ขัดต่อปทัสถาทางสังคม (social norms) ของไทย แต่ที่มันเติบโตขยายตัวออกไปทุกที่นั่นสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดของการจ้างงานในสาขาอื่น ๆ กล่าวคือสาขาการผลิตอื่น ๆ ไม่สามารถรองรับแรงงานได้หมด และรายได้จากการประกอบอาชีพในสาขาอื่น ๆ ไม่พอเพียง จึงทำให้งานหญิงส่วนหนึ่งหันมาประกอบอาชีพบริการทางเพศ

3.2.1 การว่างงานโดยเปิดเผยของผู้มีการศึกษา

ในช่วงก่อนและต้นทศวรรษที่ 2513 ในประเทศไทยไม่ค่อยมีปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษา ทั้งยังมีความเชื่อกันทั่ว ๆ ไปว่า ผู้ที่สำเร็จการศึกษาทางด้านสายอาชีวะ เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว จะมีโอกาสมีงานทำมากกว่าผู้สำเร็จการศึกษาทางด้านมัธยมสายสามัญ แต่ในปัจจุบันนี้ข้อเท็จจริงได้แสดงให้เห็นว่า ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายอาชีวะจะมีการว่างงานมากที่สุด รองลงมาจะระดับฝึกหัดครูและอุดมศึกษา ส่วนผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายสามัญกลับว่างงานน้อยที่สุด ตามตารางที่ 58

สถาบันวิทย์บริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 58 จำนวนผู้ว่างงาน จำแนกตามสายการศึกษาและเพศ

ระดับการศึกษา	2520			2525		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
มัธยมปลายสายสามัญ	7,015	4,265	14,568	14,568	6,750	7,818
มัธยมปลายอาชีวะ	17,112	19,754	6,358	52,760	29,945	22,815
ฝึกหัดครู	16,904	9,473	7,431	13,689	5,673	8,061
อุดมศึกษา	7,593	4,047	3,546	14,492	6,004	8,488
อาชีวะชั้นสูง	3,543	2,848	695	10,040	4,615	5,425
รวม	52,167	31,387	20,780	105,549	52,987	52,562

ที่มา: ดัดแปลงมาจาก มัทนา พนานิรามัย "ลักษณะและปัญหาการจ้างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงและกลาง" เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่องการศึกษากับการมีงานทำ โรงแรมนครอินทร นครปฐม 7-9 ธันวาคม 2527 หน้า 26

จากตารางข้างบนนี้ จะเห็นได้ว่า ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายอาชีวะจะว่างงานมากที่สุด พบว่าผู้จบมัธยมปลายสายสามัญว่างงานน้อยที่สุด ทั้งนี้คงเป็นเพราะผู้ที่เรียนมาทางสายอาชีวะ เมื่อสำเร็จการศึกษาแล้วจะเข้าสู่ตลาดแรงงานเกือบทั้งหมด ขณะที่ผู้สำเร็จการศึกษามัธยมปลายสายสามัญ ประมาณร้อยละ 28-29 จะยังไม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน เพราะจะศึกษาต่อระดับอุดมศึกษา หรือระดับการศึกษาสูงขึ้นไปอีก

จากการศึกษาของ มัทนา พนานิรามัย เรื่อง "ลักษณะและปัญหาการจ้างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงและกลาง" พบว่า ในปี 2520 บุคคลที่มีวัยต่ำกว่า 20 ปี ผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายอาชีวะจะเข้าสู่ตลาดแรงงานถึงร้อยละ 99.2 นั้น ก็หมายความว่า แทบทุกคนที่สำเร็จการศึกษาระดับนี้ จะเข้าสู่ตลาดแรงงานทันที โดยไม่สนใจการศึกษาต่อ ส่วนผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับฝึกหัดครู จะเข้าสู่ตลาดแรงงานเพียงร้อยละ 71.5 เท่านั้น ¹⁷ แสดงให้เห็นว่า ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายสามัญอีกร้อยละ 28.5 ยังไม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งหมายความว่า เกือบทั้งหมดของผู้ที่ยังไม่เข้าสู่ตลาดแรงงานนี้ จะศึกษาต่อไปในระดับอุดมศึกษา หรือการศึกษาที่มีระดับสูงขึ้นไปอีก

อย่างไรก็ตามหลังปี 2520 การว่างงานของผู้สำเร็จอุดมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากตัวเลขตารางจะเห็นได้ว่า ปี 2520 ผู้สำเร็จการศึกษาว่างงานจำนวน 7,593 คน แต่ในปี 2525 เพิ่มขึ้นเป็น 14,492 คน หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 90 ในช่วง 5 ปี

การศึกษาระดับอุดมศึกษาย่อมต้องลงทุนสูงกว่าระดับมัธยมศึกษา แต่เมื่อจบมาแล้ว ยังมีการว่างงานมาก ทำให้ผู้ที่ต้องการจะศึกษาต่อระดับนี้เกิดความไม่มั่นใจในอนาคต และมีผลให้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายสามัญ เข้าสู่ตลาดแรงงานในอัตราที่สูงขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งอัตราการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาลดลง กล่าวคือ ในปี 2525 ผู้ที่มีวัยต่ำกว่า 20 ปี (ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายส่วนใหญ่ยังไม่ถึง 20) ที่สำเร็จการศึกษามัธยมปลายสายสามัญ เข้าสู่ตลาดแรงงานร้อยละ 90 เทียบกับผู้สำเร็จสายอาชีวะร้อยละ 96.7 และฝึกหัดครูร้อยละ 97.4 ¹⁸

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายอาชีวะมีการว่างงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากจำนวน 17,112 คน ในปี 2520 เป็น 52,760 คน ในปี 2525 หรือเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัว ในขณะที่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับการฝึกหัดครูว่างงานน้อยลง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีนโยบายลดจำนวนนักเรียนฝึกหัดครูลง และผู้จบฝึกหัดครูอีกจำนวนหนึ่งเรียนต่อระดับอุดมศึกษา เนื่องจากหลังช่วงปี 2520 วิทยาลัยครูต่างๆ ได้เปิดสอนระดับปริญญาตรีกันทั่วไป นักเรียนอาชีวะนั้น มีแต่เพิ่ม ไม่มีลด การผลิตผู้สำเร็จการศึกษาระดับนี้ทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชน แม้ว่าอัตราการศึกษาต่อตลาดแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายอาชีวะจะลดลงจากร้อยละ 99.2 เมื่อปี 2520 เหลือร้อยละ 96.7 ในปี 2525 แต่จำนวนก็ยังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในโครงการสร้างของการจ้างงานในประเทศไทยนั้น ภาครัฐบาลจะรองรับแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมประมาณ 1/3 ของแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมทั้งหมด เช่น ในปี 2527 มีข้าราชการพลเรือน ลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว รวมกันทั้งหมดประมาณ 1.8 ล้านคน (ไม่รวมทหาร) พนักงานรัฐวิสาหกิจ 247,341 คน แต่ถ้ารวมทหารประจำการด้วย (ไม่รวมทหารเกณฑ์) จำนวนข้าราชการก็จะไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน กล่าวโดยรวมภาครัฐบาลจ้างงาน ประมาณ 2.6 ล้านคน จากกำลังแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมประมาณ 7.8 ล้านคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้สำเร็จการศึกษาดั้งแต่ระดับมัธยมปลายขึ้นไป ภาครัฐบาลจะเป็นแหล่งจ้างงานที่ใหญ่ที่สุด กล่าวคือ ในปี 2525 ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมปลายสายอาชีวะ และผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา เป็นลูกจ้างรัฐบาลเฉลี่ยร้อยละ 39.6 และ 52.6 ตามลำดับ

พบที่เป็นลูกจ้างเอกชนร้อยละ 32.2 และร้อยละ 35.7 ตามลำดับ

หลังจากปี 2521 แล้ว รัฐบาลมีนโยบาย จำกัดการขยายตัวของข้าราชการให้ขยายได้ไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี ในปี 2526 จำนวนข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 3.45 ปี 2527 เพิ่มเพียงร้อยละ 2.55 เท่านั้น ส่วนลูกจ้างประจำ (ของข้าราชการ) ปี 2526 เพิ่มร้อยละ 6.49 ปี 2527 เพิ่มเพียงร้อยละ 2.76

นโยบายจำกัดจำนวนข้าราชการประจำ ลูกจ้างประจำ และลดจำนวนลูกจ้างชั่วคราว ปี 2522 และ 2523 จำนวนลูกจ้างชั่วคราวลดลงร้อยละ 5.83 และ 12.74 ตามลำดับ แม้ว่าในปีต่อมากจะมีการเพิ่มจำนวนขึ้นไปอีก และลูกจ้างประเภทนี้ไม่มั่นคง จะต้องถูกปลดออกไปเมื่อโครงการจ้างงานเสร็จสิ้นลง ก่อให้เกิดการว่างงานจากภาครัฐราชการในส่วนนี้ทุกปี

จากนโยบายการจำกัดการขยายตัวของจำนวนข้าราชการ มีผลกระทบโดยตรงต่อการจ้างงานของผู้สำเร็จการศึกษา นั่นคือ ทำให้แรงงานมีการศึกษามีโอกาสน้อยลง ในการที่จะเข้าทำงานราชการ ขณะที่จำนวนผู้สำเร็จการศึกษามีเพิ่มขึ้นทุกปี ประกอบกับทางภาคเอกชนก็มีการขยายการจ้างงานอย่างจำกัด โดยเฉพาะในช่วงปี 2524-2528 เป็นช่วงที่ทั่วโลกอยู่ในภาวะเศรษฐกิจขบเซา การลงทุนขยายตัวช้า อัตราการจ้างงานขยายตัวต่ำกว่าช่วงก่อน ๆ บริษัทใหญ่ ๆ ที่เป็นบริษัทข้ามชาติ (TNCs) ก็มีแนวโน้มเป็นลักษณะ เน้นการใช้ทุนมากกว่าแรงงาน (capital intensive) มากขึ้น จึงทำให้ผู้มีการศึกษาที่สำเร็จออกมาในช่วงนี้ ประสบภาวะการว่างงานอย่างเปิดเผยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

จากการศึกษาของสำนักงานสถิติแห่งชาติ เกี่ยวกับตลาดแรงงานและโอกาสในการมีงานทำของผู้สำเร็จการศึกษาระดับกลาง และระดับสูง ช่วง ปี 2524-2526 ¹⁹ พบข้อเท็จจริงดังนี้

ก. ผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวะ/อาชีวะชั้นสูง
ระดับ ปวช.

ปี 2523 จบออกมาประมาณ 68,000 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 69.1

ปี 2524 จบออกมาประมาณ 78,000 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 72.2

ปี 2525 จบออกมาประมาณ 97,000 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 74.4

รวม 3 ปี จบออกมา 243,000 คน ได้งานทำแล้วเพียงประมาณ 68,000 คน (ประมาณร้อยละ 28) ที่ยังไม่ได้งานทำ/หางานทำไม่ได้มีถึง 175,000 คน (ร้อยละ 72.0)

ระดับอนุปริญญา/ปวส.

ปี 2523 จบมาประมาณ 17,800 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 30.6

ปี 2524 จบมาประมาณ 19,500 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 35.0

ปี 2525 จบมาประมาณ 24,200 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 37.5

รวม 3 ปีที่ผ่านมา จบออกมา 61,500 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ถึง 21,300 คน (34.6)

ข้อสังเกต : ผู้ที่จบอาชีวศึกษาระดับ ปวช. ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้กว่าครึ่ง รายงานว่าตนพยายามศึกษาต่อเพื่อให้มีวุฒิสูงขึ้นอีก

ข. ผู้สำเร็จการศึกษาระดับการฝึกหัดครู (ปกศ. และ ปกศ.สูง)

ปี 2523 จบมาประมาณ 17,200 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 40.9

ปี 2524 จบมาประมาณ 23,200 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 48.7

ปี 2525 จบมาประมาณ 16,900 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 52.1

รวม 3 ปีที่ผ่านมา จบออกมาประมาณ 57,000 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ถึง 27,100 คน ซึ่งเป็นร้อยละ 47.3 หรือเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ที่จบฝึกหัดครูในช่วง 3 ปีที่แล้ว

ค. ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี

ปี 2523 จบมาประมาณ 34,000 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ ร้อยละ 13.9

ปี 2524 จบมาประมาณ 42,000 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ

ร้อยละ 19.8

ปี 2525 จมมาประมาณ 45,000 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ประมาณ

ร้อยละ 22.3

รวม 3 ปีที่ผ่านมา จมออกมา 121,000 คน ยังไม่มีงานทำ/หางานทำไม่ได้ถึง 23,700 คน ประมาณร้อยละ 19.6

3.2.2 ตลาดแรงงานที่ช่วยรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงได้ในช่วงปี 2524-2526

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของงานที่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษา-ฝึกหัดครู - มหาวิทยาลัย ได้ทำระหว่างปี 2524-2526 พบว่า

ก. ผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษา (ปวช. ปวท. และปวส.) พอจำแนกผู้ที่ได้งานในระหว่าง 2524 - 2526 ตามแหล่งจ้างงานได้เป็นดังตารางที่ 59

ตารางที่ 59 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานตลาดของผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษา ระหว่างปี 2524-2526

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทของหน่วยงาน ที่รับไปทำงาน	ปี พ.ศ.			เฉลี่ย
	2524	2525	2526	
ราชการ	51.5	46.0	44.4	47.3
รัฐวิสาหกิจ	9.8	11.6	11.0	10.8
เทศบาล	0.9	0.6	0.6	0.7
องค์การระหว่างประเทศ	0.3	0.3	0.4	0.3
เอกชน	33.3	35.6	36.9	35.3
ธุรกิจส่วนตัว	4.2	5.9	6.7	5.6
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00

ซึ่งจากตารางที่ 59 จะเห็นได้ชัดเจนว่า ตลาดแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษาที่เป็นราชการ ได้มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 51.1 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 46.0 ในปี 2525 และเหลือเพียงร้อยละ 44.4 ในปี 2526 สำหรับตลาดแรงงานซึ่งเป็นรัฐ

วิสาหกิจ ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง 3 ปี คือ ยังอยู่ระดับร้อยละ 10-11 ทั้ง 3 ปี เช่นเดียวกับตลาดแรงงานด้านเทศบาลและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งรับได้เพียงร้อยละ 0.7 และร้อยละ 0.3 ตามลำดับ ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ที่มีแนวโน้มในทางที่รับไปมากขึ้นพอสมควร ได้แก่ ภาคเอกชน ซึ่งรับเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 33.3 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 35.6 ในปี 2525 และเป็นร้อยละ 36.9 ในปี 2526 สำหรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับอาชีวศึกษาที่ออกไปทำธุรกิจส่วนตัวในช่วงปี 2524-2526 ถึงแม้จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นบ้าง คือจากร้อยละ 4.2 ในปี 2524 เป็นร้อยละ 5.9 ในปี 2525 และเพิ่มเป็นร้อยละ 6.7 ในปี 2526 แต่ก็ยังจัดว่าเป็นสัดส่วนที่น้อย เมื่อเทียบกับผู้ที่ไปทำงานกับราชการและเอกชน

ข. ผู้สำเร็จการศึกษาระดับการฝึกหัดครู การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับฝึกหัดครู ในระหว่างปี 2524-2526 พอสรุปได้ด้วยตารางที่ 60

ตารางที่ 60 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับการฝึกหัดครู ระหว่างปี พ.ศ. 2524 - 2526

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทของหน่วยงาน ที่รับไปทำงาน	ปี			เฉลี่ย
	2524	2525	2526	
ราชการ	87.8	87.5	81.0	85.4
รัฐวิสาหกิจ	0.7	0.7	0.7	0.7
เทศบาล	1.2	1.2	0.7	1.0
องค์การระหว่างประเทศ	0.3	0.1	0.1	0.2
เอกชน	8.9	9.2	14.2	10.8
ธุรกิจส่วนตัว	1.1	1.3	3.3	1.9
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ซึ่งจากตารางที่ 60 จะเห็นได้ชัดเจนว่า ตลาดแรงงานสำคัญของผู้สำเร็จการศึกษาระดับการฝึกหัดครูในระยะ 3 - 4 ปีที่ผ่านมา ยังเป็นราชการซึ่งรับไว้ถึงร้อยละ 85 ผิดไปคือ เอกชน (โรงเรียนและวิทยาลัย) ซึ่งรับไว้ประมาณร้อยละ 11 ที่เหลือซึ่งเป็นแหล่งจ้าง

งานที่รับผู้สำเร็จการศึกษาระดับการฝึกหัดครูไปทำงานได้เพียงเล็กน้อย ได้แก่ เทศบาล และรัฐวิสาหกิจ สำหรับผู้สำเร็จฝึกหัดครูที่ออกไปทำงานส่วนตัวไม่มีถึงร้อยละ 2

ค. ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ตลาดแรงงานที่รับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีไปทำงานได้ในระหว่างปี 2524 - 2526 ดังตารางที่ 61

ตารางที่ 61 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีระหว่างปี 2524 - 2526

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทของหน่วยงาน ที่รับไปทำงาน	ปี			เฉลี่ย
	2524	2525	2526	
ราชการ	63.4	59.4	61.0	61.2
รัฐวิสาหกิจ	5.9	5.1	4.2	5.0
เทศบาล	1.4	1.4	1.2	1.3
องค์การระหว่างประเทศ	0.5	0.5	0.3	0.4
เอกชน	26.0	28.2	26.9	26.9
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	3.9	5.4	5.3	5.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

จากตารางที่ 61 จะเห็นได้ว่า ตลาดแรงงานแหล่งใหญ่ที่สุดที่รับผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีไปทำงานในระยะ 3 - 4 ปีที่ผ่านมา ยังคงเป็นราชการ ซึ่งรับไปประมาณร้อยละ 61.2 ของผู้ที่ได้งานทำ ถัดไปคือบริษัทห้างร้านเอกชน ซึ่งรับไปมากเช่นกัน คือ ประมาณร้อยละ 26.9 สำหรับรัฐวิสาหกิจ รับไปประมาณร้อยละ 5 เทศบาล รับไปร้อยละ 1.3 องค์การระหว่างประเทศ รับไปร้อยละ 0.4 ที่ออกไปประกอบธุรกิจส่วนตัวยังมีเป็นส่วนน้อย คือเพียงร้อยละ 5.3

ง. ระดับสูงกว่าปริญญาตรี การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2524 - 2526 พอลจะดูได้จากตาราง ที่ 62

ตารางที่ 62 เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับที่สูงกว่าปริญญาตรีในระหว่างปี 2524 - 2526

หน่วย : ร้อยละ

ประเภทของหน่วยงาน ที่รับไปทำงาน	ปี			เฉลี่ย
	2524	2525	2526	
ราชการ	81.1	73.2	84.2	79.5
รัฐวิสาหกิจ	5.9	5.7	4.6	5.4
เทศบาล	1.4	0.4	0.4	0.7
องค์การระหว่างประเทศ	0.6	0.8	0.4	0.6
เอกชน	8.4	18.2	8.1	11.6
ประกอบธุรกิจส่วนตัว	2.6	1.7	2.3	2.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

จากตารางที่ 62 จะเห็นว่า ในระยะ 3 - 4 ปีที่ผ่านมาจนกระทั่งในขณะนี้ ตลาดแรงงานที่ใหญ่ที่สุดของผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงระหว่างปริญญาตรีอยู่ที่ภาคราชการ ซึ่งรับไว้ถึงร้อยละ 79.5 รองลงไปคือภาคเอกชน ซึ่งรับไว้ประมาณร้อยละ 11.6 อันดับสามคือ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งรับไว้ประมาณร้อยละ 5.4 สำหรับเทศบาลและองค์การระหว่างประเทศรับไว้เป็นส่วนน้อย คือเพียงร้อยละ 0.6 เท่านั้น ส่วนที่ออกไปประกอบธุรกิจส่วนตัว มีประมาณร้อยละ 2.2 ซึ่งนับว่ามีไม่ถึงครึ่งหนึ่งของผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทีเดียว

จากการวิเคราะห์ข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติก็จะพบว่า อัตราการว่างงานโดยเฉลี่ยของผู้มีการศึกษาช่วงปี 2523 - 2525 เพิ่มขึ้นทุกปี กล่าวคือ ระดับปวช. ผู้สำเร็จการศึกษาปี 2523, 2524 และ 2525 ช่วงที่มีการสำรวจมีการว่างงานถึงร้อยละ 69.1, 72.2 และ 74.4 ตามลำดับ ระดับอนุปริญญา/ปวส. ปี 2523 2524 และ 2525 ว่างงานร้อยละ 30.6, 35.0 และ 37.5 ระดับฝึกหัดครูร้อยละ 40.9, 48.7 และ 52.1 ส่วนระดับปริญญาตรี ร้อยละ 13.9, 19.8 และ 22.3 ตามลำดับ พบว่าผู้สำเร็จการศึกษาในระดับเหล่านี้ มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี

แหล่งรองรับแรงงานมีการศึกษา ตามตัวเลขของสำนักงานสถิติก็ยังระบุชี้ว่า

แหล่งใหญ่ที่สุดคือภาครัฐบาล (ราชการ + รัฐวิสาหกิจ + เทศบาล) แม้ว่าสัดส่วนของแรงงานมีการศึกษาที่เข้าสู่ภาครัฐบาล จะมีแนวโน้มลดลงบ้าง แต่เมื่อเทียบกับแหล่งงานภาคเอกชน ภาครัฐบาลก็ยัง เป็นแหล่งรองรับแรงงานที่มีการศึกษาที่สูงอยู่นั่นเอง

ดังนั้น ในสถานการณ์ที่รัฐบาลมีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณต้องการจำกัดการขยายตัวของข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมไปถึงนโยบายที่ต้องการโอนกิจการรัฐวิสาหกิจให้เอกชน ย่อมมีผลโดยตรงต่อการจำกัดการจ้างงานภาครัฐบาล และไปเพิ่มจำนวนการว่างงานของผู้มีการศึกษาให้สูงขึ้นอีก

3.3 ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองต่อการจ้างงานไม่พอเพียง(หรือการทำงานต่ำกว่าระดับ)

ในการวิเคราะห์เรื่องนี้ ส่วนใหญ่จะใช้ตัวเลขจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ดังนั้น ความหมายของการทำงานไม่พอเพียงหรือทำงานต่ำกว่าระดับ ซึ่งใช้ความหมายตามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติกำหนดไว้ นั่นคือ หมายถึง

- การทำงานที่ชั่วโมงทำงานต่ำกว่าระดับมาตรฐาน
- การทำงานที่ได้รายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และ
- การทำงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ความสามารถตรงกับความรู้ความสามารถที่ได้ศึกษามา

3.3.1 การทำงานที่ชั่วโมงทำงาน (Hours worked) ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานหรือต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง

การพิจารณาตัวเลขชั่วโมงการทำงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติค่อนข้างจะยากลำบาก เนื่องจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แบ่งชั่วโมงการทำงานในแต่ละสัปดาห์เป็นช่วงละ 10 ชั่วโมง เช่น สัปดาห์ละ 20-29, 30-39 ชั่วโมง แต่เกณฑ์มาตรฐานที่สำนักงานสถิติแห่งชาติตั้งไว้เป็นสัปดาห์ละไม่ต่ำกว่า 35 ชั่วโมง เพราะฉะนั้นในช่วงแบ่งสัปดาห์ละ 30-39 ชั่วโมงนั้นย่อมมีผู้ที่มีชั่วโมงทำงานตามเกณฑ์มาตรฐาน (35-38) และต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน (30-34) ดังนั้นในการพิจารณาตัวเลขชั่วโมงการทำงานจะยึดเอาตัวเลขชั่วโมงการทำงานที่ต่ำกว่าสัปดาห์ละ 29 ชั่วโมงเป็นหลักไว้ก่อน จากนั้นจึงคาดคะเนอย่างง่ายเอาจากกลุ่มผู้ทำงานสัปดาห์ละ 30-49 และ 30-39 ชั่วโมง โดยถือเอาว่าประมาณ 1/4 ของผู้ทำงานสัปดาห์ละ 30-49 ชั่วโมงเป็นผู้ที่ทำงานต่ำกว่าระดับ เนื่องจากช่วง 30-34 เป็น 1/4 ของช่วง 30-49 และถือเอาว่าประมาณ 1/2 ของผู้ทำงานสัปดาห์ละ 30-39 ชั่วโมง เป็นผู้ทำงานต่ำกว่าระดับ ด้วยเหตุผลการคาดคะเนวิธีเดียวกันซึ่ง

แน่นอนว่า วิธีการหยาบ ๆ ดั่งนี้ย่อมได้ตัวเลขไม่ถูกต้องนัก แต่ภายใต้ข้อจำกัดของข้อมูลที่หาได้ก็จำเป็นต้องใช้วิธีการคาดคะเนเช่นนี้

การทำงานต่ำกว่าระดับโดยถือเกณฑ์ชั่วโมงทำงานสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง อาจพิจารณาได้จากตารางตัวเลขต่อไปนี้

ตารางที่ 63 บุคคลมีงานทำนอกภาคเกษตรกรรม จำแนกตามชั่วโมงการทำงาน
ในเขตเทศบาล ทั่วประเทศ ปี 2506, 2514 และ 2518

ชม. ทำงาน/สัปดาห์	2506	2514	2518
ต่ำกว่า 10 ชม.	2,050	13,800	14,690
10-29	41,130	52,300	66,860
30-49	601,160	809,900	983,580
50-69	244,110	481,110	448,530
70 ขึ้นไป	321,590	364,600	422,730
ยอดรวมผู้มีงานทำนอกภาคเกษตรกรรม	1,330,800	1,728,400	1,936,640

ที่มา : รวบรวมจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

จากตัวเลขเหล่านี้จะพบว่า ในปี 2506 (ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 1) ผู้มีงานทำในเขตเทศบาลนอกภาคการเกษตรกรรมมีทั้งหมด 1,330,800 คน เป็นผู้ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 30 ชั่วโมง 43,180 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 3.6 ของกำลังแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมในเขตเทศบาลทั่วประเทศ ส่วนผู้ทำงานสัปดาห์ละ 30-49 ชั่วโมงมีทั้งหมด 601,160 พอคาดคะเนได้ว่าประมาณ 1/4 หรือประมาณ 150,290 ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง ดังนั้นพอจะประมาณได้ว่า ในปี 2506 บุคคลผู้เข้าทำงานสัปดาห์ละ 30-34 ชั่วโมง มีทั้งหมด 193,470 (150,290 + 43,180) หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 16 ของกำลังแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมในเขตเทศบาล

ต่อมาในปี 2514 (ช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 2) ผู้มีงานทำนอกภาคเกษตรกรรมในเขตเทศบาลที่ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 30 ชั่วโมง เพิ่มขึ้นเป็น 66,100 คิดเป็นประมาณร้อยละ

3.8 ของกำลังแรงงานนอภาคเกษตรกรรมในเขตเทศบาล ส่วนผู้ทำงานสัปดาห์ละ 30-49 ชั่วโมง มีทั้งหมด 809,900 ประมาณได้ว่า ในจำนวนนี้มีผู้ที่ทำงานสัปดาห์ละ 30-34 ชั่วโมง จำนวน 202,475 คน ดังนั้นในปี 2514 บุคคลมีงานทำนอภาคเกษตรกรรมในเขตเทศบาลที่ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมงมีทั้งหมดประมาณ 268,575 หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 15.5 ของกำลังแรงงานนอภาคเกษตรกรรมในเขตเทศบาล

ในปี 2518 (ปลายช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 3) ผู้มีงานทำนอภาคเกษตรกรรมในเขตเทศบาลที่ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 30 ชั่วโมงในเขตเทศบาลมีทั้งหมด 81,550 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 4.2 ของกำลังแรงงานนอภาคเกษตรกรรมในเขตเทศบาล ส่วนผู้ทำงานสัปดาห์ละ 30-49 ชั่วโมงมีทั้งหมด 983,580 คน เป็นผู้ที่ทำงานสัปดาห์ละ 30-34 ชั่วโมงประมาณ 245,895 คน ดังนั้นผู้ที่ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง จะมีทั้งหมดประมาณ 327,445 คน หรือประมาณร้อยละ 16.9 ของกำลังแรงงานนอภาคเกษตรกรรมในเขตเทศบาล ซึ่งจะเห็นได้ว่าการทำงานต่ำระดับด้านชั่วโมงทำงานมีอัตราเพิ่มสูงขึ้น

ตัวเลขการทำงานต่ำระดับด้านชั่วโมงทำงานตั้งแต่ปี 2520-2524 กอวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำไว้ โดยการใช้ตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่ได้หักจำนวนผู้ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัวที่ทำงานสัปดาห์ละ 1-20 ชั่วโมง และต้องการทำงานเพิ่มออกจากจำนวนผู้ทำงานใหม่เต็มที่ โดยนำไปรวมไว้กับจำนวนผู้ว่างงานโดยเปิดเผยตามตัวเลขนี้ จึงปรากฏว่า ปี 2520 มีผู้ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมงทั่วประเทศ (ทั้งในเขต-นอกเขตเทศบาล) 144,700 คน จะเห็นได้ว่าจำนวนลดลงไปมาก เพราะได้หักเอาแรงงานช่วยธุรกิจครอบครัวออกไป ปี 2524 ผู้ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมงนอภาคเกษตรกรรมมีทั้งหมด 140,700 คน (ดูตารางหมวด ฉ.3.1-3.17)

ตัวเลขนี้นอกจากจะแสดงวิธีการคิด โดยการหักจำนวนผู้ทำงานให้ธุรกิจครัวเรือนออกไปแล้ว ยังอาจตั้งข้อสังเกตได้อีกว่า ผู้ทำงานนอภาคเกษตรกรรมที่ไม่ใช่ผู้ช่วยเหลือธุรกิจครัวเรือนนั้น โดยทั่วไปต้องทำงานหนักเกินสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง โดยเฉพาะคนงานในธุรกิจเล็ก ๆ มักจะทำงานเกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง ตัวอย่างกรณีศึกษาอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูปได้พิสูจน์ข้อเท็จจริงนี้ ธุรกิจบริการประเภท กัดตาดคาร ร้านอาหาร บาร์ ในทศลับ พนักงานขายของหน้าร้าน ล้วนแต่ทำงานเกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมงทั้งสิ้น

การทำงานต่ำระดับประเภทชั่วโมงทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง ส่วนใหญ่จึง

อยู่ในภาคเกษตรกรรม อย่างไรก็ตาม การทำงานต่ำกว่าระดับด้านชั่วโมงการทำงานในขอบเขตทั่วประเทศถ้าคิดตามวิธีนี้จะมึ้น้อย ตัวเลขที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสถิติแห่งชาติจัดทำไว้ตั้งแต่ปี 2520-2525 มีไม่ถึง 700,000 คน ปี 2520 จำนวนสูงสุดเพียง 694,600 คน ปีอื่น ๆ (2521-2525) ต่ำกว่านี้ แสดงว่าแรงงานโดยทั่วไปทำงานกันเกินสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง แม้แต่ในงานในภาคเกษตรกรรม โดยทั่วไป ก็ทำงานสูงกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง นี้ก็พิสูจน์ได้ว่า แรงงานโดยทั่วไปไม่ใช่นักขี้เกียจทำงาน ถ้ามีงานให้ทำและดีนฟ้าอากาศเอื้ออำนวย หรือถ้าได้มีการแก้ไขปัญหาเรื่องน้ำ เรื่องนาแล้ง แรงงานทั้งภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมก็ล้วนแต่มีชั่วโมงทำงานเกินระดับมาตรฐานเกือบทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ถ้าจะพิจารณาตัวเลขชั่วโมงการทำงานของแรงงานครอบครัวที่ทำงานสัปดาห์ละ 1-20 ชั่วโมง ต่อสัปดาห์ด้วย ผลลัพธ์ก็ต่างกันมาก กล่าวคือตัวเลขปี 2520 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติจากการสำรวจแรงงานรอบสอง (กค.-กย.) พบว่า มีกำลังแรงงานทั้งหมด 203 ล้านคน ผู้ที่ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 30 ชั่วโมงมีทั้งหมด 1,873,100 คน คิดเป็นร้อยละ 9.2 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ และผู้ที่ทำงานสัปดาห์ละ 30-39 ชั่วโมง มีทั้งหมด 2,258,600 คน ดังนั้น ผู้ที่ทำงานสัปดาห์ละ 30-39 ชั่วโมง มีประมาณ 1,129,300 คน รวมผู้ที่ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมงจะมีประมาณ 3,002,400 คน หรือประมาณร้อยละ 14.8 ของกำลังแรงงานทั้งหมด

ปี 2524 มีกำลังแรงงานทั้งหมด 24.36 ล้านคน (สำรวจรอบสอง) เป็นแรงงานที่ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 30 ชั่วโมง จำนวน 2,601,200 คน เป็นร้อยละ 10.7 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ที่ทำงานสัปดาห์ละ 30-39 ชั่วโมง 2,249,700 คน ดังนั้นผู้ที่ทำงานสัปดาห์ละ 30-34 ชั่วโมงจะมีประมาณ 1,124,850 คน รวมผู้ที่ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 35 ชั่วโมง จะมีประมาณ 3,374,550 คน หรือประมาณร้อยละ 13.8 ของกำลังแรงงานทั้งหมด

จะเห็นได้ว่าถ้าพิจารณาตามตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยรวมเอาแรงงานครัวเรือนที่ทำงานสัปดาห์ละ 1-20 ชั่วโมงเข้าไปด้วย แรงงานที่ทำงานต่ำกว่าระดับด้านชั่วโมงทำงานค่อนข้างสูงมาก ปี 2526 ตัวเลขโดยรวมเพิ่มขึ้นแต่อัตราส่วนลดลง แต่ขณะเดียวกันแรงงานที่ทำงานต่ำกว่าสัปดาห์ละ 30 ชั่วโมงกลับมีอัตราส่วนสูงขึ้น

ตามตัวเลขนี้แสดงว่า มีแรงงานช่วยธุรกิจครัวเรือนจำนวนมากที่ต้องการจะไปทำงานอย่างอื่น หรือต้องการจะทำงานเพิ่มเติมหาเงินไม่ได้ จึงจำต้องช่วยครัวเรือนไปก่อนซึ่งแรงงานประเภทนี้ ตามตัวเลขที่กองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำขึ้น ให้นำไปรวมไว้เป็นจำนวนผู้ว่างงานโดยเปิดเผย

ตามตารางตัวเลขการทำงานต่ำระดับของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี 2520-2525 ที่ดัดแปลงโดยกองวางแผนประชากรและกำลังคนนั้นพบว่า แรงงานชายมีอัตราการทำงานต่ำระดับด้านชั่วโมงทำงานสูงกว่าแรงงานหญิงเล็กน้อย คือแรงงานชายเฉลี่ยประมาณร้อยละ 52.2 และแรงงานหญิง 46.8 ของแรงงานทำงานต่ำระดับด้านนี้ทั้งหมด อาจเป็นไปได้ว่าในภาคชนบทนั้น งานนอกภาคเกษตรกรรมประเภทจักสาน ทอผ้า และขายของเล็ก ๆ น้อย ๆ มักจะปฏิบัติงานโดยผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย จึงทำให้แรงงานหญิงมีชั่วโมงทำงานสูงกว่าแรงงานชาย

หากพิจารณาตามช่วงอายุ ผู้ที่มีชั่วโมงทำงานต่ำระดับมากที่สุดคือผู้ที่มียุวัย 40-49 ปี โดยมีอัตราส่วนประมาณร้อยละ 16.6 การที่ตัวเลขผู้ทำงานวัยนี้สูงกว่าวัยอื่น ๆ อาจมีเหตุผลได้ในสองประการ ประการแรก ผู้ทำงานวัยนี้มีโอกาสเจ็บไข้ได้ป่วยสุขภาพทรุดโทรมได้ง่ายกว่าผู้ทำงานที่มียุวัยต่ำกว่านี้ ประการที่สอง ผู้ทำงานในวัยนี้ มีจำนวนมากกว่าวัยตั้งแต่ 50 ปีขึ้นไป ดังนั้นแม้คนวัย 50 ปี จะมีโอกาสเจ็บไข้ได้ป่วย สุขภาพทรุดโทรมได้ง่ายกว่าคนวัย 40-49 ปี ก็จริง แต่เมื่อจำนวนคนทำงานวัย 50 ปี มีน้อยกว่า คนที่มีชั่วโมงทำงานต่ำระดับจึงมีน้อยกว่า เมื่อเทียบกับอัตราส่วนของผู้ทำงานต่ำระดับด้านนี้แล้ว จึงมีอัตราต่ำกว่าวัย 40-49 ปี

หากพิจารณาตามระดับการศึกษา แนนอน ผู้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาย่อมเป็นผู้ทำงานต่ำระดับด้านชั่วโมงทำงานมากที่สุด กล่าวคือมีถึงร้อยละ 80.6 เพราะแรงงานระดับนี้เป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ มีการศึกษาค่า ไม่มีความรู้ความชำนาญในการประกอบอาชีพ เป็นแรงงานที่ล้มตลาดแรงงาน

หากพิจารณาตามสาขาการผลิต ย่อมเป็นการแน่นอนว่าสาขาเกษตรกรรมมีชั่วโมงทำงานต่ำระดับมากที่สุด เพราะการเกษตรไทยส่วนใหญ่พึ่งพาธรรมชาติ ต้องทำงานตามฤดูกาล ต้องรอฤดูกาล และที่สำคัญที่สุดเพราะแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศยังเป็นแรงงานภาคเกษตรกรรม จำนวนการทำงานต่ำระดับด้านนี้จึงมีมากกว่าสาขาอื่น ๆ หรือคิดเป็นประมาณเฉลี่ยร้อยละ 71.3 ของการทำงานต่ำระดับด้านนี้ทั้งหมด รองลงมาเป็นภาคหัตถอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งเป็นสาขาการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมที่สำคัญมากทั้งสองสาขา แต่เนื่องจากกิจการส่วนใหญ่เป็นกิจการเล็ก ๆ เป็นธุรกิจของครอบครัว ลักษณะการทำงานค่อนข้างอิสระไม่มีแบบแผน ชั่วโมงการทำงานไม่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจที่มีลักษณะเป็นแบบทำงานอิสระ (self employed) และใช้แรงงานครอบครัวจะมีชั่วโมงการทำงานต่ำระดับสูงกว่า ธุรกิจที่จ้างลูกจ้าง เพราะลูกจ้างที่ถูกจ้างให้ทำงานนั้น มักจะถูกบังคับให้ทำงานด้วยชั่วโมงทำงานที่สูง จะเห็นได้จากตารางว่า ถ้า

จะพิจารณาตามสภาพของแรงงานแล้ว ผู้ทำงานส่วนตัวและแรงงานช่วยครอบครัว มีชั่วโมงทำงานต่ำระดับถึงร้อยละ 44.0 และ 27.2 ตามลำดับ

3.3.2 การทำงานที่ได้อายัดต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

เกณฑ์รายได้มาตรฐานที่สำนักงานสถิติแห่งชาติได้กำหนดขึ้นแต่ละปีแตกต่างกันไป และแต่ละพื้นที่เกณฑ์ก็ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาวะค่าครองชีพของแต่ละแห่ง ขึ้นอยู่กับลักษณะการได้มาของปัจจัยการยังชีพของแต่ละแห่ง (เช่น ชาวนาได้เข้ามาโดยการทำนาเอง ไม่ต้องซื้อ)

เกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดขึ้นในปี 2520-2526 เป็นดังนี้

	2520	2521	2522	2523	2524	2525
						(บาท / เดือน)
1) เขตนครหลวง*	750	840	840	1,350	1,620	1,830
2) เขตเทศบาลจังหวัดอื่น ๆ :-*						
ภาคกลาง และภาคใต้	480	630	630	1,140	1,410	-
ภาคเหนือ และภาคอีสาน	-	570	570	1,050	1,320	-
3) เขตนอกเทศบาล						
(ยกเว้น กทม.)	250	250	250	250	500	-

หมายเหตุ: * เขตนครหลวงปี 2520 -2523 ประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี ปี 2524 รวมสมุทรสาคร และนครปฐม ปี 2525 ถือว่าเขตเทศบาลของระนอง พังงา ภูเก็ต ชลบุรี สระบุรี นครราชสีมา และเชียงใหม่ มีเกณฑ์รายได้มาตรฐานเท่าเขตนครหลวง ดังนั้น ตัวเลขเกณฑ์มาตรฐานในเขตเทศบาลจังหวัดอื่น ๆ ในตาราง จึงยกเว้นจังหวัดที่ใช้เกณฑ์ของนครหลวง

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเรื่องการทำงานต่ำระดับด้านรายได้นอกภาคเกษตรกรรมนั้น อาจพิจารณาได้จากค่าจ้างขั้นต่ำของกรรมกร หรือของลูกจ้างในสาขาการผลิตต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดให้มีขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ เมษายน 2516 โดยให้ค่าจ้างในเขตนครหลวงไม่ต่ำกว่าวันละ 12 บาท ค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศครั้งแรกนั้น กำหนดให้ เป็นรายได้ที่พอประทังชีพของคนสามคน (สามี+ภรรยา+บุตร 1 คน) แต่หลังจาก 1 มกราคม 2529 ได้เปลี่ยนแปลงเป็นกำหนดให้ เป็นค่าจ้างพอประทังชีพของคนงานที่ทำงานเพียง 1 คน

ค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดขึ้นครั้งแรกนั้น เป็นการเริ่มต้นกำหนดเพื่อให้มีการปฏิบัติใช้กัน ก่อน เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำปี 2516 วันละ 12 บาท สำหรับคน 3 คน นั้นเฉลี่ยแล้วต่อคนเพียง 4 บาท ขณะที่ค่าครองชีพเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากภาวะน้ำมันแพง โดยเฉพาะนับตั้งแต่ ไตรมาสสุดท้ายของปี 2516 ถึงกลางปี 2517 ดัชนีราคาเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 11-12 นี้เป็น แรงกดดันที่สำคัญที่ทำให้กรมกรโรงงานทอผ้าเรียกร้องให้รัฐบาลประกาศปรับค่าจ้างขั้นต่ำจากวัน ละ 12 บาท เป็นวันละ 20 บาท และเหตุการณ์ได้บานปลาย กลายเป็นการนัดหยุดงานและการ ประท้วงใหญ่เมื่อเดือนมิถุนายน 2517 ซึ่งในที่สุดรัฐบาลได้ยอมรับข้อเสนอ ปรับขึ้นทีละขั้นเพียงวัน ละ 16 บาท เมื่อถึง 1 มกราคม 2517 จึงปรับให้อีกวันละ 20 บาทตามข้อเรียกร้องของคนงาน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในช่วงปี 2516 -2519 จะเป็นช่วงที่มีบรรยากาศการเคลื่อนไหวทางการเมือง คนงานมีการจัดตั้งต่อรองและเรียกร้องเรื่องค่าจ้าง แต่ปรากฏว่ายังมีนายจ้าง จำนวนมากที่ไม่ได้จ่ายค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยเฉพาะหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 สถานการณ์ทางด้านแรงงานเปลี่ยนแปลงไป อำนาจต่อรองของคนงานลดลง ขบวนการแรงงาน อ่อนตัวลง บรรยากาศทางการเมืองตึงเครียด อำนาจปกครองเผด็จการแผ่ปกคลุมไปทั่ว เปิด โอกาสให้นายจ้างหลีกเลี่ยงกฎหมาย ไม่จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ

16 มกราคม 2518 ได้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำอีก จากวันละ 20 บาท เป็นวันละ 25 บาท แต่ครั้งถึงมกราคม 2519 รัฐบาลกลับไม่มีการประกาศปรับค่าจ้างขั้นต่ำ และช่วงนั้น เป็นช่วงที่มีการประท้วงเรื่องที่ว่ารัฐบาลประกาศขึ้นราคาข้าวสาร และนำไปสู่ความแตกแยกในคณะ รัฐมนตรี จนในที่สุดมีการประกาศยุบสภาฯ เพื่อเลือกตั้งใหม่ แต่เหตุการณ์ทางการเมืองในปี 2519 มีลักษณะ เปลี่ยนแปลงรุนแรงตลอดปี จนถึงจุดวิกฤตเมื่อ 6 ตุลาคม 2519 และนำไปสู่การ เปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็นรัฐบาลเผด็จการอีกครั้งหนึ่ง เป็นอันว่าค่าจ้างขั้นต่ำปี 2519 ไม่มีการ เปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เพราะรัฐบาลตั้งแต่รัฐบาลรักษาการ รัฐบาลที่เลือกตั้งใหม่ที่มีเวลาเพียง 6 เดือน และรัฐบาลเผด็จการ ต่างก็อ้างสถานการณ์ทางการเมืองไม่สงบ บรรยากาศทางการเมืองลง ทุนชนเขา มาหยุดยั้งการเพิ่มค่าจ้าง ขบวนการแรงงานและขบวนการนักศึกษาก็ถูกเหตุการณ์ทาง การเมืองคูัดตั้งให้ทัวพัน จนไม่มีเวลาเคลื่อนไหวเรื่องค่าจ้าง นับแต่เหตุการณ์เลือกตั้งช่วงต้น ปี การต่อต้านประกาศ จารุเสถียร ช่วงเดือนสิงหาคม และการต่อต้านถนนอม กิตติขจร ช่วงเดือน กันยายน -ตุลาคม

ช่วงตั้งแต่ปลายปี 2519 ถึงปลายปี 2520 เป็นช่วงไร้อำนาจต่อรองของคนงาน สหภาพแรงงานหลายแห่งล้มสลายลงไป ผู้นำคนงานบางส่วนหนีเร้นสาบสูญไป ตั้งแต่ 6 ตุลาคม 2519 ในตุลาคม 2520 ก็ไม่มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำเช่นเดียวกันนี้หมายความว่า ค่าจ้างขั้นต่ำ

วันละ 25 บาท ได้มีระดับอยู่ตั้งแต่ 16 มกราคม 2518 -1 ตุลาคม 2520 เป็นเวลา 2 ปีกับ 10 เดือน ในขณะที่ดัชนีราคาค่าครองชีพได้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็นเหตุให้รายได้ที่แท้จริงของคนงานลดลง ซึ่งจะเห็นได้จากตัวเลขในหัวข้อ 2.3 ที่ปี 2518 มีระดับค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 25 บาท ค่าจ้างที่แท้จริง (ในรูปของสินค้าและสิ่งของ - โดยคิดในราคาของปี 2519) มีค่าเท่ากับวันละ 28.2 บาท แต่ในปี 2520 ค่าเหลือเพียง 24.8 บาท

ต่อมาเมื่อ 1 ตุลาคม 2520 ได้มีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นเป็นวันละ 28 บาท และในเดือนนั้นเอง ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง รัฐบาลใหม่มีการผ่อนปรนเรื่องแรงงานมากขึ้น และได้มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในเดือน เมษายน 2522 และตั้งแต่ปี 2520-2526 จะมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำทุกปี โดยกำหนดเอาวันที่ 1 ตุลาคม ของแต่ละปีเป็นวันเริ่มค่าจ้างขั้นต่ำตราใหม่

แม้ว่าได้มีการประกาศปรับค่าจ้างขั้นต่ำทุกปีตั้งแต่ปี 2520-2526 แต่ก็พบว่าลูกจ้างจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าระดับค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งๆ ที่ ค่าจ้างขั้นต่ำนั้นเป็นอัตราค่าจ้างสำหรับคนงานใหม่และไร้ฝีมือ

รายงานจาก The Asian Employment Programme (ILO-ARTAP) เรื่อง Basic Need and Minimum Wage in Thailand พบว่า ในการวิเคราะห์ภาวะค่าจ้างของคนงานเมื่อปลายปี 2522 ซึ่งได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 45 บาทเท่านั้น ยังมีคนงานจำนวนมากที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ดังตัวเลขตามตารางที่ 64

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 64 อัตราส่วนร้อยละของแรงงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำใน เขตนครหลวง

ปี 2522 (ค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 45 บาท)

	เฉพาะค่าจ้างรายวัน		ค่าจ้าง+ผลประโยชน์อื่น ๆ	
	บาท/วัน	บาท/วัน	บาท/วัน	บาท/วัน
	35	45	35	45
<u>หมวดหัตถอุตสาหกรรม</u>	24.3	44.2	12.6	25.9
- อาหารและ เครื่องดื่ม	20.0	37.3	8.8	23.5
- สิ่งทอและ เครื่องนุ่งห่ม	38.5	61.6	23.6	40.8
- ไม้และผลิตภัณฑ์ไม้	40.8	58.5	22.2	46.2
- กระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษ	10.1	27.7	2.7	19.9
- เคมี, ปิโตรเลียม, ยาง, พลาสติก	16.6	35.7	9.0	22.8
- แก้ว, เซรามิคและโลหะ	4.8	13.8	1.9	7.0
- เหล็กและโลหะ	5.3	15.3	1.6	4.8
- เครื่องจักรและ เครื่องมือต่างๆ	23.8	50.0	6.1	14.9
- อื่น ๆ	33.2	58.6	21.6	45.8
<u>หมวดการก่อสร้าง</u>	20.7	41.8	8.6	14.8
<u>หมวดค้าส่ง</u>	11.5	20.8	4.4	14.0
<u>หมวดการค้าปลีก</u>	9.5	19.7	4.7	8.4
<u>หมวดบริการ</u>				
- โรงแรมและภัตตาคาร	11.9	22.4	6.6	11.4
- ขนส่ง-คมนาคม และคลังสินค้า	3.8	9.2	3.8	6.1
- อื่น ๆ	6.9	16.7	2.6	5.1
รวมทุกอุตสาหกรรม	22.2	40.7	11.3	23.3

ที่มา : The Asian Employment Programme [ILO-ARTER] "Basic Needs and Minimum Wages in Thailand" A port prepared for the Development of Lagbour July 1988, Rones. หน้า 13.

จากตารางตัวเลขดังกล่าวจะพบว่า ถ้าถือเกณฑ์มาตรฐานว่าคนงานควรมีรายได้ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 45 บาทแล้ว พบว่า ในปลายปี 2519 คนงานในอุตสาหกรรมต่าง ๆ (ยกเว้นข้าราชการ) ประมาณร้อยละ 40.7 ได้รับความจ้างต่ำกว่าวันละ 45 บาท และถ้าหากจะรวมเอาผลประโยชน์อื่น ๆ มาคำนวณเป็นค่าจ้างด้วย ก็ยังปรากฏว่ามีถึงร้อยละ 23.3 ที่รายได้รวมทั้งหมดเฉลี่ยแล้วยังต่ำกว่าวันละ 45 บาท ยิ่งกว่านั้น ในปี 2519 ปรากฏว่ายังมีคนงานถึงร้อยละ 22.2 ที่มีค่าจ้างรายวันต่ำกว่าวันละ 35 บาท แม้จะรวมผลประโยชน์อื่น ๆ เข้าไปด้วยแล้ว ยังมีอีกถึงร้อยละ 11.3 ที่รายได้รวมทั้งต่ำกว่าวันละ 35 บาท

รายงานนี้อ้างว่า ได้ใช้ตัวเลขการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งได้ทำการสำรวจเมื่อ 2522/2523 ซึ่งสรุปได้ว่า ตัวเลขนี้เป็นตัวเลขที่เก็บจากโรงงานที่มีฐานะการดำเนินงานถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ได้รวมโรงงานของกิจการครอบครัวที่ไม่มีชื่อร้าน ชื่อโรงงานมีคนงาน 5-20 คน ซึ่งโรงงานประเภทนี้ไม่ได้ถือมาตรฐานตามกฎหมายในการจ้างงาน หรือคนงานก่อสร้างของบริษัทเล็ก ๆ ที่เร่ร่อนไม่แน่นอน ก็ไม่ได้นับรวมเข้าไปด้วย ถ้าจะนับโรงงานเล็ก ๆ เหล่านี้เข้าไปด้วย ตัวเลขคงต้องออกมาสูงกว่านี้มาก

อย่างไรก็ตาม จากตัวเลขที่เป็นทางการนี้ จะเห็นได้ว่าในอุตสาหกรรมสิ่งทอและอุตสาหกรรมไม้ มีจำนวนคนงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำมากที่สุด ในอุตสาหกรรมสิ่งทอสูงถึงร้อยละ 61.6 ของคนงานในสาขานี้ และในอุตสาหกรรมไม้สูงถึงร้อยละ 58.5 ของคนงานในสาขานี้ กระนั้นก็ตามมีตัวเลขที่น่าสังเกตในหมวดบริการ โรงแรมและภัตตาคาร เพราะจากการที่คณะวิจัยโครงการนี้ได้ทดลองสุ่มตัวอย่างคนงานย่านถนนพระปิ่นเกล้า ตามร้านอาหาร และภัตตาคารประมาณ 10 กว่าแห่ง พบว่าเกือบร้อยละ 90 ได้รับความจ้างรายวันต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ตัวเลขที่ปรากฏในตารางนี้ มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับสาขาอื่น ๆ เป็นไปได้ว่าการเก็บตัวอย่างไม่ได้สอบถามร้านอาหารเล็ก ๆ ที่มีคนงาน 5-10 คน

แม้ว่าตัวเลขจะมีข้อวิจารณ์ มีความไม่สมบูรณ์อยู่ในตัว แต่ก็เป็นตัวชี้ได้อย่างดีว่าหากถือเอาค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเกณฑ์มาตรฐานวัดรายได้ของคนงานนอกภาคเกษตรกรรมแล้ว ก็พบว่ามีคนงานไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ที่ได้รับความจ้างรายวันต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

กลับไปพิจารณาตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และกองวางแผนประชากร และกำลังคนที่ได้กำหนดขึ้นตามลักษณะของท้องที่ ซึ่งก็อิงลักษณะของค่าจ้างขั้นต่ำเช่นเดียวกัน เช่นในเขตนครหลวง ปี 2520 กำหนดเท่ากับ 750 บาทต่อเดือน เมื่อเทียบเป็นค่าจ้างรายวันคือวันละ 25 บาท ปี 2521 เท่ากับ 840 บาทต่อเดือน ก็คือค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 28 บาท ตามที่ได้

ประกาศใช้ตั้งแต่ตุลาคม 2520 และเกณฑ์รายได้มาตรฐานปี 2523 เท่ากับ 1,350 บาทต่อเดือน ก็คือค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 45 บาทที่ได้ประกาศใช้ตั้งแต่ตุลาคม 2522 นั้นเอง อัตราอื่น ๆ ก็อิงกับค่าจ้างขั้นต่ำในท้องที่อื่น ๆ

จากเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติและกองวางแผนประชากรและกำลังคนแสดงให้เห็นว่า ในปี 2520 มีผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับ 6.49 ล้านคน เป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม 5.90 ล้านคน และนอกภาคเกษตรกรรม 0.59 ล้านคน ในจำนวนนี้อยู่ในภาคหัตถอุตสาหกรรมมากที่สุด 241,600 คน รองลงมาภาคพาณิชยกรรม 133,800 คน

ในปี 2522 มีแรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับ 5.67 ล้านคน อยู่ในภาคเกษตรกรรม 5.06 ล้านคน นอกภาคเกษตรกรรม 0.61 ล้านคน ปี 2525 มีแรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับ 10.05 ล้านคน เป็นแรงงานในภาคเกษตรกรรม 5.84 ล้านคน นอกภาคเกษตรกรรม 4.21 ล้านคน

การทำงานต่ำกว่าระดับด้านรายได้ในปี 2525 เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึงร้อยละ 76.4 จากปี 2522 โดยเฉพาะนอกภาคเกษตรกรรม จำนวนผู้ทำงานต่ำกว่าระดับด้านรายได้เพิ่มจาก 0.61 ล้านคนเป็น 4.21 ล้านคน เพิ่มขึ้นประมาณ 6 เท่าตัว สาเหตุสำคัญเกิดจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ธุรกิจเล็ก ๆ ประสบปัญหาสภาพคล่อง ธุรกิจที่เป็นการรับเหมาช่วงงาน [sub-contractors] มีงานน้อยลง แรงงานในโรงงานต่างๆ ถูกแรงกดดันด้วยเงื่อนไขหลายประการ เช่น ถูกปิดแผนกการผลิต ถูกปลดออกจากงาน ในสถานการณ์เช่นนี้ แม้ธุรกิจบางแห่งจะยังคงมีฐานะมั่นคงแต่สามารถที่จะอ้างสถานการณ์ทั่วไป กดดันแรงงานให้ยอมรับสภาพตามที่นายจ้างกำหนด มาตรการที่นายจ้างนำมาใช้ตั้งแต่ปี 2524 คือ เริ่มจาก -ลดการผลิต -ลดจำนวนคนงาน โดยเริ่มจากปลดคนงานที่อยู่ในช่วงระยะทดลองงานออกก่อน -ลดวันทำงาน -ตัดผลประโยชน์ที่เคยให้ และสุดท้ายยุบแผนกการผลิตบางแผนก ปลดคนงานออกทั้งแผนก ในสภาพที่คนงานมีอำนาจต่อรองน้อย มีอัตราการว่างงานสูง ทำให้นายจ้างกำหนดเงื่อนไขต่อคนงานได้สูงขึ้น

หากจะพิจารณาผู้ทำงานต่ำกว่าระดับด้านรายได้ตามสถานภาพของผู้ทำงานแล้ว จะพบว่า ลูกจ้างเอกชนที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากจำนวน 470,000 คน ในปี 2520 เป็น 480,000 คน ในปี 2522 และ 1.33 ล้านคน ในปี 2525 แต่จากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาตินี้ ย่อมเป็นการแน่นอนว่า จำนวนผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่ทำงานส่วนตัว และช่วยธุรกิจครอบครัว เพราะแรงงานประเภทนี้ ส่วนใหญ่อยู่ภาคเกษตรกรรม ตัวเลขในปี 2525 ระบุว่า ผู้ทำงานส่วนตัวในปี 2525 จำนวน 3.75 ล้านคน ช่วยธุรกิจครอบครัว

ครัว 4.9 ล้านคนมีรายได้ต่ำกว่าระดับ แนนอนในจำนวนนี้ย่อมรวมถึงแรงงานนอกสาขาเกษตรกรรม ด้วย แรงงานส่วนนี้เช่น หาบเร่ แผงลอย ผู้ประกอบการธุรกิจการผลิตและการค้าย่อยต่าง ๆ รวมถึงแรงงานในครอบครัวของผู้ประกอบการอาชีพเหล่านี้ด้วย รวม ๆ กันแล้วแรงงานเหล่านี้จะมีอยู่ไม่ต่ำกว่า 3 ล้านคน ในปี 2525

หากพิจารณาตามอายุจำนวนผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับสูงสุดคือกลุ่มอายุ 15-19 ปี ซึ่งในปี 2520 มีอยู่ประมาณ 1.35 ล้านคน เป็นร้อยละ 20.8 ของผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับทั้งหมด ปี 2522 1.15 ล้านคน เป็นร้อยละ 20.4 และปี 2525 1.76 ล้านคน เป็นร้อยละ 17.6 รองลงมาคือกลุ่มอายุ 20-24 ปี กลุ่มอายุที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับใกล้เคียงกับกลุ่มอายุ 20-24 ปี คือกลุ่มอายุ 40-49 ปี ซึ่งในปี 2520 มีอยู่ 917,700 ล้านคน เป็นร้อยละ 14.1 ของผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับ ปี 2522 มีจำนวน 816,500 คน เป็นร้อยละ 14.4 (มากกว่ากลุ่มอายุ 20-24 ปี ซึ่งมีอยู่ 811,700 เป็นร้อยละ 14.3) และปี 2525 มีอยู่ 1.49 ล้านคน เป็นร้อยละ 14.5

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ หากพิจารณาแรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับในกลุ่มอายุตั้งแต่ 25-49 ปี พบว่าในปี 2525 จะมีอยู่ถึง 4.67 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 46.6 ของแรงงานที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับทั้งหมด แรงงานในวัยนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีครอบครัว มีผู้พึ่งพาที่ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน ดังนั้นรายได้ของคนกลุ่มนี้จะถูกเฉลี่ยให้ต่ำลงไปอีก จึงกล่าวได้ว่าคนกลุ่มนี้เป็นกลุ่มคนยากจนที่ประสบปัญหารายได้รุนแรงกว่ากลุ่มอายุอื่น ๆ เทียบกับกลุ่ม 11-24 ปี กลุ่มนี้มักจะไม่ค่อยมีผู้พึ่งพาหรือถ้าจะมีก็ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของตนเอง เช่น เฉลี่ยรายได้ให้พ่อแม่ และพี่น้อง ส่วนคนที่มีอายุ 50-60 ปี ผู้พึ่งพาจะลดลง เพราะสมาชิกในครอบครัวจำนวนหนึ่งอยู่ในวัยทำงาน มีอาชีพเลี้ยงตนเองได้บ้างแล้ว

หากพิจารณาในแง่นี้ ก็สรุปได้ว่า ภายใต้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นอยู่ ความยากจนได้เพิ่มขีดความรุนแรงสูงขึ้น และถ้าจะถือว่าผู้มีรายได้ต่ำกว่าระดับมาตรฐานที่กำหนดนี้เป็นผู้ยากจน ผู้ยากจนในปี 2525 ไม่ใช่มีจำนวน 10.05 ล้านคน แต่จะสูงกว่านี้อีกหลายล้านคนหากรวมเอาผู้ที่อยู่นอกวัยทำงานที่พึ่งพาแรงงานเหล่านี้เข้าไปด้วย และจะยิ่งมากขึ้นเมื่อรวมเอาจำนวนผู้ว่างงานเปิดเผยที่ไม่มีรายได้ เป็นของตนเองเลย

อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตที่จะต้องบันทึกเน้นไว้ก็คือ ตัวเลขการจ้างงานและการทำ งานต่ำกว่าระดับตามที่นำมาแสดงไว้ในรายงานนี้ เป็นตัวเลขจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ตัวเลขแสดงรายได้ของคนงานส่วนหนึ่งมาจากธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยราชการทั้งสองแหล่งสุ่มข้อมูลจากสถานประกอบการที่มีลักษณะเป็นทางการ (Formal businesses) ส่วนธุรกิจที่ดำเนิน

งานอย่างไม่เป็นทางการ (Informal businesses) นั้น ไม่มีตัวเลขแสดงไว้

ในธุรกิจเล็ก ๆ ที่ประกอบงานการผลิต เช่น ตัดเย็บเสื้อผ้าและตัดรองเท้านั้น ส่วนใหญ่จ้างแรงงานรายชั้น จากการศึกษาของโครงการวิจัยนี้ ในธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป ขนาดเล็ก เมื่อปี 2528 พบว่าค่าจ้างโดยเฉลี่ยของคนงานรายชั้นได้ประมาณ 1,869.50 บาท ต่อเดือน ถ้าหากคนงานเหล่านี้ทำงานเดือนละ 26 วัน (หยุดวันอาทิตย์ 4 วัน) ค่าจ้างรายวัน จะตกประมาณ 71.90 บาท ซึ่งจะดูเหมือนว่าสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขณะนั้น (70 บาทต่อวัน) แต่เมื่อคนงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ต้องทำงานวันละ 10 ชั่วโมงขึ้นไป ไม่ใช่วันละ 8 ชั่วโมง ตามมาตรฐานของกรมแรงงาน จึงสรุปได้ว่าถ้าคนงานเหล่านี้ทำงานวันละ 8 ชั่วโมง ก็ย่อมจะได้ค่าจ้างต่ำกว่า 70 บาท คือจะได้ประมาณ 55-60 บาทเท่านั้น และพบว่าคนงานประเภทนี้ ส่วนใหญ่จะเริ่มทำงานตั้งแต่ช่วง 9.00 น. - 10.00 น. ไปจนถึง 22.00 น. สรุปได้ว่าคนงาน ในกิจการประเภทนี้ ล้วนแต่ได้ค่าจ้างต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานทั้งสิ้น หรือเป็นผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับทั้งสิ้น การที่ค่าจ้างต่อวันหรือต่อเดือนของลูกจ้างประเภทนี้เท่ากับจำนวนค่าจ้างขั้นต่ำ ก็เพราะว่า ต้องทำงานด้วยระยะเวลาที่นานกว่าเกณฑ์มาตรฐาน

สภาพ เช่นนี้มีอยู่ทั่วไปในหมู่คนงานรายชั้น แม้แต่กลุ่มคนงานที่ทำงานในโรงงานที่ ค่าเนื้องานอย่างเป็นทางการก็ตาม การพิจารณาเฉพาะตัวเลขรายได้ โดยไม่พิจารณาชั่วโมง ทำงานด้วย ย่อมจะผิดพลาดได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าหากจะเก็บข้อมูลจากคนงานในลักษณะ ที่คำนวณเป็นรายได้ต่อเดือน คนงานจำนวนมากที่มีรายได้ต่อเดือน เข้าเกณฑ์มาตรฐานนั้นส่วนหนึ่ง เป็นเพราะต้องทำงานล่วงเวลา ทำงานรายชั้นเกินเวลา (8 ชั่วโมง) ซึ่งถ้านับตามชั่วโมง มาตรฐานย่อมมีรายได้ต่ำกว่าระดับ

ข้อสังเกตทั้งหมดนี้ นำไปสู่ข้อสรุปว่า ปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับด้านรายได้ เป็นปัญหา ที่รุนแรงกว่าที่คาดคิดไว้ตามตัวเลขของทางการ และถ้าจะถือว่าผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน คือผู้ยากจน คนยากจนก็ย่อมต้องสูงกว่า 11 ล้านคน (๒๐) ตามที่นักวิชาการเชื่อกัน

3.3.3 การทำงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ความสามารถตรงกับความรู้ความสามารถที่ได้ศึกษามา

ปัญหาของการว่างงานและการทำงานต่ำกว่าระดับทางด้านความรู้ และความสามารถนั้น สถิติตัวเลขเพียงจะ เริ่มปรากฏ เป็นปัญหาสำคัญในช่วงตั้งแต่ปี 2523 กล่าวคือ การทำงานต่ำกว่าระดับ ในด้านที่ใช้ความรู้ความสามารถไม่ตรงกับความรู้ความสามารถที่ได้ศึกษามานั้น ตัวเลขของสำนัก

งานสถิติแห่งชาติสำรวจรอบสอง (กค-กย) 2520 มีเพียง 9,500 คน เพิ่มขึ้นเป็น 11,500 คน และ 14,800 คน ในปี 2521 และ 2522 ตามลำดับ แต่นับจากปี 2523 ตัวเลขได้เพิ่ม ทรวดเป็น 29,200 คน หรือเพิ่มเกือบเท่าตัว ปี 2525 เป็น 54,600 คน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 86.9 จากปี 2523

การทำงานค่าระดับในด้านนี้ สัดส่วนสูงสุดอยู่ในภาคบริการคือ ในภาคบริการมีผู้ทำงานค่าระดับด้านนี้ร้อยละ 25.3 ในปี 2520 ร้อยละ 29.8 ในปี 2523 และร้อยละ 50 ในปี 2525 รองลงมาคือสาขาพาณิชยกรรม ร้อยละ 25.3 ในปี 2520 และร้อยละ 30.8 ร้อยละ 21.6 ในปี 2523 และ 2525 ตามลำดับ

สาเหตุที่สาขาบริการและสาขาพาณิชยกรรม มีผู้ทำงานค่าระดับนี้ มากกว่าสาขาการผลิตอื่น ๆ อาจเป็นด้วยสาเหตุ 3 ประการ

ประการแรก ผู้มีการศึกษาสูงในสังคมไทยนั้น ส่วนใหญ่พ่อแม่มีอาชีพทางการค้าขาย ทำธุรกิจ รับราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้สำเร็จการศึกษาส่วนหนึ่งที่ยังหางานไม่ได้ตามความรู้ความสามารถของตน ก็จะช่วยเหลือธุรกิจของครอบครัวไปเรื่อย ๆ

ประการที่สอง ธุรกิจประเภทการค้าโดยเฉพาะการค้าย่อย และธุรกิจบริการประเภทร้านอาหาร ร้านกาแฟ เป็นธุรกิจที่เกิดได้ง่ายและมีจำนวนมาก มีตำแหน่งงานประเภทไร้ฝีมือจำนวนมาก ดังนั้น ถ้าผู้สำเร็จการศึกษายังหางานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของตัวเองไม่ได้ ก็อาจหางานประเภทนี้ไปก่อน เช่น เป็นพนักงานต้อนรับในร้านอาหาร โรงแรมขนาดต่าง ๆ พนักงานขายของหน้าร้านย่อยและห้างสรรพสินค้า หรือถ้าผู้สำเร็จการศึกษาจะทำธุรกิจด้านนี้เอง ก็มีโอกาทำได้ง่ายกว่าธุรกิจประเภทอื่น ๆ ที่ต้องลงทุนทางด้านสถานที่ เครื่องจักร เครื่องมือ และอุปกรณ์การดำเนินงานสูง การเปิดร้านค้าย่อย และร้านอาหารมักใช้ต้นทุนต่ำสินค้าหมุนเวียนตามขนาดของทุนที่หาได้ มีลักษณะยืดหยุ่นสูง ต้นทุนคงที่ต่ำ

ประการสุดท้าย ในทศวรรษที่ 2523 นี้ การว่างงานของผู้มีการศึกษาเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แหล่งงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ ของผู้มีการศึกษามีไม่พอกับปริมาณของผู้สำเร็จการศึกษา ยิ่งในช่วงตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา มีปัญหาความถดถอยของระบบเศรษฐกิจเอกชน ภาครัฐบาลก็มีปัญหาเรื่องคลุกการคลัง แหล่งงานต่าง ๆ มีลักษณะขยายตัวช้าลง หรือคงที่ขณะที่ผู้สำเร็จการศึกษาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในอัตราที่สูงขึ้น ดังนั้น ผู้ที่สำเร็จการศึกษา และไม่ยอมตกงานจึงจำใจทำงานในระดับที่ต่ำกว่าความรู้ความสามารถของตน ซึ่งสาขาการผลิตที่เปิด

โอกาสมากที่สุด ก็คือสาขาพาณิชยกรรมและสาขาบริการ

หากพิจารณาตามเพศ ก็จะพบว่าผู้ทำงานต่ำระดับด้านการใช้ความรู้ความสามารถนั้น เป็นผู้ชายสูงกว่าผู้หญิงมาก ในปี 2525 เป็นผู้ชาย 44,300 คน หรือร้อยละ 81.1 เป็นผู้หญิง 10,300 คน หรือร้อยละ 8.9 ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าสำหรับในสังคมไทยนั้น ผู้มีการศึกษาสูง ๆ เป็นผู้ชายมากกว่าผู้หญิง

จากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่า การทำงานต่ำระดับหรือการจ้างงานไม่พอเพียงนั้น เป็นปัญหาที่ค่อนข้างจะร้ายแรงกว่าปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผย เพราะการว่างงานโดยเปิดเผยเป็นปัญหาที่เห็นได้ชัด และมาตรการในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน ก็เน้นที่การแก้การว่างงานโดยเปิดเผยเป็นสำคัญ ส่วนปัญหาการทำงานต่ำระดับ หรือการจ้างงานไม่พอเพียงเป็นปัญหาที่แฝงเร้น และไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง เป็นปัญหาเรื้อรังที่ทับทวีขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานต่ำระดับด้านรายได้ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของความยากจนของประชากร

ปี 2520 จำนวนผู้ทำงานต่ำระดับทั้งหมด 7,196,800 คน เป็นผู้ทำงานต่ำระดับด้านรายได้ 6,489,700 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 90.6 ของผู้ทำงานต่ำระดับทั้งหมด ปี 2523 จำนวนผู้ทำงานต่ำระดับลดลงเหลือ 4,285,200 คน เป็นผู้ทำงานต่ำระดับด้านรายได้ประมาณ 3,806,600 คน คิดเป็นร้อยละ 88.4 ของผู้ทำงานทั้งหมด ในปี 2525 ผู้ทำงานต่ำระดับได้เพิ่มพรวดเป็น 10,779,900 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 43.8 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดในปีนั้นและในจำนวนนี้เป็นผู้ทำงานต่ำระดับรายได้ 10,047,900 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 93.2 ของผู้ทำงานต่ำระดับทั้งหมด

การทำงานต่ำระดับในขอบเขตทั่วประเทศ และในขอบเขตการผลิตทุกสาขามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการว่างงานตามฤดูกาล ซึ่งจะไม่น่าวิเคราะห์ ณ ที่นี้ เพราะการว่างงานตามฤดูกาลส่วนใหญ่เป็นปัญหาของภาคเกษตรกรรม นอกภาคเกษตรกรรมก็มีปรากฏการณ์อยู่บ้าง เช่นเดียวกันแต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการเก็บสถิติที่แน่นอน

ถ้าจะดูตัวเลขทำงานต่ำระดับในทุกสาขาการผลิต ก็จะพบว่าในช่วงหน้าแล้งหรือนอกฤดูกาลเกษตร การทำงานต่ำระดับจะลดลง เช่น ในปี 2525 การทำงานต่ำระดับหน้าแล้ง (สำรวจรอบที่ 1 มค.-มีค.) จะมีเพียง 8.26 ล้านคน เทียบกับ 10.78 ล้านคน ในฤดูเกษตร (กค.-กย.) มีจำนวนต่ำกว่านั้น มิได้หมายความว่า ในหน้าแล้งแรงงานเหล่านี้มีงานทำมากกว่า

มีรายได้มากกว่า แต่เป็นเพราะว่าแรงงานเหล่านี้ ส่วนหนึ่งกลายเป็นผู้ว่างงานโดยเปิดเผยในช่วงนอกฤดูกาลผลิต หรือที่เรียกว่าเป็นการว่างงานตามฤดูกาล ดังนั้น ในขณะที่แรงงานทำงานต่ำระดับช่วง ม.ค.-มี.ค. 25 มีจำนวน 8.26 ล้านคน แรงงานที่ว่างงานตามฤดูกาลก็จะสูงถึง 5.47 ล้านคน รวมกันแล้วจะมีถึง 13.73 ล้านคน ขณะที่ในฤดูกาลผลิตการเกษตรมีแรงงานทำงานต่ำระดับ 10.78 ล้านคน แต่แรงงานที่ว่างงานตามฤดูกาลจะมีเพียง 52,000 ล้านคน ซึ่งแรงงานส่วนนี้ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานประมงที่หยุดกิจการ เนื่องจากเป็นหน้ามรสุมคลื่นลมแรง

ตัวเลขนี้ก็เป็นการบอกว่า แม้จะมีการแก้ปัญหาการว่างงานตามฤดูกาล มีการผลิตข้าวและพืชไร่ ปีละไม่ต่ำกว่า 2 ครั้ง แต่การทำงานต่ำระดับหรือการจ้างงานไม่เพียงพอก็ยังคงเป็นปัญหาต่อไป トラバเท่าที่รายได้ยังคงต่ำหรือราคาสินค้าเกษตรกรรมต่ำ ไร้หลักประกัน

อย่างไรก็ตาม ณ ที่นี้ จะวิเคราะห์ปัญหาการทำงานต่ำระดับนอกภาคเกษตรกรรม เป็นสำคัญ

การทำงานต่ำระดับทั้งสามประเภท คือด้านรายได้ ด้านชั่วโมงการทำงาน และด้านความรู้ ความสามารถในการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมนั้น มีลักษณะที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา ปี 2520 การทำงานต่ำระดับนอกภาคเกษตรกรรม ตามตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติและกองวางแผนประชากรและกำลังคน มีทั้งหมด 740,000 คน (ผู้ทำงานต่ำระดับทั้งหมด หักด้วย ผู้ทำงานต่ำระดับในภาคเกษตรกรรม) ปี 2523 เพิ่มขึ้นเป็น 780,000 คน ขณะที่ผู้ทำงานต่ำระดับในภาคเกษตรกรรมลดลงจาก 6.45 ล้านคน เหลือ 3.51 ล้านคน ปี 2525 ผู้ทำงานต่ำระดับนอกภาคเกษตรกรรมเพิ่มเป็น 4.44 ล้านคน หรือเป็นร้อยละ 56.6 ของผู้มีงานทำนอกภาคเกษตรกรรม (7.84 ล้านคน) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ที่มีงานทำนอกภาคเกษตรกรรมเกินครึ่งเป็นผู้ที่ทำงานต่ำระดับ เทียบกับภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีอยู่ 6.35 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 37.3 ของผู้มีงานทำในภาคเกษตรกรรม

จากตัวเลขที่แสดงนี้ เป็นดัชนีบ่งชี้ว่า การทำงานต่ำระดับนอกภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มที่จะรุนแรงกว่าภาคเกษตรกรรมได้ เพราะการทำงานต่ำระดับภาคเกษตรกรรมหลังปี 2520 ได้ลดลงตามลำดับ และมาเพิ่มระดับเกือบเท่าปี 2520 อีกครั้งหนึ่งในปี 2525 ด้วยจำนวน 8.34 ล้านคน ขณะที่นอกภาคเกษตรกรรมมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี

3.4 สาเหตุการว่างงาน และการทำงานต่ำกว่าระดับนอกภาคเกษตรกรรม

กล่าวในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว ย่อมสรุปลงได้ที่ปัญหาของอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน แนวคิดทั่วไปทางเศรษฐศาสตร์ก็คือ การเพิ่มขึ้นของอุปทานแรงงานนอกภาคเกษตรกรรมมีสูงกว่า การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์แรงงานนอกภาคเกษตรกรรม สาเหตุที่อุปทานแรงงานเพิ่มในอัตราสูงกว่าก็เพราะว่า จำนวนประชากรในช่วงตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 เพิ่มเร็วทำให้กำลังแรงงานในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3, 4 และ 5 เพิ่มเร็ว เช่น กำลังแรงงานปี 2514 (สำรวจรอบสอง) มีทั้งหมด 16.6 ล้านคน แต่ในปี 2519 เพิ่มเป็น 18.56 ล้านคน เพิ่มขึ้นร้อยละ 11.8 ในช่วง 5 ปี หรือในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 อัตราากำลังแรงงานเพิ่มร้อยละ 2.3 ต่อปี

ในปี 2524 กำลังแรงงานเพิ่มเป็น 24.6 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 32.5 จากปี 2519 หรือเฉลี่ยร้อยละ 6.5 ต่อปี ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ในปี 2525 กำลังแรงงานก็เพิ่มขึ้นเป็น 25.7 หรือเพิ่ม 1.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 4.8 เป็นต้น อัตราการเพิ่มของอุปทานแรงงานประมาณร้อยละ 5-6 ต่อปี จัดว่าเป็นการเพิ่มในอัตราที่ค่อนข้างสูง

ทางด้านอุปสงค์แรงงานนั้น เหตุผลทางด้านเศรษฐศาสตร์บอกว่า การที่อัตราการเพิ่มของอุปสงค์แรงงานต่ำกว่า ก็เพราะว่า การเติบโตของการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมถดถอยลง หรือเติบโตที่อัตราถดถอยลง เช่น การเติบโตของการผลิตภาคอุตสาหกรรม (ในที่นี้ เหมืองแร่, หัตถอุตสาหกรรม, ก่อสร้าง และบริการสาธารณะ) ในช่วงปี 2514-2523 เฉลี่ยร้อยละ 9.3 ต่อปี ขณะที่ช่วงปี 2524-2529 เฉลี่ยร้อยละ 5.1 ภาคบริการ 2514-2523 เฉลี่ยร้อยละ 7.3 ต่อปี 2525-2529 เฉลี่ยร้อยละ 5.7 ต่อปี ²¹ เป็นต้น

การที่การผลิตนอกภาคเกษตรกรรมมีอัตราการเติบโตถดถอยลง ก็มีการอธิบายเหตุผลต่อไปว่า เพราะอัตรากำไรถดถอยลง อัตรากำไรถดถอยลงเพราะภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ กระทั่งกระทบต่อภาวะส่งออกและภาวะราคาของผู้ผลิต ซึ่งนำไปสู่การผลิต และการลดการจ้างงานหรืออย่างน้อยเมื่อกำไรเพิ่มในอัตราที่ถดถอยลง อัตราเพิ่มของการจ้างงานในอุตสาหกรรมนั้น ๆ ก็จะขยายตัวช้าลง นำไปสู่ปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผย และการทำงานต่ำกว่าระดับในที่สุด เพราะผู้เป็นนายจ้างต้องการลดต้นทุนด้วยการจ้างในอัตราค่าจ้างต่ำ แต่ต้องการแรงงานที่มีความรู้และความชำนาญในการผลิตที่สูงขึ้น

เหตุผลคำอธิบายเหล่านี้ เป็นเหตุทั่วไปทางเศรษฐศาสตร์ทั้งในตำราและงานวิจัยต่าง ๆ ซึ่งโดยข้อเท็จจริง มันเป็นเหตุผลที่อธิบายปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่ในระบบ เศรษฐกิจและ

สังคมไทยขณะนี้โดยไม่ผิดพลาด

อย่างไรก็ตาม การอธิบายสาเหตุของการว่างงานและการทำงานต่ำระดับตามเหตุผลที่กล่าวมานั้น ยังไม่พอเพียงที่จะอธิบายปรากฏการณ์และสาเหตุของปรากฏการณ์ว่างงานและการทำงานต่ำระดับในประเทศไทย เพราะเหตุผลที่กล่าวมานั้น ไม่ได้อธิบายถึงนโยบายแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม ที่เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการว่างงานและการทำงานต่ำระดับ ซึ่งในรายงานนี้จะพยายามค้นหาวิเคราะห์ อธิบาย ที่นอกเหนือไปจากคำอธิบายตามเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งอาจสรุปประเด็นหลักได้ดังต่อไปนี้

1) โครงสร้างการผลิต หากจะแบ่งภาคการผลิตของไทย เป็นภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมแล้ว ตัวเลขก็จะระบุให้เห็นได้ชัดว่า ภาคเกษตรกรรม เป็นภาคที่รองรับแรงงานมากที่สุด (ดูหัวข้อ 2.1) แต่การที่ภาคเกษตรกรรมมีลักษณะโตตามธรรมชาติ ในที่สุดก็นำไปสู่ข้อจำกัดของการผลิตและการใช้แรงงาน นั่นคือ การขยายการผลิตโดยการขยายพื้นที่ การรองรับแรงงานใหม่ โดยการขยายพื้นที่ใหม่ ไม่อาจทำต่อไปได้ เพราะยังมีการขยายพื้นที่ก็ยั้งนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกจับจองที่ดิน โคนไม้ทำลายป่า ทำลายระบบนิเวศวิทยา (ทั้งนี้ไม่นับการทำลายป่าเพื่อการค้า) และนำไปสู่ปัญหาการทำลายต้นน้ำ ลำธาร นำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนน้ำ และการทำลายระบบการเพาะปลูกในที่สุด

ส่วนการเพิ่มจำนวนแรงงานเข้าไปในพื้นที่จำนวนเท่าเดิม หากเป็นไปตามธรรมชาติ ไม่มีการตัดแปลงตกแต่งให้เป็นฟาร์มเข้มข้น (intensive farm) คือไม่มีการปลูกพืชหมุนเวียน ไม่ตกแต่งดูแลฟาร์มตลอดเวลา ไม่มีการสร้างระบบชลประทานขึ้นมา ไม่มีการทำฟาร์มผสม เช่น (ปลูกข้าว เลี้ยงปลา เลี้ยงเบ็ด ฯลฯ) แรงงานที่เพิ่มเข้าไปในพื้นที่เท่าเดิมนั้น ก็จะไม่ก่อให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้น หากคิดเฉลี่ยผลผลิตต่อคนก็จะมีต่ำกว่ากลับต่ำลง (productivity ของแรงงานต่ำ)

แต่การที่จะทำฟาร์มเข้มข้น และ/หรือฟาร์มผสม เมื่อเพิ่มผลผลิตในไร่นาเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานนั้นจำเป็นต้องลงทุนและลงแรงมากขึ้น (และนี่คือการเพิ่มขีดความสามารถในการรองรับแรงงานภาคเกษตรกรรม) แต่ถ้าผลผลิตที่ได้ออกมานั้นราคาต่ำ มันก็จะไม่คุ้มกับการลงทุนเป็นการลงทุนและลงแรงที่เสียเปล่า เหตุการณ์ที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นว่าราคาสินค้าเกษตรมักจะถูกต่ำ ไม่จูงใจให้มีการลงทุนลงแรงเพิ่ม ตัวอย่าง เช่น ราคาข้าวเปลือกจากมือชาวนา ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมาราคาไม่เพิ่ม (ไม่ถึงเกวียนละ 2,500 บาท) ขณะที่ปัจจัยการผลิตและสินค้าอื่นๆ

เพิ่มขึ้นทุกปี ดังนั้น กล่าวในแง่การลงทุน ถ้าลงทุนปัจจัยการผลิตมากก็อาจจะขาดทุน กล่าวในการ
ลงแรง ถ้าลงแรงมาก ก็ไม่คุ้มเหนื่อย

สภาพการณ์เช่นนี้ แรงงานในโรงงานจึงคิดเสาะหาช่องทางที่จะใช้แรงกาย แล้วได้ค่า
ตอบแทนที่แน่นอนกว่า เช่น การเป็นกรรมกร เป็นคนงาน หรือรับจ้างอิสระ (ทั้งในและนอกภาค
เกษตรกรรม) เพราะการรับจ้างหรือการเป็นคนงาน มีแต่ลงแรงไม่ลงทุน ได้ค่าจ้างมาแม้จะไม่
คุ้มค่าแรงก็ยังสามารถดีกว่าการทำนาได้อย่างเดียวที่นอกจากจะไม่คุ้มค่าแรงแล้ว ยังไม่คุ้มทุนที่ลง
ไปอีกด้วย เหตุผลเหล่านี้ ทำให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมเคลื่อนย้ายออกจากภาคเกษตรกรรม
ไปสู่ภาคเกษตรกรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในขณะที่เดียวกันปรากฏว่า ในโครงสร้างการผลิตนอกภาคเกษตรกรรมนั้นก็ไม่มีลักษณะ
เน้นการจ้างงาน แต่ไปเน้นความเติบโตของผลผลิตมากกว่า การผลิตนอกภาคเกษตรกรรม จึง
ไม่อาจรองรับแรงงานที่เคลื่อนย้ายมาจากภาคเกษตรกรรมได้หมด เกิดภาวะแรงงานล้นเกิน
(หรือ reserve army) กลายเป็นพวกว่างงานเบ็ดเตล็ด ตำแหน่งงานที่มีอยู่ก็มีการแย่งแข่งขัน
กันเข้าทำ เปิดโอกาสให้นายจ้างกดค่าจ้าง นำไปสู่ปัญหาการทำงานต่ำระดับ หรือการจ้างงาน
ไม่เพียงพอในที่สุด (ดูหัวข้อ 3.2 , 3.2.1 และ 3.3)

ปัญหาการว่างงานอันเกิดจากโครงสร้างทางการผลิตนี้ ในระยะที่ผ่านมามีแนวโน้มที่จะให้ความ
สนใจกันน้อยไป ทั้ง ๆ ที่มีข้อเท็จจริงที่เห็นได้ทั่วไป (หัวข้อที่ 3.2) เมื่อให้ความสนใจน้อยไปจึง
ไม่มีนโยบายที่แน่ชัด และการปฏิบัติที่เป็นจริงในอันที่จะแก้ไขความไม่สมดุลของโครงสร้างการจ้าง
งาน นั่นคือ ในภาคเกษตรกรรมก็ไม่ได้มีการพัฒนาขีดความสามารถให้รองรับแรงงานได้มากขึ้น
ทั้ง ๆ ที่มีโอกาสและช่องทางจะทำได้ เช่น การขยายระบบชลประทานเพื่อการเกษตรอย่างทั่วถึง
เปิดโอกาสให้แรงงานเกษตรกรรมสามารถทำการผลิตในไร่นาได้ปีละสองครั้ง (ทั้งพืชเดี่ยวและ
พืชหมุนเวียน รวมถึงฟาร์มผสม) ทางด้านภาคอุตสาหกรรม ก็ไม่เคยมีนโยบายที่แน่ชัด และการ
ปฏิบัติที่เป็นจริงในการกระตุ้นและส่งเสริมการจ้างแรงงาน บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมและการช่วย
เหลือจากรัฐนั้น ก็มีข้อพิสูจน์แล้วว่า ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็น capital intensive มากกว่าจะ
เป็น labour intensive (ดูหัวข้อ 3.2)

และถ้าหากพิจารณาการทำงานต่ำระดับทางด้านรายได้ก็จะพบว่า ในระยะเวลาอัน
ยาวนาน 30 ปีนั้น ยังไม่เคยมีรัฐบาลชุดใดที่มีความจริงจังต่อการส่งเสริมอำนาจต่อรองของ
เกษตรกรและของคนงาน เพื่อให้มีโอกาสยกระดับค่าจ้างโดยการต่อรองและเรียกร้อง ตรงกัน
ข้าม รัฐบาลกลับไปส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มสร้างพลังต่อรองของฝ่ายธุรกิจ ฝ่ายนายจ้าง

นายทุน (เช่น หอการค้า สมาคมการค้า และกรอ. เป็นต้น) ส่วนทางด้านคนงานและเกษตรกรที่ยังพอเห็นร่องรอยของการรวมกลุ่มอยู่บ้าง ก็เนื่องจากสถานการณ์การค้าต่อสู่ทางการเมืองของประชาชนกลุ่มต่างๆ ในอดีต จนกระทั่งนำไปสู่การประนีประนอม ยอมรับอำนาจต่อรองของกรรมกรและชาวนาในบางระดับ แม้กระนั้น จะเห็นได้ว่ากลไกของรัฐก็พยายามคิดค้นมาตรการจำกัด ควบคุม อำนาจต่อรองของกรรมกรและชาวนา รวมถึงประชาชนกลุ่มอื่น ๆ มากกว่าที่จะสร้างกลไกใด ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อการสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มประชาชนเหล่านี้ เช่น มีข้อกฎหมายที่ทำให้นายจ้างเลิกจ้างได้ง่าย ๆ การใช้ตำรวจปราบปรามจับกุมคนงานที่ประท้วงนายจ้าง การใช้อิทธิพลคุกคามข่มขู่ (โดยที่ตำรวจเอาหูไปนาเอาตาไปไร่เสีย) ฯลฯ²

โครงสร้างการผลิตและโครงสร้างอำนาจรัฐ ในตัวของมันเองมีปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานและการจ้างงานไม่พอเพียง กล่าวในแง่นี้ การแก้ไขปัญหาการว่างงานจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่แน่ชัด และการปฏิบัติที่เป็นจริง ในการสร้างความสมดุลของโครงสร้างการผลิต และการสร้างกลไกอำนาจรัฐที่เอื้ออำนวยต่อการยกระดับรายได้ เพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่แรงงานกลุ่มต่างๆ

ยิ่งกว่านั้น ในการผลิตนอกเกษตรกรรม โดยเฉพาะในภาคหัตถกรรมอุตสาหกรรมและธนาคาร ยังมีการกระจุกตัวของทุนอย่างหนาแน่น (ดูหัวข้อ 3.1) การกระจุกตัวของทุนนำไปสู่อำนาจผูกขาดและอำนาจผูกขาดก็นำไปสู่การสร้างแรงกดดันทางด้านราคา เช่น การขึ้นราคา การทำให้สินค้าขาดตลาด การกีดกันผู้ผลิตรายอื่น ๆ ไม่ให้เข้าสู่ตลาด (เช่น กรณีของโรงงานถลุงแร่ดีบุก โรงงานปูนซีเมนต์ โรงงานผลิตกระจกแผ่นเรียบ เป็นต้น) การกีดกันผู้ผลิตรายอื่นนำไปสู่ข้อจำกัดในการขยายตัวของการจ้างงาน ยิ่งกว่านั้น บริษัทที่มีอำนาจผูกขาดเหล่านี้ ยังพยายามจำกัดทางเลือกของคนงาน จำกัดการขยายตัวของคนงานด้วยการหันไปใช้เครื่องจักรและคอมพิวเตอร์ ซึ่งคนงานที่ถูกปลดออกไปก็จะมีทางเลือก (หรือมีทางเลือกน้อยมาก) ที่จะได้ไปทำงานในกิจการประเภทเดียวกับที่ตนได้เคยทำมาก่อน (ตัวอย่างเช่น คนงานในโรงงานถลุงแร่ เป็นต้น)

2) นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจที่นำไปสู่การว่างงานในโครงสร้างของการผลิต อาจพิจารณาได้จากประเด็นดังต่อไปนี้

2.1) การพัฒนาที่เน้นภาคอุตสาหกรรม มากกว่าภาคเกษตรกรรมทั้ง ๆ ที่ภาคเกษตรกรรม เป็นภาคที่มีขีดความสามารถในการดูดซับแรงงานสูงมาก เมื่อเน้นภาคอุตสาหกรรม การลงทุนสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานต่างๆ จึงเป็นการลงทุนเพื่อรองรับการผลิต

ภาคอุตสาหกรรม เป็นสำคัญ เชื้อเพลิงน้ำเพื่อการผลิตไฟฟ้า ถนน ประปา โทรศัพท์ ส่วนใหญ่เป็นการลงทุนเพื่อการผลิตภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น (ดูแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรม หัวข้อ 2.2) ดังนั้น นับแต่ปี 2503 เป็นต้นมา ผลิตภัณฑนอกภาคเกษตรกรรมจึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะหัตถอุตสาหกรรมซึ่งได้รับการส่งเสริมมากที่สุดนั้น จากสัดส่วนเป็นร้อยละ 10.5 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติในปี 2503 มาเป็นร้อยละ 19.8 ในปี 2528 ขณะที่สัดส่วนผลิตภัณฑของภาคเกษตรกรรมเป็นร้อยละ 38.9 ในปี 2503 ลดลงเหลือร้อยละ 17.4 ในปี 2528 แต่ปรากฏว่า ภาคหัตถอุตสาหกรรมรองรับแรงงานได้เพียงร้อยละ 7-8 ของการจ้างงานทั้งประเทศ ขณะที่ภาคเกษตรกรรมยังคงรองรับแรงงานได้ถึงประมาณร้อยละ 70 ของการจ้างงานทั้งประเทศ จะเห็นว่า ภายใต้งานสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างแข็งขันภายใต้แผนพัฒนา ที่ส่งเสริมภาคหัตถอุตสาหกรรมอย่างเต็มที่ ความจริงก็ปรากฏว่า แม้ภาคหัตถกรรมจะเติบโตอย่างรวดเร็วจนผลิตภัณฑภาคนี้คิดล้าหน้าผลิตภัณฑภาคเกษตรกรรม แต่สัดส่วนการจ้างงานของภาคหัตถอุตสาหกรรมก็มีเพียงประมาณ 1/9 ของการจ้างงานในภาคเกษตรเท่านั้น

ดังนั้นหากพิจารณาในแง่ของการมีงานทำอย่างเต็มที่พิจารณาถึงขีดความสามารถที่จะดูดซับแรงงานแล้ว ภาคการผลิตที่ควรจะได้รับส่งเสริมก่อน ลงทุนทางด้านสิ่งอำนวยความสะดวกให้ก่อน ก็ควรเป็นภาคเกษตรกรรม ไม่ใช่ภาคอุตสาหกรรมตามแนวทางของแผนพัฒนาตั้งแต่แผนพัฒนา ฉบับที่ 1-5

ผลของการเน้นภาคอุตสาหกรรมในที่สุดภาคเกษตรถูกละเลยการผลิตตกต่ำราคาคต่ำ รายได้ไม่พอเลี้ยงชีพ แรงงานต้องไหลออกจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม แต่ภาคอุตสาหกรรมมีขีดความสามารถรองรับแรงงานต่ำมาก จึงเกิดภาวะแรงงานล้นเกินนำไปสู่ปัญหาการว่างงานในที่สุด

แต่ถ้าหากเริ่มจากการส่งเสริมภาคเกษตรกรรม มีเขื่อน มีชลประทาน มีการสร้างยุ้งฉาง มีการประกันราคา มีการลงทุนผลิตปุ๋ยธรรมชาติราคาถูก เพื่อเกษตรกรรม ผลผลิตต่อไร่ก็จะสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตก็จะต่ำลงรายได้ของเกษตรกรจะดีขึ้น จากนั้นจึงส่งเสริมอุตสาหกรรมเกษตร เพื่อการแปรรูปผลผลิตต่างๆ กำลั้งซื้อจากภาคเกษตรกรรมสามารถรองรับผลผลิตจากภาคอุตสาหกรรม ซึ่งควรจะได้รับส่งเสริมในลำดับต่อมา

นอกจากนี้ การลงทุนในสินค้าทุนเพื่อการเกษตร เช่น ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืชและเครื่องมือการผลิตต่างๆ ย่อมก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ นำไปสู่การขยายตัวทางภาคอุตสาหกรรมในที่สุด แรงงานจากภาคเกษตรกรรมจะค่อย ๆ เคลื่อนย้ายไปสู่ภาคอุตสาหกรรม

ด้วยเหตุผลเชิงเปรียบเทียบทางรายได้ กล่าวคือ ถ้าเห็นว่ารายได้ทางภาคอุตสาหกรรมสูงกว่า ก็เข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันผู้ที่ยังคงทำงานในภาค เกษตรกรรมก็ยังมีโอกาสในการ เพิ่มผลผลิต และมีโอกาสที่จะมีรายได้พอเลี้ยงชีพ

ต่างกับการเน้นภาคอุตสาหกรรมก่อนและละเลยภาค เกษตรกรรมที่ไปสร้างเงื่อนไขให้ภาค เกษตรกรรมมีรายได้ตกต่ำจนไม่พอเลี้ยงชีพ ผลักดันให้แรงงานต้องออกจากภาค เกษตรกรรมและย้ายมารับค่าจ้างต่ำ ๆ จากภาคอุตสาหกรรม

ดังนั้นนโยบายพัฒนา เศรษฐกิจที่ผ่านมามีแนวโน้มได้ค้ำถึงผลดังนี้ก็เท่ากับ เป็นการวางแผนที่มีข้อบกพร่องต่อการหารายได้และการจ้างงานของประชากร แต่ถ้าตระหนักในผลที่เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว ก็เท่ากับยอมรับทางเลือกในการที่จะขูดรีดแรงงานจากภาคชนบท กดรายได้ของภาค เกษตรกรรม เพื่อไปสร้างมูลค่าส่วนเกิน (surplus value) หรือไปสร้างความมั่งคั่งเติบโต ให้แก่ภาคอุตสาหกรรม เหตุผลนี้ ย่อมเป็นที่ประจักษ์ เพราะขณะที่ผลิตภัณฑ์ประชาชาติภาค เกษตรกรรมปี 2528 มีเพียงร้อยละ 17.4 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ รายได้ส่วนนี้ต้องกระจายไปสู่ กำลังแรงงานผู้ทำการผลิตถึงร้อยละ 70 ของกำลังแรงงานที่มีงานทำทั้งประเทศ ขณะที่ในภาค หัตถอุตสาหกรรมมีผลิตภัณฑ์ เป็นร้อยละ 19 แต่กระจายอยู่ในกำลังแรงงานเพียงร้อยละ 7-8 ของ กำลังแรงงานที่มีงานทำทั่วประเทศ และในจำนวนนี้ผู้ที่เป็นคนงานมีรายได้ต่ำกว่า เกณฑ์มาตรฐาน มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของคนงานทั้งหมด

จากเหตุผลที่กล่าวมาขอมพิจารณาได้อย่างชัดเจนว่า การเติบโตของภาคหัตถ-กรรมนั้น นอกจากจะมีขีดความสามารถในการรองรับแรงงานต่ำแล้ว ผลิตภัณฑ์ที่เติบโตขยายตัว รวดเร็วของภาคนี้ก็กระจุกตัวอยู่ในคนกลุ่มน้อยเท่านั้น เห็นได้ชัดว่าการพัฒนา เป็นการกดรายได้ ภาค เกษตรกรรม เพิ่มความเติบโตภาคอุตสาหกรรม

การเติบโตของภาคการค้าส่งและค้าปลีก ธนาคาร ประกันภัยและธุรกิจ ที่อยู่อาศัยก็เช่นเดียวกัน มีผลิตภัณฑ์รวมกันสูงถึงร้อยละ 27.83 แต่มีสัดส่วนการจ้างงานรวมกันเพียง ร้อยละ 8-9 เท่านั้น รายได้จากผลิตภัณฑ์ของภาคนี้ยิ่งกระจุกตัวที่คนกลุ่มน้อย ยิ่งกว่าภาคหัตถอุตสาหกรรมเสียอีก

2.2) การพัฒนาที่เน้นความเติบโต (Growth Oriented) ละเลยการกระจายรายได้ มีผลให้ความเติบโตนอกภาค เกษตรกรรมไปสร้างรายได้ให้คนกลุ่มน้อยสูงขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่รายได้เหล่านี้กระจายไปสู่คนส่วนใหญ่น้อยอัตราต่ำ ดังที่กล่าวแล้วว่า ผู้ที่มีโอกาสรับผลตอบแทน

แทนจากผลิตภัณฑ์ภาคหัตถอุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 7-8 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ผู้ที่มีโอกาสรับผลตอบแทนจากผลิตภัณฑ์ภาคการค้า ธนาคาร ประกันภัย และที่อยู่อาศัย มีเพียงร้อยละ 8-9 ของผู้มีงานทำทั้งหมด หรือกล่าวโดยสรุปสองสาขานี้ได้รับการส่งเสริมตามแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจมีผลิตภัณฑ์รวมกันถึงร้อยละ 46.93 ของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ แต่ผู้ที่มีโอกาสได้รับผลตอบแทนหรือผู้ที่ได้รับรายได้จากผลิตภัณฑ์เหล่านี้ มีเพียงประมาณร้อยละ 15-17 เท่านั้น ขณะที่รายได้จากผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรมมีเพียงร้อยละ 17.4 แต่ต้องกระจายไปสู่ผู้ทำงานในภาคเกษตรถึงร้อยละ 70 ของผู้มีงานทำทั้งหมด

เห็นได้ชัดว่านโยบายการเน้นความเติบโตและละเลยการกระจายรายได้นั้น ทำให้ผลของความเติบโตนั้นตกแก่คนกลุ่มน้อย ขณะที่ผลิตภัณฑ์ในส่วนที่ถูกละเลยต้องกระจายไปสู่มีคอนส่วนใหญ่ ด้วยระดับรายได้เฉลี่ยต่อคนที่ต่ำมาก นำไปสู่ปัญหาการจ้างงานไม่พอเพียง หรือการทำงานต่ำกว่าระดับด้านรายได้ (ดังที่ได้วิเคราะห์มาแล้วในหัวข้อ 3.3.2)

2.3) รายได้ที่เน้นการส่งเสริมธุรกิจขนาดใหญ่ ละเลยธุรกิจขนาดย่อมภายใต้แผนพัฒนา และการส่งเสริมการลงทุน ธุรกิจที่ได้รับการส่งเสริมจะเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ โดยเฉพาะธุรกิจจากต่างประเทศ และธุรกิจที่ร่วมทุนกับต่างประเทศ การส่งเสริมธุรกิจขนาดใหญ่ทำให้ธุรกิจเหล่านี้ได้เปรียบเชิงการผลิต กล่าวคือ

ประการแรก ธุรกิจขนาดใหญ่มีการประหยัดจากขนาดการผลิต (economy of scale) ที่ผลิตได้ครั้งละมาก ๆ ชื่อว่าวัตถุดิบครั้งละมาก ๆ ทุนเงินจากธนาคารได้ครั้งละมาก ๆ (ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าผู้ครั้งละน้อย ๆ)

ประการที่สอง ได้รับการลดหย่อนและ/หรือยกเว้นภาษี เช่น ลดหย่อน และ/หรือยกเว้นภาษีนำเข้าวัตถุดิบ ภาษีส่งออก ภาษีรายได้นิติบุคคล

ประการที่สาม ได้รับการคุ้มครองทางตลาด เช่น รัฐบาลตั้งกำแพงภาษีกีดกันมิให้สินค้าจากต่างประเทศเข้าแข่งขัน บางกรณีรัฐบาลส่งเสริมให้มีการผูกขาดกีดกันมิให้รายอื่นทำการผลิตและการค้า บางครั้งรัฐบาลยังให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกอีกด้วย

สรุปแล้ว การส่งเสริมด้วยวิธีการต่างๆ เหล่านี้ ทำให้ต้นทุนการผลิตของธุรกิจขนาดใหญ่ต่ำกว่าปกติ มีกำไรสูง แต่ปรากฏว่าขีดความสามารถในการรองรับแรงงานกลับต่ำกว่าธุรกิจขนาดเล็ก โดยเฉพาะที่เป็นธุรกิจภายในประเทศแท้ ๆ (ดูหัวข้อ 3.2)

ในขณะที่ธุรกิจขนาด เล็กขนาดย่อม ซึ่งเป็นธุรกิจส่วนใหญ่และรองรับกำลังแรงงานประมาณครึ่งหนึ่งของนอกภาคเกษตรกรรม (หัวข้อ 3.2) กลับไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจัง นโยบายการส่งเสริมอาจจะพอมืออยู่บ้าง แต่ไม่มีการปฏิบัติที่เป็นจริง ยิ่งกว่านั้นธุรกิจขนาดเล็กยังถูกแข่งขันจากธุรกิจขนาดใหญ่ ไม่ว่าทางด้านตลาด ด้านเงินทุนและดอกเบี้ยและด้านภาษี ทำให้ต้นทุนการผลิตทางด้านนี้สูงกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ การคงอยู่ได้และการขยายตัวต่อไปของธุรกิจระดับนี้ จึงอยู่ที่การลดค่าแรง และการใช้เทคโนโลยีง่าย ๆ ราคาถูก เพื่อที่จะผลิตสินค้าราคา ถูกออกแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่

ดังนั้น การเน้นการส่งเสริมธุรกิจขนาดใหญ่ จึงนำไปสู่ปัญหาแรงงานล้นเกิน เพราะธุรกิจขนาดใหญ่มีแนวโน้มเน้นการใช้ทุน (capital intensive) ทุนของธุรกิจเหล่านี้มีขีดความสามารถในการรองรับแรงงานต่ำกว่าทุนของกิจการขนาดเล็ก ประการต่อมาไปสู่ปัญหาการจ้างงานไม่พอเพียง เพราะธุรกิจขนาดเล็กขาดการส่งเสริม และถูกกดดันจากการดำเนินงานของธุรกิจขนาดใหญ่ด้วยการยึดครองตลาด ผลิตสินค้าที่คุณภาพสูงกว่า บางกรณีธุรกิจขนาดใหญ่ก็เป็นผู้ว่าจ้างธุรกิจขนาดเล็ก และมีอำนาจต่อรองในการว่าจ้างสูงกว่า ซึ่งทำให้ธุรกิจขนาดเล็กหันไปลดค่าจ้างแรงงานในที่สุด

นโยบายด้านนี้ ควรหันมาสนใจส่งเสริมธุรกิจขนาดย่อมอย่างจริงจัง รวมทั้งส่งเสริมธุรกิจประเภท self employed หรือทำงานอิสระอย่างจริงจังด้วย จึงจะถูกต้อง โดยการจัดแหล่งเงินทุนราคาถูก รวมกลุ่มการผลิต รวมผลผลิตเพื่อการส่งออก บริการข่าวสารข้อมูล และการแนะนำตลาด รวมไปถึงการลดหย่อนภาษีบางประเภท เช่น ถ้าไปตั้งต่างจังหวัดก็ควรมีการลดภาษีเพื่อสนับสนุนการจ้างงาน เป็นต้น

การจัดเขตอุตสาหกรรมขนาดย่อมก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่น่าจะส่งเสริม เช่น การจัดสร้างอาคาร หรือตึกแถวให้ผู้ประกอบธุรกิจขนาดย่อมเช่าซื้อ โดยผู้มีสิทธิเช่าซื้อต้องเป็นผู้ลงทุนประกอบการ มีการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ไฟฟ้า ประปา โดยคิดค่าไฟฟ้า ค่าน้ำในราคาส่งเสริม ธุรกิจประเภทเดียวกันอยู่ในพื้นที่เดียวกันให้มีการรวมกลุ่มการผลิตเพื่อร่วมกันซื้อวัตถุดิบร่วมกันกู้เงินจากธนาคาร (ลูกหนี้ร่วม) รวมผลผลิตออกสู่ตลาด มีสถาบันเงินทุนของรัฐช่วยเหลือโดยการให้กู้ดอกเบี้ยต่ำกว่าปกติ หรือสถาบันเงินทุนของรัฐค้ำประกันเงินกู้ให้เหล่านี้ เป็นต้น แนวทางและวิธีการดังกล่าว ทำให้ง่ายกว่าการจัดนิคมอุตสาหกรรมที่ซับซ้อนที่มาก ลงทุนสิ่งอำนวยความสะดวกแพงกว่า และผู้ที่ไม่ลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมก็มักจะ เป็นผู้ลงทุนขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ไม่ใช่นักธุรกิจขนาดเล็กและขนาดย่อมเหมือนธุรกิจห้องแถว

การจัดเขตอุตสาหกรรมขนาดย่อมมีผลต่อการจ้างงาน โดยเป็นแหล่งรองรับแรงงานจำนวนมากอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ง่ายต่อการตรวจสอบดูแล และทำให้การจ้างงานในธุรกิจเล็ก ๆ เหล่านี้มีแบบแผนที่แน่นอนได้มาตรฐาน ด้านหนึ่งเป็นการลดต้นทุนด้านอื่นๆ ของผู้ผลิต อีกด้านหนึ่งเป็นการช่วยเหลือแรงงานให้มีความก้าวหน้า และมีรายได้ตามเกณฑ์มาตรฐาน

ตัวอย่างการจัดเขตธุรกิจขนาดย่อมมีอยู่ในกรุงเทพฯ ประเทศอินโดนีเซีย ที่ผู้ประกอบการประเภทคิกแกอูร์รวมกันในพื้นที่บริเวณเดียวกันและจัดตั้งกันขึ้น เป็นสหกรณ์ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ทำการผลิตเฟอร์นิเจอร์และเครื่องหนัง สามารถผลิตได้ในราคาถูกกว่าท้องตลาด แต่มีกำไรที่เลี้ยงตัวเองได้

แม้ว่าผู้ผลิตจะไม่รวมกันเป็นสหกรณ์ หรือ เป็นกลุ่ม แต่การจัดเขตส่งเสริมได้สิทธิพิเศษด้านค่าน้ำ ค่าไฟ ดอกเบี้ยอัตราต่ำ และการเช่าซื้อห้องแถวระยะยาวดอกเบี่ยถูก ก็นับเป็นการส่งเสริมในระดับที่น่าพอใจ และเป็นระดับที่น่าจะทำได้โดยไม่ยากนัก

2.4) การพัฒนาที่นำไปสู่การเปิดประเทศจนเกินขนาด การเปิดประเทศจนเกินขนาดในที่นี้ หมายความว่า โดยดูจากมูลค่าการค้าระหว่างประเทศที่สูงเกินร้อยละ 50 ของรายได้ประชาชาติ เช่นในปี 2525 เป็นร้อยละ 53 ปี 2526 เป็นร้อยละ 50 สาเหตุของการเปิดประเทศเกินขนาด ด้านหลักไม่ได้มีมูลค่าการค้าส่งออกสูงมาก แต่อยู่ที่มูลค่าการนำเข้าสูงมากเกินไป จึงนำไปสู่ปัญหาการขาดดุลการค้า และการที่มูลค่าการนำเข้าสูงมากเกินไปนั้น รายการนำเข้าใหญ่ ๆ จะเป็นสินค้าทุนที่นำมาเพื่อพัฒนาการผลิตภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น เช่น น้ำมัน เชื้อเพลิง เครื่องจักร เครื่องมือ และ เคมีภัณฑ์ โดยมีขีดความสามารถในการพึ่งตนเองทางด้านสินค้าทุนของไทยต่ำ ยิ่งกว่านั้น วัตถุประสงค์หรือสินค้าทุนบางชนิดแทนที่จะได้รับการกระตุ้นให้มีการขยายตัวภายในประเทศ ก็ไม่อาจขยายตัวได้เช่น ฝ้าย เพราะผู้ผลิต (โรงงานสิ่งทอ) นิยมนำเข้าจากต่างประเทศมากกว่าจะใช้ฝ้ายภายในประเทศ นับตั้งแต่มีการส่งเสริมการผลิตในภาคอุตสาหกรรม จนถึงปัจจุบันประมาณ 30 ปีแล้ว ขีดความสามารถในการพึ่งตนเองด้านสินค้าทุนของไทยยังต่ำ ยังต้องนำเข้าในราคาแพง มูลค่าการนำเข้าจึงยังคงสูง การเปิดประเทศจึงยังมีลักษณะเกินขนาด ยังคงขาดดุลการค้าต่อไปไม่สิ้นสุด

การขาดดุลการค้า นำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนรายได้ของประเทศกำลังซื้อภายในตกต่ำ เหล่านี้ล้วนนำไปสู่ปัญหารายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานในที่สุด

นอกจากนั้น การที่กำลังซื้อภายในตกต่ำทำให้อัตราการขยายตัวในแคบ ธุรกิจบางชนิด

จึงพยายาม เอาตัวรอดโดยหันไปส่งออกโดยยินดีส่งออกราคาต่ำ เพื่อแข่งขันกับประเทศอื่น ๆ (เช่น เลื้อผ้าสำเร็จรูป และ เครื่องหนัง) การแข่งขันในการส่งออกราคาต่ำ ในที่สุดก็ต้องหันมากดค่าแรงคนงาน นำไปสู่ปัญหาการจ้างงานต่ำระดับอีกเช่นกัน ในหลาย ๆ กรณีแม้การส่งออกราคาต่ำ ธุรกิจก็ยังคงมีกำไร แต่ทันทีที่ราคาส่งออกต่ำลง นายจ้างก็จะหันมารักษาระดับกำไรด้วยการลดค่าจ้างหรืออาจรุนแรงไปกว่านั้นคือ การปลดออก แล้วเร่งรัดผลผลิตเอาจากคนงานที่เหลือ ลดต้นทุนค่าจ้างรวม เพิ่มผลผลิตต่อคน เหตุการณ์เหล่านี้เห็นได้จากอุตสาหกรรมสิ่งทอที่ราคาส่งออกต่อหน่วยลดลงบ้าง แต่ยอดรวมการส่งออกสูงขึ้น โดยเฉพาะปี 2528-2529 โรงงานก็จะหันไปลดค่าตอบแทนคนงาน บางแห่งปลดออกทั้งๆ ที่ระดับยอดขายกลับสูงขึ้น และธุรกิจยังคงมีกำไรระดับดีตลอดปี 2528-2529 (ตัวอย่าง เช่น ธุรกิจสิ่งทอในกลุ่มสกริ โฟธิร์คิงกูร บริษัทไทยแอร์ไวร์ บริษัทไทยแอร์ไวร์การ์เมนต์ บริษัทอเมริกันเท็กซ์ไทล์ บริษัทไทยเมล่อนโพลีเอสเทอร์ ฯลฯ ล้วนมียอดขายเพิ่มขึ้น)

ปัญหาการเปิดประเทศจนเกินขนาดนั้น น่าจะได้มีการทบทวนและจำกัดขนาดของการเปิดประเทศไม่ให้มากเกินไป โดยการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจพึ่งตนเองให้มากขึ้น เช่น ปรับปรุงระบบการกระจายรายได้ กระจายกำลังซื้อ ยกกระดับกำลังซื้อภาคชนบทขยายตลาดภายในประเทศ ทำให้ผลผลิตต่างๆ ไม่ต้องพึ่งพาดตลาดต่างประเทศมากเกินไป

ทางด้าน การนำเข้า ถ้าหากมีการส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กร้อยๆ และให้ธุรกิจขนาดเล็กที่ได้รับการส่งเสริมมีลักษณะ labour intensive ก็สามารถขยายการจ้างงานได้มากขึ้น ลดการพึ่งพาเครื่องจักรและสินค้าทุนลงบ้าง

ทางด้าน การขนส่ง หากมีการพัฒนาทางน้ำและทางรถไฟให้มีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ จะมีการประหยัดน้ำมัน ประหยัดเครื่องจักรเครื่องยนต์ อะไหล่รถยนต์ลดการนำเข้า ส่วนประกอบของรถยนต์ลงได้มาก เป็นการลดการพึ่งพาสินค้าทุนจากต่างประเทศ เพราะการต่อเรือใช้แล่นล่องในลำน้ำและการต่อรถไฟสามารถต่อได้ในประเทศไม่ต้องพึ่งพาต่างประเทศมากนัก

ทางด้าน เคมิภัณฑ์จำนวนมากนำเข้ามาผลิตยาต่างๆ ยาหลาย ๆ ชนิดสามารถพัฒนาสมุนไพรขึ้นมาผลิตยาแทนได้ ขณะนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า ประเทศไทยมีสมุนไพรหลากหลายสามารถนำมาใช้ประโยชน์ทางแพทย์และในการผลิตยาต่างๆ ได้ การพัฒนายาจากสมุนไพรไทยย่อมลดการนำเข้าสินค้า เคมิภัณฑ์ลงได้ส่วนหนึ่ง ในอดีตที่ผ่านมา นั้น ทิศทางแพทย์และทางเภสัชกรรม มักจะไปเน้นการนำเข้า เคมิภัณฑ์และนำเข้าตัวยาจากต่างประเทศเป็นสำคัญ จนละเลยการพัฒนาสิ่งที่เรามีอยู่ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มูลค่าการนำเข้า เคมิภัณฑ์เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็น

รายการใหญ่รายการหนึ่งของมูลค่าการนำเข้า

กล่าวโดยสรุป ช่องทางการพึ่งตนเองทางด้านสินค้าทุนมีอยู่หากมีการส่งเสริมและพัฒนาอย่างจริงจัง จะทำให้ไทยพึ่งตนเองทางด้านสินค้าทุนได้มากขึ้น ลดการนำเข้าลง จากัดขนาดของการพึ่งพาต่างประเทศลงให้อยู่ในระดับที่ไม่มากเกินไป เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจ้างงาน และรายได้ของคนในประเทศก็จะดีขึ้น เศรษฐกิจไทยก็ไม่หวั่นไหวไปกับการปรวนแปรของตลาดโลกมากนัก

2.5) รัฐบาลไม่มีเครื่องมือในการควบคุมให้การลงทุนจากต่างประเทศ เป็นประโยชน์กับไทยมากที่สุด เช่น ไม่มีนโยบายให้การลงทุนมีลักษณะเป็น labour intensive ซึ่งอาจทำได้โดยการให้สิทธิพิเศษแก่อุตสาหกรรมที่เน้นการใช้แรงงาน (labour intensive) สูงกว่าอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้ทุน (capital intensive) ไม่มีกลไกควบคุมการตั้งราคาโอน (transfer pricing) จึงเปิดช่องทางให้ผู้ลงทุนจากต่างประเทศนำเงินเข้าจากบริษัทแม่ในราคาแพง แต่ส่งออกให้กับบริษัทแม่ในราคาถูก ตัวอย่างรูปธรรม เช่น กรณีการลงทุนของบริษัทกระสอบสละบุรี ที่หุ้นใหญ่เป็นของญี่ปุ่น (The Nihon Seima Co., Ltd.) ใช้วิธีซื้อวัตถุดิบจากบริษัทแม่แพงๆ แล้วขายกระสอบให้กับบริษัทแม่ถูกๆ จนบริษัทขาดทุน ใช้เงินที่กู้จากธนาคารศรีนครจนหมด จากนั้นก็ไล่คนงานออก ปิดบริษัท ขนทุนและกำไรกลับประเทศญี่ปุ่น²³ กรณีอย่างนี้ไทยมีแต่เสียกรณีนี้เป็นกรณีที่ธนาคารฟ้องร้องเรียกหนี้ ขึ้นศาล ข้อมูลต่างๆ จึงถูกเปิดเผย แต่กรณีบริษัทอื่นๆ มีวิธีการที่แนบเนียนกว่าไม่ถึงกับทำให้ขาดทุนจนปิดบริษัท เอาแค่ทำให้ขาดทุนเพื่อไม่ต้องเสียภาษีก็นับว่ากำไรที่บริษัทแม่เก็บคุ้มแล้ว พฤติกรรมเช่นนี้เป็นปัจจัยที่ทำให้ไทยขาดดุลการค้า รัฐบาลขาดรายได้จากภาษีที่ควรจะได้ คนงานถูกกดค่าแรง หรือถูกไล่ออกโดยบริษัทอ้างว่าขาดทุน

ภายใต้แผนพัฒนาฯ และภายใต้นโยบายการส่งเสริมนั้น รัฐบาลมีแต่มาตรการส่งเสริม แต่ไม่มีมาตรการควบคุมให้ผลจากการส่งเสริมตกแก่ประเทศชาติอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นับได้ว่า มีนโยบายที่ไม่รอบคอบและไม่รัดกุม แม้จนกระทั่งปัจจุบันนี้ก็ยังไม่มีการสนใจแก้ไขอย่างจริงจัง

ทางหนึ่งที่น่าจะควบคุมได้ก็คือ ถ้ามีการตรวจสอบพบว่ามี การตั้งราคาโอนผิดปกติ รัฐบาลก็อาจจะลดการสนับสนุน หรือถึงขั้นยกเลิกการส่งเสริมธุรกิจรายนั้นไปเลย ความจริงเรื่องนี้ทางธนาคารแห่งประเทศไทยและกรมการค้าต่างประเทศกระทรวงพาณิชย์ ก็มีข้อมูลที่สามารถตรวจสอบได้

2.6) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-5 ไม่ได้วางแนวทางการจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา หรือถ้าจะพิจารณาว่าได้จัด ก็อาจสรุปได้ว่าไปให้ความสำคัญทางด้านวัตถุอื่น ๆ ที่สำคัญกว่าความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนไป เน้นการพัฒนาทางด้านถนน ไฟฟ้า ประปา แต่ไม่ได้เอาปัญหาประจำวันของประชาชนมาเป็นปัญหาสำคัญอันดับแรก

ผลที่ตามมาก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจ มีการสร้างถนน ไฟฟ้า ประปา สร้างเขื่อนพลังน้ำผลิตไฟฟ้า แต่ไม่ค่อยได้ใช้เพื่อการชลประทาน การเกษตร เมื่อสร้างลงไปแล้ว ผู้ที่สามารถใช้ประโยชน์สิ่งเหล่านี้ได้มากที่สุด ก็คือภาคเมือง อันได้แก่ พ่อค้า นักธุรกิจ ทำให้ภาคเมืองมีโอกาสขายสินค้าให้ภาคชนบท ได้มากกว่าที่ภาคชนบทจะขายสินค้าให้กับภาคเมือง ความไม่เท่าเทียมทางการค้าระหว่างเมืองกับชนบทผ่านกลไกสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้ ในที่สุดภาคชนบทจะถูกดูดซับความสมบูรณ์ต่างๆ ไปสู่เมือง ทำให้รายได้ของหมู่บ้านไม่พอเพียง ผลักดันให้แรงงานจากหมู่บ้านเคลื่อนย้ายเข้าเมือง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่ค่อยเป็นค่อยไปนี้ ปรากฏชัดจากการวิจัยของโครงการวิจัยนี้ (ในภาคการจ้างงานภาคเกษตรกรรม) ปัญหาที่เห็นได้ชัด (จากการไปสังเกต และสัมภาษณ์ชาวบ้าน) ก็คือ ในท่ามกลางสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทันสมัยขึ้นมากนั้น คุณภาพของชีวิตชาวบ้านหลาย ๆ แห่งกลับเลวลง กล่าวคือ มีกินไม่ครบสามมื้อ รายได้ที่แท้จริงลดลง ทรัพยากรธรรมชาติในหมู่บ้านถูกทำลายและถูกดูดซับจนแทบจะไม่เหลือ (ป่าไม้, แหล่งน้ำ)

คำถามทั่วไปจึงมีว่า การพัฒนาคืออะไร มีสิ่งอำนวยความสะดวกประเภท ถนน ไฟฟ้า แต่ประชาชนมีรายได้แท้จริงลดลง เพราะถูกเมืองดูดซับเอาไป อย่างนี้จะเรียกว่า พัฒนาให้ดีขึ้นได้หรือ ถ้าเรียกว่าดีขึ้นก็หมายความว่า ไปวัดเอาที่สิ่งอำนวยความสะดวก วัดเอาที่ความเติบโตของภาคนอกเกษตรกรรม แต่ไม่ได้วัดที่ความจำเป็นพื้นฐานของคน ไม่ได้วัดที่ตัวคน ไม่ได้เอา "คน" เป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

ถ้าหากเอา "คน" เป็นศูนย์กลาง และต้องการให้คนมีสิ่งจำเป็นพื้นฐานก่อน งบประมาณเพื่อการพัฒนาจะให้ความสำคัญแก่การผลิต อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค และการศึกษา ก่อน นั่นคือการทำให้ความสำคัญต่อการผลิตพืชผล สัตว์เลี้ยงเป็นอันดับแรก การลงทุนเพื่อด้านนี้ก็คือ ปุ๋ยราคาถูก ยาปราบศัตรูพืชราคาถูก แหล่งน้ำและการชลประทาน การลงทุนด้านนี้ จะทำให้เกษตรกรผลิตอาหารได้พอเพียง เลี้ยงครอบครัว และเหลือมากพอที่จะนำไปขายเอารายได้ไปซื้อสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

หากมีการจัดงบประมาณหรือการลงทุนของรัฐ เน้นเพื่อด้านนี้ก่อน คนชนบทก็จะ

มีกินครบสามมื้อ มีงานทำในไร่นาตลอดปี มีผลผลิตเหลือขาย มีรายได้ที่พอเลี้ยงตัวได้ แม้จะมี
แรงงาน เคลื่อนย้าย เข้า เมืองก็จะมีไม่มีลักษณะทะลัก เข้าไป เป็นแรงงานล้นเกิน เป็นแรงงานเร่ร่อน
เป็นแรงงานโสเภณี การคับคั่งของแรงงานล้นเกินก็จะลดลง ภาวะค่าแรงก็จะไม่ถูกกดมากนัก
การเปลี่ยนแปลงทางด้านแรงงานดังนั้นจะ เห็นได้ที่หมู่บ้านในจังหวัดสุรินทร์ ที่ชาวบ้านสามารถอาศัย
ธรรมชาติที่ยังสมบูรณ์อยู่ ทำมาหากินพออึดปากอึดท้อง ไม่ต้องไปขายแรงงานในเมือง ต่อมาเมื่อ
มีถนน ไฟฟ้า ธรรมชาติที่เคยสมบูรณ์ถูกดูดซับ เข้าสู่เมืองอย่างรวดเร็ว ปลาในแม่น้ำลำคลองลด
จำนวนลงอย่างรวดเร็ว ผลผลิตจากป่าหมดไปอย่างรวดเร็ว วัว ควาย หายไป มีรถไถแทนที่
ทรัพยากรป่าไม้ลดลง แหล่งน้ำเริ่มขาดแคลน การทำนาที่เคยได้ผลผลิตพอกินพอใช้ เริ่มจะไม่พอ
มีความต้องการเพิ่มผลผลิตโดยต้องซื้อปุ๋ย ซื้อยามาใช้ นี้เห็นได้ชัดว่า ความจำเป็นที่เกิดขึ้นนี้ คือ
ความต้องการผลผลิตที่พอเพียง ต้องการน้ำ ปุ๋ย และยาปราบศัตรูพืช ถนนและไฟฟ้า เป็นความ
จำเป็นอันดับหลังสำหรับชาวบ้านเหล่านี้

แต่เมื่อปุ๋ยราคาแพง ยาราคาแพง ผลผลิตที่ได้ย่อมไม่คุ้มต่อการลงทุน ทั้งยังมี
ปัญหาเรื่องน้ำ ผลผลิตต่อไร่ก็เพิ่มได้ยาก แรงงานในหมู่บ้านจึงต้อง เคลื่อนย้ายไปหางานทำใน
เมือง เพื่อหารายได้จุนเจือครอบครัว

ในบางหมู่บ้านความจำเป็นประการแรก คือต้องการทำนาให้มีข้าวพอกิน ส่วนสิ่ง
จำเป็นอย่างอื่นก็ดิ้นรนขายแรงงานเอารายได้มาซื้อ

เห็นได้ชัดว่า ถ้าจัดลำดับความสำคัญให้ถูกต้องแล้ว งบประมาณที่นำไปสร้างถนน
ไฟฟ้านั้น ควรนำมาลงทุนเพื่อการเพาะปลูก หรือเพื่อการผลิตอาหารก่อน เช่น การพัฒนาระบบชล
ประทาน ปุ๋ย ยาปราบศัตรูพืช รวมทั้งยุ้งฉาง ลำดับต่อไปจึงเป็นการลงทุนด้านถนน ไฟฟ้า

กล่าวโดยสรุปก็คือ การจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนานั้น ควรเน้นให้คนมีกิน
มีใช้ อยู่ในท้องไร่ท้องนา ไม่ใช่มกคดันให้เขาต้องดิ้นรนหากินหาใช้โดยการต้องไปขายแรงงานใน
เมือง หรือ เป็นโสเภณี เพื่อหาเงินเลี้ยงครอบครัว

สิ่งที่ต้องพัฒนาควบคู่ไปกับการสร้างถนน และไฟฟ้า ก็คือการศึกษา และข่าวสาร
ข้อมูล เพื่อให้คนในชนบทรู้เท่าทันข่าวสาร การค้าและการตลาด ไม่ต้องเสียเปรียบเชิงการค้ากับ
ภาค เมืองมากนัก

ถ้าการพัฒนาถือเอาคนเป็นศูนย์กลาง การศึกษาและข่าวสารข้อมูล เป็นสิ่งจำเป็น

มากในต่างประเทศ วิทยุและโทรทัศน์ของรัฐบาล จะเป็นเครื่องมือการศึกษาและให้ข่าวสารข้อมูล ทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่มีประสิทธิภาพมาก ในประเทศออสเตรเลีย สถานีโทรทัศน์ ของรัฐบาลจะไม่มีโฆษณาสินค้าใด ๆ มีแต่รายการบันเทิง สารคดี และข่าวสารข้อมูล ขณะที่ สถานีโทรทัศน์ของเอกชนมีโฆษณาสินค้าต่างๆ นับว่าเป็นการถ่วงดุลกันดี น่าที่จะเอาอย่าง ใน ประเทศสวีเดน โทรทัศน์จะไม่มีรายการโฆษณาชวนเชื่อให้ซื้อสินค้า ชาวบ้านจึงไม่ตกเป็นเหยื่อ การโฆษณาโดยง่าย และสามารถพัฒนาติดตามข่าวสารข้อมูลให้เท่าทันการเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ และการเมืองได้

ตรงกันข้ามกับเมืองไทย นโยบายการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมไม่เคยให้ความสำคัญด้านข่าวสารข้อมูลผ่านสื่อมวลชน เพื่อพัฒนาความรู้ของประชาชน ขณะที่ฝ่ายพ่อค้า นายทุนพัฒนาเทคนิคและวิธีการโฆษณาชวนเชื่ออย่างต่อเนื่อง การรับรู้ข่าวสารและข้อเท็จจริงของชาวบ้านแทบจะไม่มี เพราะมีแต่ด้านโฆษณาเท่านั้น ไม่มีด้านที่ให้การศึกษาก็ทำให้รู้เท่าทันตลาดและ สินค้าเหมือนในออสเตรเลีย และในสวีเดน

เห็นได้ชัดว่า การพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐานนั้น ผู้ที่ได้ประโยชน์มากกว่าก็คือพ่อค้า นายทุน และภาคเมือง ผู้ที่ได้ประโยชน์น้อยกว่า และตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบทางการผลิตและการค้า คือชาวบ้านทั่วไป เกษตรกรในชนบท ความเสียหายนี้ในที่สุดนำไปสู่ปัญหา รายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน นำไปสู่การเคลื่อนย้ายแรงงาน และการว่างงานในเมือง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

การวิเคราะห์ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการจ้างงานกับการกระจายรายได้และความยากจน

ในบทนี้ เป็นการสรุปรายงานทั้งหมด (บทที่ 2, 3) เพื่อนำเอาผลของการศึกษาและการวิเคราะห์ในแต่ละด้านมาเน้นให้เห็นเป็นลักษณะรวบยอด และนำไปสู่แนวคิด (concept) และทฤษฎี (Theories) ที่เกี่ยวกับทุน การพัฒนา และการจ้างงาน

4.1 ภาวะการจ้างงานและการว่างงานอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากการเมืองในช่วงปี 2503-2528

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองตั้งแต่ปี 2503-2528 ที่มีความสัมพันธ์กับภาวะการจ้างงานและการว่างงาน อาจสรุปได้ดังนี้

1) การเร่งการสะสมทุน นับตั้งแต่ปี 2503 เป็นต้นมา รัฐบาลภายใต้การปกครองของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีนโยบายการส่งเสริมการลงทุน ส่งเสริมอุตสาหกรรม โดยเฉพาะการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ มีการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุน เพื่อจูงใจทุนจากต่างประเทศ ขณะเดียวกัน ก็พยายามขจัดเครื่องกีดขวางการเติบโตของทุน จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศยกเลิกกฎหมายแรงงาน จัดตั้งองค์กรสหภาพแรงงาน โดยให้เหตุผลว่า สหภาพแรงงานและกฎหมายแรงงานทำลายบรรยากาศการลงทุน ทำลายความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และเป็นเงื่อนไขให้คอมมิวนิสต์แทรกแซง

ผลที่ตามมาก็คือ ทำลายอำนาจการต่อรองของแรงงาน ทำลายความชอบธรรมในการเรียกร้องต่อรองของแรงงาน ทำให้ค่าจ้างของแรงงานถูกกดไว้ในระดับต่ำตลอดเวลา ขณะที่ชั่วโมงการทำงานถูกขยายออกไปเกินกว่าวันละ 8 ชั่วโมง

กล่าวในทางทฤษฎี มาตรการเช่นนี้เป็นการสร้างเงื่อนไขให้นายจ้างขูดรีดแรงงาน บังคับให้แรงงานสร้างมูลค่าส่วนเกินมากขึ้น เพื่อให้นายจ้าง (หรือนายทุน) ครอบงำมูลค่าส่วนเกินไปเร่งสะสมทุนและขยายทุน นำไปสู่ปัญหาการทำงานต่ำระดับ หรือการจ้างงานไม่พอเพียงทางด้านรายได้ของแรงงาน

นโยบายเร่งส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมแต่ละเลยภาคเกษตรกรรมก่อให้เกิดหลักประกันทางด้านแรงงานราคาถูก หรือเกิดภาวะแรงงานราคาถูกเหลือเฟือ จากการเคลื่อนย้ายแรงงาน

ของภาคชนบทสู่ภาค เมือง หรือจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรม กล่าวในทางทฤษฎี เรียกว่า เป็นยุทธศาสตร์การสำรองทัพแรงงานราคาถูก (reserve army) เพื่อนำไปสร้างมูลค่าส่วนเกินให้แก่ภาคอุตสาหกรรม หรือสร้างมูลค่าส่วนเกินให้แก่การสะสมทุนของนายทุน

การสร้างกองทัพแรงงานราคาถูก เปรียบเหมือนการเตรียมดินและน้ำให้แก่ "พืชพันธุ์ทุนนิยม" สิทธิพิเศษต่างๆ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่รัฐบาลจัดสรรให้ เปรียบ เสมือนปุ๋ยคุณภาพดี ส่วนอำนาจเผด็จการ การทำลายชนวนการแรงงานก็ เปรียบ เสมือนยาปราบศัตรูของพืชพันธุ์ทุนนิยม สิ่งเหล่านี้จึง เป็นตัว เร่งให้ทุนนิยมอุตสาหกรรมเติบโตขยายตัวอย่างรวดเร็วตั้งแต่ช่วงหลังปี 2503 แต่ขณะเดียวกันก็นำไปสู่ปัญหาการกดค่าจ้างและการ เคลื่อนย้ายแรงงานภาคชนบทสู่ภาค เมือง

ยิ่งกว่านั้นการละ เลຍภาค เกษตรกรรม เอาใจภาคอุตสาหกรรม ยังนำไปสู่สถานการณ์ราคาพืชผล เกษตรตกต่ำ นี่คือการสร้างเงื่อนไขแหล่งอาหารราคาถูกสำหรับภาค เมืองและภาคอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็ เป็นแหล่งผลิตสินค้าราคาถูก เพื่อสร้างกำไรให้แก่ทุนการค้าในภาคส่งออก การที่มีแหล่งอาหารราคาถูกนั้น ด้านหนึ่งก็เป็นการผ่อนคลายแรงกดดันด้านแรงงาน คือ ยังพอทำให้แรงงานมีอาหารพอเพียงที่จะผลิตกำลังแรงงานให้แก่ นายจ้างต่อไป ถ้าอาหารแพง ค่าจ้างอันน้อยนิดก็ไม่พอที่จะนำไปซื้ออาหารมาผลิตกำลังแรงงานให้นายจ้างได้ นายจ้างก็ไม่อาจดูดดึงเอามูลค่าส่วนเกินไปจากคนงานได้มากเท่าที่ควร กล่าวในทางรูปธรรมถ้าคนงานขาดอาหารมากเกินไป ก็ไม่อาจทำงานยาวๆ วันละ 10 ชั่วโมงได้

อีกด้านหนึ่ง การที่ราคาสินค้าเกษตรราคาถูก ก็เป็นช่องทางให้พ่อค้าส่งออก (ทุนการค้า) มีกำไรจากการส่งออก และนำเอากำไรนั้นไปขยายทุนด้านอื่นๆ ต่อไปอีก มีทุนอุตสาหกรรมหลายๆ ส่วนที่เติบโตไปจากทุนการค้า, (โดยเฉพาะการค้าสินค้าเกษตร) เช่น กลุ่มมาบุญครอง (อบพิช ไซโล ศูนย์การค้า หินอ่อน) กลุ่มสว่างเลาหทัย (แป้ง มันสำปะหลัง ข้าวโพดปุย และไซโล) กลุ่มพรเสียงไพรัช (ข้าว อาหารสัตว์ เปโตรเคมีคอล)

2) ภายใต้ต้นนโยบายการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ได้ทำให้ตลาดในประเทศไทย กลายเป็นตลาดของสินค้าทุนและสินค้ากึ่งสำเร็จรูป เพื่อการอุตสาหกรรม จากประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือจากประเทศทุนนิยมใหญ่ๆ โดยเฉพาะจากสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น

ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าว ยิ่งมีการส่งเสริมอุตสาหกรรมส่งเสริมการลงทุน ยิ่งมีการขยายตัวของอุตสาหกรรมก็ยิ่งเพิ่มปริมาณการนำเข้าสินค้าทุนและสินค้ากึ่งสำเร็จรูป ประเทศไทยจึงกลายเป็นแหล่งระบายสินค้าทุนจากประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า

การนำสินค้าทุนเข้ามาขยายการผลิตภาคอุตสาหกรรมนั้น ด้านหนึ่งเป็นการลดมูลค่าการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูป แต่อีกด้านหนึ่งกลับไปเพิ่มมูลค่าการนำเข้าสินค้าทุนวัตถุดิบ และน้ำมันปิโตรเลียม จากตัวเลขการค้าระหว่างประเทศของไทยหลังปี 2500 ปรากฏว่ามูลค่าการนำเข้าสินค้าเหล่านี้เพิ่มขึ้นทุกปี และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ไทยขาดดุลการค้าสูงขึ้นเรื่อยๆ

นักทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (ภายใต้แนวคิดของ ธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกา) ให้เหตุผลด้วยความเชื่อมั่นว่า ระยะแรกของการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น จำเป็นต้องขาดดุลการค้าเพราะต้องนำเข้าสินค้าทุนจำนวนมาก แต่ระยะต่อมาเมื่อสินค้าทุนนั้นก่อดอกออกผลผลิตทางอุตสาหกรรมก็สามารถส่งออกได้มากขึ้น การขาดดุลการค้าก็จะลดลงมาเอง

ความจริงถ้าทุกอย่างพัฒนาไปตามเหตุผล และกลไก เหมือนที่นักเศรษฐศาสตร์พัฒนาเหล่านั้นคิด ประเทศไทยก็จะไม่ประสบปัญหาเรื่องดุลการค้า เรื่องปัญหาการว่างงาน แต่ความจริงก็ปรากฏว่า เมื่อประเทศไทยและประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆ สามารถผลิตสินค้าอุตสาหกรรมได้มากขึ้น ส่งออกได้มากขึ้นก็กลายเป็นคู่แข่งของประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ สินค้าราคาถูกกว่าจากประเทศกำลังพัฒนาจะเข้าไปตีตลาดในประเทศอุตสาหกรรมใหญ่ๆ ทั้งในยุโรป และอเมริกา ประเทศเหล่านั้นก็จะใช้มาตรการการกีดกันการนำเข้าทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่นการตั้งโควตา การควบคุมคุณภาพอย่างเข้มงวด ทำให้ประเทศไทยและประเทศด้อยพัฒนาอื่นๆ ประสบปัญหาการส่งออก เงินที่ขาดดุลการค้าก็ไม่อาจจะลดลงได้มากเท่าที่มันควรจะลด หรือเท่าที่คาดหวังกันไว้

ยิ่งกว่านั้นการส่งเสริมบริษัทลงทุนข้ามชาติ (TNCs) ในประเทศ ทำให้บริษัทลูกหรือบริษัทสาขาในไทยไม่ประสงค์จะแข่งขันกับบริษัทแม่ แต่จะใช้วิธีนำเข้าจากบริษัทแม่ ในราคาแพง ส่งออกให้บริษัทแม่ราคาถูก ไปเข้าเติมปัญหาดุลการค้าของไทย พยายามทำให้ไทยเป็นแหล่งนำเข้าสินค้าราคาแพง แต่เป็นแหล่งส่งออกสินค้าราคาถูก ขณะที่เติบโตขึ้นมากภายใต้การเกื้อหนุนของรัฐบาลส่วนหนึ่งจึงไหลออกนอกประเทศด้วยกลไกของบริษัทลงทุนข้ามชาติ (TNCs)

การทำให้ไทยกลายเป็นตลาดสินค้าทุนอย่างไม่สิ้นสุด จึงนำไปสู่ปัญหาการขาดดุลการค้า การขาดดุลการค้านำไปสู่ปัญหาการเงินและการคลังของรัฐ กล่าวคือเงินสำรองระหว่างประเทศจะร่อยหรอลง ต้องไปกู้ยืมจากต่างประเทศมาชดเชยเพื่อการใช้จ่าย นำไปสู่ปัญหาการลงทุนและการใช้จ่ายของรัฐ เกิดภาวะงบประมาณจำกัด โครงการลงทุนต้องถูกตัดทอนนำไปสู่ข้อจำกัดในการจ้างงาน

อีกด้านหนึ่งการลงทุนของรัฐเพื่อการกระตุ้นการจ้างงานนั้น เงินส่วนหนึ่งต้องรั่วไหลออกสู่ต่างประเทศ เนื่องจากต้องนำเข้าสินค้าทุน เช่น เครื่องจักรและเครื่องมือในการสร้างถนน เป็นต้น การลงทุนของรัฐจึงไม่มีประสิทธิผลในการจ้างงานเท่าที่ควรจะเป็น นี้ก็เพราะเรายังคงเป็นตลาดสินค้าทุนของประเทศอุตสาหกรรม

3) เกิดการขยายตัวของระบบการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) ดังกล่าวแล้วว่าแรงงานราคาถูก และจำนวนอันไม่จำกัดของแรงงานราคาถูก เป็นเงื่อนไขสำคัญที่สุดสำหรับการเร่งการสะสมทุน แต่หลังจากปี 2516 มาแล้ว สถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองไทยได้เปลี่ยนไประดับหนึ่ง มีผลให้เกิดการต่อสู้ทางการเมืองและทางสิทธิเสรีภาพ คนงานส่วนหนึ่งสามารถจัดตั้ง เป็นสหภาพแรงงานมีอำนาจต่อรองที่จะปรับค่าจ้าง และสวัสดิการให้ตนเอง ยิ่งกว่านั้น กฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ได้กำหนดเงื่อนไข เรื่องความปลอดภัยและสวัสดิการเบื้องต้น ทั้งยังมีการประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำบังคับให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราที่ประกาศ

บรรดาโรงงานใหญ่ และสถานประกอบการใหญ่ ที่มีคนงานเป็นร้อยๆ คนขึ้นไป จะต้องประกอบกิจการอย่างเปิดเผย เนื่องจากจำนวนคนมากและสถานที่ต้องใหญ่โตพอสมควร จึงง่ายที่จะค้นหาตรวจสอบสภาพการจ้าง ดังนี้ จึงทำให้โรงงานและสถานประกอบการเหล่านี้ มีความยากลำบากที่จะหลบเลี่ยงกฎข้อบังคับทางกฎหมายได้ และการที่คนงานทำงานอยู่รวมกัน มากๆ ความขัดแย้งต่างๆ ก็เกิดขึ้นได้มากทั้งในลักษณะส่วนบุคคล (individual conflict) และลักษณะรวมหมู่ (collective conflict) หรือ industrial dispute) ซึ่งจะนำไปสู่การรวมกลุ่มเพื่อคัดค้านเรียกร้องต่อรอง (Collective protest and Collective bargaining) ได้ในที่สุด เมื่อถึงขั้นนี้สภาพการจ้าง ค่าจ้างสวัสดิการจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข ต้นทุนด้านแรงงานจะต้องสูงขึ้น บรรดาโรงงานใหญ่ บางแห่งหรือหลายๆ แห่ง จึงพยายามหาช่องทางที่จะตรึงต้นทุนแรงงาน โดยการหันไปใช้ระบบการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) ซึ่งด้านหนึ่งสามารถลงทุนด้านแรงงานถูกกว่า อีกด้านหนึ่งลดความเสี่ยงของธุรกิจลงได้ กล่าวคือ ถ้ายอดขายลดก็ลดการผลิตลงทันทีโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (ไม่ต้องเสียค่าเสื่อมราคาของโรงงาน และเครื่องจักร ไม่ต้องจ่ายเงินเดือนคนงาน) เมื่อยอดขายเพิ่มก็สามารถเพิ่มการผลิตได้ทันที โดยไม่ต้องขยายโรงงานหรือจ้างคนงานเพิ่มเองเพราะภาระเหล่านี้ผู้รับเหมาช่วงงาน เป็นผู้รับผิดชอบ

ระบบการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) ซึ่งขยายตัวรวดเร็วหลังช่วงปี 2516 ภายใต้อำนาจนี้ ด้านหนึ่งเป็นการลดต้นทุนและลดความเสี่ยงให้ผู้ประกอบการขนาดใหญ่ อีกด้านหนึ่ง เป็นการแยกสลายจำนวนแรงงานให้กระจุกกระจายเป็นกลุ่ม เล็กกลุ่มน้อย ทำงานอยู่

ในร้านห้องแถวเล็กๆ ยากต่อการตรวจสอบควบคุมแรงงานเหล่านี้ จึงมักจะได้รับค่าจ้างต่ำ สวัสดิการต่ำ ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย และเนื่องจากสินค้าส่งออกบางชนิด เช่น เสื้อผ้าสำเร็จรูป และรองเท้า ส่วนหนึ่งเป็นสินค้าที่มาจากกระบวนการรับเหมาช่วงงาน ต้นทุนแรงงานต่ำมาก จึงสามารถส่งออกราคาค่าไปตีตลาดในต่างประเทศได้ ดังนั้นนโยบายการแข่งขันตัดราคาในตลาดต่างประเทศเพื่อเร่งการส่งออก จึงนำไปสู่การกดค่าแรงในส่วนของการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) ด้วย

กล่าวในเชิงทฤษฎีสภาพการณ์เช่นนี้คือการประกันระดับกำไร (to secure profit rate) แต่ซ่อนเร้นการขูดรีด (to obscure exptitation) ของบริษัทใหญ่ๆ นั่นเอง กลยุทธ์ของการประกันกำไร (profit secuting) และการซ่อนเร้นการขูดรีด เป็นสิ่งที่ระบบทุนนิยมได้พลิกแพลงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความซับซ้อนในปรากฏการณ์ยากต่อการวิเคราะห์ โดยเฉพาะเกี่ยวกับการรับเหมาช่วงงานนี้เคยเป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในยุคต้นๆ ของการสะสมทุนช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 จนกระทั่งช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ที่ค่อยๆ หดหายไป ระบบการผลิตเพื่อขายคนจำนวนมาก (mass. production) และระบบการทำงานต่อเนื่องกันเป็นลูกริช (assembly lines) ของโรงงานใหญ่ๆ เข้ามาแทนที่

แต่ระบบการทำงานต่อเนื่องกันเป็นลูกริช (assembly line) เป็นการผลิตที่ควบคุมเวลาและการเคลื่อนไหว (time and motion) ของคนงาน เป็นการควบคุมและบริหารงานแบบ (scientific management) ได้สร้างความเข้มงวดและความตึงเครียดอย่างรุนแรงให้แก่คนงาน และมักจะนำไปสู่การรวมกลุ่มคัดค้าน (collective protest) การเติบโตและเข้มแข็งของสหภาพแรงงานในที่สุด สถานประกอบการบางแห่ง หรือนายทุนบางรายได้รื้อฟื้นระบบการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) มาใช้ใหม่ ดัดแปลงปรับปรุงให้เข้ากับยุคสมัย กล่าวคือ แทนที่การรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) จะใช้แค่แรงงานในครอบครัวหรือแรงงานเครือญาติเหมือนสมัยก่อน ก็หันไปจ้างแรงงานราคาถูกจากชนบท จ้างแม่บ้านที่ต้องการทำงาน Part time หรืองานรายอื่น (ดังเช่นกรณีของญี่ปุ่น) เข้ามาเป็นลูกจ้างทำงานโดยไม่มีสวัสดิการและไม่มีการคุ้มครองจากกฎหมาย (หลบเลี่ยงกฎหมายได้ง่าย) ระบบการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) ขณะนี้มีทั้งในประเทศด้อยพัฒนา และประเทศที่พัฒนาเต็มที่ เช่น ญี่ปุ่น และอเมริกา ในประเทศไทยแพร่หลายมากในธุรกิจตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป

ดังนั้นการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) จึงไม่เพียงแต่เป็นกระบวนการสะสมทุน (capital accumulation) และกระบวนการแรงงาน (labour process) ของยุคทุนนิยมเริ่มต้นเท่านั้น แต่มันได้กลายเป็นกระบวนการสะสมทุน และกระบวนการแรงงานในยุค

ทุนนิยมพัฒนาที่ต้องการประกันกำไร และซ่อนเร้นการขูดรีดด้วย

4) การพัฒนาทางเศรษฐกิจและการเมือง ที่ละเลยปัญหาการว่างงานและการจ้างงานไม่พอเพียง เนื่องจากนโยบายการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ ความเติบโตทางการผลิตภาคอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันนโยบายการปกครองเป็นระบบรวมอำนาจ การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจ และการเมืองไปสู่ทิศทางอื่นจึงเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตั้งแต่ช่วงปี 2501-2516 ยุทธศาสตร์การพัฒนาถูกกำหนดไว้เป็นแนวทางเร่งรัดเติบโตของระบบทุน ละเลยปัญหาการกระจายรายได้และปัญหาการจ้างงาน ปัญหารายได้ต่ำ การจ้างงานไม่เพียงพอทั้งในภาคชนบทและภาคเมือง จึงเรื้อรังและรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ยิ่งกว่านั้น ยังได้สะสมปัญหาการว่างงานโดยเปิดเผย เนื่องจากการล้มละลายของภาคชนบทและแรงงาน เคลื่อนย้ายอันเหลือ เพื่อที่ส่งไหลสู่ภาคอุตสาหกรรม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาของไทยนั้น กล่าวได้ว่า ถูกกำหนดให้เป็นไปด้วยกลไกของระบบการเมืองเผด็จการภายใต้การประสานและชี้นำจากธนาคารโลกและสหรัฐอเมริกา ยุทธศาสตร์พัฒนาเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ นั้น เป็นยุทธศาสตร์ที่เปลี่ยนแปลงได้ยาก

ประการแรก การดำเนินงานตามแผนหรือตามแนวยุทธศาสตร์การพัฒนาช่วง 2503-2516 เป็นยุทธศาสตร์ภายใต้อำนาจเผด็จการ ไม่มีอำนาจใดๆ ไปหน่วงเหนี่ยวคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงได้

ประการที่สอง กระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นกระบวนการรวมศูนย์จากเบื้องบน กำหนดยุทธศาสตร์และวิธีปฏิบัติลงไปสู่เบื้องล่าง (top down planning) ซึ่งในหลายประการไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการ (ก่อนหลัง) และความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่ทั่วไป แต่เป็นยุทธศาสตร์ที่มุ่งเร่งความเติบโตขยายตัวของทุน หรือคนกลุ่มน้อยโดยการอิงเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ว่า เมื่อทุน (ส่วนน้อย) เติบโตเต็มที่แล้ว ย่อมจะแผ่ขยายผลไปสู่ส่วนรวมได้ นั่นคือการอ้างเหตุผลของผลกระทบจากความเติบโต (trickle down effects) ทางภาคอุตสาหกรรม ที่จะก่อให้เกิดผลย้อนไปข้างหลัง (backward effects) และผลผลักดันไปข้างหน้า (forward effects) โดยหวังจะให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง (linkage industries) ต่างๆ

แต่เนื่องจากภายใต้ยุทธศาสตร์ดังกล่าว ได้ก่อผลที่ไม่พึงปรารถนาขึ้น นั่นคือการพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศและบริษัทลงทุนข้ามชาติมากเกินไป จึงนำไปสู่การรั่วไหลของดอกผล

จากการพัฒนา คือต้องนำเข้ามากเกินไป และอุตสาหกรรมต่อเนื่องต่างๆ แทนที่จะขยายตัวอย่างน่าพอใจในประเทศไทย กลับตกไปอยู่ที่ขอบข่ายงานของบริษัทลงทุนข้ามชาติในประเทศแม่ หรือประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า เช่น อุตสาหกรรมทอผ้าแทนที่จะก่อให้เกิดการผลิตผ้าขนาดใหญ่ในประเทศไทยก็กลับไปเป็นว่า ผลผลิตชะลอตัวลงแต่ปริมาณการนำเข้าเพิ่มขึ้น อุตสาหกรรมรถยนต์แทนที่จะก่อให้เกิดการผลิตอะไหล่อย่างพอเพียงก็กลับต้องนำอะไหล่เข้าจากต่างประเทศ อุตสาหกรรมผลิตตัว IC แทนที่จะไปเร่งความเติบโตของสินค้าอิเล็กทรอนิกส์ (เพราะ IC ที่ผลิตจากเมืองไทยราคาถูก คุณภาพดี) ก็กลับต้องส่งออกทั้งหมด แล้วนำกลับเข้ามาเพื่อผลิตสินค้าอิเล็กทรอนิกส์เหล่านี้ เป็นต้น

ดังนั้นการเติบโตของกลุ่มทุนภายใต้ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีดังกล่าว จึงไม่ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่องเท่าที่ควร การกระจายตัวของดอกผลจากการพัฒนาหรือ (trickle down effects) จึงไม่ตกถึงกลุ่มคนต่างๆ เท่าที่ควรจะเป็น การสะสมตัวของปัญหาจึงเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ภาวะการจ้างงานไม่พอเพียง และการว่างงานโดยเปิดเผยด้วยอันที่สุด

ประการที่สาม ช่วงตั้งแต่ปี 2518 ซึ่งได้มีการจัดตั้งรัฐบาลจากการเลือกตั้งหรือรัฐบาลภายใต้บรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เสถียรภาพของรัฐบาลก็ไม่มั่นคง มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ จนกระทั่งปี 2519 เกิดรัฐประหารและสถาปนาระบบปกครองเผด็จการเบ็ดเสร็จขึ้นมาอีก ปี 2522 มีการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลภายใต้นโยบายประชาธิปไตยครั้งต่างๆ ก็มีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีกันบ่อยๆ พรรคการเมืองที่ได้นั่งในสภา แต่ละพรรคก็ไม่มีรากฐานจากปวงชนที่แน่นอน และแน่นอน รัฐบาลผสมภายใต้ผู้นำที่เป็นทหารและอดีตผู้นำกองทัพก็ไม่สามารถสร้างนโยบายทางเศรษฐกิจและการเมืองให้เด่นชัดและแน่นอนได้ กลุ่มคนที่มีอำนาจมากกว่าในด้านการเมืองและการปกครอง ยังคงเป็นข้าราชการกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะทหาร และข้าราชการพลเรือน (มหาดไทย) ยุทธศาสตร์การพัฒนายังคงเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่ร่างขึ้นโดยคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ แทบจะไม่มีความเป็นจริงในการนำไปปฏิบัติใช้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัฐบาลผสมแต่ละพรรคหาข้อยุติไม่ได้ในนโยบายการพัฒนา จึงเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและไม่ได้มาจากพรรคการเมือง แต่ได้รับการสนับสนุนจากกองทัพ และข้าราชการประจำมีบทบาทในการกำหนดแนวทางผสมโดยเลือกเอานโยบายตามแผนพัฒนา มาเป็นนโยบายของรัฐบาลผสม

เพราะฉะนั้น ยุทธศาสตร์การพัฒนาจึงเป็นไปในทิศทางเดิม เรื่อยมา จนกระทั่งในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แนวทางการพัฒนาที่ผ่านมากับมาก และได้ส่งผลกระทบระดับหนึ่งต่อคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบกับพรรคการเมือง

และกลุ่มผลักดันบางกลุ่มได้สร้างแรงกดดันได้ในบางระดับ จึงก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในแนวคิดบางส่วน เช่น การคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานเพื่อการดำรงชีวิตประจำวันของคนยากจนในชนบทมากขึ้น การที่ต้องแลกเปลี่ยนความเห็นกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ มากขึ้น การให้ความสำคัญต่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม อาชีพอิสระ หรือแรงงานอิสระ (self employed) การยอมรับขีดความสามารถในการจ้างงานและขีดความสามารถในการ เป็นด้านหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจ การตระหนักในปัญหาของการว่างงาน เหล่านี้เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การปรับแนวความคิดเพื่อการพัฒนาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 นี้ ยังไม่ได้เปลี่ยนแนวทางใหญ่ คือยังคงเน้นภาคอุตสาหกรรม ยังคงพึ่งพาบริษัทลงทุนข้ามชาติยังคงหวังพึ่งพาการค้าระหว่างประเทศมากเกินไป โดยเน้นการพัฒนาเพื่อการส่งออก แนวทางแก้ปัญหาการว่างงาน ยังคงหวังเพิ่มการจ้างงานจากการลงทุนของบริษัทลงทุนข้ามชาติหรือการลงทุนต่างประเทศ ยังคงมีนโยบายรักษาค่าแรงราคาถูกเพื่อการลงทุน ยังไม่มีนโยบายการสร้างอำนาจต่อรองของกรรมกร และชาวนาในกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา และในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับความจำเป็นพื้นฐาน ขบวนการของแรงงานและชาวนายังคงถูกกีดกันให้อยู่ห่างๆ คงมีแต่กลุ่มผลประโยชน์ประเภทสมาคมการค้า และหอการค้า ที่ได้รับการส่งเสริมให้จัดตั้งและเข้าร่วมกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์และกระบวนการแก้ปัญหา

กล่าวโดยรวม นโยบายทางการเมืองและยุทธศาสตร์การพัฒนาในตัวเอง เป็นเงื่อนไขให้เกิดปัญหาการจ้างงานและการว่างงาน นั่นคือ นโยบายทางการเมืองถูกกำหนดขึ้นเพื่อ "ความเติบโตของทุน" แต่ทุนที่เติบโตแล้วนี้ ก็ยังต้องการอำนาจรัฐและอำนาจการเมืองไปจัดสรรและคู่แข่งของทุนต่อไปอีก ดังนั้น ในอำนาจรัฐปัจจุบันที่มีบทบาทของทุนสูงขึ้น กลุ่มทุนนั่นเองที่สามารถประสานกับอำนาจของข้าราชการประจำ จัดและกีดกันกลุ่มแรงงานและกลุ่มเกษตรกรออกไปจากกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ และกระบวนการแก้ปัญหา เรื่องรายได้และการจ้างงาน พยายามรักษาระดับค่าจ้างต่ำ และทำลายอำนาจต่อรองของคนงานและเกษตรกร อาจกล่าวได้ว่า ภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบันกลุ่มแรงงานและเกษตรกร ยังไม่มีพลังทางการเมืองมากพอที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางยุทธศาสตร์การพัฒนา และกระบวนการแก้ปัญหาเรื่องรายได้และการจ้างงานมากกว่าที่เป็นอยู่และเป็นมาแล้ว จากอดีตที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นว่าหากแรงงาน และเกษตรกรไม่มีพลังของตนเองในทางการเมือง หรือในทางกดดันเพื่อให้เกิดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองแล้ว ก็ยากที่จะหวังให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสิ่งเหล่านี้อย่างเด่นชัดและแน่นอนได้

ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทางการเมืองกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เป็นสิ่งที่เห็น

ได้ชัด แม้ว่า รัฐจะประกาศตนเองว่า เป็นตัวแทนของคนส่วนรวม แต่นโยบายแห่งรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัยกลับเกื้อกูลต่อคนบางกลุ่ม และกีดกันคนบางกลุ่มอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะตัวอย่างการสร้างอำนาจต่อรองของกลุ่มคนต่างๆ นโยบายของรัฐและแผนพัฒนาฯ (โดยเฉพาะแผนที่ 2) ส่งเสริมอำนาจต่อรองของกลุ่มนายจ้างและธุรกิจ แต่จำกัดและขจัดอำนาจต่อรองของกลุ่มแรงงานและเกษตรกร จึงอาจกล่าวตามทฤษฎีทางการเมืองได้ว่า ในระยะอันยาวนานทางประวัติศาสตร์นั้น "รัฐไทยมีนโยบายคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์ของคนส่วนน้อย มากกว่าคุ้มครองและส่งเสริมผลประโยชน์คนส่วนใหญ่" ปัญหารายได้และการจ้างงานของคนส่วนใหญ่จึงถูกละเลย ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

5) ในภาวะปัจจุบันและแนวโน้มระยะ 4-5 ปีข้างหน้า นโยบายการจ้างงานและการแก้ปัญหาการว่างงาน ก็คงไม่เปลี่ยนแปลงไปนัก โดยเฉพาะแนวทางการแก้ปัญหาการว่างงานคงใช้วิธี "รอสถานการณ์จากตลาดโลก" รอการลงทุนจากต่างประเทศ ควบคุมอัตราการผลิตและยังคงให้ความสำคัญแก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม

เป็นที่น่าสังเกตว่า นโยบายการส่งเสริมการลงทุนไทยนั้น เน้นการรักษาระดับค่าจ้างราคาถูก รักษาระดับอาหาร (จากภาคชนบท) ราคาถูก และควบคุมการเคลื่อนไหวของแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

การรักษาระดับค่าจ้างราคาถูก และการควบคุมการเคลื่อนไหวแรงงานในทางปฏิบัติก็คือไม่ต้องการให้แรงงานมีอำนาจต่อรองและเรียกร้องต่อสู้ และในความต้องการของภาคอุตสาหกรรมก็ต้องการให้อุปทานแรงเพิ่มขึ้นงานอย่างไม่จำกัด เพื่อให้เกิดกองทัพแรงงานราคาถูกในภาคอุตสาหกรรม และความเป็นจริงในปัจจุบัน กลุ่มอุตสาหกรรม กลุ่มธุรกิจ สามารถเข้าไปมีอำนาจในการกำหนดนโยบายแห่งรัฐร่วมกับกลุ่มที่มาจากข้าราชการประจำ ดังนั้น ย่อมคาดการณ์ได้ว่านโยบายแรงงาน และการจ้างงานจะเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มพ่อค่านักธุรกิจ มากกว่าจะสอดคล้องกับความต้องการของแรงงานและเกษตรกรที่เป็นคนส่วนใหญ่ แต่ไม่มีอำนาจและไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

ในการปฏิบัติอำนาจการทำงานทาง เศรษฐกิจและสังคมไม่ว่าจะเป็นในตลาดในสถาบันทาง เศรษฐกิจและกลไกของรัฐ ผู้ที่มีบทบาทมากที่สุดก็คงเป็นพ่อค่านายทุน (ในภาคนอกเอกชน) และข้าราชการประเภทต่างๆ (ในภาครัฐบาล) กลไกของพรรคการเมืองส่วนใหญ่มิถึงถูกครอบงำด้วยคนสองกลุ่มนี้ จึงยังคงหวังได้ยากที่จะให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด และการปฏิบัติที่เป็นจริงในเรื่องปัญหารายได้และการจ้างงานของคนส่วนใหญ่

กล่าวในเชิงข้อมูลเชิงประจักษ์ (empirical data) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์
เรื่องอำนาจรัฐกับการจ้างงาน ดูเหมือนจะเป็นเรื่องอัตวิสัย (subjective) และยากที่จะหา
ความสัมพันธ์ในรูปของตัวเลขได้แน่นอน แต่ไม่ยากเกินไปที่จะเข้าใจในเชิงเหตุผล โดยเฉพาะ
เหตุผลของอำนาจต่อรองของเกษตรกร และแรงงานที่ถูกจำกัดและถูกจำกัดโดยนโยบายของรัฐใน
หลายยุคหลายสมัย

4.2 การเปลี่ยนแปลงการถือครองปัจจัยการผลิต

หากพิจารณาในเชิงความสัมพันธ์ทางการผลิต (relation of production) หรือ
ความสัมพันธ์ของบุคคลผ่านกระบวนการผลิต และกระบวนการจ้างงานแล้ว อาจจำแนกบุคคลได้
เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ผู้ที่ครอบครองปัจจัยการผลิต และผู้ที่ปราศจากปัจจัยการผลิต

ผู้ที่ปราศจากปัจจัยการผลิตนั้น ได้แก่ลูกจ้างและคนงานต่างๆ ซึ่งแม้แต่แรงงาน
ของคนเองก็ต้องขายให้แก่นายจ้าง

ส่วนผู้ที่ครอบครองปัจจัยการผลิต อาจจำแนกได้เป็นหลายประเภท เช่น เกษตรกร
ผู้ประกอบการอิสระ พ่อค้า นักธุรกิจต่างๆ เป็นต้น ซึ่งอาจสรุปได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ
คือผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตที่ประกอบกิจการงานอิสระ (self employed) ทำงานให้ตนเองและ
ครอบครัว ไม่ได้จ้างใครมาเป็นลูกจ้าง ใช้จ่ายแรงงานตนเองและแรงงานในครอบครัวของตน
(unpaid workers) อีกประการหนึ่ง คือผู้ครอบครองปัจจัยการผลิตที่ทำการผลิตโดยการจ้าง
ผู้อื่นมา เป็นลูกจ้างทำการผลิต

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นว่า เกิดการสลายตัวของผู้
ประกอบการงานอิสระในภาคเกษตรกรรม และนอกภาคเกษตรกรรมกลายเป็นลูกจ้างทั้งในภาค
เกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรม ในภาคเกษตรกรรมลูกหลานชาวนาได้ละทิ้งไร่นา หันมา
เป็นกรรมกรรับจ้าง เกษตรกรที่สูญเสียที่ดินหันไปเป็นชาวนารับจ้าง และแรงงานในไร่นาขนาด
ใหญ่ เช่น ไร่อ้อยและไร่มันสำปะหลัง กรณีนี้เกษตรกรที่มีรายได้ไม่พอเพียงจากการประกอบ
อาชีพบนไร่นาของตนเอง ส่วนหนึ่งก็หันไปเป็นลูกจ้างตามฤดูกาลในไร่นาขนาดใหญ่ด้วย

ในภาคอุตสาหกรรม ผู้ประกอบอาชีพอิสระประเภทช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ช่างตัดรองเท้า
ประสมภาวะล้มละลาย เพราะถูกแข่งขันจากเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากโรงงาน ช่างฝีมืออิสระ

(craftmen) เหล่านี้ สลายตัวเองจากภาวะช่างฝีมืออิสระ ไปสู่ภาวะช่างผู้รับเหมาช่างงาน (sub-contractor) ประกอบอาชีพรับจ้างที่ต้องขึ้นต่อผู้ว่าจ้างเหมา (contractor) ในบางรายมีลักษณะเหมือนหัวหน้าคนงาน (foreman) ที่ควบคุมแรงงานให้ทำการผลิตตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างหรือที่แท้คือนายจ้าง (employer) เพราะทั้ง เงินทุนและวัตถุดิบล้วนแต่ เป็นของผู้ว่าจ้าง ยิ่งในอุตสาหกรรมการก่อสร้างยิ่ง เห็นได้ชัด ช่างฝีมือประเภทช่างไม้ ช่างปูนที่เคยประกอบธุรกิจอิสระของตนเอง ได้กลายเป็นผู้รับเหมาช่างแรงงานและช่างลูกมือให้แก่บริษัทก่อสร้างใหญ่

ปรากฏการณ์เหล่านี้คือ การสลายตัวของผู้ประกอบการอิสระที่เคยมีปัจจัยการผลิตที่ตนเอง มาเป็นลูกจ้างที่ไม่มีปัจจัยการผลิต หรือเป็นผู้ว่าจ้างไม่มีปัจจัยการผลิต ขณะเดียวกัน บริษัทใหญ่ ที่เป็นผู้ว่าจ้างก็เติบโตขยายตัวและเพิ่มปัจจัยการผลิตมากขึ้น สอดคล้องกับขนาดของงานและขนาดของตลาดที่บริษัทประเภทนี้รุกคืบขยายตัว เข้าครอบครองมากขึ้นเรื่อยๆ ตามภาวะของกำไร และภาวะของการลงทุนเพิ่ม สภาพการณ์เหล่านี้คือกระบวนการกระจุกตัวของทุนและการประสานรวมศูนย์ทุน (Concentration and Centralization of Capital)

เราอาจจะสรุปภาวะการเปลี่ยนมือการถือครองปัจจัยการผลิต และการกระจุกตัวของทุนได้ดังนี้

1) การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้ปัจจัยการผลิตในสังคมไทยหลายส่วนเปลี่ยนมือจากคนไทยไปอยู่ในมือของบริษัทลงทุนข้ามชาติ ทั้งในรูปแบบครอบครองทั้งหมด และครอบครองบางส่วน (Joint Venture) การขยายตัวของบริษัทลงทุนข้ามชาติ (TNCs) ยังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการผลิตและการถือครองปัจจัยการผลิตจากมือคนไทยไปสู่มือของคนต่างประเทศ เช่น กรณีอุตสาหกรรมสิ่งทอ การขยายตัวของโรงงานทอผ้าภายใต้สิทธิพลของญี่ปุ่น ทำให้โรงงานเหล่านี้พึ่งขอความช่วยเหลือของบริษัทยุโรปข้ามชาติ หรือบริษัทแม่มากกว่าพึ่งแหล่งตลาดในประเทศ ผลก็คือ บริษัทเหล่านี้พอใจที่จะนำเข้าฝ้ายจากช่างงานของบริษัทแม่ มากกว่าจะใช้ฝ้ายที่ผลิตในประเทศไทย ชาวไร่ฝ้ายส่วนหนึ่งต้องเลิกล้มอาชีพปลูกฝ้าย

ทรัพยากรประเภทแร่และน้ำมัน ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่เป็นบริษัทลงทุนข้ามชาติ ก็ได้เข้าครอบครองปัจจัยการผลิตและผลผลิตเหล่านี้แทนคนไทย การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้มีผลต่อการจ้างงานในแง่ที่ว่าบริษัทลงทุนข้ามชาติ มีแนวโน้มเป็น Capital intensive มากกว่าผู้ประกอบการที่เป็นคนไทย

2) เกิดการเปลี่ยนวิธีใช้ที่ดินและการครอบครองที่ดินทั้งในภาคเกษตรกรรม และ

นอกภาคเกษตรกรรม ในภาคเกษตรกรรม เกิดมีและการครอบครองที่ดินขนาดใหญ่เป็นลักษณะอุตสาหกรรมเกษตร (industrial farms) หรือ agri business และไร่นาขนาดใหญ่ (plantation) การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ก่อให้เกิดแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม ที่ทำให้ผู้ประกอบการที่ทำการผลิตเพื่อกำไร (profit oriented) ไม่ได้รับจ้างในไร่นาของชาวไร่ ชาวนาทั่วไป ที่ประกอบอาชีพไร่นาเพื่อพอประทังชีพ และจ้างแรงงานมาเพื่อทำงานเสร็จสิ้นทันฤดูกาล

นอกภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในเขตเมือง ที่ดินที่เคยใช้เป็นที่ปลูกบ้านเรือนที่อยู่อาศัย กรณีที่เจ้าของที่ดินมีที่ดินมากก็ให้เช่า และเก็บกินค่าเช่า ทั้งจากที่ดินและจากที่อยู่อาศัย ปัจจุบันนี้ ที่ดินเหล่านี้ในเขตชุมชนหนาแน่นกลายเป็นที่ก่อสร้างศูนย์การค้า คอนโดมิเนียม และอาคารสำนักงานต่างๆ ที่ดินประเภทนี้หลายๆ ส่วนได้เปลี่ยนมือจากเจ้าของที่ดินที่เคยเป็นชาวนา ชาวสวน หรือผู้รับมรดกตกทอด มาเป็นที่ดินของบริษัทของนักลงทุน ของธนาคาร ของบริษัทเงินทุน และการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินมาสู่ลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดการจ้างงานในภาคการค้าและการบริการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ย่านถนนเพชรบุรีตัดใหม่ (กรุงเทพฯ) ที่ดินเคยเป็นของชาวนา ได้เปลี่ยนมือมาเป็นของพ่อค้านักธุรกิจ ลงทุนทำธุรกิจบาร์ ไนต์คลับ และอาบอบนวด เป็นแหล่งดูดดึงแรงงานหญิงจากชนบทมาสู่อาชีพบริการทางเพศมากที่สุดแห่งหนึ่ง ที่ดินย่านถนนปิ่นเกล้า เคยเป็นของชาวนา ปัจจุบันก็ได้กลายเป็นของพ่อค้านักธุรกิจ นักลงทุน ทางด้านภัตตาคาร บาร์ ไนต์คลับ และศูนย์การค้าไปแล้วเช่นกัน

ที่ดินย่านชานเมืองบริเวณรังสิต บางนา พระประแดง กลายเป็นย่านอุตสาหกรรม มีโรงงานต่างๆ มากมาย

กล่าวโดยสรุป ที่ดินย่านการค้าได้เปลี่ยนมือจากเจ้าของเดิมที่มีจำนวนมาก (ชาวนา ชาวสวน) มาสู่เจ้าของใหม่ที่มีจำนวนน้อย เป็นนักลงทุนทางด้านที่ดิน ที่อยู่อาศัย ศูนย์การค้าและนิคมอุตสาหกรรม

3) เกิดการสลายตัวของอาชีพอิสระ ทุนขนาดเล็ก และเกิดการกระจุกตัวของทุนขนาดใหญ่ โดยทั่วไปทุนขนาดเล็กหลายๆ ส่วนสลายตัวลงเพราะไม่อาจแข่งขันกับทุนที่ใหญ่กว่า และมีประสิทธิภาพว่า ทั้งมีอภิสิทธิ์จากการส่งเสริมของรัฐมากกว่า เช่น ร้านตัดผ้า หรือร้านค้าย่อยในบริเวณศูนย์การค้าใหญ่ ต้องสลายตัวลงเพราะถูกทุนใหญ่ (โรงงานและศูนย์การค้า) แข่ง

ขึ้น ส่วนการกระจุกตัวและการประสานรวมศูนย์ของทุน เป็นไปทั้งโดยนโยบายทางธุรกิจที่ต้อง
การลดการแข่งขันประกันกำไร รวมกันเป็นสมาคมและ cartel และเป็นไปโดยนโยบายของรัฐ
รัฐ (เช่นออกกฎหมายให้อภิสิทธิ์ผูกขาดธุรกิจ เป็นต้น)

การกระจุกตัวของทุนนำไปสู่อำนาจผูกขาดการครอบครองตลาด และอำนาจในการ
ทำลายทุน เล็กๆ หรือ เปลี่ยนทุน เล็กๆ ให้ เป็นทุนที่ขึ้นต่อ นำไปสู่ปัญหาการว่างงาน (เพราะ
การล้มละลาย) และการทำงานต่ำระดับ (ในกิจการขนาดเล็กที่ขึ้นต่อทุนใหญ่หรือ sub-
contractor) จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบทุนนิยมที่ขาดความสมดุลของอำนาจต่อรอง ในที่สุดจะ
นำไปสู่ปัญหาการจ้างงานการว่างงานและการทำงานต่ำระดับ

ดังนั้น ในประเทศทุนนิยมก้าวหน้า เช่น เนเธอร์แลนด์ เยอรมัน ออสเตรเลีย
หรือแม้แต่ญี่ปุ่น พัฒนาการทางสังคมหรือรัฐทุนนิยมนั้นเองที่ต้องยอมรับและต้องแก้ไขข้อบกพร่องนี้
เพื่อเสถียรภาพระยะยาวของระบบทุนนิยมเอง โดยการสร้างกลไกบางชนิดขึ้นมาผ่อนคลายปัญหา
และเพิ่มอำนาจการต่อรองในตลาด (แรงงาน) ให้แก่คนงาน โดยใช้นโยบายการประกันสังคม
และนโยบายสวัสดิการแห่งรัฐ ทำให้คนงานมีหลักประกันในการครองชีพ ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจ
เด็ดขาดของนายจ้างหรือของโรงงาน (factory despotism) มากเกินไป แต่ยอมเป็นที่แน่
นอนว่า กระบวนการและกลไกเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อลักษณะการรวมกลุ่มคัดค้านและ
การรวมกลุ่มต่อสู้ (collective struggle) ของคนงานในรูปแบบต่างๆ ได้ทำให้ นายจ้างและ
รัฐทุนนิยมได้ตระหนักว่า หากไม่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว ระบบทุนนิยมจะขาดหลักประกัน จะพัฒนา
ยืดยาวต่อไปไม่ได้

ขณะเดียวกัน การสร้างระบบประกันสังคมและสวัสดิการแห่งรัฐ ก็เป็นการสร้าง
ระบบหล่อลื่นที่มีประสิทธิภาพให้แก่ระบบทุนนิยม เพราะมันทำให้กำลังซื้อในตลาดไม่ตกต่ำเกินไป
แม้คนงานจำนวนมากจะถูกปลดออก หรือมีการว่างงานจำนวนมาก เงินประกันสังคม และสวัสดิ
การของรัฐ ทำให้คนงานยังมีกำลังซื้อเหลืออยู่ และยังคงบริโภคสินค้าจากโรงงานต่อไป แม้
กำไรของโรงงานจะลดลง แต่โรงงานก็มีโอกาสที่จะดำเนินงานต่อไปได้

แต่ในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย ประเทศไทยยังไม่ได้ตระหนักในปัญหานี้ และขบวนการ
การรวมกลุ่มต่อสู้ของคนงานก็ที่ยังอ่อนแอเกินไป ที่จะทำให้ นายจ้างและรัฐยอมรับกระบวนการ
และกลไกดังกล่าว ลูกจ้างไทยจึงยังคงตกอยู่ภายใต้อำนาจเด็ดขาดของโรงงาน (factory
despotism) สภาพการจ้าง ภาวะรายได้ และการครองชีพ จึงถูกกำหนดโดยโรงงานและ
นายจ้างเป็นส่วนใหญ่

4) เทคโนโลยีและสินค้าทุนที่สำคัญ ยังคงตกอยู่ในมือของบริษัทลงทุนข้ามชาติอย่าง เห็นยวแน่นอน เครื่องจักรเครื่องมือส่วนใหญ่ยังต้องนำเข้าและอาศัยช่างงานของบริษัทลงทุนข้ามชาติ วัตถุประสงค์สำเร็จรูปที่สำคัญ เช่น เคมีภัณฑ์ ปูน ผลิตภัณฑ์เปโตรเคมีคอลยังต้องนำเข้าจำนวนมาก ยังต้องซื้อเทคโนโลยี และเสียค่าสิทธิบัตร (patent) ให้แก่ต่างประเทศจำนวนมาก ทั้งยัง โคนแรงกดดันจากประเทศมหาอำนาจ ในการอ้างสิทธิ์ เบ็ดเสร็จเหนือสิทธิ และนิมิตสิทธิ์ต่างๆ เช่น ไม่ยอมให้มีการผลิตเลียนแบบ ไม่ยอมให้แปลหนังสือ ไม่ยอมให้ขายสิทธิ์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งเป็นการจำกัดความเติบโตของผู้ประกอบการภายในประเทศ และมีผลให้ไทยต้องพึ่งผู้ประกอบการและการดำเนินการของบริษัทลงทุนข้ามชาติต่อไป การที่พึ่งพาเทคโนโลยีจากต่างประเทศ อย่างขาดสำนึกของการพึ่งตนเองมีผลต่อการจำกัดการพัฒนาเทคโนโลยีในการผลิตภายในประเทศ และจำกัดการขยายตัวของการทำงานในประเทศด้วย ยิ่งกว่านั้น การพึ่งพาและการนำเข้าเทคโนโลยียังเป็นไปอย่างไม่เหมาะสม เช่น ขณะที่เรามีแรงงานเหลือเฟือ แต่หันไปใช้เทคโนโลยี ที่เน้นการใช้ทุน เป็นต้น

กล่าวในเชิงทฤษฎี กระบวนการเช่นนี้ เป็นการสร้างข้อจำกัดมิให้ประเทศด้อยพัฒนา หรือทุนนิยมบริวารเติบโตขึ้นมาแข่งขันกับทุนนิยมศูนย์กลาง เพื่อทำให้ประเทศทุนนิยมบริวารยังคง เป็นแหล่งระบายสินค้าทุนของประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง และยังคงเป็นแหล่งอุปทานสินค้าเกษตร ราคาถูก ทรัพยากรธรรมชาติราคาถูก และแรงงานไร้ฝีมือราคาถูกต่อไป เพื่อเป็นแหล่งสร้างมูลค่าส่วนเกินให้แก่ประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง

4.3 การกระจายรายได้และทรัพย์สิน

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมือง ที่ละเลยผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ตามหัวข้อ 4.1 และการเปลี่ยนแปลงในการถือครองปัจจัยการผลิตตามหัวข้อที่ 4.2 นำไปสู่ปัญหา การกระจายรายได้และทรัพย์สินในสังคม นั่นคือ

1) ก่อให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ระดับต่างๆ คือ ความแตกต่างทางรายได้ ระหว่างบุคคลที่อาชีพต่างกัน (กรรมกร เกษตรกรที่มีรายได้ต่ำมากกับนายจ้าง พ่อค้า นักธุรกิจ ที่มีรายได้สูงมาก) ความแตกต่างระหว่างเขตเมืองกับเขตชนบท เขตเมืองอุดมสมบูรณ์คู่คดกลืน ทรัพยากรทั้งจากการลงทุนของรัฐ (infrastructure) และดูดกินความสมบูรณ์จากชนบท (โดยผ่านกลไกตลาด สินค้าเกษตรราคาถูก แต่สินค้าจากเมืองราคาแพง) ความแตกต่างของรายได้ระหว่างภูมิภาค เช่น ภาคอีสานมีประชากรมากที่สุด พื้นที่มากที่สุด แต่เมื่อเทียบกับกรุงเทพฯ ซึ่งมีประชากรเพียง 1/3 ของภาคอีสาน กลับมีผลิตภัณฑ์มวลค่าสูงกว่าภาคอีสานกว่า 1 เท่า หรือ

เป็นประมาณกว่า 2 เท่าของผลิตภัณฑ์ของภาคอีสาน

2) ความแตกต่างของมูลค่าผลิตภัณฑ์ในภาคการผลิตต่างๆ ยิงนำไปสู่ปัญหาการกระจายรายได้ เพราะขณะนี้มีมูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรกรรมต่ำกว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์ในภาคอุตสาหกรรม (หัตถอุตสาหกรรม ก่อสร้าง และเหมืองแร่) ขณะที่กำลังแรงงานประมาณร้อยละ 70 ยังคงอยู่ในภาคเกษตรกรรม หรือยังชีพอยู่ด้วยมูลค่าของผลิตภัณฑ์จากภาคเกษตรกรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งประชากรกว่าร้อยละ 70 ของประเทศ (ครอบครัวของเกษตรกรทั้งหมด) ยังชีพอยู่ด้วยรายได้เพียงประมาณร้อยละ 17-18 ของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ นั่นก็หมายความว่า รายได้อีกร้อยละ 82-83 ของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ เป็นของประชากรส่วนน้อยเพียงร้อยละ 30 (กล่าวอย่างหยาบๆ เท่านั้น) ตัวเลขหยาบๆ เพียงเท่านี้ ก็สามารถนำไปสู่ข้อสรุปได้อย่างหนักแน่นว่าสถานการณ์การกระจายรายได้และทรัพย์สินในสังคมไทยนั้น "รายได้ส่วนใหญ่เป็นของคนส่วนน้อยแต่รายได้ส่วนน้อยเป็นของคนส่วนใหญ่" ผู้ที่ว่างงานและผู้ทำงานต่ำระดับ ส่วนใหญ่ก็คือกลุ่มคนที่มาจากคนส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อย

3) ภาวะขัดสนรายได้และยากไร้ปัจจัยการผลิตของคนส่วนใหญ่ที่รายได้ต่ำ กดบีบและบังคับให้คนเหล่านี้ค่อยๆ เปลี่ยนวิถีชีวิตจากภาวะการผลิตเองใช้เอง ผลิตเองเลี้ยงชีพเองมาเป็นแรงงานรับจ้าง กลายเป็นผู้ไร้ปัจจัยการผลิตอย่างสิ้นเชิง (separated from the means of production) แต่ต้องทำงานอยู่กับปัจจัยการผลิตที่พร้อมสรรพ ซึ่งปัจจัยการผลิตเหล่านี้ทั้งหมดเป็นของนายจ้าง นี่คือการเกิดภาวะชนชั้นกรรมาชีพ (proletarianization) ในระบบเศรษฐกิจสังคมไทย ซึ่งกำลังขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในสังคมการผลิตที่มีภาวะชนชั้นกรรมาชีพ (proletarianization) สูง ก็กล่าวได้ว่าสังคมนั้นเป็นสังคมทุนนิยม ในกรุงเทพฯ ปัจจุบันมีคนงานประเภททำงานในโรงงาน (Blue-collar) ประมาณร้อยละ 28 ของกำลังแรงงาน (ในกรุงเทพฯ) พนักงานบริการ พนักงานขาย และเสมียนพนักงานประมาณร้อยละ 22 คนงานเกษตรกรรม (ในฟาร์มเลี้ยงสัตว์) อีกประมาณร้อยละ 2 รวมแล้วประมาณร้อยละ 52 (คำนวณจากตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2527) คนเหล่านี้คือผู้ไร้ปัจจัยการผลิตอย่างสิ้นเชิง เห็นได้ว่ากรุงเทพฯ มีลักษณะเป็นสังคมอุตสาหกรรม หรือสังคมทุนนิยมที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์แบบแล้ว ยิ่งเกิดภาวะว่างงานมากเท่าไร เกิดภาวะรายได้ในชนบทตกต่ำมากเท่าไรก็จะยิ่งทำให้เกิดภาวะชนชั้นกรรมาชีพ (proletarianization) ในกรุงเทพฯ สูงมากขึ้นเป็นเงาตามตัว เนื่องจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ากรุงเทพฯ)

4) ทรัพย์สินและความมั่นคงส่วนหนึ่งของชาติจะรั่วไหลออกนอกประเทศ เนื่องจากการเสียดุลการค้า การเป็นหนี้ต่างประเทศ การพึ่งพาต่างประเทศมากเกินไป การไม่สามารถควบคุมการค้าเนืองงานของบริษัทลงทุนข้ามชาติในการค้า และการลงทุน ทรัพยากรธรรมชาติ และ

ความสมบูรณ์ของประเทศที่ร่ำรวยแตกต่างประเทศ โดยที่ไม่ได้สร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติเท่าที่ควรจะเป็นนั้น นำไปสู่การสูญเสียโอกาสในอนาคต และจะเป็นสาเหตุที่นำไปสู่ความยากจนของอนุชนรุ่นต่อไป

5) กระทั่งขณะนี้ รัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่ชัดและการปฏิบัติที่เป็นจริง เป็นเรื่องการกระจายรายได้และการถือครองทรัพย์สิน เคยมีความพยายามที่จะกำหนดไว้ในแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ว่าด้วยการกระจายรายได้และการถือครองทรัพย์สิน โดยการจำกัดบทบาทของธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีอำนาจผูกขาด มีการค้าที่ปรับปรุงโครงสร้างภาษีให้เป็นธรรมมากขึ้น แต่ผลแห่งการปฏิบัติก็ปรากฏว่า ไม่เคยมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการลดถอนอำนาจผูกขาดและการกระจุกตัวของทุน ยังไม่มีการปรับโครงสร้างพื้นฐานของภาษี นั่นคือยังคงพึ่งพาภาษีทางอ้อม และผลึกการภาษีไปยังผู้มีรายได้ต่ำ ยังไม่มีโครงการสวัสดิการสังคมที่จะช่วยฐานะของผู้มีรายได้ต่ำ กลไกการกระจายรายได้อาจยังเป็นไปตามภาวะตลาด ที่มีจะถูกกดดันและตัดแปลงทิศทางให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มทุนผูกขาด และผลประโยชน์ของประเทศมหาอำนาจเศรษฐกิจ (เช่น กรณีฟาร์มแอกต์ กรณีโคคาโคล่ามันสำปะหลัง และโคคาโคล่าสิ่งทอ เป็นต้น)

กล่าวโดยสรุปการที่จะอาศัยนโยบายของรัฐ และการปฏิบัติที่เป็นจริง (ของรัฐบาลปัจจุบัน) เมื่อแก้ปัญหาการกระจายรายได้ การทำงานต่ำระดับ และการว่างงานนั้นดูเหมือนจะยังเลือนราง แม้จะมีทำในเชิงการประกาศนโยบาย และการปรับแนวคิดตามแผนพัฒนา ในทางปฏิบัติและงบประมาณจัดสรร (อย่างจำกัด) เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ ทำให้มองไม่เห็นความเป็นไปได้ ยิ่งสถานการณ์ของรัฐบาลนี้ดำรงอยู่วันต่อวัน ด้วยการสละวอนอยู่กับการประนีประนอมปัญหาความแตกแยก หาข้อตกลงเกี่ยวกับตำแหน่งในสภา และในคณะรัฐมนตรี พะวังหว้าพะวงหลังเกี่ยวกับการรุกรัดของอำนาจนอกสภา ยิ่งทำให้ไม่มีเวลาพอเพียงที่จะทุ่มเทปัญหาและความคิดในการแก้ปัญหาดังกล่าว ดูตามสถานการณ์คงปล่อยให้ เป็นไปตามลักษณะงานประจำของข้าราชการในหน่วยงานกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งก็มักจะปฏิบัติงานไปเรื่อยๆ ตามที่เคยปฏิบัติกันมาหวังได้ยากที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัดและการปฏิบัติที่เกิดประสิทธิผล และมีคือความวากวนของปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง รัฐ และเศรษฐกิจปากท้องของประชาชน

4.4 ปัญหาเชิงทฤษฎีของวิถีกีฬาพัฒนา การว่างงาน และความยากจน

ตามแนวคิดของกลุ่มนักทฤษฎีลาตินอเมริกา หรือกลุ่มที่สร้างทฤษฎีการพึ่งพา (dependency theory) จะอธิบายว่า ประเทศด้อยพัฒนาต่างๆ ถูกประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง ทำให้

(central capitalism) กลายเป็นประเทศทุนนิยมบริวาร (peripheral capitalism) และให้เป็นแหล่งผลิตสินค้าขั้นปฐมราคาถูก แหล่ง supply แรงงานราคาถูก ขณะเดียวกันก็เป็นตลาดสินค้าสำเร็จรูป ตลาดสินค้าทุนของประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศทุนนิยมบริวาร เป็นแหล่งผลิตมูลค่าส่วนเกินแล้วส่งผ่านกลไกการค้าระหว่างประเทศ และกลไกการลง

ทุนไปสู่ประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง ดังนั้น ครอบงำที่ประเทศมหาอำนาจทุนนิยมยังต้องการ เช่นนี้ ก็ยากที่ประเทศทุนนิยมบริวารจะพัฒนาเติบโตทางการผลิต การค้า และเทคโนโลยีได้ ประเทศทุนนิยมบริวารจะถูกหน่วงเหนี่ยวไว้ให้เป็นประเทศด้อยพัฒนาและยากจนคราบนานเท่านาน เท่าที่ประเทศทุนนิยมศูนย์กลางจะควบคุมไว้ได้

แนวคิดนี้ เสนอโดย Baran¹, Frank², และ Wallerstein³ Cardoso ได้นำทฤษฎีนี้มาขยายอธิบายปรากฏการณ์ทางการผลิตและการจ้างงานเฉพาะภายในประเทศ โดยอาศัยรูปธรรมจากประเทศอาเจนตินา บราซิล และเม็กซิโก ว่าในประเทศทุนนิยมบริวารเอง จะมีลักษณะการผลิตทวิลักษณ์ (duality). นั่นคือ มีภาคการผลิตที่ก้าวหน้า (advance sectors) ที่ถูกผนวกให้อยู่ในอาณาจักรของทุนนิยมผูกขาดแห่งโลก (World monopoly capital) ซึ่งอาจจะปรากฏอยู่ในรูปของบริษัทลงทุนข้ามชาติ บริษัทร่วมทุน บริษัทตัวแทนของบริษัทลงทุนข้ามชาติจากประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง หรือแม้แต่บริษัทในประเทศที่ขึ้นต่อบริษัทลงทุนข้ามชาติ ส่วนนี้จะผลิตสินค้าสำเร็จรูป ภูมิกลไกการค้าระหว่างประเทศ และฐานการเงินต่างๆ อีกส่วนหนึ่งเป็นภาคการผลิตที่ล้าหลัง (backward sectors) ทำการผลิตสินค้าขั้นปฐมประเภทอาหารผลิตภัณฑ์เกษตร และสินค้าแปรรูปง่ายๆ ที่ดำเนินการผลิตโดยแรงงานอิสระและ/หรือธุรกิจเล็กๆ ของครอบครัวต่างๆ ซึ่งอาจเรียกรวมๆ กันว่า petty commodity production สินค้าเหล่านี้เป็นสินค้าราคาถูก (จากแรงงานราคาถูก) เพื่อบริการแก่ภาคผลิตก้าวหน้า ทำให้แรงงานในภาคการผลิตก้าวหน้ามีอาหารราคาถูก และสินค้าจำเป็นราคาถูก ทำให้ภาคการผลิตก้าวหน้าสามารถลดค่าจ้างให้อยู่ระดับต่ำได้ เพราะแม้จะต่ำก็เพียงพอที่จะทำให้แรงงานผลิตแรงงานซ้ำ (reproduced Labour power) ออกมาทำงานให้ค่าจ้างได้ และยังเป็นการป้องกันมิให้แรงงานสร้างแรงกดดัน (collective prussure) ทางการเมืองหรือทางการต่อสู้มากเกินไป (เพราะยังมีอาหารราคาถูกให้บริโภค)

แนวคิดของ Cardoso นี้เรียกว่าอาณานิคมภายใน (internal colonies)⁴ แนวคิดนี้สอดคล้องกับแนวคิดนักทฤษฎีเสรีนิยม Lewis⁵ ที่เสนอแนวคิดที่ว่า ภาคการผลิตที่ล้าหลังจะเป็นแหล่งอุปทานราคาถูกเพื่อสนองต่อภาคอุตสาหกรรมที่ก้าวหน้า ในระดับค่าจ้างแท้จริงพอยังชีพ (subsistence realwage) ขณะเดียวกันก็ผลิตสินค้าเกษตรราคาถูกป้อนแก่ภาคอุตสาหกรรม

ก้าวหน้า ภาคอุตสาหกรรมจึงได้ทั้งอาหารราคาถูก เลี้ยงคนงานและได้กำไรจากการค้ากับภาคเกษตรกรรม (สินค้าเกษตรถูก สินค้าอุตสาหกรรมแพง) ทำให้เกิดการขยายการลงทุนต่อไปได้เรื่อยๆ

ทฤษฎีการพึ่งพาของนักทฤษฎีกลุ่มลาตินอ เมริกักฎปฏิบัติ เสธจากนักทฤษฎีกลุ่ม Orthodox Marxist เพราะกลุ่ม Orthodox Marxist ให้ทัศนะว่า แนวคิดของทฤษฎีพึ่งพานั้นไม่ได้ใช้ประเด็น "การขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน" ในกระบวนการผลิตทุนนิยมมาวิเคราะห์ หมายความว่าตามทฤษฎีมาร์กซิสต์แล้ว ระบบการผลิตที่อยู่ภายใต้การขูดรีดของทุนนิยมนั้น ความสัมพันธ์ทางการผลิต (relation of production) จะต้องเป็นลักษณะทุนนิยม ที่นายทุน (ในกระบวนการผลิตนั้น) สะสมทุนโดยการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากคนงาน แต่ทฤษฎีของกลุ่มนักทฤษฎีพึ่งพาไม่ได้ชี้ให้เห็นว่า ระบบทุนนิยมของประเทศลาตินอเมริกา ขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากแรงงานอย่างไร โดยเฉพาะไม่อาจชี้ให้เห็นได้ตามทฤษฎีของ Marx ว่า แรงงานเกษตรกรรมของลาตินอเมริกา ถูกขูดรีดมูลค่าส่วนเกินโดยระบบทุนนิยมอย่างไร

ในประเด็นนี้ Frank เองได้เน้นว่า การก่อรูปแนวคิดของทฤษฎีพึ่งพานั้นไม่ได้เน้นความสัมพันธ์ทางการผลิตระหว่างนายทุนในประเทศกับแรงงานในประเทศ จึงไม่ได้ใช้การขูดรีดมูลค่าส่วนเกินในกระบวนการผลิตในลาตินอ เมริกักมาเป็นประเด็นหลัก แต่ได้แสดงให้เห็นว่าผลได้ทางเศรษฐกิจ หรือส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic surplus) ที่ควรจะถูกกักอยู่ในประเทศลาตินอเมริกา ถูกคูดดึงไปอยู่ใน เมืองของประเทศทุนนิยมได้อย่างไร

ตั้งนี้ Laclau⁷ ซึ่งเป็นกลุ่ม Orthodox Marxist จึงวิจารณ์ว่าแนวคิดของทฤษฎีพึ่งพา จึงไม่ใช่แนวคิดตามทฤษฎี Marxist Laclau เห็นว่า การไปจับประเด็นการค้าระหว่างประเทศ และการเสียเปรียบทางการค้าให้แก่ประเทศทุนนิยม มาแทนที่ประเด็นการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากแรงงานโดยนายทุน เป็นความเข้าใจผิดทางทฤษฎี Laclau เสนอว่า ควรจะวิเคราะห์กระบวนการเปลี่ยนผ่านจากระบบศักดินา ในประเทศลาตินอ เมริกามาสู่ระบบทุนนิยม และจับประเด็นการขยายตัวการขูดรีดมูลค่าส่วนเกิน โดยระบบการผลิตทุนนิยมมาวิเคราะห์จะดีกว่า โดยเปรียบเทียบลักษณะที่เหมือนกันและต่างกัน กับพัฒนาการทุนนิยมในประเทศยุโรป จะสามารถอธิบายพัฒนาการของทุนนิยมในลาตินอ เมริกาก็ดีกว่าที่จะไปสรุปว่า ประเทศเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้กระบวนการผลิตของทุนนิยมจากประเทศอื่น และถูกทำให้เป็นประเทศทุนนิยมบริวาร ในขณะที่ความสัมพันธ์ทางการผลิตโดยที่ว่า ไป ยังไม่มีลักษณะเป็นทุนนิยม

นักทฤษฎีมาร์กซิสต์คนอื่นๆ ที่ยึดแนววิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางการผลิตมากำหนดระบบ

สังคม เช่น Althusser and Balibar^๑ ก็ล้วนแต่ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดของทฤษฎีพึ่งพา

ความแตกต่างทางแนวคิด นำไปสู่ความแตกต่างในยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา แนววิเคราะห์ของทฤษฎีพึ่งพานั้น ได้เน้นให้เห็นว่าความด้อยพัฒนา ความยากจน การถูกเอารัดเอาเปรียบ แรงงานอพยพ และการว่างงาน เกิดจากปัญหาอาณานิคมทางเศรษฐกิจทั้งระดับระหว่างประเทศ และระดับในประเทศ ระหว่างประเทศ ทูนิซียมโลกคู่คี่กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศด้อยพัฒนา และพยายามทุกวิถีทางที่จะหนีห่างเหินยว ดึงรั้งให้ประเทศเหล่านี้เป็นแหล่งสินค้าขั้นปฐมราคาถูก แรงงานราคาถูก ทรัพยากรธรรมชาติราคาถูก แม้จะเกิดภาคการผลิตที่ก้าวหน้าทันสมัยขึ้นมาในประเทศ ภาคการผลิตเหล่านี้ ก็เป็นเหมือนแขนขา หรือ เครื่องมือของทุนนิยมโลกที่หาหน้าที่ยุติและคู่คี่กับมูลค่าทางเศรษฐกิจของภาคการผลิตที่ล่าช้า จากนั้นก็ส่งต่อไปยังประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง

ข้อสรุปนี้ นำไปสู่ยุทธศาสตร์การระดมสรรพกำลังทั้งหมดภายในประเทศไปต่อสู้คัดค้านการเอารัดเอาเปรียบจากประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง แก่ไขระบบการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนจากต่างประเทศ รวมไปถึงระบบปกครองที่สัมพันธ์ เชิงขึ้นต่อและพึ่งพาประเทศมหาอำนาจ

ซึ่งแนวทางเช่นนี้ กลุ่ม Orthodox Marxist เห็นว่า เป็นการละเลยปัญหาการขูดรีดแรงงาน (โดยชนชั้นนายทุน) ไม่ได้แก้ไขคัดค้านปัญหาที่คนงานถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างโดยตรง เป็นการเบนประเด็นปัญหาไปสู่ต่างประเทศ และบดบังปัญหาการต่อสู้คนงาน เอื้ออำนวยต่อการเปิดโอกาสให้นายจ้างกดขี่แรงงานได้สะดวกขึ้น

ตามแนวคิดของกลุ่ม Orthodox Marxist จึงเน้นการแก้ปัญหาจากภายในนั่นคือการวิเคราะห์ให้เห็นปัญหาและการเอาเปรียบแรงงาน การขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากแรงงานและมุ่งประเด็นการคัดค้านแก้ไขไปที่กระบวนการจ้างงานในประเทศ กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง (หรือระหว่างทุนกับแรงงานในประเทศ) เป็นสำคัญ ทางด้านอำนาจรัฐหรือนโยบายแห่งรัฐนี้ เน้นที่จะให้อำนาจรัฐนั้น สนองตอบต่อความต้องการของคนส่วนใหญ่ที่เป็นแรงงานและเกษตรกรเป็นหลัก

ความแตกต่างของแนวความคิดทฤษฎีพึ่งพาและแนวคิด Orthodox Marxist เกิดจากวิธีวิเคราะห์ที่ต่างกัน แนวคิดของทฤษฎีพึ่งพานั้นใช้วิธีวิเคราะห์แบบ total หรือ global approach ด้วยทัศนะว่า ในโลกนี้ถูกเชื่อมโยงให้อยู่ในขอบข่ายของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเหมือนกัน (ไม่รวมค่ายสังคมนิยม) แต่แบ่งเป็นสองส่วนคือส่วนที่ก้าวหน้าได้เปรียบ (centre) และ

ส่วนที่ล้ำหลังเสียเปรียบ (periphery) การผลิตของประเทศเหล่านี้ ล้วนแต่เป็นการผลิตที่สนองตอบต่อความต้องการของระบบทุนนิยม โดยมีประเทศทุนนิยมศูนย์กลางเป็นตัวกำหนดกระบวนการและกลไก กระบวนการและกลไกที่สำคัญที่สุดก็คือ "การค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ" กระบวนการ และกลไกนี้ เปรียบเสมือนเกลียวเชือกที่จะร้อยรัดให้ประเทศต่างๆ ตกอยู่ภายใต้อาณาจักรทางเศรษฐกิจเดียวกัน

ส่วนตามแนวคิดของ Orthodox Marxists วิถีวิเคราะห์เป็นแบบแยกส่วนหรือ partial approach โดยพิจารณาวิถีการผลิตของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะและให้ความสำคัญต่อกระบวนการค้าระหว่างประเทศน้อย เนื่องจากประเด็นหลักไปอยู่ที่วิธีการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากคนงานโดยตรง

ข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับการจ้างงานและว่างงานในประเทศไทยนั้นสามารถอธิบายได้ด้วยทฤษฎีการพึ่งพา และอาณานิคมภายใน เนื่องจากมีความเป็นจริงที่ไทยได้เสียมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศทุนนิยมศูนย์กลาง เช่น ขาดดุลการค้ากับญี่ปุ่นมากมาย บริษัทลงทุนข้ามชาติ ใช้กลยุทธ์การตั้งราคาโอน (transfer pricing) โอนกำไรออก มีการกระจุกตัวของทุนและผูกขาดโดยบริษัทลงทุนข้ามชาติ แสดงถึงการเข้าครอบครองความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยประเทศทุนนิยม

ทางด้านอาณานิคมเศรษฐกิจในประเทศ ระบบ sub-contractor อธิบายได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ไม่เสมอภาคระหว่างภาคการผลิตล้ำหลัง และภาคการผลิตก้าวหน้า ระบบการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) คือ ส่วนที่ทำหน้าที่ควบคุมแรงงานราคาถูกและผลิตสินค้าต้นทุนถูก ป้อนส่วนที่ก้าวหน้า ขณะเดียวกันส่วนที่ล้ำหลังที่สุด คือภาคเกษตรกรรมก็ได้ผลิตแรงงานราคาถูกอย่างไม่จำกัดให้แก่ภาคอุตสาหกรรม เกิดกองทัพแรงงานที่มีทั้งแรงงานเร่ร่อน แรงงานชั่วคราวและคนว่างงานเสนอขายแรงงานในระดับค่าจ้างที่พอประทังชีพ

หรืออาจจะอธิบายได้ด้วยทฤษฎี Orthodox Marxist ว่าในการผลิตนอกภาคเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นภาคการผลิตทันสมัย หรือภาคการผลิตล้ำหลังที่เป็นระบบการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) รูปแบบความสัมพันธ์เชิงทุนนิยมได้ขยายตัวออกไปรวดเร็วในภาคการผลิตทุนนิยมที่ล้ำหลัง ทว่าการขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากแรงงานราคาถูกที่เคลื่อนย้ายจากชนบท โดยที่คนงานเหล่านี้ไม่มีอำนาจต่อรอง ไม่มีการรวมกลุ่มคัดค้าน (collective protest) หรือไม่มีการปฏิบัติการรวมหมู่ (collective action) ที่เป็นการต่อสู้ทางชนชั้นอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์-พึ่งพา หรือเจ้านาย-ลูกน้อง (superior-inferior relationships) ง่ายต่อ

การควบคุม ง่ายต่อการที่จะกดค่าจ้าง จึงทำให้ผู้รับเหมาช่วงต่อ (sub-contractor) รับ
เหมางานราคาถูกผลิตก้อนแก่ธุรกิจในการผลิตทันสมัยได้ แต่ทั้งหมดนี้ก็คือ ความสัมพันธ์ใน
ระบบการผลิตทุนนิยม

ส่วนในกระบวนการผลิตของภาคทันสมัยแท้ๆ กระบวนการแรงงาน (Labour
process) มีลักษณะซับซ้อน มีการแบ่งงานหลายๆ ชั้นและหลายขั้นตอน มีจำนวนคนงานมาก
ความแปลกแยกสภาวะ (alienation) อันเกิดจากความซ้ำซากจำเจในงาน การมองไม่เห็น
ความก้าวหน้าในตำแหน่งงาน ความตึงเครียดจากกฎข้อบังคับ และสภาพการจ้างที่เลวร้าย นำ
ไปสู่การรวมกลุ่มคัดค้าน (collective protest) การปฏิบัติการรวมหมู่ (collective
action) ของคนงาน ในโรงงานภาคก้าวหน้านี้ มีโอกาสเกิดได้ง่ายกว่าในภาคการผลิตการ
รับเหมาช่วงต่อ (sub-contractor)

ประการแรก เพราะมีคนงานมาก เมื่อรวมกันแล้วย่อมมีอำนาจต่อรองมากทำให้นายจ้างต้องประนีประนอมด้วย

ประการที่สอง ในหมู่คนงานๆ นั้นย่อมมีคนที่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดตั้งและ
การต่อสู้อยู่บ้าง

ประการที่สาม ท่ามกลางคนมากย่อมยากที่จะควบคุมได้อย่างใกล้ชิด คนงานจึงมัก
จะมีโอกาสปรึกษาหารือกันได้ง่ายกว่าในกรณีของการรับเหมาช่วงต่อ (sub-contractor) ที่มี
คนงานเพียง 5-20 คน

ประการที่สี่ การรวมกลุ่มต่อสู้ของคนจำนวนมาก มักจะเป็นจุดสนใจให้เจ้าหน้าที่
และทางการเข้าไปแทรกแซง เพื่อยุติปัญหาและประนีประนอมปัญหา ดังนั้นถ้าการต่อสู้เป็นเพียง
ให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ทางการก็จะเห็นใจคนงานและเจรจากับนายจ้างประนี
ประนอมกับคนงาน แต่ถ้าพัฒนาไปถึงขั้นการต่อสู้ที่มีจิตสำนึกทางการเมือง ต่อต้านระบบทุนนิยมก็
มักจะถูกปราบปราม

กล่าวโดยสรุป ในภาคการผลิตก้าวหน้า คนงานมีการรวมกลุ่ม มีการจัดตั้งมีปฏิบัติการ
การรวมหมู่ เพื่อต่อสู้กับนายจ้างไม่ให้ขูดรีดมูลค่าส่วนเกินจากตนมากเกินไป ดังนั้นเพื่อที่จะประ
กันระดับกำไร ช้อนเร้นการขูดรีดแรงงาน และแยกสลายการรวมกลุ่มของแรงงาน ภาคการ
ผลิตทันสมัยหลายๆ ส่วน จึงหันไปใช้ระบบการรับเหมาช่วงงาน (sub-contractor) ง่ายเท

การบูครีไปสู่ภาค sub-contractor ลดระดับการบูครีในภาคก้าวหน้า แต่ทั้งภาคก้าวหน้าและภาคล่าช้าของการผลิตทุนนิยม ล้วนแต่เติบโตขึ้นมาได้ จากการบูครีแรงงานโดยตรงทั้งสิ้น

ดังนั้น ตามทฤษฎีมาร์กซิสต์ ระบบทุนนิยมที่อำนาจต่อรองของคนงานอ่อนแอนี้เอง ที่เป็นสาเหตุหลักนำไปสู่ความยากจน การทำงานต่ำระดับ แรงงานเคลื่อนย้าย และแรงงานว่างงาน

หากจะอธิบายตามแนวคิดของนักทฤษฎีเสรีนิยม (Lewis) ก็กล่าวได้ว่า ทรายใดก็ตามที่การเติบโตของภาคอุตสาหกรรม ยังต้องอาศัยแหล่งอาหารราคาถูกจากภาคเกษตรกรรม อาศัยอุปทานแรงงานราคาถูกจากภาคเกษตรกรรม และภาคการผลิตที่ล่าช้า ทรายนั้นก็ไม่ว่าแก่ปัญหาภาวะรายได้ต่ำในภาคเกษตรกรรม การทำงานต่ำระดับและการว่างงานได้ เพราะภาวะรายได้ต่ำ การทำงานต่ำระดับ และการว่างงานในภาคล่าช้า เป็นเงื่อนไขให้เกิดอุปทานแรงงานราคาถูกสนองต่อความต้องการของภาคอุตสาหกรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง การสร้างเงื่อนไขเพื่อความเติบโตของภาคอุตสาหกรรมนั้น ในการพัฒนาเศรษฐกิจจะต้องมีลักษณะการผลิตทวิลักษณ์ (dualism) คือมีส่วนที่ "คูคกิน" และส่วนที่ "ถูกคูคกิน"

เพราะฉะนั้น การกำหนดทางเลือกของการพัฒนา จึงมีส่วนที่เสียไปเพื่อจะได้มา (trade off) ต้องเสียอย่างหนึ่งเพื่อจะได้อีกอย่างหนึ่ง นั่นคือ ถ้าแนวพัฒนาเน้นการกระจายรายได้ เน้นการมีงานทำเต็มที่ เน้นให้มีรายได้พอเพียง โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรม การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมก็จะช้าลง

จะอธิบายด้วยทฤษฎีอะไรก็ตาม จากปรากฏการณ์ในสังคม ย่อมได้ข้อสรุปที่เหมือนกันประการหนึ่งว่า ตัวระบบ โครงสร้าง และแนวทางพัฒนานั้นเอง ที่กลายเป็นปัจจัยหลักก่อให้เกิดปัญหาการว่างงาน การทำงานต่ำระดับ และความยากจน ทั้งนี้ได้ปฏิเสธปัจจัยอื่นๆ เช่น D+S ของแรงงาน, ปริมาณการลงทุน, ประสิทธิภาพของแรงงาน ฯลฯ ที่นักเศรษฐศาสตร์ต่างๆ ได้เคยอธิบายมาแล้ว เป็นแต่เพียงเราเห็นว่าปัจจัยเหล่านี้เป็นปัจจัยรอง ระบบโครงสร้าง และแนวทางพัฒนาเป็นปัจจัยหลัก

ยิ่งไปกว่านั้น สำหรับสังคมไทยที่มีรากฐานความคิดอนุรักษ์นิยม (conservative) ผังแผน และตกอยู่ภายใต้ระบบการปกครองรวบอำนาจเบ็ดเสร็จมานานับเป็นร้อยๆ ปี แม้หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 2475 การรวมอำนาจในรูปแบบต่างๆ ก็ผลิตเปลี่ยนแปลงกัน เข้าครอบงำการปกครอง ระบบการศึกษาข้อมูลข่าวสารถูกจำกัดและถูกควบคุม ความคิดใหม่ๆ ในอันที่จะพัฒนาสังคมบนพื้นฐานของผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ที่เป็นกรรมกรชาวนามักจะถูกจำกัด ระบบการ

ศึกษาในระดับพื้นฐานก็ไม่ได้ ให้อ่านวยำให้รับรู้และ เกิดความคิดในด้าน เหล่านี้ ความคิดและจิตสำนึกของคนทั่วไป ไปจึงถูก เหนียวรั้งและบิด เบนไปในทางที่จะให้ยอมจำนนต่อการควบคุมของระบบรวมอำนาจอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น แม้เพียงแนวคิดการสร้างอำนาจต่อรองการปฏิบัติการรวมหมู่ (Collective action) ของประชาชนพื้นฐาน เพื่อแก้ปัญหาทางด้านรายได้และสภาพการจ้างงานที่ยังคงถูกจำกัด และ "ก้ำกัฏ" พลังถ่วงดุล (countervailing power) ของประชาชนพื้นฐานจึงไม่พัฒนาหรือเติบโตช้ามาก คุลอำนาจในสังคมจึง เบี่ยงไปทางด้านพ่อค้า นักธุรกิจและข้าราชการมากเกินไป ปัญหาของประชาชนโดยพื้นฐานจึงไม่ค่อยได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

ยิ่งกว่านั้น การตอกย้ำและการผลิตทางความคิดและการรับรู้ ก็มักจะถูกตีกรอบแต่เฉพาะส่วนที่เป็นประโยชน์กับคนกลุ่มน้อยดังกล่าว ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ แม้แต่ประชาชนพื้นฐานที่ตกอยู่ในภาวะการว่างงาน รายได้ต่ำ โดยทั่วไปก็หาได้เข้าใจสาเหตุ และความเป็นมาในชะตากรรมของตนเองไม่ ประชาชนโดยส่วนใหญ่ของประเทศยังไม่ เข้าใจวิธีการและอำนาจต่อรองทาง เศรษฐกิจและสังคม หลายๆ ส่วนที่ไม่ยอมรับวิธีการเหล่านี้ของคนงาน และของชาวนา แต่กลับไม่ยอมรับกรณีการใช้อำนาจต่อรองของพ่อค้าและธุรกิจ (ในรูปของสมาคมและการค้าและหอการค้า) เห็นได้ว่าอิทธิพลของข่าวสารข้อมูลและการศึกษานั้น บิดเบือนความคิดและความเข้าใจของคนทั่วไป ไปให้ยอมรับอำนาจของคนกลุ่มน้อย แต่ไม่เข้าใจการใช้อำนาจต่อรองของคนส่วนใหญ่

สภาพการณ์เหล่านี้ จึงทำให้การเอารัดเอาเปรียบแรงงานในสังคมไทย เป็นไปอย่างค่อนข้างจะราบรื่นกว่าในหลายประเทศ เพราะแรงคัดค้านมีน้อยและอ่อนแอ ควบคุมได้ง่าย (เมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ) จึงทำให้รัฐและนายจ้างไม่ค่อยวิตกและไม่จริงจัง ในอันที่จะแก้ปัญหาการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน การเอารัดเอาเปรียบเกษตรกร จึงทำให้ปัญหาการจ้างงานต่ำระดับ ความยากจนและการว่างงานเป็นปัญหาเรื้อรัง

ทัศนะการแก้ปัญหาของเราก็คือ การแก้ปัญหาโดยการแก้ที่มูลเหตุหรือปัจจัยหลัก ส่วนปัจจัยรองนั้นก็จำเป็นต้องแก้ แต่ต้องตระหนักว่ามัน เป็นเพียงการผ่อนคลายปัญหาชั่วคราว ในระยะยาวแล้วจำเป็นต้องมีการแก้ไขที่ระบบโครงสร้างและแนวทางพัฒนา เพราะนี่เป็นมูลเหตุหรือปัจจัยหลัก และต้องแก้ไขทั้งระดับนโยบายของรัฐ และระดับการปฏิบัติที่เป็นจริง (ซึ่งได้เสนอแนวคิดไปแล้วในตอนท้ายของบทที่ 3)

เชิงอรรถ

บทที่ 2

- 1 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "สมุดสถิติประจำปีประเทศไทย บรรพ 24," พ.ศ. 2506.
- 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "รายงานผลการสำรวจแรงงานที่วราชอาณาจักร (รวมทั้ง 3) สิงหาคม 2507", หน้า 20.
- 3 ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "การจ้างงานกับแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ของประเทศไทย" เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กันยายน 2528, หน้า จ-ฉ.
- 4 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "สมุดสถิติประจำปีประเทศไทย", loc.cit.
- 5 กรมทรัพยากรธรณี, "หลัก 60 ปี The Mile Stone อนุสรณ์เรือขุดค้นลูกแรกของไทย", (พระนคร : โรงพิมพ์การซื้อและการขายแห่งประเทศไทย, 2512).
- 6 บุญช่วย หันจางสิทธิ์ และบุญช่วย ศรีคำพร, "รายงานการวิจัยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานของประเทศไทย 1920-1975" (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 120-124.
- 7 บวร โชติเชาว์จารุ, "รายงานวิชาปัญหาพิเศษการวิเคราะห์โครงสร้างการจ้างงานอุตสาหกรรมในประเทศไทย", (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2524), (พิมพ์ติด).
- 8 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย", (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525).
- 9 ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "กลุ่มผูกขาดธุรกิจและกำเนิดทุนนิยมไทย" (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ปณณ, 2529).
- 10 สังคีต พิริยะรังสรรค์, "ทุนนิยมขุนนางของไทย พ.ศ. 2547-2513", (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526).
- 11 อภิชัย พันธเสน และคณะ, "การศึกษาเกี่ยวกับการมีงานทำ" รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (กรุงเทพฯ : 2528) และอภิชัย พันธเสน, "การศึกษาเกี่ยวกับการมีงานทำ : จากทุนนิยมโลกถึงชนบทไทย" วารสารเศรษฐศาสตร์ ปีที่ 4, ฉบับที่ 4 (2529), หน้า 101-111.
- 12 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่ม 35 ตอนที่ 81, (ตุลาคม 2501).
- 13 ราชกิจจานุเบกษา (ฉบับพิเศษ), เล่ม 75 ตอนที่ 103, (ตุลาคม 2501).
- 14 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "เอกสารสถิติรายได้ประชาชาติของประเทศไทย".

เชิงอรรถ (ต่อ)

- 15 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "การสำรวจสถานการณ์ธุรกิจและการค้า ปี 2514, 2521."
- 16 ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "การขยายตัวของทุนนิยมในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2488 ถึงปัจจุบัน" เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 4, ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน, 2524).
- 17 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, "ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมไทย", (กรุงเทพฯ : กระทรวงอุตสาหกรรม, 2524), หน้า 61.
- 18 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3", (กรุงเทพฯ : 2515), หน้า 273.
- 19 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4", (กรุงเทพฯ : 2520), หน้า 8.
- 20 เศรษฐสยาม, "การผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย", (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524).
- 21 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "การวิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย", op.cit.
- 22 ธนาคารแห่งประเทศไทย, "ภาวะอุตสาหกรรม 2520" เอกสารรายงานประจำปี, หน้า 380.
- 23 บวช โชติเชาว์จารุ, "รายงานวิชาปัญหาพิเศษ", op.cit, หน้า 6-7.
- 24 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร, ยุคปัจจุบัน", (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2521), หน้า 12-15.
- 25 Ibid.
- 26 Ibid. และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ "ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร", (กรุงเทพ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522).
- 27 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย", op.cit.
- 28 Ibid., หน้า 60-68.
- 29 บัณฑิต ต้นชาลิต, "สาเหตุความแตกต่างในการประกอบการธนาคารพาณิชย์ไทย" ปริทัศน์พนธ์, (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), (พิมพ์โรเนียว).
- 30 ธเนศ กองประเสริฐ, "ไอ เปค" ธนาคารกรุงเทพ (มิถุนายน-ธันวาคม, 2520), หน้า 24-29.
- 31 ธเนศ กองประเสริฐ, จุลสารธนาคารกรุงเทพ (ตุลาคม-มีนาคม, 2518)

เชิงอรรถ (ต่อ)

- 32 ภรณ์ มหามนต์, "ชุดวิชาเศรษฐกิจกับการเมืองไทย", (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 25), หน้า 522-523
- 33 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "สามะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2503-2513".
- 34 กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, "เครื่องชี้ภาวะสังคมของประเทศไทย, 2526". (กรุงเทพฯ : 2527), หน้า 83.
- 35 สมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, "คำจำงขึ้นคำ 27" (กรุงเทพฯ : 2527) (พิมพ์โรเนียว).
- 36 ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "การจำงงานกับแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ของประเทศไทย", op. cit., หน้า 47
- 37 ธนาคารกสิกรไทย, "สรุปข่าวธุรกิจ" ธนาคารกสิกรไทย ปีที่ 16, ฉบับที่ 21 (1-15 พฤศจิกายน 2528), หน้า 11-15.
- 38 ธนาคารแห่งประเทศไทย, "ภาวะธุรกิจอุตสาหกรรมปี 2527", (กรุงเทพฯ : 2527) หน้า 173.
- 39 วินัย คู่อรุณ, "วิวัฒนาการเหมืองเรือสูบ" ข่าวสารการธรณี ปีที่ 23 ฉบับที่ 10 (ตุลาคม, 2521), หน้า 11-15.
- 40 ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, "โครงสร้างคำจำงแรงงานในประเทศไทยประจำปี 2523/24" (สำรวจครั้งที่ 2), (กรุงเทพฯ : 2524), หน้า 51.
- 41 Ibid, หน้า 55.
- 42 ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "การจำงงานกับแผนพัฒนาฉบับที่ 6 ของประเทศไทย", op. cit, หน้า 9.
- 43 รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, "ระบบเศรษฐกิจไทย : ลักษณะและปัญหา", (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 51 .
- 44 ฝ่ายวิชาการและวางแผน ธนาคารกรุงไทย, "รายงานเศรษฐกิจรายเดือน" ปีที่ 16 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม, 2528), หน้า 10.
- 45 มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, "ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก", (กรุงเทพฯ : 2528) (พิมพ์โรเนียว).
- 46 คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, "สวัสดิภาพและพัฒนาการของแรงงานเด็กในสถานประกอบการผลิต", (กรุงเทพฯ : 2528) ฉ2 ภาคผนวก. (พิมพ์โรเนียว).

เชิงอรรถ (ต่อ)

47 เสรี ลีลาสัย, "การจ้างแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมบางประเภท : ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานครและสมุทรปราการ", (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 81.

48 จากสถิติของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทยเมื่อสิงหาคม 2529 มีสหภาพแรงงานทั่วประเทศ 456 สหภาพ อยู่ในกรุงเทพมหานคร 230 สหภาพ

49 Somsuk Tambunlertchai, "Change in the Industrial Structure and the Role of Small and Medium Industries in Asian Countries : The Case of Thailand", (), pp.45-47.

50 *ibid.*, p. 55.

51 *ibid.*, p.56

52 สถิติของควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ในปี 2522 โรงงานที่มีคนงานตั้งแต่ 20 คนลงมามี 26,513 โรงงาน (ร้อยละ 84.3) ตั้งแต่ 21-24 คน มี 2,419 โรงงาน (ร้อยละ 1.7) ดังนั้นโรงงานที่มีขนาดการจ้างงานตั้งแต่ 40 คนลงมา คิดเป็นประมาณร้อยละ 92 ของจำนวนโรงงานทั้งหมด (ไม่รวมโรงสีข้าว)

53 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มูลนิธิเด็กและสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน, รายงานการวิจัยแรงงานอุตสาหกรรมก่อสร้าง", (กรุงเทพฯ : 2525) (พิมพ์-โรเนียว).

54 *ibid.*, น. 34.

55 *ibid.*, น. 44.

56 *ibid.*, น. 42.

57 บัณฑิต ต้นชาลิต, "สาเหตุความแตกต่างในการประกอบการธนาคารพาณิชย์ไทย", *op.cit.*, หน้า 36-45.

58 *ibid.*, หน้า 22-36.

59 สุจาโรจน์ บั้นเกล้า, "การศึกษาความต้องการด้านกำลังคนของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย", วิทยานิพนธ์โท, (กรุงเทพฯ : คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524).

60 อภิชัย พันธเสน และคณะ, "การศึกษากับการมีงานทำ : จากทุนนิยมโลกถึงชนบทไทย, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 4, (ธันวาคม 2529), หน้า 101-149 และอภิชัย พันธเสน, "รายงานการวิจัยการศึกษากับการมีงานทำ", (กรุงเทพฯ : กรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2528).

- 1 Paul M. Sweezy "The Theory of Capitalist Development", (London : 1970), p.254.
- 2 lbid.
- 3 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, "วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย", (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 170.
- 4 เศรษฐสยาม, "การผูกขาดเศรษฐกิจไทย", (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เทพประทานพร, 2524).
- 5 Bangkok Bank Limited "Statistical Data on Commercial Banks in Thailand" (1974-1985)."
- 6 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, op.cit., หน้า 337-395.
- 7 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, op.cit., หน้า 96-97.
- 8 เศรษฐสยาม, loc.cit.
- 9 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ "สถิติการเกษตรของประเทศไทยปีเพาะปลูก 2519/20" หน้า 41.
- 10 สำนักงานสถิติแห่งชาติ "ประมวลข้อมูลสถิติที่สำคัญของประเทศไทย พ.ศ.2528" หน้า 44.
- 11 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "ประเทศไทยคือกรุงเทพฯ", รายงานสัมมนาวิชาการ 17-18 กุมภาพันธ์ 2526 ห้อง เอ.ที มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า (1)-17
- 12 lbib, หน้า 5(1)-13.
- 13 กลุ่มประสานงานเพื่อสังคม, "รายงานการศึกษาปัญหาและงานเคลื่อนย้ายชนบทสู่กรุงเทพฯ", เมษายน 2524, หน้า 31. (พิมพ์โรเนียว)
- 14 lbib.
- 15 สุรพงษ์ วิจารณ์เสถียร, "เมืองใหญ่และรูปแบบที่ควรเป็น", (สงขลา : มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, 2528), หน้า 92.
- 16 อรรถพล พันธุ์ภูเกิด, "โสภณเด็กในปัญหาการค้าหญิงและยุทธศาสตร์การแก้ปัญหา", (กรุงเทพฯ : โครงการสตรีศึกษา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 118.

เชิงอรรถ (ต่อ)

17 มีทนา พนาภิรามัย, "ลักษณะและปัญหาการจ้างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับสูงและกลาง" รายงานสัมมนาเรื่อง การศึกษากับการมีงานทำ, โรงแรมนครอินทร นครปฐม 7-9 ธันวาคม หน้า 3.

18 *ibid.*

19 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงานและโอกาสในการหางานทำของผู้สำเร็จการศึกษา ระดับกลางและระดับสูง", เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคีเรื่อง "ปัญหาแรงงาน" ณ ดิگสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาลและโรงแรมดุสิตธานี โดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กรมแรงงาน, วันที่ 24-25 มกราคม 2529, หน้า (5-12)-(5-20).

20 ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "การจ้างงานกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 ของประเทศไทย" เสนอต่อสำนักคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ: กันยายน 2528), หน้า 47.

21 World Bank, "Thailand Growth with Stakility Achallenge for the sixth Plan Period", A Country Economic Report, June, 1986, p.3.

22 ยุติธรรมและสันติ (ย.ส.) และสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.), "การถูกปลดออกจางาน" เอกสารประกอบเรื่อง "การวิเคราะห์โครงสร้างการว่างงานและการจ้างงานไม่พอเพียง" 2 ธันวาคม 2527 (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 19-21 (พิมพ์โจเนียว).

23 คู เศรษฐสยาม, *op.cit.*, หน้า 155-129.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เชิงพรรณนา

บทที่ 4

- 1 P.A. Baran. "The Political Economy of Growth.", (New York : Monthly Review Press 1957).
- 2 A.G. Frank. "Capitalism and Underdevelopment in Latin America : Historical Studies of Chile and Brazil.", (New York : Monthly Review Press 1967).
- 3 I. Wallerstein. "The Rise and Future of The World Capitalist System : Cocepts for Comparative Analysis.", In Comparative Studies Society and History Vol.16,1974.
- 4 F.H. Cardoso. "Dependent Capitalist Development in Latin America." New Left Review. No.74,1972 and Cardoso "Associated Dependent Development : Theoretical and Practical Implication." In A. Stephen (ed.) Authoritarian Brazil : Origins, Political and Future, (New Haven, Yale University Press).
- 5 W.A. Lewis. "Economic Development With Unlimited Supplies of Labour, The Manchester School. May,1954
- 6 David Goodman and Michal Redclift. "From Peasant to Proletarian : Capitalist Development and Agrarian Transitions.", Bazil Blackwell Oxford 1981.
- 7 E. Laclau. "Feudalism and Capitalism in Latin America." New Left Review. No.67.
- 8 L. Althusser and E. Balibar. "Reading Capital." New Left Books London 1970.

ตาราง ก. 1.1 สรุปสถิติสำคัญของถ่านหินเมืองแร่ดีบุก พ.ศ. 2493-2503
Summary of Fundamental Statistics for 1950-1960 Tin Mining

ปี	จำนวนเหมืองดีบุกเปิดทำการในวันถึงปี				จำนวนผู้ได้รับอนุญาต รวมไว้ในวันถึงปี	แร่ดีบุกที่ผลิตได้ (เมตริกตัน)				
	Tin mines in operation at the end of year					Production of tin concentrates (Metric tons)				
Year	รวมยอด Total	เหมืองเรือขุด Dredging	เหมืองสูบ-ลัด Gravel pumping and Hydraculicking	เหมืองอื่น ๆ Other means	รวมยอด Total	เหมืองเรือขุด Dredging	เหมืองสูบ-ลัด Gravel pumping and Hydraculicking	เหมืองอื่น ๆ Other means	การร่อนแร่ Dulang washing	
2493 (1950)	324	25	61	238	3,652	14,624	9,354 (36.96)	3,294 (22.52)	1,364 (9.32)	612 (4.18)
2494 (1951)	341	22	60	259	4,268	13,408	7,797 (58.15)	3,176 (23.68)	1,267 (9.44)	1,168 (8.71)
2495 (1952)	358	20	74	264	5,339	13,376	6,452 (48.08)	3,957 (29.58)	1,287 (9.62)	1,700 (12.70)
2496 (1953)	336	20	64	252	4,558	14,290	6,700 (46.88)	4,460 (31.12)	1,655 (11.58)	1,475 (10.32)
2497 (1954)	345	20	69	256	3,831	13,796	6,328 (45.86)	4,185 (30.33)	1,851 (13.42)	1,432 (10.37)
2498 (1955)	345	22	71	252	4,456	15,555	7,174 (46.12)	5,249 (33.74)	1,809 (11.62)	1,323 (8.50)
249 (1956)	366	25	80	261	4,844	17,613	7,803 (44.30)	5,981 (33.95)	2,148 (12.19)	1,681 (9.54)
2500 (1957)	324	23	94	204	6,118	19,090	8,335 (43.66)	6,866 (35.95)	2,076 (10.87)	1,813 (9.49)
2501 (1958)	296	16	69	210	6,402	10,892	4,343 (39.87)	4,327 (39.72)	1,063 (9.75)	1,159 (10.64)
2502 (1959)	303	18	70	213	4,782	13,433	5,729 (42.64)	4,804 (35.76)	1,969 (14.65)	931 (6.93)
2503 (1960)	325	20	81	221	4,849	16,757	8,090 (48.27)	5,865 (35.00)	1,827 (10.90)	975 (5.81)

หมายเหตุ: ตัวเลขใน () แสดงอัตราส่วนร้อยละของการผลิตแร่ดีบุกแยกตามวิธีการทำเหมือง

ที่มา: กองเศรษฐกิจและเผยแพร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source: Economic and Information Division, Department of Mineral resources, Ministry of Industry.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง ก. 1.2 สรุปสถิติสำคัญของการเหมืองแร่ดีบุก พ.ศ. 2504-2513
Summary of Fundamental Statistics for 1961-1970 Tin Mining

ปี Year	จำนวนเหมืองดีบุกเปิดทำการในวันสิ้นปี Tin mines in operation at the end of year				จำนวนผู้ได้รับอนุญาต ร่อนแร่ในวันสิ้นปี Number of dulang washers permitted at the end of year	แร่ดีบุกที่ผลิตได้ (เมตริกตัน) Production of tin concentrates (Metric tons)				
	รวมยอด Total	เหมืองเรือขุด Dredging	เหมืองสูบ-ฉีด Gravel pumping and Hydraculicking	เหมืองอื่น ๆ Other means		รวมยอด Total	เหมืองเรือขุด Dredging	เหมืองสูบ-ฉีด Gravel pumping and Hydraculicking	เหมืองอื่น ๆ Other means	การร่อนแร่ Dulang washing
2504 (1961)	375	20	103	252	4,798	18,386	8,107 (44.09)	6,652 (36.17)	2,669 (14.51)	958 (5.21)
2505 (1962)	424	22	128	274	4,779	20,323	8,416 (41.41)	8,346 (41.06)	2,589 (12.73)	972 (4.78)
2506 (1963)	458	20	131	307	4,450	21,617	8,642 (39.97)	9,105 (42.11)	2,998 (13.86)	872 (4.03)
2507 (1964)	461	20	158	283	4,746	21,635	7,826 (36.17)	9,713 (44.89)	3,114 (14.39)	982 (4.53)
2508 (1965)	586	21	253	312	4,767	26,421	8,518 (32.23)	14,204 (53.76)	2,735 (10.36)	964 (3.64)
2509 (1966)	682	21	370	291	4,362	31,300	7,280 (23.25)	20,062 (64.09)	3,225 (10.30)	733 (2.34)
2510 (1967)	712	22	391	299	4,789	31,195	6,029 (19.32)	20,262 (64.95)	3,975 (12.74)	929 (2.97)
2511 (1968)	662	20	341	301	6,013	32,766	6,656 (20.31)	21,694 (66.20)	3,318 (10.12)	1,098 (3.35)
2512 (1969)	607	22	275	310	6,111	28,793	6,596 (24.29)	17,313 (60.12)	3,263 (11.33)	1,221 (4.24)
2513 (1970)	605	24	269	312	6,027	29,731	7,725 (25.98)	16,760 (56.37)	4,080 (13.72)	1,166 (3.92)

หมายเหตุ: ตัวเลขใน () แสดงอัตราส่วนร้อยละของการผลิตแร่ดีบุกแยกตามวิธีการทำเหมือง

ที่มา: กองเศรษฐกิจและแผนแม่บท กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source: Economic and Information Division Department of Mineral resources, Ministry of Industry

ตาราง ก. 2

จำนวนเหมืองแร่ดีบุกแยกตามวิธีการทำเหมือง พ.ศ. 2514-2527

Number of Active tin mines by mining methods: 1971-1983

ปี Year	รวมยอด Total	เหมืองเรือขุด Inland	เหมืองเรือขุด Dredging	เหมืองเรือสูบลม Suction Boat	เหมืองสูบ Gravel Pumping	เหมืองฉีด-แล่น Hydraulicking	เหมืองแล่น Ground Sluicing	เหมืองอื่น ๆ Other means	จำนวนผู้ได้รับอนุญาตร่อนแร่ Dulang washers permitted
2514 (1971)	614	16	6	-	263	10	112	207	6,168
2515 (1972)	657	17	6	-	276	5	114	239	6,505
2516 (1973)	657	18	8	-	266	8	108	249	6,628
2517 (1974)	685	16	6	-	296	14	100	253	6,504
2518 (1975)	509	14	4	-	235	10	61	185	6,412
2519 (1976)	538	11	4	4	238	6	64	211	6,770
2520 (1977)	581	12	5	3	266	5	60	230	6,760
2521 (1978)	628	10	5	7	318	6	59	223	6,778
2522 (1979)	721	11	6	10	378	8	61	247	6,414
2523 (1980)	737	14	10	3	385	8	61	256	7,526
2524 (1981)	644	12	8	9	320	7	47	241	9,410
2525 (1982)	762	13	11	14	382	9	61	272	9,811
2526 (1983)	735	15	16	10	357	8	49	280	6,666
2527 (1984)	720	13	16	10	335	7	47	292	6,666

ที่มา: กองเศรษฐกิจและเผยแพร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source: Economic and Informations Department of Mineral Resources, Ministry of Industry.

ตาราง ก. 3 ปริมาณการผลิตแร่ดีบุกและอัตราส่วนร้อยละของการผลิตตามวิธีการทำเหมือง พ.ศ. 2510-2527 หน่วย : เมตริกตัน
 Production of Tin concentrates and percentage of Production by Mining Methods: 1967-1984 unit: metric tons

ปี Year	รวมยอด Total	เหมืองเรือขุด Dredging		เหมืองเรือสูบลม Suction Boat	เหมืองสูบ Gravel Pumping	เหมืองฉีด-แล่น Hydrauliclicking	เหมืองถล่ม Ground Sluicing	เหมืองอื่น ๆ Other means	การร่อนแร่ Dulang Washing
		บนบก Inland	ในทะเล Of Shore						
2510 (1967)	31,194	4,315 (13.83)	1,714 (5.49)	-	20,262 (64.95)	633 (2.02)	1,969 (6.31)	1,373 (4.40)	929 (2.97)
2511 (1968)	32,766	4,424 (13.50)	2,232 (6.81)	-	21,066 (64.29)	602 (1.84)	2,050 (6.26)	1,293 (3.95)	1,099 (3.35)
2522 (1969)	28,793	4,193 (14.51)	2,804 (9.74)	-	19,938 (58.83)	395 (1.37)	2,010 (6.98)	1,232 (4.28)	1,221 (4.24)
2513 (1970)	29,731	4,273 (14.37)	3,452 (11.61)	-	16,564 (55.71)	196 (0.66)	2,637 (8.87)	1,443 (4.85)	1,166 (3.93)
2514 (1971)	29,609	3,804 (12.85)	3,499 (11.82)	-	16,566 (55.95)	290 (0.98)	2,738 (9.25)	1,452 (4.90)	1,260 (4.25)
2515 (1972)	30,132	3,517 (11.69)	4,692 (15.55)	-	15,312 (50.82)	378 (1.25)	2,892 (9.60)	2,016 (6.69)	1,325 (4.40)
2516 (1973)	28,561	3,178 (11.13)	5,216 (18.26)	-	13,748 (48.14)	398 (1.39)	2,676 (9.37)	1,991 (6.97)	1,354 (4.47)
2517 (1974)	27,767	2,889 (10.40)	6,170 (22.22)	-	12,545 (45.18)	514 (1.85)	2,386 (8.59)	1,969 (7.09)	1,294 (4.67)
2518 (1975)	22,397	2,657 (11.86)	4,161 (18.56)	-	10,603 (47.34)	367 (1.64)	1,528 (6.82)	1,765 (7.88)	1,316 (5.88)
2519 (1976)	27,921	2,600 (9.31)	2,026 (7.26)	6,392 (22.89)	10,864 (38.91)	284 (1.02)	1,613 (5.78)	2,749 (9.84)	1,391 (4.99)
2520 (1977)	33,044	2,311 (7.00)	4,382 (13.26)	8,663 (26.22)	11,221 (33.96)	97 (0.29)	1,495 (4.52)	3,177 (9.61)	1,698 (5.14)
2521 (1978)	41,210	1,949 (4.73)	5,278 (12.81)	13,902 (33.73)	12,894 (31.29)	165 (0.40)	1,569 (3.81)	3,983 (9.66)	1,470 (3.57)
2522 (1979)	46,364	1,763 (3.80)	5,075 (10.94)	18,421 (39.70)	13,875 (29.92)	189 (0.40)	1,470 (3.17)	4,331 (9.34)	1,240 (2.67)
2523 (1980)	45,986	1,745 (3.79)	4,178 (9.08)	19,576 (42.65)	13,378 (29.09)	225 (0.48)	1,322 (2.87)	4,197 (9.12)	1,365 (2.96)
2524 (1981)	42,968	1,993 (4.63)	5,036 (11.72)	14,145 (32.91)	13,330 (31.02)	211 (0.49)	1,330 (3.09)	5,252 (12.22)	1,671 (3.88)
2525 (1982)	35,644	1,730 (4.85)	4,929 (13.82)	9,814 (27.53)	10,712 (30.05)	216 (0.60)	1,290 (3.61)	5,124 (14.37)	1,829 (5.13)
2526 (1983)	27,225	1,495 (5.49)	4,175 (15.33)	5,467 (20.08)	7,893 (28.99)	286 (1.05)	922 (3.38)	4,839 (17.77)	2,148 (7.88)
2527 (1984)	29,939	1,845 (6.16)	5,086 (16.98)	7,240 (24.18)	8,797 (29.38)	269 (0.89)	622 (2.07)	4,940 (16.50)	1,140 (3.80)

ที่มา: กองเศรษฐกิจและแผนแร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source: Economic and Information Division Department of Mineral Resources, Ministry of Industry

ตาราง ก. 4.1

สรุปกิจการอุตสาหกรรมแร่ พ.ศ. 2502-2508

Mineral Industries-Summary: 1959-1965

รายการ	2502 (1959)*	2503 (1960)	2504 (1961)	2505 (1962)	2506 (1963)	2507 (1964)	2508 (1965)
จำนวน เรือขุดทำกา	20	23	23	25	23	24	25
จำนวน เหมืองแร่ เปิดทำกา	322	348	402	468	493	499	616
เหมือง เรือขุด	18	20	20	22	20	20	21
เหมือง สบ-ฉีด	70	81	103	128	131	158	253
เหมืองอื่น ๆ	234	247	279	318	342	321	342
รวมกำลังม้าของ เครื่องจักร	52,504	68,188	74,441	82,498	78,918	107,484	166,825
เหมือง เรือขุด	21,062	27,556	27,370	28,488	23,523	31,817	33,490
เหมือง สบ-ฉีด	28,780	38,152	43,959	51,144	53,024	71,610	126,441
เหมืองอื่น ๆ	2,662	2,480	3,112	2,866	2,371	4,057	6,894
จำนวนกรรมกร	13,004	13,917	18,440	19,880	20,969	25,710	33,898
จำนวนผู้รับอนุญาตแร่	4,782	4,849	4,798	4,779	4,450	4,746	4,767

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ: กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

Source: Ministry of National Development, Department of Mineral Resources: official records.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง ก. 4.2

สรุปกิจการอุตสาหกรรมแร่ พ.ศ. 2509-2515

Mineral Industries-Summary: 1966-1972

รายการ	2509 (1966)	2510 (1967)	2511 (1968)	2512 (1969)	2513 (1970)	2514 (1971)	2515 (1972)
จำนวนเรือขุดท่ากา	23	24	23	24	25	23	24
จำนวนเหมืองแร่เปิดท่ากา	723	766	662	607	605	614	657
เหมืองเรือขุด	21	22	20	22	24	22	23
เหมืองสูบ-ฉีด	370	391	341	275	269	263	276
เหมืองอื่นๆ	332	353	301	310	312	329	358
รวมกำลังม้าของเครื่องจักร	229,206	237,149	-	-	-	-	-
เหมืองเรือขุด	31,423	33,644	-	-	-	-	-
เหมืองสูบ-ฉีด	188,125	193,786	-	-	-	-	-
เหมืองอื่นๆ	9,649	9,719	-	-	-	-	-
จำนวนกรรมกร	39,762	49,094	48,909	50,933	48,566	50,447	55,184
จำนวนผู้รับอนุญาตร่อนแร่	4,362	4,789	6,013	6,111	6,027	6,168	6,505

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source : Ministry of Industries. Department of Mineral Resources : official records.

ตาราง ก. 4.3

สรุปกิจการอุตสาหกรรมแร่ พ.ศ. 2511-2517

Mineral Industries-Summary : 1968-1967

รายการ	2511 (1968)	2512 (1969)	2513 (1970)	2514 (1971)	2515 (1972)	2516 (1973)	2517 (1974)
จำนวนเรือขุดท่าการ	23	24	25	23	24	31	26
จำนวนเหมืองแร่เปิดท่าการ	662	607	605	614	657	850	907
เหมืองเรือขุด	20	22	24	22	23	26	22
เหมืองสูบ	341	275	269	263	276	113	299
เหมืองฉีด-แล่น	-	-	-	-	-	10	15
เหมืองแล่น	-	-	-	-	-	268	105
เหมืองอื่นา	301	310	312	329	358	433	466
จำนวนกรรมกร	48,909	50,933	48,566	50,447	55,184	49,383	50,282
จำนวนผู้รับอนุญาตร่อนแร่	6,013	6,111	6,027	6,168	6,505	6,628	6,504

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source : Department of Mineral Resources, Ministry of Industries : official records.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง ก. 4.4 จำนวนเหมืองแร่และกรรมกรแยกตามประเภทของแร่ที่ทำการขุด พ.ศ. 2519-2523

Number of Active Mines and Workers Employed, by kind of Minerals : 1976-1980

ชนิดของแร่	2519	(1976)	2520	(1977)	2521	(1978)	2522	(1979)	2523	(1980)
	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร
ยอดรวม	721	53,196	778	58,613	857	84,173	941	67,991	990	82,669
พลวง	44	2,181	35	1,732	33	1,239	29	1,155	26	1,005
แบไรท์	16	872	20	633	22	1,051	24	1,293	30	1,327
เฟลสปาร์	8	239	12	341	10	350	10	275	10	388
ฟลูออไรท์	38	2,559	40	2,865	47	2,796	46	3,143	53	2,946
ซิปีซีม	7	294	9	320	9	338	8	307	8	324
เหล็ก	3	128	4	119	4	377	5	208	3	71
ดินขาว	10	265	14	312	16	347	13	202	13	187
ตะกั่ว	2	122	2	123	5	172	5	520	5	147
ถ่านหิน	4	786	5	1,087	7	1,184	9	1,128	9	1,376
แมงกานีส	11	569	8	508	10	507	7	481	14	505
โพโรซิลิเกต	3	60	3	57	3	58	2	65	3	82
ทรายแก้ว	5	90	5	70	6	80	5	78	10	154
ดีบุก	538	36,968	581	42,131	628	67,138	519	48,147	536	63,673
สังกะสี	16	724	17	617	21	634	193	7,104	200	6,632
อื่น ๆ	16	7,339	23	7,598	36	7,902	66	3,885	70	3,852

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source : Department of Mineral Resources, Ministry of Industry.

Number of Active Mines and Workers Employed by kind of Minerals : 1979-1983

ชนิดของแร่	2522	(1979)	2523	(1980)	2524	(1981)	2525	(1982) ⁽¹⁾	2526	(1983)
	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร	จำนวน เหมือง	จำนวน กรรมกร
รวมยอด	1,003	93,222	1,044	90,813	960	70,218	1,149	68,240	1,144	68,889
ดีบุก (2)	721	72,435	737	68,517	679	46,411	762	43,764	734	43,001
หังสะเตน	27	2,456	27	2,545	19	2,030	24	1,051	21	803
ตะกั่ว	7	562	7	549	8	634	11	779	10	1,083
พลวง	42	1,570	36	1,193	27	1,115	39	872	25	801
เหล็ก	7	246	6	259	4	193	6	209	4	83
แมงกานีส	15	663	14	505	11	504	11	457	16	580
ยิปซั่ม	8	307	9	312	10	830	13	530	18	621
ฟลูออไรท์	52	3,205	58	3,569	52	2,818	66	2,741	63	2,798
ลิแกไนต์	9	1,128	9	1,376	8	1,535	11	2,349	14	2,552
แบไรต์	29	1,861	38	1,698	32	1,512	49	1,667	52	2,033
ดินขาว	17	281	15	205	12	141	29	235	27	461
ทรายแก้ว	6	78	11	147	8	153	8	112	14	125
ดินปูน	7	355	8	504	7	510	11	543	17	690
ไพไรไฟไลต์	3	73	3	82	3	125	4	126	7	179
เฟลสปาร์	11	345	15	345	13	306	21	439	23	471
อื่น ๆ	42	7,657	51	9,007	67	11,401	84	12,366	99	12,608

(1) รวมเหมืองแร่ปิดชั่วคราวเพื่อทำการซ่อมเครื่องจักร (Including closure for repair mines)

(2) รวมเหมืองแร่ดีบุกที่มีหังสะเตนเป็นผลพลอยได้ (Including tin - tungsten mines)

ที่มาแห่งข้อมูล : กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source : Department of Mineral Resources, Ministry of Industry.

ตารางที่ ก.5.1 สถิติอุตสาหกรรมแร่ พ.ศ.2514 - 2517

Mineral Statistics : 1971 - 1974

รายการ	2514	2515	2516	2517	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ) growth rate (%)		
	(1971)	(1972)	(1973)	(1974)	15/14(72-71)	16/15(73/72)	17/16(74/73)
มูลค่าแร่ที่ผลิตได้ (ล้านบาท)	2,462.0	2,597.6	2,746.8	4,617.7	5.50	5.74	68.11
มูลค่าแร่ที่ส่งออก (ล้านบาท)	2,257.4	2,300.8	2,707.8	4,219.0	1.92	17.68	55.88
มูลค่าแร่ที่ไว้ภายในประเทศ (ล้านบาท)	77.4	70.6	108.5	144.5	-8.75	53.68	33.17
จำนวนเหมืองแร่เปิดทำการในวันสิ้นปี	744.0	825.0	853.0	907.0	10.90	3.39	6.72
จำนวนการจ้างงานในวันสิ้นปี	55,048.0	64,811.0	58,198.0	57,929.0	17.73	-10.20	-0.46
จำนวนผู้ได้รับอนุญาตในรอบวันสิ้นปี	6,168.0	6,505.0	6,628.0	6,504.0	5.46	1.89	-1.87

ที่มา : กองเศรษฐกิจและแผนทรัพยากร กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source : Economic and Information division Department of mineral resourcea,Ministry of Industry.

ตารางที่ ก.5.2 สถิติอุตสาหกรรมแร่ พ.ศ.2517 - 2520

Mineral Statistics : 1974 - 1977

รายการ	2517	2518	2519	2520	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ) growth rate (%)		
	(1974)	(1975)	(1976)	(1977)	18/17(75-74)	19/18(76/75)	20/19(77/76)
มูลค่าแร่ที่ผลิตได้ (ล้านบาท)	4,617.7	3,414.0	4,378.7	6,771.8	-26.06	28.25	54.65
มูลค่าแร่ที่ส่งออก (ล้านบาท)	4,219.0	3,114.7	4,041.0	6,403.7	-26.17	29.13	58.46
มูลค่าแร่ที่ไว้ภายในประเทศ (ล้านบาท)	144.5	143.3	162.5	259.7	-0.83	13.39	59.81
จำนวนเหมืองแร่เปิดทำการในวันสิ้นปี	907.0	665.0	721.0	778.0	-26.68	8.42	7.90
จำนวนการจ้างงานในวันสิ้นปี	57,929	31,797	46,426	51,853	-10.58	-10.36	11.58
จำนวนผู้ได้รับอนุญาตในรอบวันสิ้นปี	6,504.0	6,412.0	6,770.0	6,760.0	-141.0	5.58	-0.41

ที่มา : กองเศรษฐกิจและแผนทรัพยากร กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source : Economic and Information division Department of mineral resourcea,Ministry of Industry.

ตารางที่ ก.5.3 สถิติอุตสาหกรรมแร่ พ.ศ.2521 - 2524

Mineral Statistics : 1978 - 1981

รายการ	2521	2522	2523	2524	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ) growth rate (%)		
	(1978)	(1979)	(1980)	(1981)	22/21(79-78)	23/22(80/79)	24/23(81/80)
มูลค่าแร่ที่ผลิตได้ (ล้านบาท)	9,741.4	12,409.5	13,967.2	11,904.9	27.38	12.55	14.76
มูลค่าแร่ที่ส่งออก (ล้านบาท)	8,882.5	11,646.0	14,934.6	11,856.4	32.00	28.23	-20.60
มูลค่าแร่ที่ขายภายในประเทศ (ล้านบาท)	418.8	600.2	123.6	873.2	43.1	22.55	20.67
จำนวนเหมืองแร่เปิดทำการในวันสิ้นปี	857.0	1,003.0	1,044.0	960.0	17.03	4.08	-8.04
จำนวนการจ้างงานในวันสิ้นปี	77,395.0	86,808.0	83,287.0	60,808.0	12.16	-4.05	-27.00
จำนวนผู้ได้รับอนุญาตพร้อมแร่ในวันสิ้นปี	6,778.0	6,414.0	7,526.0	9,410.0	-5.37	17.33	25.03

ที่มา : กองเศรษฐกิจและเผยแพร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source : Economic and Information division Department of mineral resourcea,Ministry of Industry.

ตารางที่ ก.5.4 สถิติอุตสาหกรรมแร่ พ.ศ.2525 - 2527

Mineral Statistics : 1982 - 1984

รายการ	2525	2526	2527	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ) growth rate (%)	
	(1982)	(1983)	(1984)	26/25(83/82)	27/26(84/83)
มูลค่าแร่ที่ผลิตได้ (ล้านบาท)	10,169.3	8,218.7	9,676.1	-19.18	17.73
มูลค่าแร่ที่ส่งออก (ล้านบาท)	9,743.1	6,669.7	7,030.3	-31.54	5.40
มูลค่าแร่ที่ขายภายในประเทศ (ล้านบาท)	947.5	1,097.4	1,436.6	15.82	30.90
จำนวนเหมืองแร่เปิดทำการในวันสิ้นปี	1,149.0	1,154.0	1,206.0	0.43	4.50
จำนวนการจ้างงานในวันสิ้นปี	58,429.0	58,547.0	54,640.0	0.20	-6.67
จำนวนผู้ได้รับอนุญาตพร้อมแร่ในวันสิ้นปี	9,811.0	6,666.0	6,666.0	-32.05	0.00

ที่มา : กองเศรษฐกิจและเผยแพร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source : Economic and Information division Department of mineral resourcea,Ministry of Industry.

ตาราง ก. 6.1

จำนวนเหมืองแร่และกรรมกรแยกตามประเภทของแร่ที่ทำการขุด พ.ศ. 2514-2516
 Number of Active Mines and Workers Employed by Kind Minerals 1971-1973

ชนิดของแร่	2514 (1971)		2515 (1972)		2516 (1973)	
	จำนวนเหมือง Number of Active mines	จำนวนกรรมกร Workers employed	จำนวนเหมือง Number of Active mines	จำนวนกรรมกร Workers employed	จำนวนเหมือง Number of Active mines	จำนวนกรรมกร Workers employed
ยอดรวม	744	55,048	825	64,811	853	58,198
พลวง	21	1,177	23	1,581	36	1,562
แบไรท์	5	134	8	386	9	588
เฟลสปาร์	-	-	1	32	5	148
ฟลูออไรท์	62	6,489	76	7,228	78	6,520
บิสมัท	6	304	5	307	6	362
เหล็ก	5	237	3	64	3	59
ดินขาว	6	110	10	155	10	189
ตะกั่ว	3	169	4	224	5	217
กำมะถัน	3	696	4	705	4	747
หินปูน	-	-	-	-	-	-
แมงกานีส	6	707	16	800	15	1,086
ไพไรต์	1	15	1	15	1	61
ทรายแก้ว	3	22	3	123	4	204
ดีบุก ¹	614	44,464	657	48,863	657	44,527
ทังสเตน	7	389	11	4,191	16	1,682
อื่น ๆ	2	135	3	137	6	246

หมายเหตุ: 1. รวมเหมืองแร่ดีบุกที่มีทังสเตนเป็นผลพลอยได้ (Including Tintungsten mines)

ที่มา: กองเศรษฐกิจและเผยแพร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source: Economic and Information, Department of Mineral Resources, Ministry of Industry.

ชนิดของแร่	2517 (1974)		2518 (1975)		2519 (1976)		2520 (1977)	
	จำนวนเหมือง	จำนวนกรรมกร	จำนวนเหมือง	จำนวนกรรมกร	จำนวนเหมือง	จำนวนกรรมกร	จำนวนเหมือง	จำนวนกรรมกร
ยอดรวม	907	57,929	665	51,797	721	48,426	778	51,853
พลวง	42	2,503	32	1,402	44	2,181	35	1,732
แบ้วรท์	10	834	13	457	16	872	20	633
เฟลสปาร์	11	315	9	248	8	239	12	341
ฟลูออไรท์	81	5,201	34	2,682	38	2,559	40	2,865
ยิบซั่ม	6	325	5	288	7	294	9	320
เหล็ก	5	250	3	197	3	128	4	119
ดินขาว	13	298	11	254	10	265	14	312
ตะกั่ว	5	277	2	96	2	122	2	123
ถ่านหิน	4	730	5	800	4	786	5	1,087
ดินปูน	-	-	-	-	1	65	2	111
แมงกานีส	12	900	8	608	11	569	8	508
โพโรซิลิเกต	4	88	5	127	3	60	3	57
ทรายแก้ว	4	144	4	75	5	90	5	70
ดีบุก ¹	685	44,826	509	43,695	538	36,968	581	42,231
สังกะสี	17	672	17	604	16	724	17	617
อื่น ๆ	8	566	8	264	16	569	23	838

หมายเหตุ: 1. รวมเหมืองแร่ดีบุกที่มีทั้งสังกะสีเป็นผลพลอยได้ (Including tin-tungsten mines)

ที่มา: กองเศรษฐกิจและเผยแพร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source: Economic and Information Division, Department of Mineral Resources, Ministry of Industry

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง ก. 6.3

จำนวนเหมืองแร่และกรรมกรแยกตามประเภทของแร่ที่ทำการขุด พ.ศ. 2521-2524

Number of Active Mines and Workers Employed by Kind of Minerals 1978-1981

ชนิดของแร่	2521 (1978)		2522 (1979) ¹		2523 (1980) ¹		2524 (1981) ¹	
	จำนวนเหมือง Number of Active mines	จำนวนกรรมกร Workers employed	จำนวนเหมือง Number of Active mines	จำนวนกรรมกร Workers employed	จำนวนเหมือง Number of Active mines	จำนวนกรรมกร Workers employed	จำนวนเหมือง Number of Active mines	จำนวนกรรมกร Workers employed
ยอดรวม	857	77,395	1,003	86,808	1,044	83,287	960	60,808
พลวง	33	1,239	42	1,570	36	1,193	27	1,115
แบไรท์	22	1,051	29	1,861	38	1,698	32	1,512
เฟลสปาร์	10	350	11	345	15	345	13	306
ฟลูออไรท์	47	2,796	52	3,205	58	3,569	52	2,818
ยิบซั่ม	9	338	8	307	9	312	10	830
เหล็ก	4	377	7	246	6	259	4	193
คินยาว	16	347	17	281	15	205	12	141
คะทิว	5	172	7	562	7	549	8	634
ถ่านหิน	7	1,184	9	1,128	9	1,376	8	1,535
หินปูน	5	265	7	355	8	504	7	510
แมงกานีส	10	507	15	663	14	505	11	504
โพโรซิลิเกต	3	58	3	73	3	82	3	125
ทรายแก้ว	6	80	6	78	11	147	8	153
ดีบุก ²	628	67,138	721	72,435	737	68,517	679	46,411
ทังสเตน	21	717	27	2,456	27	2,545	19	2,030
อื่น ๆ	31	776	42	1,243	51	1,481	67	1,991

หมายเหตุ: 1. รวมเหมืองแร่ปิดชั่วคราวเพื่อทำการซ่อมเครื่องจักร (Including closure for repair mines)
2. รวมเหมืองแร่ดีบุกที่มีทังสเตนเป็นผลพลอยได้ (Including tin-tungsten mines)

ที่มา: กองเศรษฐกิจและเผยแพร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source: Economic and Information Division, Department of Minerals Resources, Ministry of Industry.

ชนิดของแร่	2525 (1982) ¹		2526 (1983) ¹		2527 (1984) ¹	
	จำนวนเหมือง	จำนวนกรรมกร	จำนวนเหมือง	จำนวนกรรมกร	จำนวนเหมือง	จำนวนกรรมกร
	Number of Active mines	Workers employed	Number of Active mines	Workers employed	Number of Active mines	Workers employed
ยอดรวม	1,149	58,429	1,154	58,547	1,206	54,640
พลวง	39	872	32	867	40	966
แมงกานีส	49	1,667	52	2,043	56	1,875
เฟอสฟอไรต์	21	439	23	471	25	646
ฟลูออไรต์	66	2,741	63	2,849	61	2,726
นิกเกิล	13	530	18	621	20	627
เหล็ก	6	209	4	107	5	227
ดินขาว	29	235	27	466	38	458
ตะกั่ว	11	779	10	1,116	13	508
ด้านดิน	10	2,349	13	2,552	14	2,524
ดินปูน	11	543	17	690	23	862
แมงกานีส	11	457	16	619	16	469
โพแทสเซียม	4	126	7	179	11	180
ทรายแก้ว	8	112	14	125	20	132
ดีบุก ²	762	43,764	737	42,583	725	38,726
สังกะสี	24	1,051	19	803	20	745
อื่น ๆ	85	2,555	102	2,456	119	2,933

หมายเหตุ: 1. รวมเหมืองแร่ปิดชั่วคราวเพื่อทำการซ่อมเครื่องจักร (Including closure for repair mines)

2. รวมเหมืองแร่ดีบุกที่มีสังกะสีเป็นผลพลอยได้ (Including tin-tungsten mines)

ที่มา: กองเศรษฐกิจและเผยแพร่ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

Source: Economic and Information Division, Department of Minerals Resources, Ministry of Industry.

ตารางที่ ข. 1.1 จำนวนเครื่องจักรและกรรมกรแยกตามประเภทอุตสาหกรรมสิ่งทอ พ.ศ. 2504-2515

Number of Machines and Workers Employed by kind of Textile Manufacturings : 1961-1972

ปี Year	ปั่นด้าย (แกน) Spinning (Spindles)		ทอผ้า (เครื่อง) Weaving (looms)		ถักผ้า (เครื่อง) Knitting (units)	
	จำนวนเครื่องจักร Machines	จำนวนกรรมกร Workers employed	จำนวนเครื่องจักร Machines	จำนวนกรรมกร Workers employed	จำนวนเครื่องจักร Machines	จำนวนกรรมกร Workers employed
2504 (1961)	92,516	-	6,936	-	-	-
2505 (1962)	111,556 (20.58)	-	7,464 (7.61)	-	109	-
2506 (1963)	111,556 (0.00)	-	8,577 (14.91)	-	209 (91.74)	-
2507 (1964)	114,396 (2.54)*	-	10,947 (27.63)	-	301 (44.01)	-
2508 (1965)	224,765 (96.47)	-	13,108 (19.74)	-	1,115 (270.43)	-
2509 (1966)	246,416 (9.65)	-	16,069 (22.58)	-	1,589 (42.51)	-
2510 (1967)	274,276 (11.30)	-	19,192 (19.43)	-	2,502 (57.45)	-
2511 (1968)	317,656 (15.81)	-	22,804 (18.82)	-	3,113 (24.42)	-
2512 (1969)	330,856 (4.15)	-	26,254 (15.12)	-	3,498 (12.36)	-
2513 (1970)	373,284 (12.82)	-	31,801 (21.12)	-	3,695 (5.63)	-
2514 (1971)	538,958 (44.4)	-	36,282 (14.09)	-	4,222 (14.26)	-
2515 (1972)	639,720 (18.69)	17,290	38,837 (7.04)	20,992	6,464 (53.10)	6,000

หมายเหตุ 1. ตัวเลขใน () แสดงอัตราส่วนร้อยละของการเปลี่ยนแปลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา

2.* เกิดไฟไหม้โรงงานปั่นด้ายที่วัดสร้อยทอง แกนปั่นด้ายเสียหาย 6,760 แกน

ตารางที่ ข. 1.2 จำนวนเครื่องจักรและกรรมกรแยกตามประเภทอุตสาหกรรมสิ่งทอ พ.ศ. 2516-2527

Number of Machines and Workers Employed by kind of Textile Manufacturings : 1973-1984

ปี Year	ปั่นด้าย (แกน) Spinning (Spindles)		ทอผ้า (เครื่อง) Weaving (looms)		ถักผ้า (เครื่อง) Knitting (units)	
	จำนวนเครื่องจักร Machines	จำนวนกรรมกร Workers employed	จำนวนเครื่องจักร Machines	จำนวนกรรมกร Workers employed	จำนวนเครื่องจักร Machines	จำนวนกรรมกร Workers employed
2516 (1973)	73,404 (20.89)	20,353 (17.71)	44,020 (13.34)	22,010 (4.84)	8,419 (30.25)	7,428 (23.80)
2517 (1974)	838,060 (8.35)	22,054 (8.35)	50,899 (15.62)	23,136 (5.11)	11,953 (41.97)	8,964 (20.67)
2518 (1975)	1,094,652 (30.61)	28,068 (27.26)	53,098 (4.32)	23,600 (2.00)	16,941 (41.73)	12,100 (34.98)
2519 (1976)	1,112,248 (1.60)*	28,519 (1.60)	53,177 (2.03)	24,078 (2.02)	21,742 (28.33)	14,825 (22.52)
2520 (1977)	1,129,144 (1.52)	28,952 (1.52)	53,817 (1.02)	23,918 (-0.66)	22,677 (4.30)	15,462 (4.29)
2521 (1978)	1,168,596 (3.49)	29,215 (0.90)	53,830 (0.02)	23,924 (0.02)	23,414 (5.24)	15,964 (3.24)
2522 (1979)	1,300,844 (11.31)	31,728 (8.60)	55,475 (3.05)	24,118 (0.81)	25,418 (8.55)	16,576 (3.83)
2523 (1980)	1,320,844 (1.54)	32,216 (1.54)	57,459 (5.58)	24,982 (3.35)	28,717 (12.97)	17,230 (3.94)
2524 (1981)	1,547,824 (17.18)	36,853 (14.40)	58,435 (1.69)	25,406 (1.69)	30,245 (5.38)	22,404 (30.02)
2525 (1982)	1,642,196 (6.09)	38,191 (3.65)	57,691 (-1.27)	25,200 (-0.81)	31,402 (3.95)	23,290 (3.95)
2526 (1983)	1,791,824 (9.11)	40,723 (6.62)	60,054 (4.09)	25,554 (1.40)	33,503 (6.55)	24,816 (6.52)
2527 (1984)	1,872,824 (4.52)	42,564 (4.52)	60,281 (0.37)	25,652 (0.38)	37,067 (10.63)	27,456 (10.63)
2528 (1985)						

หมายเหตุ 1. ตัวเลขใน () แสดงอัตราส่วนร้อยละของการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

2. * โรงงานอุตสาหกรรมทอผ้าไทยถูกเครื่องบินชนโรงงาน เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2519 แกนปั่นด้ายเสียหาย 28,456 แกน

ที่มา : 1. ดัดแปลงจากข้อมูลของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง ข. 2.1 ปริมาณการผลิตสิ่งทอ พ.ศ. 2509 - 2512
Textile production : 1966-1969

รายการ	2509 (1966)	2510 (1967)	2511 (1968)	2512 (1969)
1. ผลิตภัณฑ์เส้นใยประดิษฐ์ (เมตริกตัน)	-	-	-	844
1.1 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิดเส้นใยสั้น	-	-	-	-
1.2 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิดเส้นใยยาว	-	-	-	-
1.3 เส้นด้ายโพลีเอสเตอร์	-	-	-	844
1.4 เส้นใยเรยอง	-	-	-	-
2. ผลิตภัณฑ์ด้าย (เมตริกตัน)	24,839	27,072 (8.98)	37,728 (39.36)	37,100 (-1.66)
2.1 ด้ายฝ้าย	23,875	25,987 (8.85)	36,602 (40.84)	34,430 (-5.95)
2.2 ด้ายใยประดิษฐ์	966	1,085 (12.31)	1,126 (3.77)	2,750 (144.22)
3. ผลิตภัณฑ์ผ้าทอ (พันตารางหลา)	293,611	319,256 (8.73)	359,572 (12.62)	421,212 (17.14)
3.1 ผ้าฝ้าย	250,787	277,040 (10.46)	322,236 (16.31)	343,968 (6.74)
3.2 ผ้าใยประดิษฐ์	42,824	42,216 (-1.41)	37,336 (-11.55)	77,244 (106.88)
4. ผลิตภัณฑ์ผ้าถัก (พันตารางหลา)	20,742	21,793 (5.05)	25,282 (16.00)	41,763 (65.18)
4.1 ผ้าฝ้าย	19,556	18,922 (-2.24)	18,784 (-0.72)	23,027 (22.58)
4.2 ผ้าใยประดิษฐ์	1,386	2,871 (107.14)	6,498 (126.33)	18,736 (188.33)
5. เสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก (ชิ้น)	-	-	-	196,070

หมายเหตุ 1. ตัวเลขใน () แสดงอัตราส่วนร้อยละของการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

ตาราง ข. 2.2 ปริมาณการผลิตสิ่งทอ พ.ศ. 2513 - 2516

Textile production : 1970-1973

รายการ	2513 (1970)	2514 (1971)	2515 (1972)	2516 (1973)
1. ผลิตภัณฑ์เส้นใยประดิษฐ์ (เมตริกตัน)	1,154 (36.72)	11,685 (912.56)	15,588 (33.40)	28,171 (80.72)
1.1 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิดเส้นใยสั้น	-	6,465	7,200 (11.36)	11,831 (64.31)
1.2 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิดเส้นใยยาว	-	1,620	3,600 (122.23)	8,131 (125.86)
1.3 เส้นด้ายยาสลอน	1,154 (36.72)	3,600 (211.95)	4,788 (33.00)	8,209 (71.45)
1.4 เส้นใยเรยอง	-	-	-	-
2. ผลิตภัณฑ์ด้าย (เมตริกตัน)	56,846 (53.22)	79,527 (39.89)	92,932 (16.90)	110,084 (18.45)
2.1 ด้ายฝ้าย	49,365 (43.37)	56,788 (15.03)	58,280 (2.62)	67,008 (14.97)
2.2 ด้ายใยประดิษฐ์	7,481 (172.03)	22,739 (203.95)	34,652 (52.39)	43,076 (24.31)
3. ผลิตภัณฑ์ผ้าทอ (พันตารางหลา)	507,477 (20.48)	495,615 (17.36)	689,775 (15.80)	826,965 (19.88)
3.1 ผ้าฝ้าย	426,287 (29.93)	450,207 (5.61)	481,311 (6.90)	439,937 (12.18)
3.2 ผ้าใยประดิษฐ์	81,192 (5.11)	145,408 (79.09)	208,464 (43.36)	287,028 (106.88)
4. ผลิตภัณฑ์ผ้ากัก (พันตารางหลา)	51,304 (22.84)	65,501	-	-
4.1 ผ้าฝ้าย	23,984 (4.15)	-	-	-
4.2 ผ้าใยประดิษฐ์	27,320 (45.81)	-	-	-
5. เส้นด้ายสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก (ชิ้น)	470,725 (140.08)	-	-	-

หมายเหตุ 1. ตัวเลขใน () แสดงอัตราส่วนร้อยละของการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง ข. 2.3 ปริมาณการผลิตสิ่งทอ พ.ศ. 2517-2520

Textile production : 1974-1977

รายการ	2517 (1974)	2518 (1975)	2519 (1976)	2520 (1977)
1. ผลิตภัณฑ์เส้นใยประดิษฐ์ (เมตริกตัน)	28,553 (1.35)	39,107 (36.96)	55,568 (42.09)	78,173 (40.67)
1.1 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิดเส้นใยสั้น	13,369 (12.99)	18,396 (37.60)	27,078 (47.19)	37,329 (37.85)
1.2 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิดเส้นใยยาว	8,022 (-1.36)	11,277 (40.57)	13,133 (16.45)	17,120 (30.35)
1.3 เส้นด้ายในล่อน	7,161 (-12.76)	9,434 (37.74)	13,323 (41.22)	13,066 (-1.92)
1.4 เส้นใยเรยอง	-	-	2,033	10,658
2. ผลิตภัณฑ์ด้าย (เมตริกตัน)	111,399 (1.19)	135,104 (21.27)	153,335 (13.49)	189,785 (23.77)
2.1 ด้ายฝ้าย	66,902 (-0.15)	70,502 (5.38)	73,003 (3.54)	94,270 (29.46)
2.2 ด้ายใยประดิษฐ์	44,497 (3.29)	64,602 (45.18)	80,332 (24.34)	95,515 (18.90)
3. ผลิตภัณฑ์ผ้าทอ (พันตารางหลา)	807,375 (-2.36)	896,906 (11.10)	1,056,761 (17.82)	1,131,651 (7.12)
3.1 ผ้าฝ้าย	529,383 (-1.95)	559,407 (5.67)	626,683 (12.02)	685,560 (9.40)
3.2 ผ้าใยประดิษฐ์	277,992 (-3.14)	337,500 (21.40)	430,078 (27.43)	446,391 (3.79)
4. ผลิตภัณฑ์ผ้าถัก (พันตารางหลา)	150,148 (22.00)	230,748 (53.70)	281,465 (22.00)	309,458 (10.00)
4.1 ผ้าฝ้าย	36,564 (-5.15)	46,028 (25.90)	51,817 (12.52)	59,770 (15.34)
4.2 ผ้าใยประดิษฐ์	113,584 (34.32)	184,720 (62.63)	229,648 (24.32)	249,688 (8.72)
5. เสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก (ชิ้น)	1,655,671 (-0.33)	41,302,937 (30.47)	47,942,943 (16.07)	46,832,569 (-2.32)

หมายเหตุ 1. ตัวเลขใน () แสดงอัตราส่วนร้อยละของการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

ตาราง ข. 2.4 ปริมาณการผลิตสิ่งทอ พ.ศ. 2521-2524

Textile production : 1978 - 1981

รายการ	2521 (1978)	2522 (1979)	2523 (1980)	2524 (1981)
1. ผลิตภัณฑ์เส้นใยประดิษฐ์ (เมตริกตัน)	90,756 (16.10)	99,117 (9.21)	103,158 (4.07)	114,540 (11.03)
1.1 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิดเส้นใยสั้น	43,564 (16.94)	47,009 (7.69)	59,514 (5.33)	56,311 (13.72)
1.2 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิดเส้นใยยาว	18,661 (9.00)	20,327 (8.93)	19,677 (-3.19)	23,366 (18.75)
1.3 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิด POY ²	-	810	857 (5.80)	1,442 (68.30)
1.4 เส้นด้ายโพลีเอสเตอร์	14,897 (14.01)	15,795 (6.02)	16,716 (5.83)	17,001 (1.70)
1.5 เส้นใยเรยอง	13,544 (27.08)	15,176 (12.05)	16,394 (8.02)	16,420 (0.16)
2. ผลิตภัณฑ์ด้าย (เมตริกตัน)	201,657 (6.25)	222,078 (10.12)	227,485 (2.43)	234,163 (2.93)
2.1 ด้ายฝ้าย	83,312 (-11.62)	96,430 (15.75)	96,151 (-0.29)	97,271 (1.16)
2.2 ด้ายใยประดิษฐ์	118,345 (23.90)	125,648 (6.17)	131,334 (4.52)	136,892 (4.23)
3. ผลิตภัณฑ์ผ้าทอ (พันตารางหลา)	1,311,877 (15.90)	1,388,060 (5.80)	1,433,363 (3.26)	1,513,992 (5.62)
3.1 ผ้าฝ้าย	713,136 (4.02)	733,989 (2.92)	761,043 (3.70)	790,742 (3.86)
3.2 ผ้าใยประดิษฐ์	598,741 (34.12)	654,071 (9.24)	672,320 (2.80)	723,250 (7.57)
4. ผลิตภัณฑ์ผ้าดัด (พันตารางหลา)	318,653 (2.97)	348,634 (9.40)	388,795 (11.51)	431,632 (11.01)
4.1 ผ้าฝ้าย	66,013 (10.45)	73,458 (11.27)	77,603 (3.64)	80,824 (4.15)
4.2 ผ้าใยประดิษฐ์	252,640 (1.18)	275,176 (8.92)	311,192 (13.08)	350,808 (12.73)
5. เสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก (ชิ้น)	77,286,278 (65.02)	92,182,517 (19.27)	109,494,041 (18.78)	137,819,534 (25.86)

หมายเหตุ 1. ตัวเลขใน () แสดงอัตราส่วนร้อยละของการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

2. หน่วยการอุตสาหกรรมฝ้ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ใยสังเคราะห์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตาราง ข. 2.5 ปริมาณการผลิตสิ่งทอ พ.ศ. 2525-2527
textile production : 1982-1985

รายการ	2525 (1982)	2526 (1983)	2527 (1984)
1. ผลิตภัณฑ์เส้นใยประดิษฐ์ (เมตริกตัน)	99,714 (-13.00)	110,482 (10.79)	115,160 (4.23)
1.1 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ชนิดเส้นใยสั้น	48,958 (-13.06)	53,866 (10.02)	57,323 (6.41)
1.2 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ชนิดเส้นใยยาว	19,726 (18.45)	17,757 (-9.98)	17,386 (-2.08)
1.3 เส้นใยโพลีเอสเตอร์ ชนิด poy ²	1,934 (34.11)	4,348 (124.81)	5,167 (18.83)
1.4 เส้นด้ายในลอน	13,634 (-19.80)	17,060 (25.12)	16,413 (-3.79)
1.5 เส้นใยเรยอง	15,462 (-5.83)	17,451 (12.86)	18,871 (8.13)
2. ผลิตภัณฑ์ด้าย (เมตริกตัน)	233,416 (-0.31)	247,166 (5.90)	270,561 (9.46)
2.1 ด้ายฝ้าย	101,213 (4.05)	109,987 (8.37)	115,616 (5.40)
2.2 ด้ายใยประดิษฐ์	132,203 (-3.42)	137,479 (4.00)	154,945 (12.70)
3. ผลิตภัณฑ์ผ้าทอ (พันตารางหลา)	1,647,342 (8.80)	1,735,159 (5.33)	1,842,618 (6.19)
3.1 ผ้าฝ้าย	853,230 (7.90)	888,555 (4.14)	937,758 (5.53)
3.2 ผ้าใยประดิษฐ์	794,112 (9.80)	846,604 (6.61)	904,860 (9.88)
4. ผลิตภัณฑ์ผ้าดก (พันตารางหลา)	435,426 (0.87)	467,819 (7.43)	501,216 (7.13)
4.1 ผ้าฝ้าย	82,962 (2.64)	87,443 (5.40)	93,456 (6.87)
4.2 ผ้าใยประดิษฐ์	352,464 (0.47)	380,376 (7.92)	407,760 (7.19)
5. เสื้อผ้าสำเร็จรูปเพื่อการส่งออก(ชิ้น)	144,918,876 (5.15)	169,058,580 (16.65)	209,545,464 (23.94)

หมายเหตุ 1. ตัวเลขใน () แสดงอัตราส่วนร้อยละของการเปลี่ยนแปลงเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา

2. หน่วยการอุตสาหกรรมฝ้ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์ใยสังเคราะห์

ที่มา 1. คัดแปลงมาจากข้อมูลของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย

2. ฝ้ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตาราง ข.3 จำนวนคนงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ พ.ศ. 2515 -2519

Textile Industry Employment
(Production Workers)

ประเภทสิ่งทอ	2515	ร้อยละ	2516	ร้อยละ	2517	ร้อยละ	2518	ร้อยละ	2519	ร้อยละ
	(1972)	percent	(1973)	percent	(1974)	percent	(1975)	percent	(1976)	percent
ปั่นด้าย	17,290	4.85	20,353	4.95	22,054	5.15	28,068	5.93	28,519	6.00
ทอผ้า	20,992	5.89	22,010	5.35	23,136	5.41	23,600	4.99	24,078	5.06
ปักผ้า	6,000	1.68	7,428	1.80	8,964	2.09	12,100	2.55	14,825	3.11
ฟอกย้อมผ้าฝ้าย	4,258	1.19	4,691	1.14	4,825	1.12	5,341	1.12	5,440	1.14
ฟอกย้อมผ้าใยประคิษฐ์	2,812	0.78	3,376	0.82	3,839	0.89	4,664	0.98	7,424	1.56
เส้นด้ายสำเร็จรูป	291,835	81.96	337,933	82.27	348,101	81.43	338,744	80.11	371,522	78.16
เส้นใยประคิษฐ์	866	0.24	1,565	0.38	1,586	0.37	2,172	0.45	3,087	0.64
ด้ายหลอด	1,772	0.49	1,929	0.46	2,101	0.49	2,569	0.54	3,026	0.63
อวนแห	4,000	1.12	4,357	1.06	4,583	1.07	4,930	1.04	5,205	1.09
ด้ายพองยัด	2,027	0.56	2,564	0.62	3,371	0.78	5,308	1.12	6,556	1.37
ผ้าห่มทอ	2,097	0.58	2,204	0.53	2,468	0.57	2,521	0.53	2,617	0.55
ถุงเท้า	2,084	0.58	2,317	0.56	2,446	0.57	2,706	0.57	2,988	0.62
รวม	356,033	100.00	410,727	100.00	427,474	100.00	472,723	100.00	475,287	100.00

หมายเหตุ : ตัวเลขปรับปรุงใหม่ และเป็นตัวเลขเฉพาะคนงานที่อยู่ในกระบวนการผลิต มิได้นับรวมคนงานที่ประจำสำนักงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ข. 4 อัตราเพิ่มของแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ พ.ศ. 2515-2527

Rate of growth of production Workers in the Textile
Manufacturing : 1972 - 1984

ปี	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ) Rate of growth (%)	Year
2515 - 2516	15.36	1972 - 1973
2516 - 2517	4.07	1973 - 1974
2517 - 2518	10.58	1974 - 1975
2518 - 2519	0.54	1975 - 1976
2519 - 2520	1.08	1976 - 1977
2520 - 2521	5.60	1977 - 1978
2521 - 2522	2.97	1978 - 1979
2522 - 2523	-0.36	1979 - 1980
2523 - 2524	5.82	1980 - 1981
2524 - 2525	-1.05	1981 - 1982
2525 - 2526	2.46	1982 - 1983
2526 - 2527	1.82	1983 - 1984

อัตราเฉลี่ยต่อปี 3.76

Average annual rate

ที่มา : ดัดแปลงมาจากข้อมูลของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย

ตารางที่ ข 5 ประสิทธิภาพของแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอบางประเภท พ.ศ. 2515-2527

ปี	อุตสาหกรรมปั่นด้าย			อุตสาหกรรมทอผ้า			อุตสาหกรรมดักผ้า		
	ผลผลิต (เมตริกตัน)	คนงาน	อัตราเพิ่ม เมตริกตัน/คน/ปี	ผลผลิต (เมตริกตัน)	คนงาน	อัตราเพิ่ม เมตริกตัน/คน/ปี	ผลผลิต (เมตริกตัน)	คนงาน	อัตราเพิ่ม เมตริกตัน/คน/ปี
2515 (1972)	92,922	18,770	4.95	689,775	20,992	32.85	89,547	6,000	14.92
2516 (1973)	110,084	22,483	4.89	826,965	22,010	37.52	123,111	7,428	16.57
2517 (1974)	111,399	22,054	5.05	807,375	23,136	34.89	150,148	8,964	16.75
2518 (1975)	135,104	28,068	4.81	896,907	23,600	38.00	230,748	12,100	19.07
2519 (1976)	153,335	28,519	5.37	1,056,761	24,078	43.88	281,465	14,825	18.98
2520 (1977)	189,785	28,952	6.55	1,131,951	23,918	47.32	309,458	15,462	20.01
2521 (1978)	201,657	29,215	6.90	1,311,877	23,924	54.83	318,563	15,964	19.96
2522 (1979)	222,078	31,728	7.00	1,388,060	24,118	57.55	348,634	16,576	21.03
2523 (1980)	227,485	32,216	7.06	1,433,363	24,982	57.37	388,795	17,230	22.56
2524 (1981)	234,163	36,853	6.35	1,513,992	25,406	59.59	431,632	22,404	19.26
2525 (1982)	233,416	38,191	6.11	1,647,342	25,200	65.37	435,426	23,290	18.69
2526 (1983)	247,166	40,723	6.07	1,735,159	25,554	67.90	467,819	24,816	18.85
2527 (1984)	270,561	42,564	6.35	1,842,618	25,652	71.85	501,216	27,456	18.25

ที่มา : 1. ตัดแปลงจากข้อมูลของสมาคมอุตสาหกรรมสิ่งทอไทย

ตาราง ค.1.1 จำนวนบุคลากรที่ทำงานเกี่ยวกับพาณิชย์กรรม แยกตามสถานภาพต่าง ๆ

สถานภาพการทำงาน	2503 ¹			2513 ¹			2514 ²		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
นายจ้าง	8,537	1.1	-	14,280	1.6	-	34,300	2.9	140.2
ลูกจ้างรัฐบาล	2,503	0.3	-	8,315	0.9	-	15,830	1.3	90.3
ลูกจ้างเอกชน	88,867	11.5	-	148,135	16.9	-	177,940	15.1	20.1
ทำงานส่วนตัว	360,727	46.5	-	435,104	49.7	-	515,940	43.7	18.4
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	314,244	40.6	-	260,426	29.8	-	435,930	36.9	67.4
ไม่ทราบสถานภาพ	46	0.0	-	9,535	1.1	-	1,740	0.1	-81.8
รวม	774,904	100.0	-	875,798	100.0	-	1,180,860	100.0	34.8

สถาบันวิจัยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ค. 1.1 (ต่อ)

สถานภาพการทำงาน	2515 ^๒			2516 ^๒			2517 ^๒		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
นายจ้าง	21,920	1.8	- 36.1	30,220	2.2	37.8	18,530	1.1	- 38.7
ลูกจ้างรัฐบาล	10,300	0.8	- 34.9	14,480	1.0	40.6	12,090	0.7	16.5
ลูกจ้างเอกชน	198,280	16.2	11.4	268,860	19.3	35.6	282,920	17.4	5.2
ทำงานส่วนตัว	618,130	50.2	20.0	696,690	50.0	12.7	856,980	52.7	23.0
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	381,070	31.0	- 12.6	381,520	27.5	0.1	458,070	28.1	20.1
ไม่ทราบสถานภาพ	750	0.0	- 56.9	520	0.0	- 30.7	-	-	- 100.0
รวม	1,230,450	100.0	4.2	1,392,290	100.00	13.2	1,628,590	100.0	17.0

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ศ. 1.2 จำนวนบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับพาณิชย์กรรม แยกตามสถานภาพต่าง ๆ

สถานภาพการทำงาน	2519 ^๒			2520 ^๒			2521 ^๒		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
นายจ้าง	16,020	1.2	-	7,400	1.5	- 53.8	33,800	2.0	356.7
ลูกจ้างรัฐบาล	13,020	1.0	-	6,100	1.2	- 53.1	18,300	1.1	200.0
ลูกจ้างเอกชน	238,190	18.3	-	228,500	44.8	- 4.0	379,000	22.6	65.9
ทำงานส่วนตัว	675,400	52.0	-	163,300	32.0	- 75.8	732,500	43.6	348.5
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	355,700	27.5	-	104,400	20.5	- 70.6	516,100	30.7	394.3
รวม	1,298,330	100.0	-	509,700	100.0	- 60.7	1679,700	100.0	229.5

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ค. 1.2 (ต่อ)

สถานภาพการทำงาน	2522 ¹			2523 ¹			2524 ¹		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
นายจ้าง	34,000	1.9	0.6	45,000	2.3	32.3	55,000	2.7	22.2
ลูกจ้างรัฐบาล	18,000	1.0	- 1.6	16,000	0.8	- 11.1	23,000	1.1	43.75
ลูกจ้างเอกชน	399,000	22.9	5.3	443,000	23.2	11.0	457,000	22.4	3.2
ทำงานส่วนตัว	797,000	45.8	8.8	871,000	45.5	9.3	859,000	62.0	- 1.3
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	494,000	28.7	4.3	541,000	28.2	9.5	651,000	31.8	20.3
ไม่ทราบสถานภาพ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	1,742,000	100.0	3.7	1,916,000	100.0	9.9	2,045,000	100.0	6.7

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ค. 1.3 จำนวนบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับพาณิชย์กรรม แยกตามสถานภาพต่าง ๆ

สถานภาพการทำงาน	2525 ¹			2527	
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
นายจ้าง	62,000	2.7	12.7	45,300	1.9
ลูกจ้างรัฐบาล	44,000	1.9	91.3	47,000	2.0
ลูกจ้างเอกชน	506,000	21.8	10.7	561,100	23.5
ทำงานส่วนตัว	1,012,000	44.0	18.9	1,036,500	43.6
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	686,000	29.6	5.4	693,200	29.0
ไม่ทราบสถานภาพ	-	-	-	-	-
รวม	2,319,000	100.0	13.4	2,383,100	100.0

ที่มา : 1 = สมุดสถิติประชากรในประเทศไทย บรรพ 32 พ.ศ. 2519 - 2523 , บรรพ 33 พ.ศ. 2523 - 2526

2 = รายงานการสำรวจทั่วราชอาณาจักร (รอบที่ 2) กรกฎาคม - กันยายน 2514 - 2517
2519 - 2521 และ 2527

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

	แผนที่ 1					แผนที่ 2					แผนที่ 3				
	2505 ¹	2506 ¹	2507 ¹	2508 ¹	2509	2510 ¹	2511 ²	2512 [*]	2513 ²	2514	2515 ^{**}	2516 ¹	2517 ¹	2518	2519
จำนวนสถานประกอบการ															
ธุรกิจทั้งหมด	-	-	-	-	74,226	-	-	8,288	-	7,039	7,627	-	-	10,328	6,830
อัตราเพิ่มร้อยละ (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-15.06	8.35	-	-	35.41	-33.86
จำนวนบุคคลทำงาน	-	-	-	-	244,728	-	-	101,616	-	100,817	97,624	-	-	269,400	154,830
อัตราเพิ่มร้อยละ (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-0.78	-3.16	-	-	175.95	-42.52

	แผนที่ 4					แผนที่ 5				
	2520	2521	2522 ¹	2523	2524	2525 ²	2526 ²	2527 ¹	2528 ⁴	2529
จำนวนสถานประกอบการ										
ธุรกิจทั้งหมด	10,335	14,588	-	17,846	18,370	-	-	-	-	-
อัตราเพิ่มร้อยละ (%)	51.31	14.15	-	22.33	2.93	-	-	-	-	-
จำนวนบุคคลทำงาน	135,763	234,461	-	323,701	319,462	-	-	-	-	-
อัตราเพิ่มร้อยละ (%)	-12.31	72.69	-	38.06	-1.30	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: สรุปจากตารางที่

* 5 คนขึ้นไป ประเภทเดียว

** 5-9 คน และ 10 คนขึ้นไป สองประเภท

1 = ไม่มีการทำสำมะโน

2 = ทำเฉพาะกรุงเทพฯ ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

3 = อยู่ระหว่างการจัดพิมพ์

4 = อยู่ระหว่างการประมวลผล

ตารางที่ ค.3.1 จำนวนสถานการธุรกิจและจำนวนบุคคลทำงานในสถานประกอบการ

ชนิดของกิจกรรม	2509						2512					
	จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน			จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
การขายส่ง	2,395	3.22	-	20,261	8.27	-	541	6.52	-	9,176	9.03	-
การขายปลีก	51,859	69.86	-	123,965	50.65	-	3,254	39.26	-	21,636	21.29	-
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	305	0.41	-	6,238	2.54	-	514	6.21	-	21,495	21.15	-
การขายส่งและขายปลีก	5,238	7.05	-	40,748	16.65	-	2,899	34.97	-	34,291	33.74	-
การขายส่งและงานบริการ	153	0.20	-	1,563	0.63	-	36	0.43	-	1,752	1.72	-
การขายปลีกและงานบริการ	10,427	14.04	-	36,626	14.96	-	1,043	12.58	-	13,266	13.05	-
การผลิตและการค้าข้อย	3,849	5.18	-	15,327	6.26	-	-	-	-	-	-	-
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 5 คนขึ้นไป	74,226	100.00	-	244,728	100.00	-	8,288	100.00	-	101,616	100.00	-
การขายส่ง												
การขายปลีก												
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ												
การขายส่งและขายปลีก												
การขายส่งและงานบริการ												
การขายปลีกและงานบริการ												
การผลิตและการค้าข้อย												
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไปรวม												
รวมทั้งสิ้น	74,226	100.00	-	244,728	100.00	-	8,288	100.00	-	101,616	100.00	-

ตารางที่ ค.3.2

(ต่อ)

ชนิดของกิจกรรม	2514						2515 **					
	จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน			จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
การขายส่ง	507	7.20	-6.28	10,708	10.62	16.69	178	3.1	-	1,052	3.1	-
การขายปลีก	2,696	38.30	-17.14	15,478	15.35	-28.46	2,626	44.3	-	11,663	34.2	-
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	528	7.50	2.52	27,826	27.60	29.45	350	5.9	-	2,845	8.4	-
การขายส่งและขายปลีก	2,436	34.60	-15.97	33,939	33.66	-1.02	2,231	37.7	-	14,888	43.7	-
การขายส่งและงานบริการ	41	0.58	13.88	1,381	1.36	-21.17	31	0.5	-	237	0.7	-
การขายปลีกและงานบริการ	831	11.80	-20.32	11,485	11.39	-13.42	510	8.6	-	3,363	9.9	-
การผลิตและการค้าย่อย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 5 คนขึ้นไปรวม	7,039	100.00	-15.06	100,817	100.00	-0.78	5,926	100.00	-	34,048	100.00	-

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ค.3.2 (ต่อ)

ชนิดของกิจกรรม	2514						2515 **					
	จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน			จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
การขายส่ง						167	9.9	-	9,636	15.2	-	
การขายปลีก						244	14.3	-	4,310	6.8	-	
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ						263	15.5	-	22,061	34.7	-	
การขายส่งและขายปลีก						601	35.3	-	17,790	28.0	-	
การขายส่งและงานบริการ						17	1.0	-	1,076	1.7	-	
การขายปลีกและงานบริการ						409	24.0	-	8,703	13.6	-	
การผลิตและการค้าย่อย						-	-	-	-	-	-	
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไป รวม						1,701	100.00	-	63,576	100.00	-	
รวมทั้งสิ้น	7,039	100.00	-	100,817	100.00	-	7,627	100.00	-	97,624	100.00	-

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ก.3.3 (ต่อ)

ชนิดของกิจกรรม	2518						2519					
	จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน			จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
การขายส่ง	625	17.8	-	27,440	21.3	-	537	19.91	-	20,049	15.25	-
การขายปลีก	493	14.0	-	8,458	6.6	-	287	10.64	-	4,600	3.50	-
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	532	15.2	-	73,636	57.2	-	395	14.65	-	40,005	30.44	-
การขายส่งและขายปลีก	1,250	35.5	-	55,541	43.2	-	1,057	39.20	-	40,521	30.84	-
การขายส่งและงานบริการ	145	4.0	-	49,167	38.2	-	97	3.59	-	12,393	9.43	-
การขายปลีกและงานบริการ	475	13.5	-	14,412	11.2	-	323	11.98	-	13,916	10.51	-
การผลิตและการค้าย่อย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไปรวม	3,510	100.00	-	228,654	100.00	-	2,696	100.00	-	131,384	100.00	-
รวมทั้งสิ้น	10,328	100.00	-	269,400	100.00	-	6,830	100.00	-	154,830	100.00	-

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ค.3.3 (ต่อ)

ชนิดของกิจกรรม	2518						2519					
	จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน			จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
การขายส่ง	245	3.6	-	1,810	4.4	-	122	2.95	-	760	3.24	-
การขายปลีก	3,403	50.0	-	15,032	36.9	-	2,156	52.15	-	9,782	41.72	-
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	207	3.0	-	3,735	9.2	-	202	4.88	-	2,090	8.91	-
การขายส่งและขายปลีก	2,057	30.2	-	13,776	33.8	-	1,234	29.85	-	8,272	35.28	-
การขายส่งและงานบริการ	42	0.6	-	295	0.7	-	4	0.09	-	35	0.14	-
การขายปลีกและงานบริการ	864	12.6	-	6,098	15.0	-	416	10.06	-	2,507	10.69	-
การผลิตและการค้าย่อย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 5-9 คน รวม	6,818	100.00	-	40,746	100.00	-	4,134	100.00	-	23,446	100.00	-

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ก.3.4 (ต่อ)

ชนิดของกิจกรรม	2520						2521					
	จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน			จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
การขายส่ง	683	7.82	459.83	6,772	10.69	791.05	1,358	10.89	98.82	49,024	33.47	623.92
การขายปลีก	4,010	48.97	85.99	19,121	30.20	95.47	4,914	39.41	22.54	24,172	16.50	26.41
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	385	4.41	90.59	7,205	11.38	244.73	768	6.15	99.48	20,846	14.53	189.32
การขายส่งและขายปลีก	2,974	34.09	141.00	22,280	35.19	169.34	4,202	33.70	41.29	40,686	27.78	82.61
การขายส่งและงานบริการ	19	0.21	37.50	3,763	5.94	10,651.42	110	0.88	478.94	900	0.61	-76.08
การขายปลีกและงานบริการ	652	7.47	56.73	4,168	6.58	66.25	1,116	8.95	71.16	10,828	7.39	159.78
การผลิตและการค้าย่อย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 5-9 คน รวม	8,723	100.00	111.00	63,309	100.00	170.02	12,468	100.00	42.93	146,456	100.00	131.33

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ค.3.4 (ต่อ)

ชนิดของกิจกรรม	2520						2521					
	จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน			จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
การขายส่ง	133	8.25	-75.23	8,978	12.39	-55.21	234	11.03	75.93	14,753	16.76	64.32
การขายปลีก	305	18.92	6.27	3,846	5.30	-16.39	469	22.12	53.77	7,227	8.21	87.90
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	245	15.19	-37.97	25,498	35.19	-32.26	346	16.32	41.22	35,143	39.93	37.82
การขายส่งและขายปลีก	515	31.94	-51.27	19,178	26.46	-52.67	635	29.95	23.30	20,077	22.81	4.68
การขายส่งและงานบริการ	12	0.74	-87.62	959	1.32	-92.26	26	1.22	116.66	1,275	1.44	32.95
การขายปลีกและงานบริการ	402	24.93	24.45	13,995	19.31	1.29	410	19.33	1.99	9,530	10.82	-31.90
การผลิตและการค้าย่อย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไปรวม	1,612	100.00	-40.20	72,484	100.00	-44.85	2,120	100.00	0.31	88,005	100.00	21.46
รวมทั้งสิ้น	10,335	100.00	51.31	135,763	100.00	-12.31	14,588	100.00	41.15	234,461	100.00	72.69

ตารางที่ ค.3.5 (ต่อ)

ชนิดของกิจกรรม	2523						2524					
	จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน			จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
การขายส่ง	1,627	11.58	19.80	22,155	18.15	-55.80	1,743	11.53	7.12	24,086	15.35	8.71
การขายปลีก	5,530	39.37	12.53	27,374	22.43	13.24	6,152	40.71	11.24	30,824	19.65	12.60
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	798	5.68	3.90	14,811	12.13	-28.95	930	6.15	16.54	43,508	27.73	193.75
การขายส่งและขายปลีก	4,325	30.79	2.92	39,502	32.37	- 2.91	4,648	30.76	7.46	44,245	28.20	12.00
การขายส่งและงานบริการ	231	1.64	110.00	5,053	4.14	461.44	293	1.93	26.83	4,363	2.78	-13.65
การขายปลีกและงานบริการ	1,534	10.92	37.45	13,126	10.75	21.22	1,343	8.88	-12.45	9,818	6.25	-25.20
การผลิตและการค้าย่อย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 5-9 คนรวม	14,048	100.00	12.64	122,021	100.00	-16.68	15,109	100.00	7.57	156,844	100.00	28.53

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ศ.3.5 (ต่อ)

ชนิดของกิจกรรม	2523						2524					
	จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน			จำนวนสถานการธุรกิจ			จำนวนบุคคลทำงาน		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
การขายส่ง	476	12.52	103.41	44,102	21.86	198.93	384	11.77	-19.32	28,293	17.39	-35.84
การขายปลีก	703	18.49	49.81	11,022	5.46	52.51	583	17.87	-17.06	11,585	7.12	5.10
การขายส่ง ขายปลีก และงานบริการ	637	16.75	84.10	58,990	29.24	67.80	502	15.39	-21.19	54,308	33.39	- 7.93
การขายส่งและขายปลีก	1,136	29.88	78.89	42,394	21.02	111.15	1,137	34.86	0.08	37,898	23.30	-10.60
การขายส่งและงานบริการ	74	1.94	184.61	8,499	4.21	566.58	42	1.28	-43.24	3,457	2.12	-59.32
การขายปลีกและงานบริการ	775	20.38	89.02	36,673	18.18	284.81	613	18.79	-20.90	27,077	16.65	-26.16
การผลิตและการค้าย่อย	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
สถานประกอบการที่มีคนทำงาน 10 คนขึ้นไปรวม	3,801	100.00	79.29	201,680	100.00	129.16	3,261	100.00	-14.20	162,618	100.00	-19.36
รวมทั้งสิ้น	17,846	100.00	22.33	323,701	100.00	38.06	18,370	100.00	2.93	319,462	100.00	- 1.30

ที่มา : รายงานสามะโนธุรกิจการค้าและธุรกิจทางการบริการ พ.ศ. 2509, 2512, 2514-2515, 2518-2521 และ 2523-2524

หน่วยธุรกิจอุตสาหกรรมและการค้า กองสำรวจเศรษฐกิจ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : * สถานประกอบการที่มีคนงาน 5 คนขึ้นไป (ประเภทเดียว) พ.ศ. 2509, 2512 และ 2514

** สถานประกอบการที่มีคนระหว่าง 5-9 คน และตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป (สองประเภท) พ.ศ. 2515, 2518, 2519-2521 และ 2523-2524

- เริ่มทำการสามะโนครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2509

- เริ่มทำการสามะโนที่ราชอาณาจักรครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2512

- พ.ศ. 2510, 2516, 2517, 2522 และ 2527 ไม่มีการสามะโน

- พ.ศ. 2511 และ 2513 สามะโนเฉพาะกรุงเทพฯ ธนบุรี สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี

- พ.ศ. 2525-2526 รายงานการสามะโนอยู่ในระหว่างจัดพิมพ์

- พ.ศ. 2528 อยู่ในระหว่างการประมวลผล

ตารางที่ ง.1 จำนวนและอัตราเฉลี่ยของการจ้างงานปีภาครัฐบาล ปี พ.ศ.2513-2527

ปี พ.ศ.	ข้าราชการประจำ			ลูกจ้างประจำ			ลูกจ้างชั่วคราว			พนักงานรัฐวิสาหกิจ			ยอดรวม							
	จำนวน	เพิ่มขึ้น	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม	จำนวน	เพิ่มขึ้น	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม	จำนวน	เพิ่มขึ้น	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม	จำนวน	เพิ่มขึ้น	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม				
			(ร้อยละ)				(ร้อยละ)					(ร้อยละ)				(ร้อยละ)				
2513	393,519		49.80	74,000		9.36	195,000		24.68	127,753		16.17	790,272		100.00					
2514	429,999	36,480	50.78	9.27	76,033	2,033	8.98	2.75	210,000	15,000	24.80	7.69	130,712	2,959	15.44	2.32	846,744	56,472	100.00	7.15
2515	447,755	17,756	50.49	4.13	79,009	2,976	8.91	3.91	244,000	14,000	25.26	6.67	135,974	5,262	15.33	4.03	886,738	39,994	100.00	4.72
2516	483,737	35,982	50.09	8.84	86,323	7,314	8.94	9.26	259,000	35,000	26.82	15.63	136,746	772	14.16	0.57	965,806	79,068	100.00	8.92
2517	506,517	22,780	47.59	4.71	109,359	23,036	10.27	26.69	308,000	49,000	28.94	18.92	140,449	3,703	13.20	2.71	1,064,325	98,519	100.00	10.20
2518	544,075	37,558	46.59	7.41	127,985	18,626	10.96	17.03	315,000	43,000	30.06	13.96	144,701	4,252	12.39	3.03	1,167,761	103,436	100.00	9.72
2519	584,118	40,043	46.00	7.36	144,302	16,317	11.36	12.75	387,000	36,000	30.48	10.26	154,462	9,761	12.16	6.75	1,269,882	102,121	100.00	8.75
2520	644,813	60,695	46.52	10.39	173,220	28,918	12.50	20.24	410,000	23,000	26.58	5.94	150,120	3,658	11.41	2.37	1,386,153	116,271	100.00	9.16
2521	709,516	64,703	44.60	10.03	191,206	17,986	12.02	10.38	490,000	80,000	30.80	19.51	200,213	42,093	12.58	6.62	1,590,935	204,782	100.00	14.77
2522	787,667	78,151	47.64	11.01	196,997	5,791	11.91	3.03	463,000	(27,000)	28.00	-5.51	250,800	5,587	12.45	2.79	1,653,464	62,529	100.00	3.93
2523	847,782	60,115	50.30	7.63	211,279	14,282	12.53	7.25	404,000	(59,000)	23.97	-12.74	222,509	16,709	13.20	8.12	1,685,570	32,106	100.00	1.94
2524	899,189	51,407	49.48	6.06	220,295	9,016	12.12	4.27	473,000	69,000	26.03	17.08	224,876	2,367	12.37	1.06	1,817,370	131,790	100.00	7.82
2525	933,270	34,081	49.50	3.79	221,071	776	11.73	0.25	496,000	23,000	26.31	4.86	234,958	10,082	12.46	4.48	1,885,299	67,939	100.00	3.75
2526	958,567	25,297	48.82	2.71	235,425	14,354	11.99	6.49	525,000	29,000	26.74	5.85	244,467	9,509	12.45	4.05	1,963,459	78,160	100.00	4.15
2527	980,361	21,794	47.32	2.27	241,915	6,490	11.68	2.76	602,045	77,045	26.06	14.68	247,341	2,874	11.94	1.18	2,071,662	108,203	100.00	5.51
ค่าเฉลี่ย	39,123	48.37	6.32		11,194	11.02	8.46		27,136	27.43	8.19		7,973	13.18	4.67		85,426	100.00	6.70	
ยอดรวม	586,842	45.80			167,915	13.10			407,045	31.77			199,588	9.33			1,281,390	100.00		

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
สำนักงานงบประมาณ

ตารางที่ ง.3 จำนวนบุคลากรทุกประเภทในการจ้างงานของภาครัฐบาล ปีงบประมาณ 2503-2527

ปีงบประมาณ	ข้าราชการ ประจำ/1	ข้าราชการ ส่วนจังหวัด/2*	ข้าราชการ ทหาร/3	พนักงาน รัฐวิสาหกิจ/4**	ลูกจ้างประจำ/5	ลูกจ้างชั่วคราว/6	ยอดรวม***	อัตราเพิ่ม ต่อปี	อัตราเพิ่ม เฉลี่ย/ปี	ตามช่วงแผนพัฒนา
2503	221,437	n.a.	134,000	n.a.	n.a.	n.a.	221,437	--		
2504	226,968	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	226,968	2.44		
2505	232,986	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	232,986	2.58		
2506	243,890	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	243,890	4.47	3.31	ฉบับที่ 1
2507	253,765	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	253,765	3.89		
2508	261,815	n.a.	132,000	n.a.	n.a.	n.a.	261,815	3.07		
2509	280,734	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	280,734	6.74		
2510	191,603	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	191,603	-46.52		
2511	210,082	n.a.	n.a.	67,294	n.a.	n.a.	227,376	30.92		
2512	225,210	n.a.	n.a.	111,737	n.a.	n.a.	336,947	17.68	10.40	ฉบับที่ 2
2513	234,951	157,633	155,000	127,753	74,000	195,000	789,337	57.31		
2514	242,092	76,112	n.a.	130,712	76,033	210,000	734,949	-7.40		
2515	243,280	181,713	n.a.	135,974	79,009	224,000	863,976	14.93		
2516	289,933	193,804	n.a.	136,746	86,323	259,000	965,806	10.54		
2517	304,561	201,902	n.a.	140,448	109,359	308,000	1,064,270	9.25	10.32	ฉบับที่ 3
2518	320,196	223,879	204,000	144,701	127,985	351,000	1,167,761	8.86		
2519	348,083	236,035	n.a.	154,462	144,302	387,000	1,269,882	8.04		

ตารางที่ ง.3 (ต่อ) จำแนกบุคลากรทุกประเภทในกรรการจ้างงานของภาครัฐมาศ ปีงบประมาณ 2503-2527

ปีงบประมาณ	ข้าราชการประจำ/1	ข้าราชการส่วนจังหวัด/2*	ข้าราชการทหาร/3	พนักงานรัฐวิสาหกิจ/4**	ลูกจ้างประจำ/5	ลูกจ้างชั่วคราว/6	ยอดรวม***	อัตราเพิ่มต่อปี	อัตราเพิ่มเฉลี่ย/ปี	ตามช่วงแผนพัฒนา
2520	341,520	282,519	n.a.	158,120	173,220	410,000	1,365,379	6.99		
2521	440,682	291,603	n.a.	200,213	191,206	490,000	1,613,704	15.39		
2522	453,530	311,382	216,000	205,800	196,997	463,000	1,630,709	1.04	6.47	ฉบับที่ 4
2523	492,266	305,946	n.a.	222,509	211,279	404,000	1,636,000	0.32		
2524	833,807	37,776	n.a.	224,876	220,295	473,000	1,789,754	8.59		
2525	862,775	39,476	n.a.	234,958	221,071	496,000	1,854,280	3.48		
2526	893,268	40,376	235,000	244,467	235,425	525,000	1,938,536	4.35	4.40	ฉบับที่ 5
2527	917,185	40,329	n.a.	247,341	241,915	602,045	2,048,815	5.38		

หมายเหตุ : * รวมข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการกรุงเทพมหานครและพนักงานเทศบาล

** ไม่ได้รวมธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารสยาม บริษัทบางจากปิโตรเลียมจำกัด

*** ยอดรวมยกเว้นข้าราชการทหาร และข้าราชการวิสามัญชาวต่างประเทศ

ก. ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2510 ไม่รวมครูประถมศึกษาซึ่งโอนไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ข. ในปีงบประมาณ 2520 ข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขได้โอนไปเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ค. ในปีงบประมาณ 2524 โอนข้าราชการครูสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ครูสภา) ไปสังกัดสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติและข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์บางส่วนได้ถูกโอนไปขึ้นกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยและบางส่วนได้ถูกโอนไปรวมกับข้าราชการพลเรือน

ที่มา : 1. กองเงินเคอิม กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

2. กองวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักนายกรัฐมนตรื

3. Military Balance (various issues)

4. รายงานการสำรวจแรงงาน รอบสอง สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรื/ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2501-2521 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย/กองรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

5. กองค่าจ้าง กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

6. กองค่าจ้าง กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ ง.4 เปรียบเทียบกรอบอัตราค่าจ้างและอัตราค่าจ้างจริง ปีงบประมาณ 2514-2527

ปีงบประมาณ	กรอบอัตราค่าจ้าง	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	อัตราค่าจ้างจริง	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	จำนวน ความแตกต่าง
2514	429,999		418,204		11,795
2515	448,237	4.07	448,273	6.71	-36
2516	483,737	7.34	483,737	7.33	0
2517	506,517	4.05	506,517	4.50	0
2518	544,075	6.09	544,075	6.90	0
2519	583,893	6.82	584,118	6.85	-225
2520	644,813	9.45	624,039	6.40	20,774
2521	709,516	9.12	732,285	14.78	-22,769
2522	787,667	9.92	764,912	4.27	22,755
2523	847,782	7.09	798,212	4.17	49,570
2524	899,189	5.72	858,738	7.05	40,451
2525	933,270	3.65	906,471	4.85	30,799
2526	958,567	2.64	933,644	3.34	24,923
2527	980,461	2.23	957,514	2.49	22,947

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สำนักงานงบประมาณ

สถานภาพการทำงาน	2519 ²			2520 ²			2521 ²		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
นายจ้าง	1,562	1.2	-	1,768	0.7	-	4,330	2.0	144.9
ลูกจ้างรัฐบาล	4,925	3.8	-	89,969	33.5	-	38,030	17.8	57.7
ลูกจ้างเอกชน	66,333	50.0	-	54,326	20.2	-	70,040	32.8	28.9
ทำงานส่วนตัว	52,276	38.4	-	115,102	42.9	-	97,770	45.8	- 15.0
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	7,351	5.6	-	4,668	1.7	-	3,110	1.6	33.4
ไม่ทราบสถานภาพ	32	0.0	-	2,566	1.0	-	60	0.0	- 97.7
รวม	132,569	100.00	-	268,399	100.00	-	213,340	100.00	20.5

ตารางที่ 3.1.2 (ต่อ)

สถานภาพการทำงาน	2515 ²			2516 ²			2517 ²		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
นายจ้าง	3,370	1.1	- 22.2	6,200	1.7	83.9	4,640	1.3	- 25.2
ลูกจ้างรัฐบาล	50,040	16.0	31.6	60,060	15.7	20.0	63,250	17.3	5.3
ลูกจ้างเอกชน	111,370	35.5	59.0	159,090	41.4	42.8	62,890	17.2	- 60.5
ทำงานส่วนตัว	141,510	45.1	44.7	150,590	39.2	6.4	217,350	59.5	44.3
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	7,220	2.3	132.1	7,880	2.0	9.1	16,990	4.7	115.6
ไม่ทราบสถานภาพ	130	0.0	116.7	80	0.0	- 38.5	-	-	- 100.0
รวม	313,640	100.00	47.0	383,900	100.00	22.4	365,120	100.00	- 4.9

ตารางที่ จ.1.3 (ต่อ)

สถานภาพการทำงาน	2519 ^๒			2520 ^๒			2521 ^๒		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
นายจ้าง	1,990	0.6	-	300	0.3	-84.9	3,600	0.9	1,100.0
ลูกจ้างรัฐบาล	56,800	17.4	-	42,200	37.7	-25.7	82,300	21.3	95.0
ลูกจ้างเอกชน	75,920	23.2	-	30,300	27.1	-60.1	128,500	33.2	324.0
ทำงานส่วนตัว	183,600	56.2	-	38,300	34.1	-79.1	160,400	41.5	318.8
ช่วยธุรกิจครอบครัว	8,330	2.6	-	800	0.7	-90.4	12,100	3.1	1,412.5
ไม่ทราบสถานภาพ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	326,640	100.0	-	111,900	100.0	-65.7	386,900	100.0	245.8

ตารางที่ จ.1.4 (ต่อ)

สถานภาพการทำงาน	2522 ^๑			2523 ^๑			2524 ^๑		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
นายจ้าง	4,000	0.9	11.1	7,000	1.5	75.0	6,000	1.5	-14.3
ลูกจ้างรัฐบาล	86,000	20.2	4.5	87,000	19.2	1.2	82,000	20.8	-5.7
ลูกจ้างเอกชน	139,000	32.7	8.1	152,000	33.5	9.3	113,000	28.8	-25.6
ทำงานส่วนตัว	185,000	43.6	15.3	198,000	43.6	7.0	179,000	45.6	-9.6
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	11,000	2.6	9.1	10,000	2.2	-9.0	13,000	3.3	30.0
ไม่ทราบสถานภาพ	-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม	425,000	100.0	9.8	454,000	100.0	6.8	393,000	100.0	-13.4

ตารางที่ จ.1.5 (ต่อ)

สถานภาพการทำงาน	2525 ¹			2527		
	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ
นายจ้าง	7,000	1.4	16.7	3,900	0.7	-
ลูกจ้างรัฐบาล	107,000	21.4	30.5	116,300	19.9	-
ลูกจ้างเอกชน	134,000	26.7	18.6	168,100	28.8	-
ทำงานส่วนตัว	223,000	44.5	24.6	275,600	47.2	-
ช่วยธุรกิจของครอบครัว	30,000	6.0	130.8	20,300	3.4	-
ไม่ทราบสถานภาพ	-	-	-	-	-	-
รวม	501,000	100.0	27.5	584,200	100.0	

ที่มา: 1 = สมุดสถิติประจำปีประเทศไทย บรรพ 32 พ.ศ. 2519-2523, บรรพ 33 พ.ศ. 2523-2526
 2 = รายงานการสำรวจแรงงานที่ราชอาณาจักร (รอบที่ 2) กรกฎาคม-กันยายน 2514-2517, 2519-2521 และ 2527

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ จ.2.1 การจ้างงานของรัฐวิสาหกิจสาขาการคมนาคมและการขนส่งแยกตามรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ปีที่ก่อตั้ง	ปีที่เลิก	2511			2512			2513		
				จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ
1	บริษัทขนส่งจำกัด	2474		-	-	-	1,175	2.01	-	1,406	2.33	19.65
2	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	2483		430	0.90	-	344	0.59	-20.0	377	0.55	- 2.03
3	บริษัทเดินเรือไทย จำกัด	2483	2517	289	0.60	-	265	0.45	- 8.30	251	0.41	- 5.28
4	บริษัทกรุงเทพ จำกัด	2486		-	-	-	158	0.27	-	161	0.26	1.89
5	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	2490		5,035	10.58	-	5,352	9.19	6.29	5,370	8.91	0.33
6	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	2491		-	-	-	325	0.55	-	360	0.59	10.76
							(ข)			(ข)		
7	การทำเรือแห่งประเทศไทย	2494		-	-	-	6,197	10.64	-	7,280	12.08	17.47
8	การรถไฟแห่งประเทศไทย	2494		35,649	74.96	-	36,442	62.58	2.22	35,433	58.83	- 2.74
9	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	2494		366	0.76	-	414	0.71	13.11	478	0.79	15.45
10	บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด	2496	2520	-	-	-	455	0.78	-	450	0.74	- 1.09
11	บริษัทส่งเสียงตามสาย จำกัด	2497	2522	201	0.42	-	217	0.37	7.96	224	0.37	3.22
12	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	2497		4,141	8.70	-	5,017	8.61	21.15	5,382	8.93	7.27
13	บริษัทแอร์เวย์แอร์คราฟ เมเทเนบซ์ จำกัด	2501		-	-	-	533	0.94	-	1,036	1.72	87.34
14	บริษัทการบินไทย จำกัด	2503		1,446	3.04	-	1,727	2.96	19.43	2,049	3.40	18.04
15	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	2515		-	-	-	-	-	-	-	-	-
16	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	2519		-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	2519		-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	2520		-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	2522		-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม				45,557	100.0	-	58,231	100.0	22.44	60,227	100.0	3.42

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ปีที่ก่อตั้ง	ปีที่เลิก	2517			2518			2519		
				จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ
1	บริษัทขนส่ง จำกัด	2474		2,730	4.61	9.72	2,865	4.89	4.94	2,950	5.21	2.96
2	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	2483		520	0.87	-	520	0.88	-	545	0.96	4.80
3	บริษัทเดินเรือไทย จำกัด	2483	2517	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	บริษัทกรุงเทพ จำกัด	2486		146	0.24	-	155	0.26	6.16	158	0.27	1.93
5	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	2490		6,072	10.26	5.63	5,864	10.01	- 3.42	4,695	8.29	- 19.93
6	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	2491		514	0.86	4.47	499	0.85	- 2.91	490	0.86	- 1.80
				(ก)			(ก)			(ก)		
7	การทำเรือแห่งประเทศไทย	2494		5,488	9.27	- 4.98	5,266	8.99	- 4.04	5,813	10.26	10.38
8	การรถไฟแห่งประเทศไทย	2494		32,954	55.69	- 1.29	33,370	56.98	1.26	31,041	54.83	- 6.94
9	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	2494		575	0.97	44.23	501	0.85	- 12.86	505	0.89	0.79
10	บริษัทไทยโทรศัพท์ จำกัด	2496	2520	347	0.58	- 13.46	365	0.62	5.18	370	0.65	1.36
11	บริษัทส่งเสียงตามสาย จำกัด	2497	2522	226	0.38	- 0.87	135	0.33	- 13.71	175	0.30	- 10.25
12	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	2497		8,461	14.29	13.37	8,850	15.11	4.59	9,650	17.04	9.03
13	บริษัทแอร์เวย์สแอร์คราฟ เมเทนนี จำกัด	2501		-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	บริษัทการบินไทย จำกัด	2503		-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	2515		89	0.15	-	152	0.25	70.78	211	0.37	38.81
16	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	2519		-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	2519		-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	2520		-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	2522		-	-	-	-	-	-	-	-	-
	รวม			59,173	100.0	1.42	58,562	100.0	1.03	56,603	100.0	- 3.34

ตารางที่ ๑.๒.๒ (ต่อ)

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ปีที่ก่อตั้ง	ปีที่เลิก	2514			2515			2516		
				จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ
1	บริษัทขนส่ง จำกัด	2474		1,410	2.27	0.28	1,450	2.41	2.83	2,488	4.26	7.15
2	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	2483		500	0.80	48.36	475	0.79	- 5.0	520	0.87	9.47
3	บริษัทเดินเรือไทย จำกัด	2483	2517	-253	0.40	0.79	-	-	-	-	-	-
4	บริษัทอุทกกรุงเทพ จำกัด	2486		163	0.26	1.24	173	0.28	6.13	146	0.25	15.60
5	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	2490		5,400	8.71	0.55	5,673	9.43	5.05	5,748	9.85	1.32
6	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย	2491		417	0.67	15.83	460	0.76	10.31	492	0.86	4.47
				(ข)			(ค)			(ก)		
7	การทำเรือแห่งประเทศไทย	2494		6,261	10.10	- 13.99	5,378	8.94	- 14.10	5,776	9.90	7.40
8	การรถไฟแห่งประเทศไทย	2494		35,600	57.44	0.44	33,951	56.46	- 4.63	33,388	57.22	- 1.65
9	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	2494		490	0.79	2.51	516	0.85	5.30	550	0.94	6.97
10	บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด	2496	2520	455	0.73	1.11	459	0.76	0.87	401	0.68	- 12.63
11	บริษัทส่งเสียงตามสาย จำกัด	2497	2522	208	0.33	- 7.14	229	0.38	10.09	228	0.39	-
12	องค์การวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย	2497		9,976	16.09	85.35	10,366	17.24	3.90	7,463	12.79	- 28.00
13	บริษัทแอร์เวย์อินเตอร์กราฟ เมเทเน็กซ์ จำกัด	2501		841	1.35	-18.82	993	1.63	18.07	1,051	1.80	5.84
14	บริษัทการบินไทย จำกัด	2503		-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	2515		-	-	-	-	-	-	89	0.15	-
16	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	2519		-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	2519		-	-	-	-	-	-	-	-	-
18	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	2520		-	-	-	-	-	-	-	-	-
19	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	2522		-	-	-	-	-	-	-	-	-
รวม				61,974	100.0	2.90	60,123	100.0	-2.98	58,342	100.0	-2.96

ตารางที่ จ.2.5 (ต่อ)

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ปีที่ก่อตั้ง	ปีที่เลิก	2523			2524			2525		
				จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ
1	บริษัทขนส่ง จำกัด	2474		3,000	3.36	1.97	3,100	3.16	3.33	2,660	2.39	- 14.19
2	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	2483		327	0.36	7.56	350	0.35	7.03	312	0.28	- 10.85
3	บริษัทเดินเรือไทย จำกัด	2483	2517	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	บริษัทอุทกกรุงเทพ จำกัด	2486		150	0.16	8.69	150	0.15	-	156	0.14	4.0
5	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	2490		4,190	4.70	0.75	4,292	4.37	2.43	4,267	3.83	- 0.58
6	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	2491		468	0.52	-	457	0.46	- 2.35	450	0.40	- 1.53
				(ก)			(ก)			(ก)		
7	การทำเรือแห่งประเทศไทย	2494		5,294	5.94	- 6.92	6,014	6.13	13.60	5,978	5.37	- 0.59
8	การรถไฟแห่งประเทศไทย	2494		29,398	33.01	0.06	30,122	30.72	2.46	30,541	27.46	1.39
9	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	2494		795	0.89	16.74	853	0.87	7.29	948	0.85	11.13
10	บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด	2494	2520	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	บริษัทส่งเสียงตามสาย จำกัด	2497	2522	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย	2497		5,989	6.62	- 44.03	11,228	11.45	9.36	12,123	10.90	7.97
13	บริษัทแอร์เวย์อินเตอร์คราฟ เมเทินเนมย์ จำกัด	2501		-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	บริษัทการบินไทย จำกัด	2503		-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	2515		305	0.34	12.96	329	0.33	7.96	520	0.46	58.05
16	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	2519		15,448	17.35	0.07	16,138	16.46	4.46	17,730	15.94	9.56
17	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	2519		21,347	23.97	15.65	22,414	22.86	4.99	24,207	21.76	7.99
18	องค์การสื่อสารมวลชนกรุงเทพ	2520		483	0.54	5.22	505	0.51	4.55	543	0.48	0.75
19	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	2522		1,933	2.17	3.59	2,081	2.12	7.65	2,323	2.08	11.62
	รวม			89,036	100.00	- 1.93	98,033	100.00	10.10	111,210	100.00	13.44

ตารางที่ จ.2.4 (ต่อ)

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ปี ก่อตั้ง	ปี เลิก	2520			2521			2522		
				จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่ม ร้อยละ
1	บริษัทขนส่ง จำกัด	2474		3,650	6.35	23.72	2,962	3.17	- 18.84	2,942	3.24	- 0.67
2	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	2483		444	0.77	- 18.53	340	0.36	- 23.42	304	0.33	- 10.58
3	บริษัทเดินเรือไทย จำกัด	2483	2517	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	บริษัทกรุงเทพ จำกัด	2486		163	0.28	3.16	138	0.14	- 15.33	138	0.15	-
5	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	2490		4,682	8.15	- 0.27	4,070	4.35	- 13.07	4,159	4.58	2.18
6	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	2491		489	0.85	- 0.20	467	0.49	- 4.49	468	0.51	0.21
				(ก)			(ก)			(ก)		
7	การทำเรือแห่งประเทศไทย	2494		5,564	9.69	- 4.28	5,608	6.00	0.79	5,688	6.26	1.42
8	การรถไฟแห่งประเทศไทย	2494		29,856	52.00	- 3.81	29,855	31.96	-	29,378	32.35	- 1.59
9	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	2494		550	0.87	-	554	0.59	-	681	0.75	22.92
10	บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด	2494	2520	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	บริษัทส่งเสียงตามสาย จำกัด	2497	2522	186	0.32	6.28	186	0.19	-	-	-	-
12	องค์การโทรทัศน์แห่งประเทศไทย	2497		10,923	19.02	13.19	9,914	10.61	- 9.23	10,538	11.60	6.29
13	บริษัทแอร์เวย์แอร์คราฟ เมเทเนนซ์ จำกัด	2501		-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	บริษัทการบินไทย จำกัด	2503		-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	2515		215	0.37	1.89	260	0.27	10.93	270	0.29	3.84
16	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	2519		-	-	-	16,621	17.79	-	15,446	17.01	- 7.06
17	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	2519		-	-	-	21,991	23.54	-	18,457	20.32	-16.07
18	องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย	2520		360	0.62	-	447	0.47	24.16	459	0.50	2.68
19	การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย	2522		-	-	-	-	-	-	1,933	2.17	3.59
	รวม			57,407	100.0	1.42	93,413	100.0	62.72	90,749	100.0	- 2.80

ประเภทอุตสาหกรรมและเพศ Industry and sex	รวมยอด Total	สถานภาพในการหางาน Work status					
		นายจ้าง Employer	ผู้ประกอบการ ส่วนตัว Own account worker	ลูกจ้าง Employee		ผู้ทำธุรกิจให้ แก่ครอบครัว โดยไม่มีค่าจ้าง Unpaid family worker	ไม่ทราบสถานภาพ Unknown status
				รัฐบาล และ เทศบาล Government	อื่น ๆ Others		
ผลรวม TOTAL	13,772,104	43,600	4,084,792	489,452	1,143,234	7,982,836	28,190
ชาย MALE	7,106,612	36,362	3,341,963	423,384	775,028	2,512,667	17,208
เกษตรกรรม การป่าไม้และการล่าสัตว์ และทางประมง.....	5,579,062	15,830	2,942,967	2,524	227,362	2,387,320	59
Agriculture, forestry, hunting and fishing							
การขุดแร่โลหะ อโลหะ.....	22,114	309	3,418	532	15,947	1,908	-
Mining and quarrying							
อุตสาหกรรม หัตถกรรม.....	293,820	7,401	87,502	8,638	163,996	26,213	70
Manufacturing							
การก่อสร้าง ซ่อมและรื้อถอนหลาย...	62,499	946	9,659	22,869	28,058	950	17
Construction, repair and demolition							
การสาธารณูปโภค และสาธารณสุข	14,741	54	468	11,345	2,793	79	2
Electricity, water and sanitary service							
พาณิชยกรรม (Commerce).....	363,303	7,241	199,329	1,913	75,412	79,380	28
การขนส่งคลังสินค้าและการคมนาคม	156,833	1,578	49,425	36,968	64,361	4,469	32
Transport, storage and communication							
บริการ (Service).....	458,260	2,925	47,736	337,766	57,802	11,980	51
กิจการที่ระบุไม่แจ้งชัดหรือไม่ทราบ....	158,980	78	1,459	829	139,297	368	16,949
Activities not adequately described or unknown							

ลำดับที่	รัฐวิสาหกิจ	ปีที่ก่อตั้ง	ปีที่เลิก	2526			2527			2528		
				จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	อัตราเพิ่มร้อยละ
1	บริษัทขนส่ง จำกัด	2474		2,591	2.15	-2.59	2,471	2.24	-4.63	2,480	4.78	0.36
2	บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด	2483		237	0.19	-24.03	223	0.20	-5.90	223	0.43	-
3	บริษัทเดินเรือไทย จำกัด	2483	2517	-	-	-	-	-	-	-	-	-
4	บริษัทกรุงเทพ จำกัด	2486		153	0.12	-1.92	155	0.14	1.30	155	0.29	-
5	องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์	2490		4,052	3.37	-5.03	4,011	3.65	-1.01	3,900	7.52	-2.76
6	บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	2491		457	0.38	1.55	474	0.43	3.71	-	-	-
7	การทำเรือแห่งประเทศไทย	2494		5,969(ก)	4.96	-0.15	-	-	-	-	-	-
8	การรถไฟแห่งประเทศไทย	2494		38,586	32.12	26.34	29,586	26.93	23.32	-	-	-
9	บริษัทเดินอากาศไทย จำกัด	2494		1,064	0.88	12.23	1,180	1.07	10.90	1,298	2.50	10.00
10	บริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด	2494	2520	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	บริษัทส่งเสียงตามสาย จำกัด	2497	2522	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12	องค์การวิทยุศัทพ์แห่งประเทศไทย	2497		13,253	11.03	9.35	16,141	14.69	21.75	19,000	36.65	17.71
13	บริษัทแอร์เวสกราฟ เมเทเนบซ์ จำกัด	2501		-	-	-	-	-	-	-	-	-
14	บริษัทการบินไทย จำกัด	2503		-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	2515		815	0.67	56.73	855	0.77	4.90	855	1.64	-
16	การสื่อสารแห่งประเทศไทย	2519		19,226	16.00	0.84	20,130	18.33	4.53	21,097	40.70	4.75
17	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	2519		22,025	18.33	-9.07	2,750	20.71	3.29	-	-	-
18	องค์การก่อสร้างมวลชนกรุงเทพ	2520		549	0.45	1.10	568	0.51	3.46	568	1.09	-
19	การทำอากาศแห่งประเทศไทย	2522		2,116	1.76	-8.91	2,177	1.98	2.88	2,254	5.34	3.53
รวม				120,104	100.00	7.99	109,831	100.00	-8.55	51,830	100.00	- 53.80

ที่มา : - สำนักงบประมาณ รายงานการคลัง เอกสารงบประมาณ ปี 2404 ถึงปัจจุบัน (2528)

- (ก) สุมณ ทองอารวดี รายงานการวิจัยเรื่อง "ภาวะการจ้างงาน : ความสามารถในการรับบุคคลเข้าทำงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณี การทำเรือแห่งประเทศไทย และการรถไฟแห่งประเทศไทย (เป็นรายงานการศึกษาภาควิจัยสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา คณะสังคมศาสตร์ มก. ผ.ศ. 28)
- (ข) โทษาด เล็กอุทัย ข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย (พ.ศ. 2501-2521) คณะรัฐศาสตร์ จุฬา : ภาวณิษา, 2522
- (ค) เกศณี หงสพันธ์ รัฐวิสาหกิจของไทย (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527)

(ไม่รวมผู้กำลังหางานหาที่ไม่เคยทำงานมาก่อน Excludes persons looking for work but who have never worked)

ประเภทอุตสาหกรรมและเพศ Industry and sex	รวมยอด Total	สถานภาพในการทำงาน Work status					ไม่ทราบสถานภาพ Unknown status
		นายจ้าง Employer	ผู้ประกอบการ ธุรกิจส่วนตัว Own account worker	ลูกจ้าง Employee		ผู้ทำอาชีวภาพ แก่ครอบครัว โดยไม่มีค่าจ้าง Unpaid family worker	
				รัฐบาล และ เทศบาล Government	อื่น ๆ Others		
หญิง FEMALE	6,665,492	7,238	742,829	66,068	368,206	5,470,169	10,982
เกษตรกรรม การป่าไม้และการล่าสัตว์ และการประมง.....	5,758,320	3,526	493,014	309	122,658	5,138,767	46
Agriculture, forestry, hunting and fishing							
การขุดแร่และหิน.....	7,454	27	1,307	31	2,352	3,737	-
Mining and quarrying							
อุตสาหกรรม หัตถกรรม.....	117,207	1,058	58,555	2,867	61,464	53,233	30
Manufacturing							
การก่อสร้าง ซ่อมแซมและรื้อถอนทำลาย...	6,314	16	367	2,120	3,514	288	9
Construction, repair and demolition							
การสาธารณูปโภค และสาธารณสุข	794	2	24	577	156	35	-
Electricity, water and sanitary service							
พาณิชยกรรม (Commerce).....	416,601	1,296	169,398	590	13,455	234,844	18
การขนส่งสินค้าและการคมนาคม	9,106	74	1,227	1,972	2,851	2,992	-
Transport, storage and communication							
บริการ (Service).....	197,011	1,212	26,527	57,464	76,180	35,560	68
กิจกรรมที่ระบุไม่แจ้งชัดหรือไม่ทราบ....	92,685	27	420	138	80,576	713	10,811
Activities not adequately described or unknown							

ตารางที่ จ.1.2 จำนวนประชากรอายุ 11 ปี ขึ้นไปที่กระทำงานเชิงเศรษฐกิจจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมสถานภาพการทำงานและเพศ พ.ศ.2513
 ECONOMICALLY ACTIVE POPULATION 11 YEARS OF AGE AND OVER BY INDUSTRY , WORK STATUS AND SEX : 1970
 (ไม่รวมผู้กำลังหางานหาที่ไม่เคยทำงานมาก่อน Excludes persons looking for work but who have never worked)

ประเภทอุตสาหกรรมและเพศ Industry and sex	รวมยอด Total	สถานภาพการทำงาน Work status					ไม่ทราบสถานภาพ Unknown status
		นายจ้าง Employer	ผู้ประกอบการ ส่วนตัว Own account worker	ลูกจ้าง Employee		ผู้ทำธุรกิจให้ แก่ครอบครัว โดยไม่มีค่าจ้าง Unpaid family worker	
				รัฐบาล และ เทศบาล Government	อื่น ๆ Others		
ยอดรวม TOTAL	16,652,267	60,758	4,935,205	777,984	1,819,886	8,934,983	123,451
ชาย MALE	8,784,804	50,307	3,994,157	622,834	1,147,900	2,903,394	66,212
เกษตรกรรม การป่าไม้และการล่าสัตว์ และการประมง.....	6,636,046	16,266	3,493,460	3,978	314,415	2,786,768	21,159
Agriculture, forestry, hunting and fishing							
การขุดแร่ โถงหิน อโถง.....	63,503	383	5,880	1,043	50,786	3,140	2,271
Mining and quarrying							
อุตสาหกรรม หัตถกรรม.....	391,430	10,754	83,314	16,178	249,931	28,827	2,426
Manufacturing							
การก่อสร้าง ซ่อมแซมและรื้อถอนทำลาย...	115,567	3,202	29,584	5,276	114,093	2,838	574
Construction, repair and demolition							
การสาธารณูปโภค และสาธารณสุข	22,075	30	405	19,015	2,525	44	56
Electricity, water and sanitary service							
พาณิชย์กรรม (Commerce).....	403,211	11,870	218,583	5,676	101,041	62,910	3,131
การขนส่งสินค้าและการคมนาคม	252,447	1,651	87,688	49,417	108,419	3,528	1,744
Transport, storage and communication							
บริการ (Service).....	753,852	4,879	67,295	497,364	158,411	13,702	12,201
บริการที่ระบุนิไม่แจ้งชัดหรือไม่ทราบ...	106,673	1,272	7,948	24,887	43,279	1,637	22,650
Activities not adequately							

ประเภทอุตสาหกรรมและเพศ Industry and sex	รวมยอด Total	สถานภาพในการทำงาน Work status					ไม่ทราบสถานภาพ Unknown status
		นายจ้าง Employer	ผู้ประกอบการ ธุรกิจส่วนตัว Own account worker	ลูกจ้าง Employee		ผู้ทำธุรกิจให้ แก่ครอบครัว โดยไม่มีค่าจ้าง Unpaid family worker	
				รัฐบาล และ เทศบาล Government	อื่น ๆ Others		
หญิง FEMALE	7,867,463	10,451	941,048	115,150	671,986	6,031,589	57,239
เกษตรกรรม การป่าไม้ และการล่าสัตว์ และการประมง.....	6,565,855	3,298	594,535	1,298	220,986	5,720,310	25,428
Agriculture, forestry, hunting and fishing							
การขุดแร่ โលหะ อโลหะ.....	23,144	26	1,767	95	15,580	4,597	1,079
Mining and quarrying							
อุตสาหกรรม หัตถกรรม.....	291,210	1,708	72,576	8,429	153,744	53,515	1,238
Manufacturing							
การก่อสร้าง ซ่อมและรื้อถอนทำลาย...	25,910	129	1,258	1,118	22,330	915	160
Construction, repair and demolition							
การสาธารณูปโภค และสาธารณสุข Electricity, water and sanitary service	3,212	5	24	2,842	312	14	15
พาณิชย์กรรม (Commerce).....	472,587	2,410	216,521	2,639	47,097	197,516	6,404
การขนส่งคลังสินค้าและการคมนาคม	15,951	117	2,281	4,909	6,683	1,139	822
Transport, storage and communication							
บริการ (Service).....	430,355	2,548	49,205	129,690	187,810	50,416	10,686
กิจการที่ระบุไม่แจ้งชัดหรือไม่ทราบ....	39,239	210	2,881	4,130	17,444	3,167	11,407
Activities not adequately described or unknown							

ตารางที่ จ 1.3 ผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม สถานภาพการทำงาน และเพศ พ.ศ 2522

EMPLOYED PERSONS BY WORK STATUS, INDUSTRY AND SEX: 1979

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

อุตสาหกรรมและเพศ	สภาพการทำงาน Work Status						Industry and Sex
	รวม Total	นายจ้าง Employer	ลูกจ้างรัฐบาล Gov't Employee	ลูกจ้างเอกชน Private Employee	ทำงานส่วนตัว Own Account Worker	ช่วยภรรยาของ ครอบครัว Unpaid Family Worker	
ชาย	11,389.7	202.7	803.1	2,178.9	4,955.5	3,248.9	Male
เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์.....	7,836.3	103.8	25.8	580.6	4,095.3	3,030.5	Agriculture, Forestry Hunting
การขุดแร่โลหะ และอโลหะ	31.8	0.5	0.3	26.8	3.9	0.1	Mining and Quarrying
อุตสาหกรรม หัตถกรรม	963.9	38.1	26.0	650.6	188.0	61.0	Manufacturing
การก่อสร้าง ซ่อม และ รื้อถอนทำลาย.....	353.2	18.6	1.4	295.9	28.6	8.3	Construction, Repair and Demolition
การสาธารณูปโภค และ การลาธารสุขภาพ.....	46.8	0.1	44.1	2.1	0.2	-	Electricity, Gas, Water and Sanitary Services
พาณิชย์กรรม.....	791.4	27.5	11.8	282.9	356.5	112.4	Commerce
การขนส่ง คลังสินค้าและ การคมนาคม.....	394.5	3.6	76.3	128.0	181.4	4.9	Transport, Storage and Communication
บริการ.....	970.9	10.0	616.8	211.3	101.2	31.3	Services
กิจการที่ระบุไม่แจ่มชัด หรือไม่ทราบ.....	-	-	-	-	-	-	Activities not Adequately Described

อุตสาหกรรมและ เพศ	สถานภาพการทำงาน Work Status						Industry and Sex
	รวม Total	นายจ้าง Employer	ลูกจ้างรัฐบาล Gov't Employee	ลูกจ้างเอกชน Private Employee	ทำงานส่วนตัว Own Account Worker	ช่วยธุรกิจของครอบครัว Unpaid Family Worker	
หญิง	9,839.7	41.9	329.5	1,411.5	1,711.3	6,345.3	Female
เกษตรกรรม การป่าไม้							Agriculture, Forestry
การล่าสัตว์.....	7,182.4	23.8	10.1	515.4	945.5	5,687.3	Hunting
การขุดแร่โลหะ และอโลหะ	6.8	0.1	-	2.9	3.0	0.6	Mining and Quarrying
อุตสาหกรรม หัตถกรรม	760.9	6.2	16.4	424.8	163.4	149.7	Manufacturing
การก่อสร้าง ซ่อม และ รื้อถอนทำลาย.....	56.6	0.3	-	52.2	0.3	3.4	Construction, Repair and Demolition
การสาธารณูปโภค และ							Electricity, Gas, Water
การสาธารณสุข.....	7.0	-	6.6	0.4	-	-	and Sanitary Services
พาณิชย์กรรม.....	950.2	6.0	5.8	116.0	440.3	381.6	Commerce
การขนส่ง คลังสินค้าและ							Transport, Storage and
การคมนาคม.....	30.8	-	9.8	10.8	3.8	6.0	Communication
บริการ.....	844.3	5.1	280.2	288.1	154.5	116.0	Services
กิจการที่ระบุไม่แจ้งชัด หรือไม่ทราบ.....	-	-	-	-	-	-	Activities not Adequately Described

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร (รอบที่สอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ. 2522 สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกรัฐมนตรี

Source : Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom, (Round 2), July-September 1979.

National Statistical Office, Office of the Prime Minister

ตารางที่ จ 1.3 (ต่อ) ผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม สถานภาพการทำงาน และเพศ พ.ศ. 2523-2525

EMPLOYED PERSONS BY WORK STATUS, INDUSTRY AND SEX: 1980-1982

รายงานผลการสำรวจแรงงาน ที่ราชอาณาจักร (รอบที่สอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ. 2523-2525

Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2) July-September : 1980-1982

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

อุตสาหกรรมและเพศ	สถานภาพการทำงาน Work Status						Industry and Sex
	รวม Total	นายจ้าง Employer	ลูกจ้างรัฐบาล Gov't Employee	ลูกจ้างเอกชน Private Employee	ทำงานส่วนตัว Own Account Worker	ช่วยลูกจ้างของครอบครัว Unpaid Family Worker	
2523							1980
ชาย	11,866.3	224.2	844.6	2,259.5	4,990.6	3,547.3	Male
เกษตรกรรม การป่าไม้							Agriculture, Forestry
การล่าสัตว์.....	8,048.7	110.8	23.9	542.8	4,088.8	3,291.9	Hunting
การขุดแร่โลหะ และอโลหะ	27.7	0.1	-	18.0	7.5	1.9	Mining and Quarrying
อุตสาหกรรม หัตถกรรม	1,036.0	45.6	25.7	718.3	171.4	74.6	Manufacturing
การก่อสร้าง ซ่อม และ							Construction, Repair
รื้อถอนทำลาย.....	374.2	21.1	1.7	317.7	27.9	5.7	and Demolition
การสาธารณูปโภค และ							Electricity, Gas, Water
การสาธารณสุข.....	54.2	-	51.1	3.1	-	-	and Sanitary Services
พาณิชยกรรม.....	881.3	37.7	10.5	294.6	403.8	134.2	Commerce
การขนส่ง คลังสินค้าและ							Transport, Storage and
การคมนาคม.....	425.7	6.1	77.3	140.2	195.8	5.9	Communication
บริการ.....	1,017.6	12.3	653.7	223.9	94.6	32.6	Services
กิจการที่ระบุไม่แจ่มชัด							Activities not Adequately
หรือไม่ทราบ.....	0.3	-	-	0.3	-	-	Described

ตารางที่ 1.3 (ต่อ) ผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม สถานภาพการทำงาน และเพศ พ.ศ. 2523-2525

EMPLOYED PERSONS BY WORK STATUS, INDUSTRY AND SEX: 1980-1982

รายงานผลการสำรวจแรงงาน ทั้งราชอาณาจักร (รอบที่สอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ. 2523-2525

Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2) July-September : 1980-1982

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

อุตสาหกรรมและเพศ	สภาพการทำงาน Work Status						Industry and Sex
	รวม Total	นายจ้าง Employer	ลูกจ้างรัฐบาล Gov't Employee	ลูกจ้างเอกชน Private Employee	ทำงานส่วนตัว Own Account Worker	ช่วยธุรกิจของครอบครัว Unpaid Family Worker	
2523							1980
หญิง	10,657.4	56.7	346.1	1,467.4	1,797.0	6,990.1	Female
เกษตรกรรม การป่าไม้							Agriculture, Forestry
การล่าสัตว์.....	7,893.9	30.5	7.1	513.0	1,025.9	6,317.0	Hunting
การขุดแร่โลหะ และอโลหะ	8.8	-	-	5.2	1.3	2.1	Mining and Quarrying
อุตสาหกรรม หัตถกรรม	752.7	5.6	17.2	421.5	159.2	148.9	Manufacturing
การก่อสร้าง ซ่อม และ							Construction, Repair
รื้อถอนทำลาย.....	61.6	0.0	0.1	57.9	0.1	3.2	and Demolition
การสาธารณูปโภค และ							Electricity, Gas, Water
การสาธารณสุข.....	5.5	-	5.2	0.2	-	-	and Sanitary Services
พาณิชยกรรม.....	1,034.5	7.3	5.1	147.8	467.4	406.5	Commerce
การขนส่ง คลังสินค้าและ							Transport, Storage and
การคมนาคม.....	30.2	1.3	10.0	12.0	2.4	4.1	Communication
บริการ.....	869.2	11.5	300.9	308.7	140.2	107.6	Services
กิจการที่ระบุไม่แจ้งชัด							Activities not Adequately
หรือไม่ทราบ.....	0.2	-	-	0.2	-	-	Described

ตารางที่ จ 1.3 (ต่อ) ผู้มีงานทำ จำนวนตามอุตสาหกรรม สถานภาพการทำงาน และเพศ พ.ศ 2523-2525

EMPLOYED PERSONS BY WORK STATUS, INDUSTRY AND SEX: 1980-1982

รายงานผลการสำรวจแรงงาน ที่ราชอาณาจักร (รอบที่สอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ.2523-2525

Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2) July-September : 1980-1982

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

อุตสาหกรรมและเพศ	สภาพการทำงาน Work Status						Industry and Sex
	รวม Total	นายจ้าง Employer	ลูกจ้างรัฐบาล Gov't Employee	ลูกจ้างเอกชน Private Employee	ทำงานส่วนตัว Own Account Worker	ช่วยญาติของครอบครัว Unpaid Family Worker	
2524							1981
ชาย	12,858.8	323.9	972.4	2,291.4	5,018.8	4,252.1	Male
เกษตรกรรม การป่าไม้							Agriculture, Forestry
การล่าสัตว์.....	8,980.1	178.5	24.5	700.5	4,132.5	3,943.8	Hunting
การขุดแร่โลหะ และอโลหะ	49.1	0.7	0.0	35.8	10.6	1.6	Mining and Quarrying
อุตสาหกรรม หัตถกรรม	971.4	50.7	12.6	640.2	189.7	77.8	Manufacturing
การก่อสร้าง ซ่อม และ รื้อถอนทำลาย.....	397.1	23.9	0.5	346.0	20.6	5.7	Construction, Repair and Demolition
การสาธ เวชภัณฑ์ และ							Electricity, Gas, Water
การสาธารณสุข.....	62.1	0.1	59.8	2.1	-	-	and Sanitary Services
พาณิชย์กรรม.....	931.8	45.9	14.8	296.9	398.4	175.4	Commerce
การขนส่ง คลังสินค้าและ							Transport, Storage and
การคมนาคม.....	362.6	5.8	71.3	103.0	176.6	5.6	Communication
บริการ.....	1,103.5	17.8	788.2	165.8	89.7	41.5	Services
กิจการที่ระบุไม่แจ้งชัด หรือไม่ทราบ.....	0.3	-	-	0.3	-	-	Activities not Adequately Described

ตารางที่ 1.3 (ต่อ) ผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม สถานภาพการทำงาน และเพศ พ.ศ. 2523-2525

EMPLOYED PERSONS BY WORK STATUS, INDUSTRY AND SEX: 1980-1982

รายงานผลการสำรวจแรงงาน ที่ราชอาณาจักร (รอบที่สอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ. 2523-2525

Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2) July-September : 1980-1982

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

อุตสาหกรรมและ เพศ	สภาพการทำงาน			Work Status			Industry and Sex
	รวม Total	นายจ้าง Employer	ลูกจ้างรัฐบาล Gov't Employee	ลูกจ้างเอกชน Private Employee	ทำงานส่วนตัว Own Account Worker	ช่วยธุรกิจของ ครอบครัว Unpaid Family Worker	
2524							1981
หญิง	11,507.2	74.0	417.9	1,612.2	1,753.2	7,649.6	Female
เกษตรกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์.....	8,548.1	39.6	2.2	670.3	976.4	6,859.2	Agriculture, Forestry Hunting
การขุดแร่โลหะ และอโลหะ	11.7	0.1	-	4.0	2.8	4.6	Mining and Quarrying
อุตสาหกรรม หัตถกรรม การก่อสร้าง ซ่อม และ รื้อถอนทำลาย.....	770.2	10.8	7.9	432.9	150.1	168.1	Manufacturing Construction, Repair and Demolition
การสาธารณูปโภค และ การสาธารณสุข.....	8.3	-	7.9	0.3	-	0.0	Electricity, Gas, Water and Sanitary Services
พาณิชยกรรม.....	1,114.4	9.4	8.4	159.5	461.1	475.8	Commerce
การขนส่ง คลังสินค้าและ การคมนาคม.....	30.7	0.4	11.1	10.0	2.1	6.7	Transport, Storage and Communication
บริการ.....	952.3	12.3	379.8	268.8	159.9	130.9	Services
กิจการที่ระบุไม่แจ้งชัด หรือไม่ทราบ.....	-	-	-	-	-	-	Activities not Adequately Described

ตารางที่ ๑ 1.3 (ต่อ) ผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม สถานภาพการทำงาน และเพศ พ.ศ. 2523-2525

EMPLOYED PERSONS BY WORK STATUS, INDUSTRY AND SEX: 1980-1982

รายงานผลการสำรวจแรงงาน ที่ราชอาณาจักร (รวมทั้งสอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ. 2523-2525

Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2) July-September : 1980-1982

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

อุตสาหกรรมและเพศ	สภาพการทำงาน Work Status						Industry and Sex
	รวม Total	นายจ้าง Employer	ลูกจ้างรัฐบาล Gov't Employee	ลูกจ้างเอกชน Private Employee	ทำงานส่วนตัว Own Account Worker	ช่วยธุรกิจของครอบครัว Unpaid Family Worker	
2525							1982
ชาย	13,139.9	344.5	1,100.1	2,719.1	5,011.0	3,965.1	Male
เกษตรกรรม การป่าไม้							Agriculture, Forestry
การล่าสัตว์.....	8,730.2	201.5	26.1	826.9	4,044.2	3,629.2	Hunting
การขุดแร่โลหะ และยิปซัม	44.1	1.7	0.3	33.8	5.9	2.1	Mining and Quarrying
อุตสาหกรรม หัตถกรรม	1,129.9	41.6	16.9	804.9	191.6	74.8	Manufacturing
การก่อสร้าง ซ่อม และ รื้อถอนทำลาย.....	436.2	26.1	0.7	386.6	18.2	4.3	Construction, Repair and Demolition
การสาธารณูปโภค และ การสาธารณสุข.....	66.4	0.0	63.4	2.7	0.1	-	Electricity, Gas, Water and Sanitary Services
พาณิชยกรรม.....	1,008.8	47.6	12.7	332.4	430.8	185.1	Commerce
การขนส่ง คลังสินค้าและ การคมนาคม.....	461.4	5.9	90.5	120.2	219.5	25.1	Transport, Storage and Communication
บริการ.....	1,262.5	19.7	889.1	209.0	100.3	44.1	Services
กิจการที่ระบุไม่แน่ชัด หรือไม่ทราบ.....	0.1	-	-	0.1	-	-	Activities not Adequately Described

ตารางที่ จ 1.3 (ต่อ) ผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม สถานภาพการทำงาน และเพศ พ.ศ 2523-2525

EMPLOYED PERSONS BY WORK STATUS, INDUSTRY AND SEX: 1980-1982

รายงานผลการสำรวจแรงงาน ที่ราชอาณาจักร (รวมทั้งสอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ.2523-2525

Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2) July-September : 1980-1982

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

อุตสาหกรรมและเพศ	สภาพการทำงาน			Work Status			Industry and Sex
	รวม Total	นายจ้าง Employer	ลูกจ้างรัฐบาล Gov't Employee	ลูกจ้างเอกชน Private Employee	ทำงานส่วนตัว Own Account Worker	ช่วยธุรกิจของครอบครัว Unpaid Family Worker	
2525							1982
หญิง	11,691.4	88.3	498.1	1,891.9	2,039.7	7,173.0	Female
เกษตรกรรม การป่าไม้							Agriculture, Forestry
การล่าสัตว์.....	8,254.7	52.3	14.9	774.6	1,057.3	6,355.4	Hunting
การขุดแร่โลหะ และอโลหะ	20.5	0.0	0.0	4.4	12.5	3.6	Mining and Quarrying
อุตสาหกรรม ผลิตกรรม	876.8	6.4	11.6	498.2	193.3	167.1	Manufacturing
การก่อสร้าง ซ่อม และ รื้อถอนหลาย.....	84.1	0.2	0.0	78.6	0.4	4.8	Construction, Repair and Demolition
การสาธารณูปโภค และ							Electricity, Gas, Water
การสาธารณสุข.....	10.0	-	9.5	0.5	-	-	and Sanitary Services
พาณิชยกรรม.....	1,289.3	13.5	11.1	173.5	590.5	500.5	Commerce
การขนส่ง คลังสินค้าและ							Transport, Storage and
การคมนาคม.....	39.5	1.2	15.9	14.0	2.9	5.3	Communication
บริการ.....	1,115.7	14.6	434.9	347.5	182.6	135.9	Services
กิจการที่ระบุไม่แจ้งชื่อ หรือไม่ทราบ.....	0.3	-	-	0.3	-	-	Activities not Adequately Described

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี

Source : National Statistical Office, Office of the Prime Minister

ตารางที่ จ 2.1 ร้อยละของผู้ทำงานจำแนกตามสถานภาพการทำงาน ระดับการศึกษา และเขต เปรียบเทียบปี 2520 และ 2525

การศึกษา, เพศ และ เขต	สถานภาพการทำงาน					จำนวน
	ลูกจ้าง เอกชน	ลูกจ้าง รัฐบาล	นายจ้าง	ทำงาน ส่วนตัว	ช่วยธุรกิจ ในครัวเรือน	
ปี พ.ศ. 2520						
มัธยมปลายสายสามัญ	37.3	25.4	2.4	14.4	20.5	89,214
ในเขต	42.2	24.7	2.7	13.4	16.9	65,167
นอกเขต	24.0	27.3	1.4	17.0	30.0	24,047
มัธยมปลายสายอาชีวะ	41.1	43.2	1.0	6.0	8.7	193,000
ในเขต	47.6	35.3	1.4	6.5	9.2	136,035
นอกเขต	25.5	62.0	-	4.8	7.7	56,966
ฝึกหัดครู	12.7	81.4	0.2	1.6	4.2	239,611
ในเขต	22.0	73.3	0.4	1.4	2.8	75,577
นอกเขต	8.4	85.1	0.1	1.6	4.8	164,055
อุดมศึกษา	38.5	51.8	1.1	4.1	4.5	100,586
ในเขต	38.0	50.9	1.3	4.8	4.6	85,415
นอกเขต	38.7	56.9	-	-	4.4	15,171
อาชีวะชั้นสูง	32.0	54.2	1.6	7.5	4.7	41,177
ในเขต	31.3	56.8	2.0	4.4	5.4	32,272
นอกเขต	34.5	44.7	-	48.5	2.3	8,906

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ จ 2.2 บุคคลในกำลังแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษาและเพศ พ.ศ. 2518-2522

PERSONS IN LABOR FORCE, BY LEVER OF EDUCATIONAL ATTAINMENT AND SEX : 1975-1979

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

ชั้นการศึกษาและเพศ	2518(1975)		2519(1976)		2520(1977)		2521(1978)		2522(1979)		Level of Education, Sex
	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	
รวมทั้งสองเพศ	18,181.6	73.6	18,410.9	154.7	20,308.0	168.5	21,738.1	156.7	21,229.7	189.9	Total
ไม่มีการศึกษา.....	2,003.2	0.5	1,976.6	3.3	2,201.7	7.0	2,114.7	3.9	2,099.1	5.7	None
ประถมศึกษาและอนุบาล	14,997.9	23.3	15,301.6	94.6	16,645.5	85.5	17,968.3	68.4	17,357.7	89.4	Elementary and Kindergarten
มัธยมศึกษา เตรียมอุดม- ศึกษา สายวิชาการ...	680.5	22.3	637.6	29.4	803.2	37.4	925.1	41.1	925.3	44.5	Lower Secondary, Upper Secondary
อาชีวศึกษาตอนต้น ปลายและชั้นสูง.....	118.3	10.6	125.9	8.8	218.9	15.0	225.9	16.6	268.0	23.4	Vocational
มหาวิทยาลัย.....	100.6	3.1	107.7	4.4	156.6	8.6	180.0	9.4	230.3	9.4	University
ฝึกหัดครู.....	205.7	13.5	184.7	12.6	239.8	13.1	281.0	16.1	313.4	15.7	Teacher Training
อาชีวศึกษาระยะสั้น..	5.1	0.1	1.2	-	5.0	0.2	5.6	-	3.5	-	Short Course Vocational
อื่น ๆ.....	14.1	0.2	9.4	-	4.4	-	8.6	-	1.2	-	Other
ไม่ทราบ.....	76.3	-	66.4	1.5	32.6	-	28.6	0.1	30.2	0.3	Unknown

ตารางที่ 2.1 ร้อยละของผู้ทำงานจำแนกตามสถานภาพการทำงาน ระดับการศึกษา และเขต เปรียบเทียบปี 2520 และ 2525 (ต่อ)

การศึกษา, เพศ และ เขต	สถานภาพการทำงาน					จำนวน
	ลูกจ้างเอกชน	ลูกจ้างรัฐบาล	นายจ้าง	ทำงานส่วนตัว	ช่วยธุรกิจ ในครัวเรือน	
ปี พ.ศ. 2525						
มัธยมปลายสายสามัญ	29.3	19.6	2.8	9.1	39.3	244,748
ในเขต	43.7	26.6	5.4	9.8	14.5	107,752
นอกเขต	18.0	14.0	0.7	8.5	58.9	136,997
มัธยมปลายสายอาชีวะ	32.2	39.6	2.7	6.1	19.4	360,48.
ในเขต	44.3	37.0	3.3	4.6	10.8	206,492
นอกเขต	16.1	43.1	1.8	8.1	30.8	153,988
ฝึกหัดครู	8.3	78.7	0.7	3.7	8.6	548,582
ในเขต	17.2	74.1	0.8	3.8	4.1	123,517
นอกเขต	5.8	80.0	0.7	3.7	9.9	425,070
อุดมศึกษา	35.7	52.6	2.2	3.1	6.3	195,246
ในเขต	38.6	51.3	2.9	2.6	4.6	149,966
นอกเขต	26.4	57.2	0.1	4.6	11.7	45,280
อาชีวะชั้นสูง	30.3	57.2	2.3	2.8	7.4	117,434
ในเขต	34.0	54.7	3.4	3.2	4.7	75,685
นอกเขต	23.5	61.6	0.4	2.2	12.3	41,750

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานกวีรัฐมนตรี

ตารางที่ จ 2.2(ต่อ) บุคคลกำลังแรงงาน จำนวนตามระดับการศึกษาและเพศ พ.ศ. 2518-2522

PERSONS IN LABOR FORCE, BY LEVER OF EDUCATIONAL ATTAINMENT AND SEX : 1975-1979

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

ชั้นการศึกษาและเพศ	2518(1975)		2519(1976)		2520(1977)		2521(1978)		2522(1979)		Level of Education, Sex
	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	
หญิง	8,317.7	22.2	8,307.6	67.6	9,309.2	59.0	10,227.5	52.0	9,839.9	68.1	Female
ไม่มีการศึกษา.....	1,172.3	0.1	1,135.5	3.0	1,277.2	2.1	1,297.8	2.0	1,262.7	3.8	None
ประถมศึกษาและอนุบาล	6,773.4	5.4	6,826.9	44.5	7,567.3	29.4	8,395.3	16.2	8,003.7	30.4	Elementary and Kindergarten
มัธยมศึกษา เตรียมอุดม- ศึกษา สายวิชาการ...	174.1	2.2	158.2	6.4	209.6	10.8	228.7	11.7	229.3	9.2	Lower Secondary, Upper Secondary
อาชีวศึกษาตอนต้น ปลายและขั้นสูง.....	42.6	6.5	45.9	4.5	73.7	5.9	99.2	7.6	112.8	10.2	Vocational
มหาวิทยาลัย.....	32.2	1.1	35.4	1.9	55.3	3.3	63.2	3.4	79.8	4.3	University
ฝึกหัดครู.....	92.8	6.9	88.7	7.2	109.8	6.4	124.9	10.0	137.9	9.3	Teacher Training
อาชีวศึกษาระยะสั้น..	3.3	-	0.4	-	4.5	0.2	5.1	-	3.2	-	Short Course Vocational
อื่น ๆ.....	1.7	-	2.0	-	0.4	-	0.8	-	0.4	-	Other
ไม่ทราบ.....	25.4	-	14.6	-	11.2	-	12.5	-	9.7	0.1	Unknown

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : รายงานผลการสำรวจแรงงาน ทั้งราชอาณาจักร (รอบที่สอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ.2518-2522

สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

Source : Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2), July-September, 1975-1979

National Statistical Office, Office of the Prime Minister.

ตารางที่ ๑ 2.2 (ต่อ) บุคคลในกำลังแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษาและเพศ พ.ศ. 2518-2522

PERSONS IN LABOR FORCE, BY LEVER OF EDUCATIONAL ATTAINMENT AND SEX : 1975-1979

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

ชั้นการศึกษาและเพศ	2518(1975)		2519(1976)		2520(1977)		2521(1978)		2522(1979)		Level of Education, Sex
	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	
ชาย	9,863.9	51.4	10,103.4	87.1	10,998.8	109.5	11,510.6	104.7	11,389.8	121.8	Male
ไม่มีการศึกษา.....	831.0	0.4	841.1	0.3	924.5	4.9	816.9	1.9	836.4	1.9	None
ประถมศึกษาและอนุบาล	8,204.5	17.9	8,474.4	50.1	9,078.2	56.1	9,573.0	52.2	9,354.0	59.0	Elementary and Kindergarten
มัธยมศึกษา เตรียมอุดม- ศึกษา สายวิชาการ...	506.4	20.1	479.4	23.0	593.6	26.6	696.4	29.4	696.0	35.3	Lower Secondary, Upper Secondary
อาชีวศึกษาตอนต้น											
ปลายและอื่นสูง.....	75.5	4.1	80.0	4.3	145.2	9.1	126.7	8.0	155.2	13.2	Vocational
มหาวิทยาลัย.....	68.4	2.0	72.3	2.5	101.3	5.3	116.8	6.0	150.5	5.1	University
ฝึกหัดครู.....	112.9	6.6	96.0	5.4	130.0	6.7	156.1	6.1	175.5	6.4	Teacher Training
อาชีวศึกษาระยะสั้น..	1.8	0.1	0.8	-	0.5	-	0.5	-	0.3	-	Short Course Vocational
อื่น ๆ.....	12.3	0.2	7.3	-	4.0	-	7.8	-	0.8	-	Other
ไม่ทราบ.....	50.9		51.8	1.5	21.4	-	16.1	0.1	20.5	0.2	Unknown

ตารางที่ ๓ 2.2 (ต่อ) บุคคลในกำลังแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษาและเพศ พ.ศ. 2521-2525

PERSONS IN LABOR FORCE, BY LEVER OF EDUCATIONAL ATTAINMENT AND SEX : 1978-1982

รายงานผลการสำรวจแรงงาน ที่ราชอาณาจักร (รวมทั้งลง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ. 2521-2525

Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2) July-September : 1978-1982

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

ชั้นการศึกษาและเพศ	2521 (1978)		2522 (1979)		2523 (1980)		2524 (1981)		2525 (1982)		Level of Education, Sex
	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	
ชาย	11,510.5	104.7	11,389.7	121.9	11,866.3	121.6	12,858.8	127.8	13,139.9	360.1	Male
ไม่มีการศึกษา.....	816.8	1.9	836.4	1.9	796.1	2.0	720.7	1.1	727.8	14.7	None
ประถมศึกษาและอนุบาล	9,572.7	52.2	9,353.9	59.0	9,797.0	67.5	10,623.5	70.8	10,719.8	254.3	Elementary and Kindergarten
มัธยมศึกษา เตรียมอุดม-											Lower Secondary,
ศึกษา สายวิชาการ...	696.2	29.4	696.0	35.3	742.0	28.5	835.1	28.2	913.8	43.2	Upper Secondary
อาชีวศึกษาตอนต้น											
ปลายและอื่นสูง.....	126.6	8.0	155.0	13.2	165.9	11.5	196.2	14.0	229.1	30.4	Vocational
มหาวิทยาลัย.....	116.5	6.0	150.3	5.1	156.3	6.2	183.2	9.2	211.7	10.6	University
ฝึกหัดครู.....	156.1	6.1	175.4	6.4	185.2	5.0	227.5	3.7	280.7	5.6	Teacher Training
อาชีวศึกษาระยะสั้น..	0.5	-	0.3	-	0.2	-	2.7	-	3.9	-	Short Course Vocational
อื่น ๆ.....	7.8	-	0.8	-	6.2	-	50.4	-	41.0	0.6	Other
ไม่ทราบ.....	16.1	0.1	20.4	0.2	16.4	0.2	18.2	-	10.3	-	Unknown

ตารางที่ ๓ 2.2(ต่อ) -บุคคลในกำลังแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษาและเพศ พ.ศ. 2521-2525

PERSONS IN LABOR FORCE, BY LEVER OF EDUCATIONAL ATTAINMENT AND SEX : 1978-1982

รายงานผลการสำรวจแรงงาน ที่ราชอาณาจักร (รอบที่สอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ.2521-2525

Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2) July-September : 1978-1982

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

ชั้นการศึกษาและเพศ	2521(1978)		2522(1979)		2523(1980)		2524(1981)		2525(1982)		Level of Education, Sex
	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	
รวมทั้งสองเพศ	21,738.1	156.8	21,229.6	190.2	22,523.9	204.2	24,366.1	213.3	24,831.4	917.5	Total
ไม่มีการศึกษา.....	2,114.7	3.9	2,099.0	5.7	2,015.0	5.7	1,925.5	4.2	1,899.8	63.0	None
ประถมศึกษาและอนุบาล	17,967.9	68.4	17,357.6	89.4	18,570.1	106.7	20,143.1	107.2	20,344.2	676.3	Elementary and Kindergarten
มัธยมศึกษา เตรียมอุดม- ศึกษา สาขาวิชาอาชีวศึกษา	925.0	41.1	925.4	44.5	1,023.9	40.9	1,149.6	41.9	1,271.1	83.4	Lower Secondary, Upper Secondary
อาชีวศึกษาตอนต้น											
ปวช.และปวต.	225.9	15.6	267.9	23.4	286.8	23.8	342.2	28.4	395.5	53.8	Vocational
มหาวิทยาลัย.....	179.6	9.4	230.0	9.4	245.6	11.2	296.6	21.0	332.9	24.5	University
ฝึกหัดครู.....	281.0	16.1	313.3	15.7	346.1	12.4	410.1	8.8	508.7	14.7	Teacher Training
อาชีวศึกษาาระยะสั้น..	5.6	-	3.6	-	4.1	-	14.6	0.2	15.0	0.4	Short Course Vocational
อื่น ๆ.....	8.7	-	1.3	-	7.0	-	56.8	-	47.3	0.6	Other
ไม่ทราบ.....	28.8	0.1	30.0	0.3	24.0	1.5	26.4	-	14.8	0.3	Unknown

ตารางที่ จ. 3.1

การดำเนินงานด้านอื่น จำแนกตามลักษณะของปัญหา ปี 2520-25

หน่วย : พันคน

ปี	รวม	ด้านรายได้	ด้านชีวโมง	ด้านการใช้
2520	7,193,800 (100.0)	6,489,700 (90.2)	694,600 (9.7)	9,500 (0.1)
2521	6,941,600 (100.0)	6,324,000 (91.1)	606,600 (8.7)	11,500 (0.2)
2522	6,127,800 (100.0)	5,657,200 (92.3)	455,800 (7.4)	14,800 (0.3)
2523	4,285,200 (100.0)	3,806,600 (88.8)	449,500 (10.5)	29,100 (0.7)
2524	4,584,500 (100.0)	4,151,500 (90.5)	397,700 (8.7)	35,200 (0.8)
2525	10,779,900 (100.0)	10,047,900 (93.2)	677,400 (6.3)	54,600 (0.5)

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน รอบ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ ได้หักผู้ทำงานช่วยธุรกิจของครอบครัว 1-20 ชั่วโมง ต้อลืบค่าที่
และต้องการทำงานเพิ่ม ออกจากผู้ทำงานไม่เต็มที่ด้านชีวโมง

ตารางที่ ง 2.2 (ต่อ) บุคคลในกำลังแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษาและเพศ พ.ศ. 2521-2525

PERSONS IN LABOR FORCE, BY LEVER OF EDUCATIONAL ATTAINMENT AND SEX : 1978-1982

รายงานผลการสำรวจแรงงาน ที่รวมอาณาจักร (รอบที่สอง) กรกฎาคม-กันยายน พ.ศ.2521-2525

Report of the Labor Force Survey, Whole Kingdom (Round 2) July-September : 1978-1982

(หน่วยเป็นพัน In Thousand)

ชั้นการศึกษาและเพศ	2521(1978)		2522(1979)		2523(1980)		2524(1981)		2525(1982)		Level of Education, Sex
	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	ผู้มีงานทำ Employed Persons	ผู้ไม่มี งานทำ Unem- ployed Persons	
หญิง	10,227.5	52.0	9,839.7	68.2	10,657.4	82.5	11,507.2	85.5	11,691.4	557.4	Female
ไม่มีการศึกษา.....	1,297.7	2.0	1,362.6	3.8	1,218.9	3.7	1,204.7	3.0	1,171.9	48.2	None
ประถมศึกษาและอนุบาล	8,394.9	16.2	8,003.5	30.4	8,772.8	39.2	9,519.2	36.4	9,624.0	421.9	Elementary and Kindergarten
มัธยมศึกษา เทรียนอุดม-											Lower Secondary,
ศึกษา สาขาวิชาการ...	228.5	11.7	229.2	9.2	281.7	12.4	314.2	13.7	357.0	40.0	Upper Secondary
อาชีวศึกษาตอนต้น											
ปลายและขั้นสูง.....	99.1	7.6	112.7	10.2	120.8	12.3	145.8	14.4	166.4	23.4	Vocational
มหาวิทยาลัย.....	62.9	3.4	79.7	4.3	89.2	5.0	113.1	11.8	120.9	13.8	University
ฝึกหัดครู.....	124.8	10.0	137.8	9.3	160.9	7.4	182.4	5.1	228.0	9.0	Teacher Training
อาชีวศึกษาระยะสั้น..	5.0	-	3.2	-	3.9	-	11.9	0.2	11.1	0.4	Short Course Vocational
อื่น ๆ.....	0.8	-	0.4	-	0.8	-	6.3	-	6.3	-	Other
ไม่ทราบ.....	12.5	-	9.6	0.1	7.4	1.3	8.2	-	4.4	0.2	Unknown

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี

Source : National Statistical Office, Office of the Prime Minister.

การทํางานคําระดับทํานองทํางาน, คํารายไดและภาวะไร้ความสามารถไม้เหมาะสม ที่วราชอาณาจักฯ ปี 2520-2525

หน่วย : คน

ปี	รวมทั่วประเทศ			ด้านชีวโงงทํางาน			คํารายได			คํารายไดและความสามารถ		
	รวม	ในเขต	นอกเขต	รวม	ในเขต	นอกเขต	รวม	ในเขต	นอกเขต	รวม	ในเขต	นอกเขต
2520	7,193,800	433,700	6,760,100	694,600	37,900	656,700	6,489,700	388,200	6,101,500	9,500	7,600	1,900
	(100.0)	(6.0)	(94.0)	(100.0)	(5.5)	(94.5)	(100.0)	(6.0)	(94.0)	(100.0)	(80.0)	(20.0)
2521	6,941,600	578,200	6,363,400	606,100	51,000	555,100	6,324,000	518,000	5,806,000	11,500	9,200	2,300
	(100.0)	(8.3)	(91.7)	(100.0)	(8.4)	(91.6)	(100.0)	(8.2)	(91.8)	(100.0)	(80.0)	(20.0)
2522	6,127,800	494,600	5,633,200	455,800	52,600	403,200	5,657,200	431,600	5,225,600	14,800	10,400	4,400
	(100.0)	(8.1)	(91.9)	(100.0)	(11.5)	(88.5)	(100.0)	(7.6)	(92.4)	(100.0)	(70.3)	(29.7)
2523	4,285,200	516,300	3,768,900	449,500	60,200	389,300	3,806,600	435,800	3,370,800	29,100	20,300	8,800
	(100.0)	(12.1)	(87.9)	(100.0)	(13.4)	(86.6)	(100.0)	(11.5)	(88.5)	(100.0)	(69.8)	(30.2)
2524	4,584,500	991,400	3,593,100	397,700	47,900	349,700	4,151,500	920,200	3,231,300	35,200	23,100	12,100
	(100.0)	(21.6)	(78.4)	(100.0)	(12.1)	(87.9)	(100.0)	(22.2)	(77.8)	(100.0)	(65.6)	(34.4)
2525	10,779,900	2,067,400	8,712,400	677,400	77,600	599,800	10,047,900	1,953,500	8,094,300	54,600	36,300	18,300
	(100.0)	(19.2)	(80.8)	(100.0)	(11.5)	(88.5)	(100.0)	(19.4)	(80.6)	(100.0)	(66.5)	(33.5)

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน รอนที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ได้หักผู้ทํางานช่วยธุรกิจครอบครัว 1-20 ชัวโงงคําสักตําหนัและคํารายไดทํางานเพิ่มออกจากผู้ทํางานไม้เต็มทีด้านชีวโงงการทํางาน

ตารางที่ จ. 3.3

การทำงานต่ำกว่าระดับ ด้านชั่วโมงการทำงาน, ด้านรายได้และการใช้ความสามารถไม่เหมาะสมจำแนกตามเพศ ปี 2520-2525

หน่วย : คน

ปี	ด้านชั่วโมงการทำงาน			ด้านรายได้			ด้านการใช้ความรู้ความสามารถ		
	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง
2520	694,600 (100.0)	403,600 (48.1)	290,900 (41.9)	6,489,700 (100.0)	3,313,700 (51.1)	3,175,800 (48.9)	9,500 (100.0)	7,600 (80.0)	1,900 (20.0)
2521	606,200 (100.0)	314,500 (51.9)	291,600 (48.1)	6,324,000 (100.0)	3,148,700 (49.8)	3,175,300 (50.2)	11,700 (100.0)	9,000 (76.9)	2,700 (23.1)
2522	455,800 (100.0)	246,100 (55.0)	209,600 (45.0)	5,657,200 (100.0)	2,856,600 (50.5)	2,800,600 (49.5)	14,800 (100.0)	10,700 (72.3)	4,100 (27.7)
2523	449,500 (100.0)	219,000 (48.7)	230,500 (51.3)	3,806,600 (100.0)	1,831,900 (48.1)	1,974,600 (51.9)	29,200 (100.0)	18,300 (62.7)	10,900 (37.3)
2524	397,700 (100.0)	218,600 (55.0)	179,000 (45.0)	4,151,500 (100.0)	2,063,900 (49.7)	2,087,600 (50.3)	35,200 (100.0)	26,000 (73.9)	9,200 (26.1)
2525	677,400 (100.0)	339,000 (50.0)	338,400 (50.0)	10,047,900 (100.0)	4,893,900 (48.7)	5,153,900 (51.3)	54,600 (100.0)	44,300 (81.1)	10,300 (8.9)

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน รอบที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ได้หักผู้ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัว 1-20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์
และต้องการทำงานเพิ่มออกจากผู้ทำงานไม่เต็มที่ด้านชั่วโมงการทำงาน

ตารางที่ ถ. 3.4

การทำงานต่ำระดับ จำแนกตามหมวดอายุ ที่ราชอาภาจักร ปี 2520-2525

หน่วย : คน

ปี/อายุ	รวม	11-14 ปี	15-19 ปี	20-24 ปี	25-29 ปี	30-34 ปี	35-39 ปี	40-49 ปี	50-59 ปี	60 ปีขึ้นไป
2520	7,193,800 (100.0)	634,600 (8.8)	1,432,700 (19.9)	1,034,700 (14.4)	795,200 (11.1)	682,600 (9.5)	642,500 (8.9)	1,045,000 (14.6)	614,300 (8.5)	311,100 (4.3)
2521	6,941,600 (100.0)	590,100 (8.5)	1,396,200 (20.1)	1,051,200 (15.1)	780,800 (11.3)	650,400 (9.4)	626,000 (9.0)	925,300 (13.3)	607,200 (8.8)	312,100 (4.5)
2522	6,127,800 (100.0)	449,800 (7.3)	1,210,000 (19.8)	863,200 (14.1)	693,500 (11.3)	596,600 (9.7)	572,000 (9.3)	900,900 (14.7)	561,000 (9.2)	277,700 (4.5)
2523	4,285,200 (100.0)	317,600 (7.4)	884,300 (20.6)	621,600 (14.5)	447,500 (10.4)	403,100 (9.4)	365,200 (8.5)	364,500 (14.8)	398,900 (9.3)	209,000 (4.9)
2524	4,584,500 (100.0)	276,600 (6.0)	907,500 (19.8)	824,400 (18.0)	613,400 (13.4)	450,700 (9.8)	356,500 (7.8)	560,300 (12.2)	400,100 (8.7)	192,000 (4.2)
2525	10,779,900 (100.0)	636,500 (5.9)	1,858,400 (17.2)	1,661,500 (15.4)	1,352,100 (12.5)	1,169,100 (10.9)	976,100 (9.1)	1,562,600 (14.5)	1,044,400 (9.7)	517,600 (4.8)

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน รอบที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ
 หมายเหตุ : ใต้หักผู้ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัว 1-20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์และต้องการทำงานเพิ่ม ออกจากผู้ทำงานไม่เต็มที่ด้านชั่วโมงการทำงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ จ. 3.5

การงานตำรวจระดับตำรวจชั้นปฏิบัติการงาน จำแนกตามหมวดอายุ ปี 2520-2525

ปี/อายุ	รวม	11-14 ปี	15-19 ปี	20-24 ปี	25-29 ปี	30-34 ปี	35-39 ปี	40-49 ปี	50-59 ปี	60 ปีขึ้นไป
2520	694,600 (100.0)	15,800 (2.3)	84,700 (12.2)	79,000 (11.4)	76,500 (11.0)	96,700 (13.9)	84,700 (12.2)	127,100 (18.3)	84,700 (12.2)	46,400 (6.7)
2521	606,100 (100.0)	20,100 (3.3)	74,700 (12.3)	81,400 (13.4)	78,900 (13.0)	88,700 (14.6)	68,000 (11.2)	90,900 (15.0)	63,100 (10.4)	40,100 (6.6)
2522	455,800 (100.0)	14,700 (3.2)	56,300 (12.4)	48,000 (10.5)	60,800 (13.3)	72,800 (16.0)	64,100 (14.1)	83,900 (18.4)	36,800 (8.1)	18,200 (4.0)
2523	449,400 (100.0)	15,200 (3.4)	60,900 (13.5)	58,200 (13.0)	43,200 (9.6)	61,900 (13.8)	62,000 (13.8)	68,700 (15.3)	51,300 (11.4)	27,000 (6.0)
2524	397,700 (100.0)	6,600 (1.7)	46,000 (11.6)	55,700 (14.0)	61,600 (15.5)	58,500 (14.7)	38,500 (9.7)	69,000 (17.4)	41,800 (10.5)	19,400 (4.9)
2525	677,400 (100.0)	31,000 (4.6)	92,300 (13.6)	94,000 (13.9)	80,800 (12.0)	82,900 (12.2)	75,900 (11.2)	104,300 (15.4)	83,800 (12.4)	32,100 (4.7)

ตารางที่ จ. 3.6

การดำเนินงานต่ำระดับ ด้านรายได้ จำแนกตามหมวดอายุ

ปี	รวม	11-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-49	50-59	60 *
2520	6,489,700 (100.0)	618,800 (9.5)	1,348,000 (20.8)	953,600 (14.7)	714,600 (11.0)	585,000 (9.0)	556,600 (8.6)	917,700 (14.1)	529,400 (8.2)	264,600 (4.1)
2521	6,324,000 (100.0)	570,000 (9.0)	1,321,100 (20.9)	967,000 (15.3)	697,200 (11.0)	559,800 (8.8)	557,800 (8.8)	832,900 (13.2)	544,100 (8.6)	272,000 (4.3)
2522	5,657,200 (100.0)	435,100 (7.7)	1,153,700 (20.4)	811,700 (14.3)	626,200 (11.1)	521,000 (9.2)	507,400 (9.0)	816,500 (14.4)	524,100 (9.3)	259,500 (4.6)
2523	3,806,600 (100.0)	302,400 (8.0)	823,400 (21.6)	556,600 (14.6)	390,600 (10.3)	336,000 (8.8)	301,300 (8.0)	565,300 (14.8)	347,500 (9.1)	482,000 (4.8)
2524	4,151,500 (100.0)	270,000 (6.5)	860,800 (20.7)	758,400 (18.3)	537,900 (13.0)	387,200 (9.3)	315,100 (7.6)	490,100 (11.8)	357,800 (8.6)	172,600 (4.2)
2525	10,047,900 (100.0)	605,500 (6.0)	1,766,100 (17.6)	1,560,300 (15.5)	1,244,700 (12.4)	1,076,200 (10.7)	896,200 (9.0)	1,454,400 (14.5)	958,700 (9.5)	485,500 (4.8)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ฉ. 3.7

การหางานต่ำระดับ จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2520-2525

หน่วย : คน

ปี/ระดับ การศึกษา	รวม	ไม่มี การศึกษา	อนุบาลและ ประถมศึกษา				มหาวิทยาลัย		ฝึกหัดครู	อื่น ๆ
			มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อาชีวศึกษา	วิชาการ	วิชาชีพชั้นสูง			
2520	7,193,800 (100.0)	882,000 (12.3)	6,188,400 (86.0)	89,900 (1.3)	4,000 (0.0)	5,400 (0.0)	1,300 (0.0)	7,000 (0.0)	6,600 (0.0)	5,100 (0.0)
2521	6,941,600 (100.0)	780,100 (11.2)	6,015,100 (86.7)	99,100 (1.4)	7,900 (0.1)	7,800 (0.1)	3,500 (0.0)	7,000 (0.2)	10,700 (0.2)	6,500 (0.0)
2522	6,127,800 (100.0)	734,000 (12.0)	5,269,400 (86.0)	73,900 (1.2)	10,300 (0.2)	9,400 (0.2)	2,700 (0.1)	8,000 (0.1)	7,100 (0.1)	8,200 (0.1)
2523	4,285,200 (100.0)	496,500 (11.6)	3,654,500 (85.3)	66,900 (1.6)	9,600 (0.2)	10,700 (0.3)	11,000 (0.3)	14,100 (0.3)	12,200 (0.3)	5,600 (0.1)
2524	4,584,500 (100.0)	424,100 (9.3)	3,842,100 (83.8)	173,300 (3.8)	36,000 (0.8)	37,400 (0.8)	13,300 (0.4)	19,800 (0.3)	14,200 (0.3)	20,700 (0.5)
2525	10,779,900 (100.0)	942,000 (8.7)	9,029,600 (83.8)	414,100 (3.8)	112,500 (1.0)	111,300 (1.0)	53,900 (0.3)	36,100 (0.3)	35,100 (0.3)	42,600 (0.4)

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน รอบที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

หมายเหตุ : ได้หักผู้ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัว 1-20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และต้องการหางานเพิ่มออกจากผู้ทำงานไม่เต็มเวลาที่ดำเนินการหางาน

ตารางที่ จ.3.8

การหางานค้าระดับต้นทั่วไป การหางานจำแนกตามระดับการศึกษาปี 2520-2525

ปี	รวม	ไม่มี การศึกษา	อนุปริญญา ประถมศึกษา	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อาชีวศึกษา	วิชาการ	วิชาชีพชั้นสูง	ฝึกหัดครู	ไม่ทราบ
2520	694,600 (100.0)	113,200 (16.3)	560,100 (80.6)	11,300 (1.6)	900 (0.1)	1,300 (0.2)	400 (0.1)	200 (0.0)	4,900 (0.7)	1,100 (0.2)
2521	606,100 (100.0)	86,600 (14.3)	493,600 (81.4)	14,900 (2.5)	1,700 (0.3)	1,400 (0.2)	600 (6.1)	200 (0.0)	5,400 (0.8)	-
2522	455,900 (100.0)	48,100 (10.6)	383,600 (84.1)	18,000 (4.0)	600 (0.1)	3,000 (0.7)	100 (0.0)	-	700 (0.1)	100 (0.0)
2523	449,600 (100.0)	62,200 (13.8)	364,600 (81.1)	11,000 (2.4)	800 (0.2)	600 (0.1)	400 (0.1)	200 (0.0)	6,900 (1.5)	1,500 (0.3)
2524	397,600 (100.0)	47,000 (11.8)	317,200 (79.8)	17,500 (4.4)	2,600 (0.6)	5,000 (1.3)	500 (0.1)	200 (0.0)	3,800 (1.0)	3,500 (0.9)
2525	677,500 (100.0)	59,000 (8.7)	589,300 (87.0)	18,800 (2.8)	2,400 (0.4)	3,900 (0.6)	400 (0.1)	200 (0.0)	2,100 (0.3)	700 (0.1)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ฉ. 3.9

การทำงานที่ระดับด้านรายได้ พิจารณาตามระดับการศึกษา ปี 2520-2525

ปี	รวม	ไม่มี การศึกษา	อนุบาลและ ประถมศึกษา	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อาชีวศึกษา	วิชาการ	วิชาชีพชั้นสูง	ฝึกหัดครู	ไม่ทราบ
2520	6,489,700 (100.0)	768,800 (11.8)	5,628,300 (86.7)	78,600 (1.2)	3,100 (0.0)	3,100 (0.0)	-	600 (0.0)	800 (0.0)	4,000 (0.1)
2521	6,324,000 (100.0)	693,500 (11.0)	5,521,500 (87.3)	84,200 (1.3)	6,200 (0.1)	5,200 (0.1)	200 (0.0)	200 (0.0)	4,600 (0.1)	6,500 (0.1)
2522	5,657,200 (100.0)	685,900 (12.1)	4,885,800 (86.4)	55,900 (1.0)	9,700 (0.2)	4,800 (0.1)	300 (0.0)	-	4,100 (0.1)	8,100 (0.1)
2523	3,806,600 (100.0)	434,300 (11.4)	3,289,900 (86.4)	55,900 (1.5)	8,800 (0.2)	7,900 (0.2)	500 (0.0)	500 (0.0)	2,600 (0.1)	4,100 (0.1)
2524	4,151,500 (100.0)	377,100 (9.1)	3,524,900 (85.0)	155,800 (3.7)	33,400 (0.8)	28,600 (0.7)	700 (0.0)	2,500 (0.1)	9,000 (0.2)	17,200 (0.4)
2525	10,047,900 (100.0)	883,000 (8.8)	8,440,300 (84.0)	395,300 (3.9)	110,100 (1.1)	102,400 (1.0)	26,600 (0.3)	15,800 (0.2)	31,100 (0.3)	41,900 (0.4)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ จ. 3.10

การทำงานต่ำกว่าระดับ จำแนกตามสาขาอุตสาหกรรม ปี 2520-2525

หน่วย : คน

สาขา อุตสาหกรรม/ ปี	รวม	เกษตรกรรม	การขุดแร่	หัตถกรรม	การก่อสร้าง	การสาธารณสุข/ปิโตรเคมี	พาณิชย์กรรม	การขนส่ง	การบริการ	อื่น ๆ
2520	7,193,800 (100.0)	6,452,400 (89.7)	5,700 (0.1)	294,400 (4.1)	18,000 (0.2)	300 (0.0)	176,200 (2.5)	16,400 (0.2)	233,500 (3.2)	-
2521	6,491,600 (100.0)	6,046,300 (87.1)	6,200 (0.1)	405,400 (5.8)	26,800 (0.4)	2,500 (0.0)	174,000 (2.5)	21,900 (0.3)	259,400 (3.7)	-
2522	6,127,800 (100.0)	5,362,400 (87.5)	1,600 (0.0)	316,500 (5.2)	23,300 (0.4)	800 (0.0)	154,700 (2.5)	26,600 (0.4)	239,000 (3.9)	-
2523	4,285,200 (100.0)	3,509,500 (81.9)	2,100 (0.1)	270,900 (6.3)	24,100 (0.6)	500 (0.0)	227,400 (5.3)	20,100 (0.5)	228,100 (5.3)	-
2524	4,584,500 (100.0)	3,105,800 (67.7)	6,100 (0.1)	549,800 (12.0)	73,700 (1.6)	5,900 (0.1)	380,900 (8.3)	40,800 (0.9)	420,800 (9.2)	-
2525	10,779,900 (100.0)	6,338,100 (58.8)	24,600 (0.2)	1,241,900 (11.5)	148,700 (1.4)	10,400 (0.1)	1,788,000 (16.6)	291,200 (2.7)	934,700 (8.7)	500 (0.0)

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน ตอนที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ไล่หักผู้ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัว 1-20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และต้องการทำงานเพิ่มออกจากผู้ทำงานไม่เต็มที่ด้านชั่วโมง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ จ. 3.11

การทำงานต่ำกว่าระดับพิจารณาด้วยชั่วโมงการทำงาน จำแนกตามสาขาอุตสาหกรรมปี 2520-2525

หน่วย : คน

สาขา อุตสาหกรรม/ ปี	รวม	เกษตรกรรม	การขุดแร่	หัตถกรรม	การก่อสร้าง	การสาธารณสุข	พาณิชย์กรรม	การขนส่ง	การบริการ	อื่น ๆ
2520	694,600 (100.0)	549,900 (79.2)	3,600 (0.5)	45,100 (6.5)	8,900 (1.3)	-	40,000 (5.8)	4,200 (0.6)	42,400 (6.1)	-
2521	605,300 (100.0)	493,400 (81.4)	-	28,600 (4.7)	8,700 (1.4)	200 (0.0)	27,300 (4.5)	9,800 (1.6)	40,900 (6.7)	-
2522	455,900 (100.0)	301,100 (66.1)	500 (0.1)	54,500 (12.0)	14,000 (3.1)	-	30,000 (6.6)	13,600 (3.0)	41,400 (9.7)	-
2523	449,600 (100.0)	283,300 (63.0)	2,000 (0.4)	47,100 (10.5)	17,800 (4.0)	-	50,500 (11.2)	10,400 (2.3)	37,800 (8.4)	-
2524	397,600 (100.0)	256,900 (64.6)	500 (0.1)	42,100 (10.6)	14,800 (3.7)	-	45,500 (11.4)	7,400 (1.9)	30,100 (7.6)	-
2525	677,500 (100.0)	495,900 (73.2)	3,800 (0.6)	40,500 (6.0)	24,900 (3.7)	200 (0.0)	59,900 (8.8)	9,200 (1.4)	42,600 (6.3)	-

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน รอบที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ได้หักผู้ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัว 1-20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และต้องการทำงานเพิ่มออกจากผู้ทำงานไม่เต็มที่ด้านชั่วโมงทำงาน

ตารางที่ จ. 3.12

การดำเนินงานเพิ่มเติมที่พิจารณาตามรายได้ จำแนกตามสาขาอุตสาหกรรม ปี 2520-2525

หน่วย : คน

สาขา อุตสาหกรรม/ ปี	รวม	เกษตรกรรม	การขุดแร่	หัตถกรรม	การก่อสร้าง	การสาธาณูปโภค	พาณิชย์กรรม	การขนส่ง	การบริการ	อื่นๆ
2520	6,489,700	5,902,500	1,300	241,600	8,600	-	133,800	11,800	188,700	-
	(100.0)	(91.0)	(0.0)	(3.7)	(0.1)	-	(2.0)	(0.2)	(3.0)	-
2521	6,324,000	5,552,800	6,200	372,900	17,200	2,200	145,800	11,200	214,200	-
	(100.0)	(87.8)	(0.1)	(5.9)	(0.3)	(0.0)	(2.3)	(0.2)	(3.4)	-
2522	5,657,200	5,061,200	1,100	258,300	9,000	500	121,400	9,800	194,600	-
	(100.0)	(89.5)	(0.0)	(4.6)	(0.2)	(0.0)	(2.1)	(0.2)	(3.4)	-
2523	3,806,600	3,226,200	100	216,700	5,300	400	167,900	7,300	181,600	-
	(100.0)	(84.8)	(0.1)	(5.7)	(0.1)	(0.0)	(4.4)	(0.2)	(4.8)	-
2524	4,151,500	2,848,900	5,200	500,800	54,400	5,800	322,200	32,400	379,900	-
	(100.0)	(68.6)	(0.1)	(12.1)	(1.3)	(0.1)	(7.8)	(0.8)	(9.2)	-
2525	10,047,900	5,840,200	20,700	1,194,000	121,400	9,800	1,716,300	279,700	864,800	500
	(100.0)	(58.1)	(0.2)	(11.9)	(1.2)	(0.1)	(17.1)	(2.8)	(8.6)	(0.0)

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน รอบที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ง. 3.13

การทำงานไม่เต็มที่ที่พิจารณาตามการใช้ความรู้ความสามารถ จำนวนตามสาขาอุตสาหกรรมปี 2520-2525

หน่วย : คน

สาขา อุตสาหกรรม/ ปี	รวม	เกษตรกรรม	การขุดแร่	หัตถกรรม	การก่อสร้าง	การสาธารณูปโภค	พาณิชย์กรรม	การขนส่ง	การบริการ	อื่น ๆ
2520	9,500 (100.0)	-	800 (8.4)	2,000 (21.1)	500 (5.3)	300 (3.2)	2,400 (25.3)	400 (4.2)	2,400 (25.3)	-
2521	11,500 (100.0)	100 (0.9)	-	3,900 (34.0)	900 (7.8)	100 (0.9)	900 (7.8)	900 (7.8)	4,300 (37.4)	-
2522	14,800 (100.0)	100 (0.7)	-	3,700 (25.0)	300 (2.0)	300 (2.0)	3,300 (22.3)	3,200 (21.6)	3,000 (20.3)	-
2523	29,200 (100.0)	-	-	7,100 (24.3)	1,000 (3.4)	100 (0.3)	9,000 (30.8)	2,400 (8.2)	8,700 (29.8)	-
2524	35,200 (100.0)	300 (0.1)	400 (1.1)	6,900 (19.6)	1,500 (4.3)	100 (0.3)	13,200 (37.5)	1,000 (2.8)	10,800 (30.7)	-
2525	54,600 (100.0)	2,000 (3.7)	100 (0.2)	7,400 (13.6)	2,400 (4.4)	400 (0.7)	11,800 (21.6)	2,300 (4.2)	27,300 (50.0)	-

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน รอบที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตารางที่ ล. 3.14

การดำเนินงานต่ำระดับ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน ปี 2520-2525

หน่วย : คน

สถานภาพการทำงาน/ ปี	รวม	นายจ้าง	ลูกจ้างรัฐบาล	ลูกจ้างเอกชน	ทำงานส่วนตัว	ช่วยธุรกิจครอบครัว
2520	7,193,800 (100.0)	11,000 (0.2)	31,400 (0.4)	598,600 (8.3)	2,256,400 (31.4)	4,295,800 (59.7)
2521	6,941,600 (100.0)	38,200 (0.6)	38,600 (0.6)	788,400 (11.3)	1,981,800 (28.5)	4,094,200 (59.0)
2522	6,127,800 (100.0)	23,600 (0.4)	16,400 (0.3)	615,200 (10.0)	1,960,100 (32.0)	3,512,000 (57.3)
2523	4,285,200 (100.0)	16,900 (0.4)	23,700 (0.6)	489,100 (11.4)	1,252,500 (29.2)	2,502,500 (58.4)
2524	4,584,500 (100.0)	28,400 (0.6)	123,800 (2.7)	1,124,100 (24.5)	1,052,500 (23.0)	2,255,000 (49.2)
2525	10,779,900 (100.0)	222,500 (2.1)	167,900 (1.6)	1,540,300 (14.3)	3,723,800 (34.5)	5,125,100 (47.5)

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงานรอบที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ได้หักผู้ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัว 1-20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และต้องการทำงานเพิ่มออกจากผู้ทำงานไม่เต็มที่ด้านชั่วโมงทำงาน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ จ. 3.15

กาทำงานด่ำระดับ จำแนกตามรายภาค ปี 2520-2525

หน่วย : คน

ภาค/ ปี	รวม	กรุงเทพมหานคร	ภาคกลาง	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคใต้
2520	7,193,800 (100.0)	532,200 (7.4)	990,800 (13.8)	1,516,000 (21.1)	3,540,200 (49.2)	614,200 (8.5)
2521	6,941,600 (100.0)	672,500 (9.7)	861,700 (12.4)	1,453,600 (20.9)	3,278,500 (47.2)	675,000 (9.7)
2522	6,127,800 (100.0)	528,000 (8.6)	777,900 (12.7)	1,281,900 (20.9)	2,953,600 (48.2)	586,100 (9.6)
2523	4,285,200 (100.0)	430,000 (10.0)	588,800 (13.7)	893,200 (20.8)	1,966,200 (45.9)	406,700 (9.5)
2524	4,584,500 (100.0)	914,800 (20.0)	969,000 (21.1)	826,400 (18.0)	1,453,900 (31.9)	419,600 (9.2)
2525	10,779,900 (100.0)	1,532,300 (14.4)	1,842,500 (17.1)	2,226,800 (20.7)	4,030,000 (37.4)	1,147,800 (10.7)

ที่มา : รายงานการสำรวจแรงงาน รอบที่ 2 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ : ได้หักผู้ทำงานช่วยธุรกิจครอบครัว 1-20 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และต้องการทำงานเพิ่ม ออกจากผู้ทำงานไม่เต็มที่ด้านชั่วโมงการทำงาน

ตารางที่ จ. 3.16

การทำงานค่าระดับด้านชั่วโมงการทำงาน จำแนกตามสถานภาพการทำงาน ปี 2520-2525

สถานภาพการทำงาน/ ปี	รวม	นายจ้าง	ลูกจ้างรัฐบาล	ลูกจ้างเอกชน	ทำงานส่วนตัว	ช่วยธุรกิจครอบครัว
2520	694,600 (100.0)	2,000 (0.3)	8,900 (1.3)	122,900 (17.7)	375,500 (54.1)	184,500 (26.6)
2521	606,100 (100.0)	17,100 (2.8)	8,000 (1.3)	117,100 (19.3)	255,700 (42.3)	207,400 (34.3)
2522	455,800 (100.0)	3,900 (0.8)	6,200 (1.4)	127,000 (28.0)	196,600 (43.2)	121,200 (26.6)
2523	449,500 (100.0)	1,500 (0.3)	10,100 (2.3)	122,400 (27.3)	189,200 (42.1)	125,700 (28.0)
2524	397,700 (100.0)	5,100 (1.3)	4,700 (1.1)	118,600 (30.0)	159,400 (40.2)	108,700 (27.4)
2525	677,400 (100.0)	6,300 (0.9)	6,600 (1.0)	180,100 (26.6)	266,400 (39.4)	217,500 (32.1)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ ฉ. 3.17

การทำงานต่ำกว่าระดับด้านรายได้ จำแนกตามสถานภาพการทำงาน ปี 2520-2525

สถานภาพการทำงาน/ ปี	รวม	นายจ้าง	ลูกจ้างรัฐบาล	ลูกจ้างเอกชน	ทำงานส่วนตัว	ช่วยธุรกิจครอบครัว
2520	6,489,700 (100.0)	8,600 (0.1)	20,000 (0.3)	470,000 (7.2)	1,879,800 (29.0)	4,110,500 (63.3)
2521	6,324,000 (100.0)	20,900 (0.3)	27,300 (0.4)	664,100 (10.5)	1,725,100 (27.3)	3,885,700 (61.5)
2522	5,657,200 (100.0)	19,500 (0.3)	6,500 (0.1)	480,400 (8.5)	1,761,000 (31.1)	3,389,000 (60.0)
2523	3,806,600 (100.0)	15,000 (0.4)	5,400 (0.0)	351,500 (9.3)	1,060,000 (27.9)	2,373,700 (62.4)
2524	4,151,500 (100.0)	22,500 (0.6)	108,100 (2.5)	983,800 (23.7)	891,800 (21.5)	2,144,500 (51.7)
2525	10,047,900 (100.0)	215,800 (2.2)	132,100 (1.3)	1,336,500 (13.3)	3,456,500 (34.4)	4,906,100 (48.8)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย.

กรมทรัพยากรธรณี. หลัก 60 ปี The Mile Stone อนุสรณ์เรือขุดตีบกกลางแรกของไทย.

พระนคร: โรงพิมพ์การซื้อและการขายแห่งประเทศไทย, 2512

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม. ความก้าวหน้าของอุตสาหกรรมไทย. กรุงเทพฯ: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2524.

เกริกเกียรติ พิพัฒน์ เสรีธรรม. วิเคราะห์ลักษณะการเป็นเจ้าของธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2515.

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2520.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. กลุ่มผูกขาดธุรกิจและกำเนิดทุนนิยมไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ปฤษฎน, 2529.
บุญช่วย หันจางสิทธิ์ และบุญช่วย ศรีคำพร. รายงานการวิจัยความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงานของประเทศไทย 1920-1975. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522.

ผาสก พงษ์ไพจิตร. การจ้างงานกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ของประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กันยายน 2528.

ภรณ์ มหานนท์. เศรษฐกิจกับการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2525.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. ภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร, ยุคปัจจุบัน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ดวงกมล, 2521.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. ระบบเศรษฐกิจไทย: ลักษณะและปัญหา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

เศรษฐสยาม. การผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สร้างสรรค์, 2524.

ลลิตีแห่งชาติ, สำนักงาน. ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับตลาดแรงงานและโอกาสในการหางาน
ทนายของผู้สำเร็จการศึกษา ระดับกลางและระดับสูง. เอกสารประกอบการสัมมนาไตร
ภาคีเรื่อง "ปัญหาแรงงาน" ณ ดิกลันดิมาตรี ทำเนียบรัฐบาลและโรงแรมดุสิตธานี โดย
สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ กรมแรงงาน, วันที่ 24-25 มกราคม 2529.

สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. รายงานผลการสำรวจแรงงานที่ว่างอาาใจกร (รอบที่ 3).

กรุงเทพฯ:สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2527.

สถิติแห่งชาติ, สำนักงาน. สมุดสถิติประจำปีประเทศไทย บรรพ 24 พ.ศ.2506. กรุงเทพฯ:

สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มุลนิธิเด็กและสมาคมลัทธิ เสรีภาพของประชาชน.

รายงานการวิจัยแรงงานอุตสาหกรรมก่อสร้าง. กรุงเทพฯ:สถาบันวิจัยสังคม, 2525.

(พิมพ์โรเนียว).

สังคีต หิริยะรังสรรค์. ทุนิยมชนนางของไทย พ.ศ. 2547-2513. กรุงเทพฯ:สถาบันวิจัยสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

สุรพงษ์ วิจารณ์เสถียร. เมืองใหญ่และรูปแบบที่ควรเป็น. สงขลา:มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์,

2528.

เสรี ลีลาสัย. การจ้างแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมบางประ เภท:ศึกษาเฉพาะกรณีกรุงเทพมหานคร

และสมุทรปราการ. กรุงเทพฯ:คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคาแหง, 2527.

อภิชัย พันธเสน และคณะ. รายงานการวิจัยการศึกษากับการมีงานทา. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการ

การศึกษาแห่งชาติ กรุงเทพฯ:2528.

อรรถพล ันธนูญเกิด. โสเถเด็กในปัญหาการค้าหญิงและยทธศาสตร์การแก้ปัญหา. กรุงเทพฯ:

โครงการสตรีศึกษา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.

วารสารภาษาไทย.

ฉรงค์ เพ็ชรประเสริฐ. "การขยายตัวของทุนิยมในประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2488 ถึงปัจจุบัน."

เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์. ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน, 2524):.

อภิชัย พันธเสน. "การศึกษากับการที่มีงานทา: จากทุนิยมโลกถึงชนบทไทย." วารสารเศรษฐศาสตร์.

ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 (2529).

วิทยานิพนธ์.

บัณฑิต คันชวลิต. สาเหตุความแตกต่างในการประกอบการธนาคารพาณิชย์ไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา

เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

สุจาโรจน์ ปิ่นแก้ว. การศึกษาความต้องการด้านกำลังคนของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต. บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

2524.

หนังสือภาษาอังกฤษ.

- Althusser, L. and Balibar, E. Reading Capitals. London:1970.
- Baran, P.G. "The Political Economy of Growth." New York:Monthly Review Press 1957.
- Cardoso, F.H. Associated Dependent Development:Theoretical and Practical Implication. In A. Stephen (ed.) Authoritarian Brazil:Origins, Political and Future. New Haven:Yale University Press.
- Frank, A.G. "Capitalism and Underdevelopment in Latin America:Historical Studies of Chile and Brazil." New York:Monthly Review Press 1967.
- Goodman, David and Redclift, Michal. From Peasant to Proletarian: Capitalist Development and Agrarian Transitions. Bazil Blackwell Oxford 1981.
- Lewis, W.A. Economic Development With Unlimited Supplies of Labour. The Manchester School. May,1954
- Sweezy, Paul M. The Theory of Capitalist Development. London:1970.
- Tambunlertchai, Somsuk. Change in the Industrial Structure and the Role of Small and Medium Industries in Asian Contries:The Cases of Thailand.
- Wallerstein, I. The Rise and Future of The World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis. In Comparative Studies Society and History Vol.16,1974.

วารสารภาษาอังกฤษ.

- Cardoso, F.H. "Dependent Capitalist Development in Latin America." New Left Review. No.74 (1972):
- Laclau, E. "Feudalism and Capitalism in Latin America." New Left Review. No.67.