

**1992 TDRI Year-End Conference on
Thailand's Economic Structure: Towards Balanced Development?**

การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน

การประชุมวิชาการประจำปี 2535

เศรษฐกิจไทย : เส้นทางสู่ความสมดุล ?

รายงานประกอบการประชุม

การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน สู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน

นิพนธ์ พัวพงศกร

ปัทมาวดี ชูชุกิ

12-13 ธันวาคม 2535

โรงแรมแอมบาสเดอร์ฮิลล์ จอมเทียน

ชลบุรี

สารบัญ

หน้า

สารบัญตาราง.....	iv
สารบัญภาพ.....	vi
1 คำนำ.....	1
2 ลักษณะสำคัญของตลาดแรงงานกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ.....	2
2.1 ตลาดแรงงานส่วนเกิน.....	2
2.2 ผลการขยายตัวของเศรษฐกิจต่อตลาดแรงงานในทศวรรษ 2530.....	9
3 ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน.....	18
3.1 ภาพรวมของการขาดแคลนแรงงาน.....	23
3.2 การขาดแคลนแรงงานมีการศึกษาระดับสูงและแรงงานฝีมือ.....	26
3.3 การขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานชั่วคราว.....	27
3.4 แรงงานมัธยมยังไม่ขาดแคลนทั่วประเทศ.....	32
4 การปรับตัวในสภาวะการขาดแคลนแรงงาน.....	33
4.1 ภาคก่อสร้าง.....	33
4.2 ภาคอุตสาหกรรม.....	33
4.3 ภาคบริการ.....	35
4.4 ภาพในอนาคต.....	36
5 สรุป.....	37

ภาคผนวกที่ 1 ค่าจ้างตัวเงินและค่าจ้างแท้จริง 2520-34.....	39
ภาคผนวกที่ 2 ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงาน ต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง และการจ้างงาน.....	40
ภาคผนวกที่ 3 อัตราการเจริญพันธุ์ทั้งหมด อัตราเพิ่มโดยธรรมชาติ.....	49
บรรณานุกรม.....	50

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1 อัตราเพิ่มค่าจ้างตัวเงินและค่าจ้างที่แท้จริง ปี 2521-2534.....	3
2 ร้อยละของมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงตามสาขาเศรษฐกิจ ปี 2520-2534.....	4
3 สัดส่วนการจ้างงานตามสาขาเศรษฐกิจและเพศ 2524-2534.....	5
4 ส่วนต่างระหว่างการจ้างงานในฤดูฝนกับฤดูแล้ง นอกเขตเทศบาล ปี 2534.....	8
5 สถิติการลงทุนที่สำคัญ ปี 2525-2534.....	10
6 อัตราเพิ่มของการจ้างงานตามสาขาเศรษฐกิจ ปี 2520-2534.....	11
7 จำนวนแรงงานจำแนกตามกลุ่มอายุ ปี 2523-2528.....	11
8 อัตราเพิ่มของมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงตามสาขาเศรษฐกิจ ปี 2520-2534.....	17
9 มูลค่าเพิ่มที่แท้จริง และสัดส่วนมูลค่าเพิ่มแยกตามหมวดอุตสาหกรรม.....	19
10 สัดส่วนการจ้างงานตามอุตสาหกรรม 20 หมวด.....	20
11 (ก) สัดส่วนการจ้างงานของแต่ละสาขาเศรษฐกิจ จำแนกตามระดับการศึกษา.....	21
11 (ข) สัดส่วนการจ้างงานในแต่ละระดับการศึกษา จำแนกตามอุตสาหกรรม.....	22
12 อัตราการเพิ่มของประชากรและแรงงาน.....	24
13 ดัชนีการจ้างงาน ค่าจ้างแท้จริง ต้นทุนการจ้าง และประสิทธิภาพ ปี 2523.....	25
14 อุปทานแรงงานส่วนเกินของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.....	28
15 อัตราการเพิ่มของการจ้างงานแยกสาขา และการศึกษา ปี 2520-34.....	28

ตารางที่	หน้า
16 อัตราการว่างงานจำแนกตามการศึกษา ภาค และเพศ.....	29
17 อัตราเพิ่มของค่าจ้างตัวเงินจำแนกตามเพศและการศึกษา.....	31
18 ดัชนีการจ้างงาน ค่าจ้างแท้จริง ต้นทุนการจ้าง และประสิทธิภาพ แยกตามอุตสาหกรรม 20 หมวด.....	34

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1 จำนวนแรงงานในภาคเกษตร แยกเพศ ปี 2520-2534.....	13
2 จำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม แยกเพศ ปี 2520-2534.....	14
3 จำนวนแรงงานในภาคบริการ แยกเพศ ปี 2520-2534.....	15
4 จำนวนแรงงานในภาคก่อสร้าง แยกเพศ ปี 2520-2534.....	16

การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานสู่ภาวะการขาดแคลนแรงงาน

1. คำนำ

การเติบโตอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงปี 2530-2533 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อตลาดแรงงาน ผลกระทบสำคัญประการหนึ่งคือ ภาวะการขาดแคลนวิศวกร นักบัญชี โปรแกรมเมอร์ ช่างฝีมือ หัวหน้างาน และแรงงานชั่วคราวบางประเภท ค่าจ้างของลูกจ้างทุกประเภทถีบตัวขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว จนเกิดความกังวลในหมู่นักลงทุนและรัฐบาลว่า ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ยุคขาดแคลนแรงงานอุตสาหกรรม บางประเภทจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น อุตสาหกรรมขนาดเล็กและอุตสาหกรรมที่ต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูง ในทศวรรษหน้าถ้าหากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น และอุตสาหกรรมขนาดเล็กไม่สามารถปรับตัวต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ก็จะไม่สามารถแข่งขันกับประเทศที่มีต้นทุนค่าแรงงานและวัตถุดิบต่ำกว่าประเทศไทยได้ กลุ่มที่มีการศึกษาต่ำจะได้รับผลกระทบรุนแรงที่สุด

ขณะเดียวกัน การขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะและความรู้สูงก็มีข้อจำกัดสำคัญ 2 ประการ ประการแรก ขาวชนบทส่วนใหญ่ยังไม่นิยมเรียนต่อชั้นมัธยมและนโยบายเร่งรัดให้การศึกษาในระดับมัธยมแก่ชาวชนบท จะไม่สามารถเพิ่มสัดส่วนแรงงานที่มีการศึกษาตั้งแต่มัธยมขึ้นไปได้มากนักในทศวรรษหน้า (TDRI 1991) ประการที่สอง แม้ว่าสถาบันการศึกษาจะได้ขยายการผลิตบุคลากรด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่คาดว่าตลอดทศวรรษนี้เรายังจะมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรประเภทนี้ในบางสาขาวิชา ข้อจำกัดนี้กับปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั่วไป เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้รัฐอาจจำเป็นต้องมีนโยบายเข้าแทรกแซงเพื่อช่วยให้แรงงานและภาคธุรกิจสามารถปรับตัวได้

การขาดแคลนแรงงานจึงเป็นปรากฏการณ์ที่มีนัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการเพิ่มการจ้างงานในภาคการเกษตร และนโยบายส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น อาจต้องมีการทบทวนถ้าหากปัญหาการขาดแคลนแรงงานเป็นปัญหาระยะยาว

วัตถุประสงค์ของบทความนี้ ต้องการตอบคำถามว่าประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคการขาดแคลนแรงงานอย่างถาวรหรือยัง ตลาดแรงงานกำลังอยู่ในภาวะการเปลี่ยนแปลงขั้นตอนใด การปรับตัวของตลาดแรงงานเป็นอย่างไร มีปัญหาอะไรในการปรับตัว

หลังจากค่านำแล้ว ตอนที่ 2 จะเป็นการอธิบายลักษณะสำคัญของตลาดแรงงานกับผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ตอนที่ 3 เป็นการวิเคราะห์ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ตอนที่ 4 กล่าวถึงการปรับตัวของตลาดแรงงาน และตอนที่ 5 เป็นบทสรุป

2. ลักษณะสำคัญของตลาดแรงงานกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจ

การศึกษาลักษณะการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงาน จะช่วยให้เกิดความเข้าใจและสามารถประเมินได้ถูกต้องว่าตลาดแรงงานของไทยกำลังอยู่ในสภาวะอย่างไร และกำลังเปลี่ยนแปลงสู่สภาวะการขาดแคลนแรงงานแล้วหรือยัง ประเด็นหลักของตอนนี้อธิบายลักษณะสำคัญของตลาดแรงงานก่อนที่จะมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ จากนั้นจะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีต่อตลาดแรงงาน

2.1 ตลาดแรงงานส่วนเกิน

เราอาจกล่าวได้ว่าก่อนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในช่วง 2530-2533 ภาคการเกษตรมีแรงงานส่วนเกินจำนวนมาก แรงงานเหล่านี้สามารถเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเมืองสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้นนอกภาคการเกษตร ได้โดยไม่ทำให้ค่าจ้างแรงงานเพิ่มสูงขึ้นมากนัก ตลอดช่วง 2513-2523 ค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานไร้ฝีมือได้เพิ่มขึ้นเลย (นิพนธ์ พัวพงศกร 2524) ต่อมาระหว่างปี 2521-2529 ค่าจ้างเฉลี่ยที่แท้จริงของคนงานในภาคเอกชนก็เพิ่มขึ้นเพียงปีละหนึ่งเปอร์เซ็นต์เศษๆ (ตารางที่ 1)

ตลอดช่วง 2500-2530 ตลาดแรงงานจึงถูกกำหนดโดยอิทธิพลของภาคการเกษตร ลักษณะสำคัญของตลาดแรงงานในช่วงนี้คือ

(1) ก่อนปี 2523 ภาคการเกษตรเป็นภาคที่มีความสำคัญยิ่งต่อการเติบโตของเศรษฐกิจโดยรวม การเติบโตของภาคการเกษตรในช่วง 2500-2523 เกิดจากการขยายพื้นที่การเพาะปลูกเข้าไปในเขตป่าสงวน แม้กระทั่งในปลายทศวรรษ 2520 ไทยยังคงเป็นประเทศเดียวในเอเชียที่มีการเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกต่อเกษตรกร 1 คน (Siamwala 1990 : 1) ปรากฏการณ์นี้ทำให้ภาคการเกษตรสามารถดูดซับแรงงานส่วนใหญ่ที่เพิ่มขึ้น ไทยจึงมีแรงงานอยู่ในภาคการเกษตรในสัดส่วนที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียที่มีระดับรายได้ใกล้เคียงกับไทย¹ แม้ว่ารายได้จากภาคการเกษตรจะลดลงจาก 29.4% ในปี 2514 มาเหลือ 13.8 % ในปี 2534 (ตารางที่ 2) แต่สัดส่วนการจ้างงานในภาคการเกษตรกลับลดลงอย่างเชื่องช้าจาก 79% มาเหลือ 60% ในช่วงเวลาเดียวกัน (ตารางที่ 3) ยิ่งกว่านั้นในปีใดที่พืชผลการเกษตรมีราคาสูง เช่น ปี 2532-33 การจ้างงานในภาคการเกษตรจะเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก แต่ถ้าราคาพืชผลลดต่ำลงหรือเกิดภัยธรรมชาติ เกษตรกรจำนวนมากจะอพยพออกมาหางานทำนอกภาคเกษตรชั่วคราว การที่เกษตรกรจำนวนมากสามารถเคลื่อนย้ายเข้าออกจากสาขานอกภาคการเกษตร แสดงว่าตลาดแรงงานจะต้องมีประสิทธิภาพสูงมากดังจะได้อธิบายต่อไป

¹ เหตุผลอีกข้อหนึ่งคือ ที่ดินส่วนใหญ่ในภาคเกษตรเป็นป่าสงวนที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ ชาวชนบทจะต้องอยู่ทำกินเพื่อป้องกันมิให้ถูกผู้อื่นเข้ายึดครอง ที่ดินผืนดังกล่าว (นิพนธ์ พัวพงศกร และอนันตญา ภูงศกุล 2534: 126)

ตารางที่ 1 อัตราเพิ่มค่าจ้างตัวเงินและค่าจ้างที่แท้จริงปี 2520-2534

(หน่วย: ร้อยละ)

	2521-2529		2530-2534		2520-2534		
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	รวม
(ก) ค่าจ้างตัวเงิน							
เกษตร	5.53	5.74	8.66	9.86	5.64	5.72	5.70
อุตสาหกรรม	9.80	10.18	7.22	8.42	7.56	8.01	7.42
ก่อสร้าง	7.96	6.59	6.68	0.57	5.79	6.26	5.83
การค้า	7.86	5.60	10.14	10.63	6.42	5.93	6.05
ขนส่ง	8.83	9.67	4.84	6.04	6.46	7.07	6.62
บริการ	10.35	8.35	11.46	13.99	8.49	7.31	7.54
เฉลี่ย ¹	8.01	7.69	9.47	10.96	6.76	7.29	6.78
(ข) ค่าจ้างแท้จริง							
เกษตร	-0.98	-0.78	3.50	4.69	0.35	2.27	0.41
อุตสาหกรรม	3.28	3.66	2.06	3.25	2.27	2.72	2.13
ก่อสร้าง	1.45	0.08	1.51	-4.60	0.50	0.97	0.54
การค้า	1.35	-0.91	4.97	5.47	1.44	0.75	0.76
ขนส่ง	2.32	3.15	-0.33	0.88	1.17	1.78	1.32
บริการ	3.84	1.84	6.30	8.82	3.19	2.02	2.25
เฉลี่ย ¹	1.50	1.17	4.31	5.80	1.47	2.00	1.49

ที่มา: คำนวณจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบที่ 3 (ดูข้อมูลค่าจ้างในภาคผนวกที่ 1)

หมายเหตุ: ¹ เฉลี่ยทุกสาขาเศรษฐกิจ รวมทั้ง เหมืองแร่และไฟฟ้า

ตารางที่ 2 ร้อยละของมูลค่าเพิ่มแท้จริงตามสาขาเศรษฐกิจ ปี 2520-2534

(หน่วย : ร้อยละ)

ปี	เกษตร	เหมืองแร่	อุตสาหกรรม	ก่อสร้าง	ไฟฟ้า	การค้า	ขนส่ง	บริการ	รวม
2520	27.63	1.49	20.27	5.06	1.75	22.26	6.10	15.45	100
2521	27.77	1.57	20.12	5.20	1.72	21.87	6.21	15.54	100
2522	25.79	1.64	20.89	5.25	1.87	22.06	6.38	16.13	100
2523	24.85	1.63	20.69	5.66	1.90	22.42	6.42	16.42	100
2524	24.96	1.49	20.72	4.98	2.03	22.58	6.49	16.74	100
2525	24.23	1.37	20.77	4.66	2.08	22.89	6.70	17.29	100
2526	19.71	2.25	21.60	4.44	2.32	19.17	6.90	23.60	100
2527	19.43	2.50	21.53	4.61	2.37	19.33	7.11	23.12	100
2528	19.93	2.51	20.67	4.22	2.52	19.27	7.15	23.73	100
2529	19.05	2.37	21.83	3.91	2.66	19.24	7.30	23.63	100
2530	17.37	2.33	22.60	4.04	2.73	20.36	7.22	23.35	100
2531	16.90	2.50	23.31	4.33	2.73	20.97	7.07	22.19	100
2532	16.09	2.63	23.90	4.69	2.88	21.97	7.08	20.76	100
2533*	14.36	2.87	24.71	5.23	3.04	22.97	7.14	19.69	100
2534*	13.76	n.a	25.28	5.62	n.a	22.86	7.10	19.59	100

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายได้ประชาชาติปีต่างๆ

หมายเหตุ: * ข้อมูลเบื้องต้น

n.a ไม่มีข้อมูล

ตารางที่ 3 สัดส่วนการจ้างงานตามสาขาเศรษฐกิจและเพศปี 2514-2534

(หน่วย : ร้อยละ)

	เกษตร			อุตสาหกรรม ¹			ก่อสร้าง		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
2514	41.25	37.92	79.17	2.23	1.85	4.08	1.02	0.12	1.14
2520	38.73	34.86	73.59	3.93	2.84	6.77	1.38	0.24	1.63
2521	37.60	36.16	73.75	4.05	2.87	6.92	1.24	0.19	1.44
2522	36.84	34.08	70.92	4.66	3.60	8.26	1.65	0.26	1.91
2523	35.66	35.29	70.95	4.70	3.37	8.06	1.65	0.27	1.92
2524	36.84	35.23	72.07	4.14	3.18	7.32	1.61	0.29	1.89
2525	35.23	33.47	68.70	4.65	3.56	8.21	1.72	0.33	2.05
2526	35.96	33.14	69.10	4.20	3.32	7.52	1.70	0.34	2.03
2527	36.04	33.70	69.73	4.59	3.50	8.09	1.74	0.31	2.05
2528	36.31	32.06	68.37	4.61	3.65	8.26	1.85	0.40	2.25
2529	35.31	31.45	66.76	4.37	3.53	7.90	1.90	0.31	2.21
2530	34.52	29.85	64.37	4.76	4.26	9.02	1.97	0.35	2.31
2531	34.95	31.50	66.45	4.69	3.80	8.50	1.99	0.40	2.38
2532	34.97	31.70	66.67	4.70	4.34	9.04	2.04	0.31	2.34
2533	33.65	30.32	63.97	5.08	5.07	10.15	2.77	0.55	3.33
2534	32.40	27.93	60.32	5.51	5.61	11.12	3.20	0.58	3.78

	ขนส่ง			บริการ ²			รวมทุกสาขา		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
2514	1.24	0.05	1.28	8.02	6.30	14.33	53.76	46.24	100.00
2520	1.76	0.12	1.87	8.23	7.91	16.14	54.02	45.98	100.00
2521	1.67	0.11	1.78	8.30	7.81	16.11	52.85	47.15	100.00
2522	1.85	0.14	1.99	8.47	8.45	16.92	53.47	46.53	100.00
2523	1.87	0.13	2.01	8.62	8.45	17.07	52.49	47.51	100.00
2524	1.47	0.13	1.59	8.62	8.51	17.13	52.68	47.32	100.00
2525	1.82	0.16	1.98	9.36	9.70	19.06	52.78	47.22	100.00
2526	1.94	0.18	2.12	9.58	9.65	19.23	53.38	46.62	100.00
2527	1.77	0.22	1.99	9.19	8.95	18.14	53.33	46.67	100.00
2528	1.88	0.18	2.06	9.40	9.66	19.06	54.04	45.96	100.00
2529	2.08	0.18	2.26	10.24	10.62	20.87	53.90	46.10	100.00
2530	2.07	0.22	2.29	10.62	11.39	22.01	53.93	46.07	100.00
2531	1.97	0.20	2.17	9.75	10.75	20.50	53.35	46.65	100.00
2532	1.94	0.23	2.16	9.54	10.24	19.78	53.19	46.81	100.00
2533	2.12	0.25	2.37	9.73	10.45	20.18	53.35	46.65	100.00
2534	2.37	0.30	2.68	10.63	11.47	22.10	54.11	45.89	100.00

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบที่ 3 ปีต่างๆ

หมายเหตุ: ¹ รวมอุตสาหกรรมและเหมืองแร่
² รวมไฟฟ้า การค้า บริการ และอื่นๆ

ตลอด 35 ปีที่ผ่านมา ภาคบริการเป็นภาคที่มีการจ้างงานมากเป็นอันดับสองรองจากภาคเกษตร แต่เป็นภาคที่สร้างรายได้มากที่สุด ในช่วง 2514-2534 สัดส่วนการจ้างงานของภาคบริการเพิ่มจากร้อยละ 14.3 เป็นร้อยละ 22.1 ขณะที่มูลค่าเพิ่มของภาคนี้เพิ่มจากร้อยละ 40 เป็นร้อยละ 49.6 ความสำคัญของภาคบริการเกิดจากเหตุผล 2 ประการ ข้อแรกภาคบริการมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับภาคการเกษตร หลังฤดูการเก็บเกี่ยว กิจกรรมการขนส่งจะขยายตัวมากขึ้น นอกจากนั้นเกษตรกรจำนวนมากต้องหางานทำนอกภาคเกษตรชั่วคราวเพื่อเสริมรายได้ งานชั่วคราวเหล่านี้จึงต้องเป็นงานที่มีการลงทุนต่ำ (หรือมีสัดส่วนทุนต่อแรงงานต่ำ)² ได้แก่ การค้าและบริการบางอย่าง ข้อสอง การขยายตัวทางเศรษฐกิจของภาคเกษตรในอัตราสูงและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในทศวรรษ 2500-2510 ทำให้ชาวชนบทและชาวเมืองมีรายได้สูงขึ้น การศึกษาแบบแผนรายจ่ายของครัวเรือนพบว่า ทั้งครัวเรือนในเมืองและชนบทที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจะใช้เงินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 52-69 สำหรับครัวเรือนในเมือง และร้อยละ 54-76 สำหรับครัวเรือนชนบท) ในการซื้อบริการต่างๆ (Siamwalla 1991)

ก่อนปี 2522 การเติบโตของภาคอุตสาหกรรมค่อนข้างจำกัด เพราะอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งได้รับการคุ้มครองในรูปแบบต่างๆ อุตสาหกรรมส่งออกถูกทำโทษจนไม่สามารถพัฒนาได้ นอกจากนี้ การทำการเกษตรแบบขยายพื้นที่เพาะปลูก (Extensification) ทำให้พื้นที่ในชนบทมีความหนาแน่นของประชากรต่ำ เมืองต่างๆ รอบพื้นที่เพาะปลูกขยายตัวได้น้อย อุตสาหกรรมไม่สามารถขยายตัวได้เพราะตลาดเล็กมาก (Siamwalla 1991: 39) ด้วยเหตุผลเหล่านี้ภาคอุตสาหกรรมจึงเติบโตอย่างช้าๆ การจ้างงานในทศวรรษ 2510 จึงมีเพียงร้อยละ 6-7 ของการจ้างงานรวม

(2) การทำงานต่ำกว่าระดับในชนบท แม้ว่าภาคการเกษตรจะเป็นแหล่งจ้างแรงงานที่ใหญ่ที่สุด แต่เกษตรกรส่วนใหญ่จะมีงานทำเพียง 6 เดือน อันเนื่องมาจากอิทธิพลของลมมรสุมที่ทำให้ฝนตกชุกในช่วงเพียง 4 เดือน³ และพื้นที่การเกษตรส่วนใหญ่ยังไม่มีการชลประทาน ทำให้ไม่อาจใช้เพาะปลูกได้ตลอดปี ดังนั้นแรงงานจำนวนมากจึงไม่มีงานทำในฤดูแล้ง โดยเฉพาะแรงงานหญิง เด็กและคนชรา เมื่อเริ่มมีการจัดเก็บสถิติจำนวนผู้รอฤดูกาลเกษตรตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา พบว่าแรงงานกลุ่มนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 4 ล้านคนในปี 2520 มาเป็น 5.5 ล้านคนในปี 2525 หลังจากนั้นมีการเปลี่ยนแปลงนิยามผู้รอฤดูกาล โดยแยกผู้ที่ทำงานในครัวเรือนซึ่งทำงานอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 ชั่วโมง ให้เป็นผู้มีงานทำ ส่วนผู้ที่ไม่ได้ทำงานแต่พร้อมจะทำงานถูกจัดให้เป็นผู้ว่างงานที่พร้อมจะทำงาน ส่วนผู้เคยทำงานในภาคการเกษตรอื่นๆ แต่ไม่เข้าข่ายข้างต้นถูกจัดให้เป็นผู้รอฤดูกาล จำนวนผู้รอฤดูกาลจึงลดลงเหลือ 1.3-2.0 ล้านคน อย่างไรก็ตามถ้าหากนำผู้ว่างงานที่พร้อมจะทำงานมาร่วมกับผู้รอฤดูกาล จะมีจำนวน 3.4 ล้านคนในปี 2526 หลังจากนั้นคนกลุ่มนี้ก็มีแนวโน้มลดลงจนเหลือ 2.8 ล้านคนในปี 2534

งานวิจัยในตอนต้นทศวรรษ 2513 พบว่า แรงงานส่วนเกินจำนวนมากอาศัยอยู่ในภาคอีสานและภาคเหนือ (Sunkool 1973) ความเชื่อเรื่องแรงงานส่วนเกินเริ่มถูกสั่นคลอน เมื่อธนาคารโลกส่งคณะเจ้าหน้าที่เข้ามาศึกษาเรื่องการทำงานในภาคชนบทไทย และเสนอหลักฐานบางประการโต้แย้งว่าชนบทไทยอาจไม่มีปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับ (Squire and Bertrand 1980) ข้อสรุปนี้ก่อให้เกิดการถกเถียงในหมู่นักวิชาการในเวลาต่อมา (ผาสุขและเบเคอร์ 2524; C. Sussangkarn

² เราจะอธิบายประเด็นนี้อีกครั้ง

³ Oshima (1987) อธิบายว่าลมมรสุมมีอิทธิพลใหญ่หลวงต่อวิถีชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมของคนในแถบเอเชียอาคเนย์

1987) งานที่มีน้ำหนักที่สุดคืองานของฉลองภพ ซึ่งพบว่าแรงงานชนบทจำนวนพอสมควรอาจมีปัญหาระบาดเกี่ยวกับ การหางานทำในฤดูแล้ง ทำให้มีปัญหาการว่างงานโดยไม่สมัครใจ⁴

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในฤดูแล้งงานในภาคเกษตรจะลดลงเกือบ 4 ล้านงาน แต่ก็มียานนอกภาคเกษตรจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้สามารถดูดซับแรงงานเกษตรได้เกือบ 1 ล้านคน

(3) อิทธิพลของฤดูกาลต่องานนอกภาคเกษตร การที่ภาคเกษตรมีแรงงานส่วนเกินจำนวนมากหลายล้านคนในฤดูแล้ง แต่มีความต้องการแรงงานสูงมากในฤดูฝน ได้ก่อให้เกิดอิทธิพลอย่างมากต่อการจ้างงานนอกฤดูกาลเพาะปลูก อิทธิพลดังกล่าว มีทั้งในตลาดแรงงานในภาคเกษตร และนอกภาคเกษตร

ในภาคกลางและภาคใต้ การตัดอ้อย งานกรีดยาง และงานประมงเป็นกิจกรรมที่ต้องการแรงงานในฤดูแล้ง แต่ภาคทั้งสองมีปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เพราะภาคใต้มีกิจกรรมหลายประเภทที่ต้องใช้แรงงานตลอดปี ส่วนการขาด แคลนแรงงานในภาคกลางเกิดจากสาเหตุทั้งด้านอุปสงค์และอุปทานของแรงงาน การชลประทานในภาคกลางทำให้พื้นที่ จำนวนมากสามารถเพาะปลูกข้าวนาปรังและพืชไร่ต่างๆ ได้ในฤดูแล้ง เช่น อ้อย สับปะรด ผักพลข กิจกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิด ความต้องการแรงงานในจังหวัดเวลาต่างๆ โดยเฉพาะในฤดูแล้ง นอกจากนี้การที่อัตราการเพิ่มของประชากรในภาคกลาง เริ่มลดลงตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2510 และชาวชนบทในภาคกลางอพยพไปภาคอื่นๆ ทำให้เกิดปัญหาแรงงานท้องถิ่นมี จำนวนไม่เพียงพอ จึงเกิดมีระบบการจัดหาแรงงานจากภาคอีสานเข้ามารับจ้างเก็บเกี่ยวพืชผลชั่วคราว งานวิจัยเรื่อง หนึ่งคาดคะเนว่า ในปี 2524 ภาคกลางต้องใช้แรงงานอพยพประมาณ 1.9 แสนคนในงานตัดอ้อย เกี่ยวข้าว ถางหญ้า ในไร่สับปะรด และมันสำปะหลัง (K. Panpiemras and S. Krusuanombot, 1985: 320)

การที่ภาคชนบทมีแรงงานส่วนเกินจำนวนมากในฤดูแล้ง แต่กลับมีปัญหาขาดแคลนแรงงานในระหว่างฤดูกาลเพาะ ปลูก โดยเฉพาะช่วงการเก็บเกี่ยวได้ส่งอิทธิพลสำคัญต่อกิจกรรมนอกสาขาการเกษตร 2 ประการ ประการแรก งานนอกภาค การเกษตรจำนวนมากจะต้องไม่แย่งชิงแรงงานกับงานด้านการเกษตร แต่จะมีลักษณะเกื้อหนุนกัน เช่น งานขนส่งพืชผล การเกษตรและงานก่อสร้าง ซึ่งเป็นงานที่เกิดขึ้นหลังฤดูเก็บเกี่ยว ประการที่สอง กิจกรรมนอกภาคเกษตรต้องเป็นงาน ที่ใช้ทุนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับแรงงาน เพราะกิจกรรมเหล่านี้จะต้องหยุดดำเนินการปีละ 6 เดือน จึงไม่คุ้มที่จะลงทุน จำนวนมาก กิจกรรมเหล่านี้ได้แก่ การค้าขายเล็กๆ น้อยๆ งานบริการส่วนตัวเช่น การทำผม การตัดเสื้อ การแปรรูป อาหาร การทอผ้า เป็นต้น งานต่างๆ เหล่านี้สามารถดูดซับแรงงานในฤดูแล้งได้เพิ่มขึ้นจากฤดูฝนประมาณ 1.0 ล้านคน (ตารางที่ 4)

(4) ประสิทธิภาพของตลาดแรงงานชั่วคราว พื้นที่กิจกรรมส่วนใหญ่ (ร้อยละ 85) ต้องพึ่งพาฝน เกษตรกรจึงมี รายได้ต่ำ แต่จะมีเวลาว่างนอกฤดูกาลเกษตรปีละ 3-6 เดือน เกษตรกรจำนวนมากต้องออกมาหางานทำชั่วคราวนอกหมู่บ้าน ปัจจุบันสำคัญที่ช่วยให้คนชนบทหางานทำชั่วคราวได้ง่ายคือ ตลาดแรงงานชั่วคราวเป็นตลาดที่มีประสิทธิภาพสูง เพราะผล จากการที่รัฐได้สร้างถนนเชื่อมโยงระหว่างหมู่บ้านกับตัวเมือง และทางหลวงเชื่อมจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ เกษตรกรจึงสามารถ เดินทางไปทำงานต่างถิ่นโดยเสียค่าเดินทางต่ำ นอกจากนั้นชาวชนบทยังได้สร้างเครือข่ายการหางานทำอย่างมีประสิทธิภาพ

⁴ แต่เราสามารถตั้งข้อโต้แย้งได้ว่าถึงแม้ว่าคนเหล่านั้นจะรู้ข้อมูลเกี่ยวกับงาน แต่คนบางคนอาจตัดสินใจไม่อพยพออกไปทำงานนอก หมู่บ้าน ด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ต้นทุนการอพยพสูงเกินไป รายได้ไม่คุ้มค่า หรือต้นทุนเสียโอกาสต่างๆ สูงจนไม่คุ้มที่จะอพยพ ประเด็นนี้จะ ต้องมีการวิจัยอีก

เครือข่ายนี้อาศัยญาติและเพื่อนในหมู่บ้านเป็นผู้นำงานในเมืองให้แก่คนในหมู่บ้าน ปัจจุบันสุดท้ายคือในฤดูแล้ง มีกิจกรรมนอกภาคการเกษตรขยายตัวรองรับแรงงานในฤดูแล้งดังกล่าวแล้ว (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ส่วนต่างระหว่างการจ้างงานในฤดูฝนกับฤดูแล้ง นอกเขตเทศบาล ปี 2534

(หน่วย: พันคน)					
ภาค	อีสาน	เหนือ	กลาง	ใต้	ทั่วประเทศ
เกษตร					
ชาย	1,389	457	155	20	2,021
หญิง	1,948	584	237	-17	2,751
อุตสาหกรรม					
ชาย	-188	-55	-9	-13	-265
หญิง	-138	-39	-2	9	-170
ก่อสร้าง					
ชาย	-243	-84	-43	-23	-393
หญิง	-7	-31	-22	3	-58
การค้า					
ชาย	-91	-35	47	25	-53
หญิง	-71	-10	20	20	-42
ขนส่ง					
ชาย	-38	4	8	18	-8
หญิง	-2	-3	-5	7	-3
บริการ					
ชาย	-45	-25	-8	4	-23
หญิง	-6	-8	-17	-37	-34
รวม					
ชาย	777	263	146	34	1,220
หญิง	1,721	493	242	-14	2,442

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน 2534 รอบ 1 และ 3

2.2 ผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจต่อตลาดแรงงานในทศวรรษ 2530

การขยายตัวทางเศรษฐกิจในอัตราร้อยละ 10 ต่อปี ติดต่อกันในช่วงปี 2531-2533 เกิดจากทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศ สาเหตุสำคัญทางด้านการผลิตเกิดจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอุตสาหกรรม การที่ได้หันและเกาหลีเริ่มสูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเพราะค่าเงิน และค่าแรงงานดิบตัวสูงขึ้น ปัญหาเรื่องขนาดของเกาะฮ่องกง และกรณีการปราบปรามผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในประเทศจีน ทำให้ญี่ปุ่นและนักลงทุนจากประเทศตะวันตกออกไหลตัดสินใจย้ายฐานการลงทุนมายังประเทศไทย (World Bank 1989) สาเหตุภายในประเทศได้แก่การลดค่าเงินบาทใน 2526-2527 และผลของการที่ค่าเงินสหรัฐอเมริกาอ่อนตัวลงในปี 2528 จนค่าเงินบาทที่แท้จริงลดลงเกือบร้อยละ 30 ทำให้สินค้าออกของไทยมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบเพิ่มขึ้น นอกจากนี้การที่รัฐบาลไทยรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างสม่ำเสมอ ประกอบกับเสถียรภาพทางการเมืองก่อนที่จะเกิดการปฏิวัติในเดือนกุมภาพันธ์ปี 2533 ก็เป็นปัจจัยสนับสนุนให้ชาวต่างประเทศต้องการมาลงทุนในประเทศไทย ปริมาณการลงทุนและการก่อสร้างในช่วงปี 2530-2533 จึงขยายตัวอย่างรวดเร็ว (ดูตารางที่ 5) การลงทุนดังกล่าวทำให้อุปสงค์ต่อแรงงานทุกประเภทเพิ่มสูงขึ้นมาก ในระหว่างปี 2530-2534 ปริมาณการจ้างงานทั่วประเทศเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 29 ต่อปี (ตารางที่ 6) ขณะเดียวกันอัตราการเพิ่มของอุปทานแรงงานก็เริ่มชะลอตัวลงมาจากต่ำกว่าร้อยละ 28 ทำให้จำนวนแรงงานอายุ 15-24 ปี เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในช่วง 2528-2533 (ตารางที่ 7) ผลที่ตามมาคือ อัตราค่าจ้างแท้จริงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ตารางที่ 1) ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญขึ้นในตลาดแรงงาน อันที่จริงตลาดแรงงานได้เปลี่ยนแปลงอย่างช้าๆ มาตลอดช่วง 35 ปีของการพัฒนาประเทศแล้ว นอกจากนั้นเมื่อสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานในต้นทศวรรษ 2530 เกิดจากอิทธิพลทางด้านอุปสงค์ต่อแรงงานมากกว่าด้านอุปทานแรงงาน

(1) **แรงงานภาคเกษตรเริ่มลดน้อยลง** ก่อนทศวรรษ 2530 สัดส่วนของแรงงานในภาคการเกษตรลดลงอย่างช้าๆ ในช่วงปี 2514-2531 ทั้งนี้เพราะการขยายตัวของพื้นที่เพาะปลูกทำให้ภาคเกษตรสามารถดูดซับแรงงานได้มาก แต่หลังจากนั้น สัดส่วนแรงงานในภาคเกษตรเริ่มลดลงอย่างรวดเร็ว จากร้อยละ 66 ในปี 2532 เหลือร้อยละ 60 ในปี 2534 ทั้งนี้เพราะจำนวนแรงงานในภาคเกษตรได้ลดลงจาก 206 ล้านคนในปี 2532 เหลือ 189 ล้านคนในปี 2534 หรือลดลงประมาณ 1 ล้านคน (รูปที่ 1) แรงงานที่ลดลงส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิง (ตารางที่ 3) อันที่จริงปรากฏการณ์นี้เคยเกิดขึ้นแล้ว ถ้าปีใดราคาสินค้าเกษตรตกต่ำ หรือเกิดภัยธรรมชาติ แรงงานในภาคเกษตรก็จะลดจำนวนลง เพราะชาวชนบทอพยพไปหางานทำชั่วคราวนอกภาคเกษตร เช่น ปี 2524-2525 และปี 2527-2528 แต่การที่แรงงานเกษตรมีจำนวนลดลงในปี 2533 และ 2534 ติดต่อกันนั้นเกิดขึ้นในขณะที่ราคาสินค้าเกษตรในปี 2533 สูงขึ้นกว่าปี 2532 การลดลงของแรงงานเกษตรครั้งนี้ โดยเฉพาะแรงงานหญิงอาจเป็นปรากฏการณ์ถาวร ด้วยเหตุผลบางประการดังต่อไปนี้ ประการแรก อัตราการเติบโตของภาคเกษตรต่ำกว่าในทศวรรษ 2510 เพราะป่าส่วนใหญ่ถูกบุกเบิกไปหมดจนไม่สามารถเพิ่มพื้นที่การเพาะปลูกได้อีกต่อไป และราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกในช่วง ปี 2523-2529 ต่ำกว่าในทศวรรษก่อน ประการที่สอง การขยายตัวอย่างรวดเร็วของสาขานอกภาคการเกษตร โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหญิงและงานก่อสร้างทำให้เกิดการแย่งชิงแรงงานจากภาคการเกษตร ดังนั้นอัตราการจ้างงานในภาคเกษตรในปี 2530-2534 จึงเพิ่มเพียงร้อยละ 1.2 ต่อปี เทียบกับร้อยละ 1.7 ในปี 2521-2529 ขณะที่การจ้างงานนอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 5.7 ต่อปีในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ประการที่สาม ภายในภาคเกษตรเองก็เริ่มมีสัญญาณของการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงานตัดอ้อยชาวไร่ อ้อยบริเวณภาคเหนือตอนล่างต้องแย่งคนงานตัดอ้อยไปจากชาวไร่ทางตะวันตก และโรงงานน้ำตาลเริ่มย้ายโรงงานไปภาค

ตารางที่ 5 สถิติการลงทุนที่สำคัญ ปี 2525-2534

รายการ	2525	2527	2529	2530	2531	2532	2533	2534
หน่วยธุรกิจที่ได้								
รับการส่งเสริม								
จำนวน	100	266	295	626	1,463	1,178	927	600
ล้านบาท	10,138	37,658	34,610	67,752	201,812	290,114	475,635	277,433
โรงงานใหม่								
โรงงานขยาย								
จำนวน	8,105	5,406	3,309	3,902	6,523	4,932	5,258	5,183
ล้านบาท	29,695	18,957	33,780	48,354	52,631	76,680	78,308	111,813
การลงทุนรวม								
ล้านบาท	178	237	239	300	435	560	754	n.a
ดัชนีการลงทุน	80.2	105.0	80.8	137.0	179.6	147.6	134.2	108.3
พื้นที่ก่อสร้าง								
(พันตารางเมตร)								
ที่อยู่อาศัย	4,604	5,389	5,638	7,583	12,129	15,481	20,325	19,857
ธุรกิจ	2,707	3,865	3,185	3,914	5,741	10,387	14,026	18,219
การลงทุนตรง								
จากต่างประเทศ								
ล้านบาท	4,339	9,624	6,880	4,712	27,399	44,413	61,118	47,110
การลงทุนใน								
หลักทรัพย์								
ล้านบาท	610	-87	2,517	12,862	11,185	36,658	11,508	928

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ: n.a = ไม่มีข้อมูล

ตารางที่ 6 อัตราเพิ่มของการจ้างงานตามสาขาเศรษฐกิจ ปี 2520-2534

(หน่วย: ร้อยละ)

สาขาเศรษฐกิจ	2521-2529		2530-2534		2520-2534		รวม
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง	
เกษตร	2.29	1.29	1.21	1.15	2.11	1.53	1.83
อุตสาหกรรม	2.98	4.32	7.53	11.49	4.75	6.85	5.72
ก่อสร้าง	6.45	8.78	15.97	16.51	7.76	8.43	7.87
การค้า	5.37	5.41	3.90	2.71	5.26	4.99	5.12
ขนส่ง	4.60	9.51	6.33	11.49	4.86	9.22	5.23
บริการ	4.37	6.28	1.34	2.55	3.72	6.18	4.92
รวมทุกสาขา ¹	3.04	2.48	2.93	2.78	3.07	2.89	2.98

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบ 2 และ 3 ปีต่างๆ
หมายเหตุ: ¹ รวมทุกสาขาเศรษฐกิจ รวมทั้ง เหมืองแร่และไฟฟ้า

ตารางที่ 7 จำนวนแรงงานจำแนกตามกลุ่มอายุ

(หน่วย: ล้านคน)

ปี	แรงงานรวม		แรงงาน (ล้านคน)			25+	35+
	(ล้านคน)	อัตราเพิ่ม* (% ต่อปี)	11-24	25-34	35 ขึ้นไป	11-24	11-34
2523	22.73	4.4	7.36	5.98	8.18	1.920	0.613
2528	26.53	3.1	8.25	7.49	9.55	2.066	0.607
2533	30.50	2.8	8.79	8.85	11.33	2.296	0.642
2538	34.37	2.4	8.73	10.22	13.57	3.414	0.716
2543	38.06	2.0	8.62	11.08	16.17	3.161	0.821
2548	41.38	1.7	8.43	11.24	19.25	3.617	0.979
2553	44.18	1.3	7.92	11.40	21.95	4.211	1.136
2558	46.41	1.0	7.38	11.39	23.99	4.794	1.278

ที่มา: (1) 2523-2528 : สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ 2

(2) 2533-2558 : Bauer, Ogawa and Poapongsakorn 1988

หมายเหตุ: *อัตราเพิ่มจากช่วง 5 ปีก่อน

อีสาน ดังนั้นในทศวรรษข้างหน้าถ้าภาคอุตสาหกรรมยังสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง สัดส่วนแรงงานในภาคการเกษตรจะลดลงรวดเร็วกว่า 35 ปีที่ผ่านมา ปรากฏการณ์นี้สะท้อนว่าแรงงานส่วนเกินภาคเกษตรกำลังถูกดูดซับไปสู่ภาคอุตสาหกรรม และในไม่ช้าประเทศไทยจะก้าวสู่ยุคการขาดแคลนแรงงานอย่างแท้จริง

(2) การกระจุกตัวของพคในบางอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงอีกประการหนึ่งคือ แรงงานหญิงและชายต่างกระจุกตัวในสาขาเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน โดยแรงงานหญิงเริ่มถอนตัวออกจากภาคการเกษตร ทำให้จำนวนแรงงานหญิงในภาคเกษตรลดลงตั้งแต่ปี 2528 ขณะที่แรงงานชายยังไม่มีแนวโน้มลดลง แรงงานหญิงที่อพยพออกจากภาคเกษตรจะเข้าทำงานในภาคบริการ ภาคการค้า และภาคอุตสาหกรรม นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา แรงงานหญิงในภาคบริการจึงมีจำนวนมากกว่าแรงงานชาย และส่วนต่างนี้มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ส่วนในภาคอุตสาหกรรม แรงงานหญิงเพิ่มขึ้นจนมีจำนวนเท่ากับแรงงานชายในปี 2533 หลังจากนั้นภาคอุตสาหกรรมก็จ้างแรงงานหญิงมากกว่าชาย ส่วนแรงงานชายจะกระจุกตัวมากในภาคเกษตรกรรม ก่อสร้าง และขนส่ง (รูปที่ 1-4)

(3) อิทธิพลของฤดูกาลเริ่มลดลง ดังที่กล่าวมาแล้วว่าในอดีตปริมาณการจ้างงานในฤดูฝนกับฤดูแล้งจะแตกต่างกันกว่า 5 ล้านคน เพราะในฤดูแล้งงานเกษตรลดจำนวนลงมาก ขณะที่งานนอกภาคเกษตรก็ได้เพิ่มขึ้นมากขึ้น แต่ในปัจจุบันการชลประทาน การใช้เครื่องจักรกลในงานเกษตร และการปลูกพืชหลายชนิดทำให้มีการเพาะปลูกพืชหลายชนิดเกือบตลอดปี โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคกลาง ส่วนภาคใต้เป็นภาคที่มีงานทำตลอดปีมาตลอดเวลา นอกจากนี้การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมและบริการทำให้มีการจ้างแรงงานตลอดปีเพิ่มมากขึ้น ปรากฏการณ์ทั้งสองประการนี้ทำให้ ขณะนี้จำนวนผู้ทำงานในฤดูฝนมีมากกว่าฤดูแล้งเพียง 3.6 ล้านคน โดยที่เกือบร้อยละ 70 ของแรงงานส่วนนี้ กระจุกตัวอยู่ในภาคอีสาน ส่วนในภาคอื่นๆ แรงงานในสองฤดูมีความแตกต่างกันน้อยมาก (ตารางที่ 4) ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่างานนอกภาคการเกษตรส่วนใหญ่ในฤดูแล้งไม่ใช่งานชั่วคราวอีกต่อไป แต่เป็นงานถาวร เพราะถ้าหากในฤดูแล้งมีแรงงานส่วนเกินจำนวนมากอพยพออกจากภาคเกษตรชั่วคราว มาทำงานในภาคอุตสาหกรรม ค่าจ้างฤดูแล้งจะต้องต่ำกว่าในฤดูฝน แต่กลับปรากฏว่าอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างเอกชนผู้ชายในกิจกรรมนอกภาคเกษตรในฤดูแล้งสูงกว่าฤดูฝนในเกือบทุกภาค เช่น ในภาคอีสาน ค่าจ้างฤดูแล้งของภาคอุตสาหกรรมเท่ากับ 1,639 บาทต่อเดือน ฤดูฝนค่าจ้างลดเหลือ 1,403 บาท ค่าจ้างงานก่อสร้างลดลงจาก 1,949 บาทในฤดูแล้ง เหลือ 1,527 บาทในฤดูฝน (World Bank 1989 : 119) ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าอิทธิพลของฤดูกาลที่เคยเป็นตัวกำหนดสภาพตลาดแรงงานเริ่มเสื่อมถอยลงแล้ว อุปสงค์ต่อแรงงานจากสาขานอกภาคเกษตรซึ่งเป็นอุปสงค์ตลอดปีเริ่มมีบทบาทสำคัญ ในการกำหนดค่าจ้างมากกว่าอุปทานของแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตร แต่ประเด็นนี้จำเป็นต้องมีการวิจัยหาหลักฐานเพิ่มเติมมากขึ้น

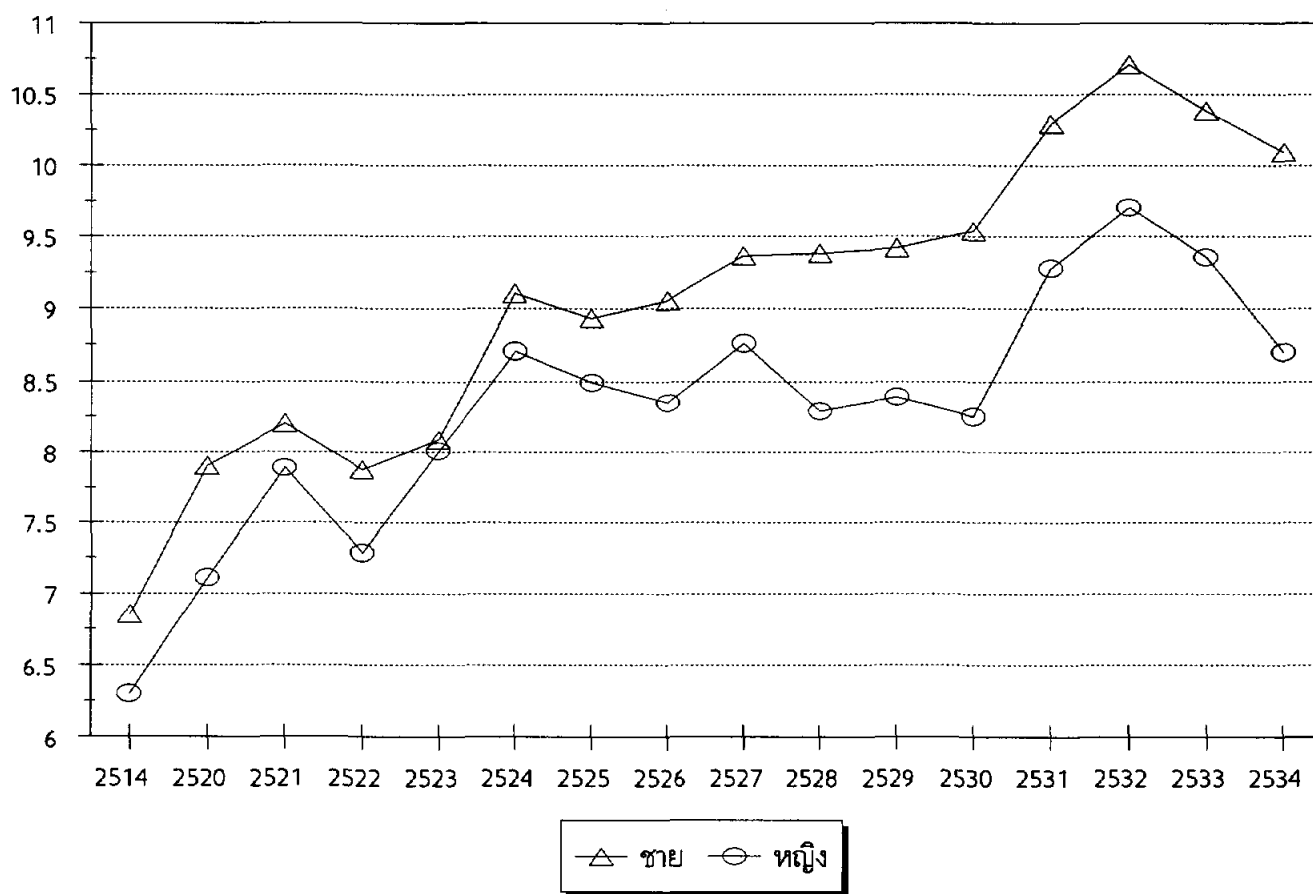
(4) การขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหญิงและแรงงานมีการศึกษา

ในระหว่างปี 2530-2533 ภาคเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวมากที่สุดเรียงตามลำดับ ได้แก่ ภาคการธนาคารและอสังหาริมทรัพย์ ภาคก่อสร้าง อุตสาหกรรม และการขนส่ง (ตารางที่ 8) การเติบโตดังกล่าวทำให้การจ้างงานในสาขาดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วดังข้อมูลในตารางที่ 6

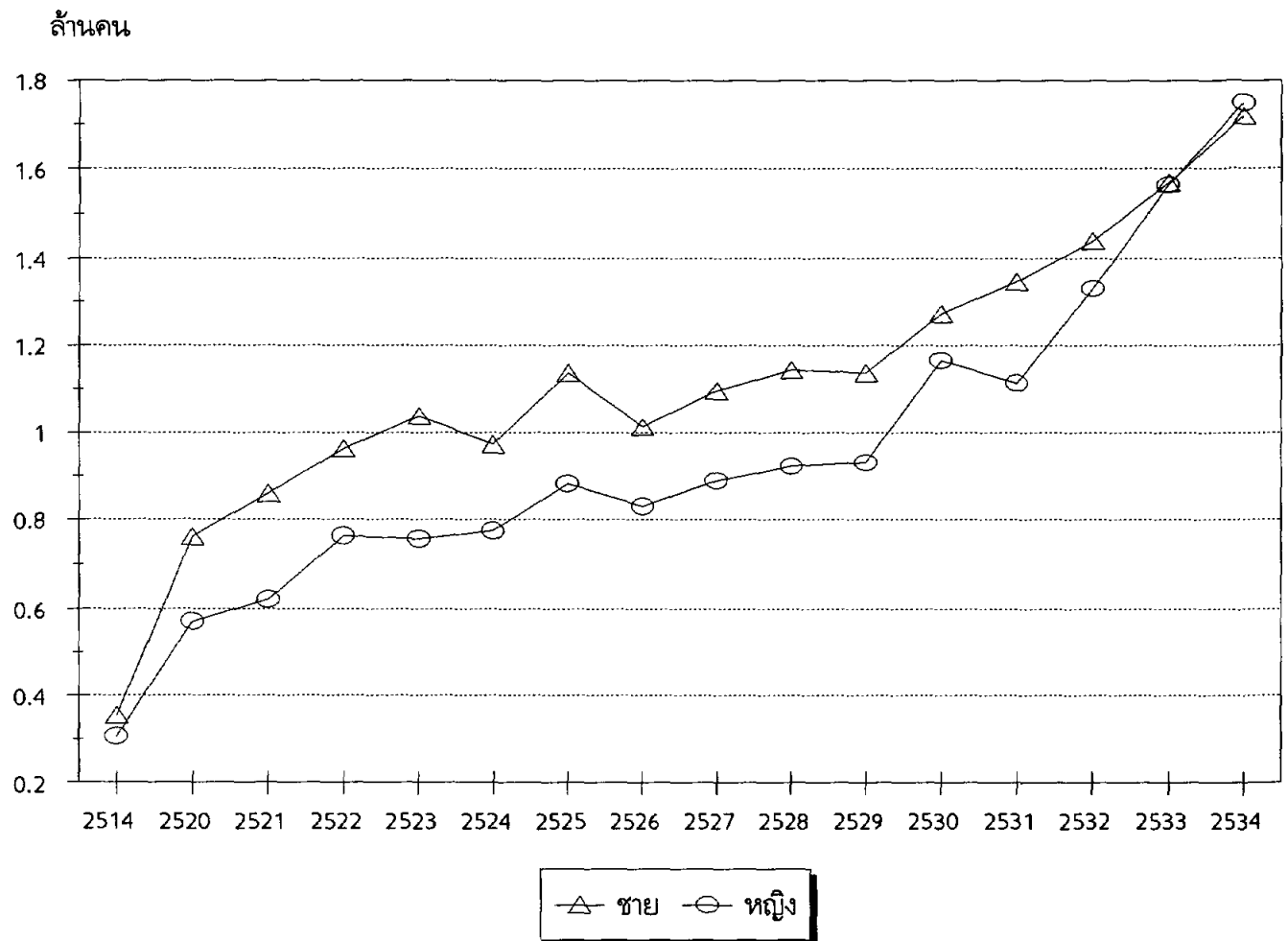
การขยายตัวของภาคก่อสร้างในช่วงต้น (2530-2531) เกิดจากการลงทุนในภาคที่อยู่อาศัย ส่วนในปี 2532-2534 การเติบโตส่วนใหญ่เป็นงานก่อสร้างด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม (ตารางที่ 6) ดังนั้นปริมาณการจ้างงานในภาคก่อสร้างจึงเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 16 ต่อปีในช่วงปี 2530-2534 การขยายตัวดังกล่าวก่อให้เกิดสภาพการขาดแคลนแรงงานก่อสร้างจนเกิดการแย่งชิงแรงงานกัน แต่ค่าจ้างที่แท้จริงกลับเพิ่มขึ้นช้ามากเมื่อเทียบกับสาขาเศรษฐกิจอื่น

ภาพที่ 1 การจ้างงานในภาคเกษตร

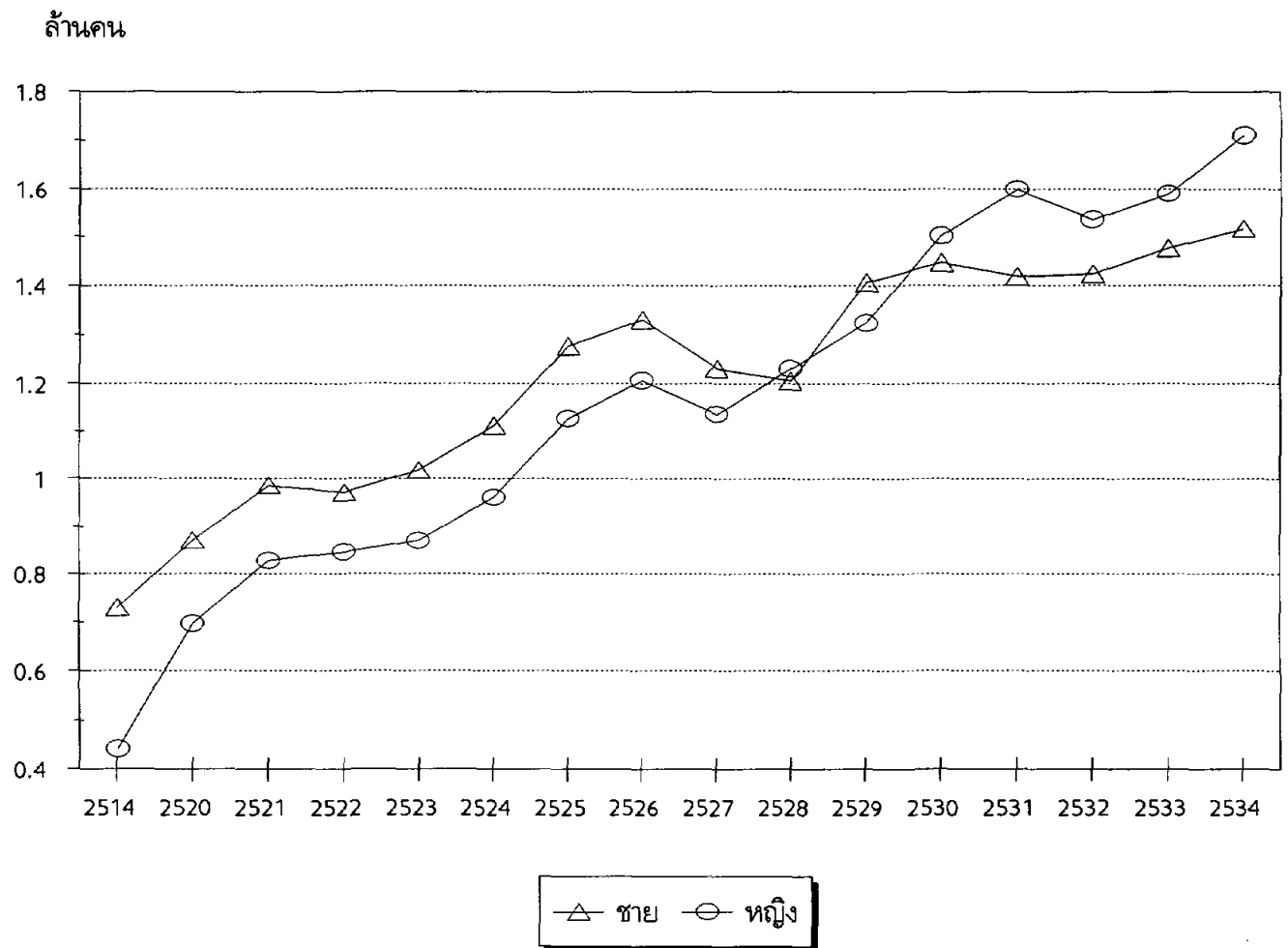
ล้านคน



ภาพที่ 2 การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม

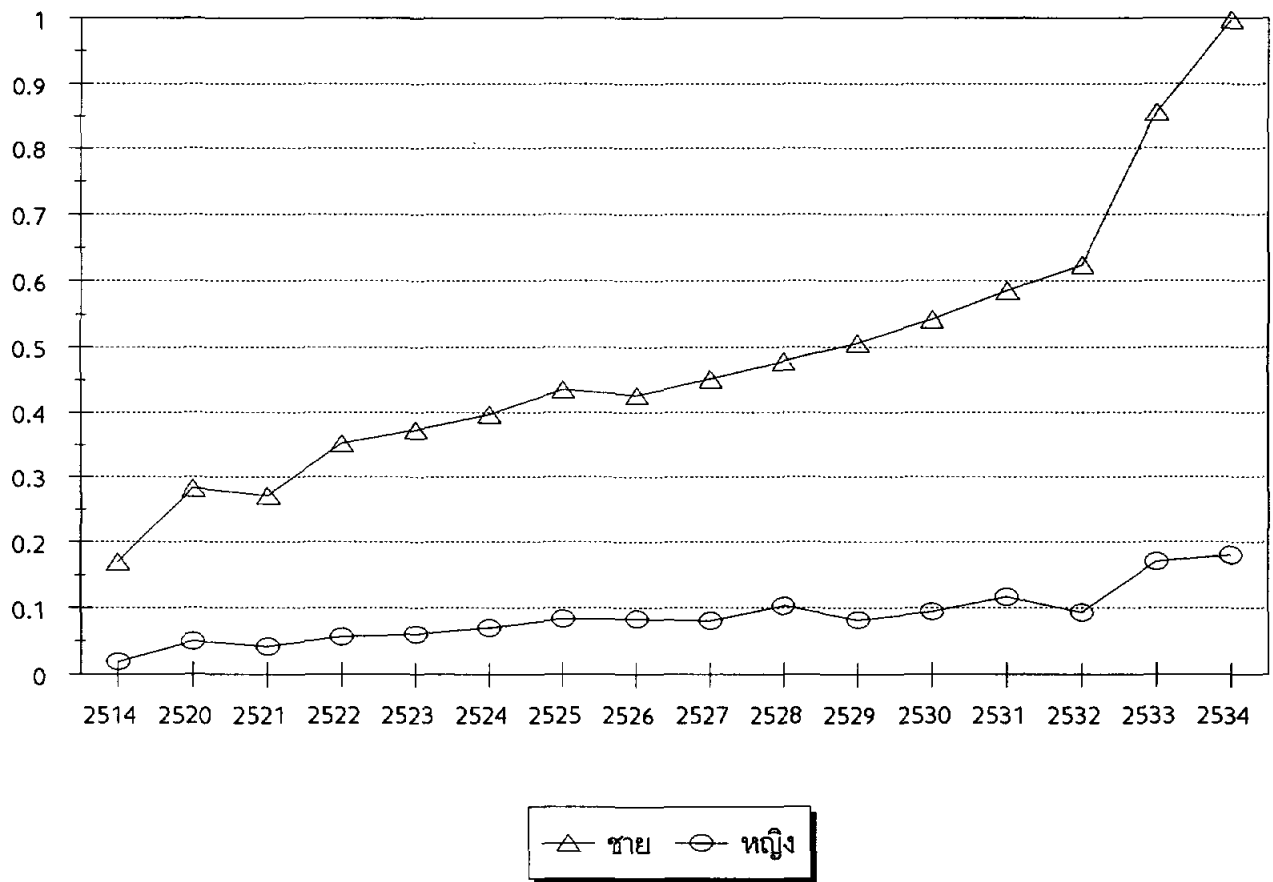


ภาพที่ 3 การจ้างงานในภาคบริการ



ภาพที่ 4 การจ้างงานในภาคก่อสร้าง

ล้านคน



ตารางที่ 8 อัตราเพิ่มของมูลค่าเพิ่มที่แท้จริงตามสาขาเศรษฐกิจปี 2520-2534

สาขาเศรษฐกิจ	(หน่วย ร้อยละ)		
	2521-2529	2530-2534 ²	2520-2534 ²
เกษตร	0.91	3.92	2.13
อุตสาหกรรม	6.62	13.02	8.75
ก่อสร้าง	2.05	18.66	6.56
การค้า	3.63	13.44	7.07
ขนส่ง	8.02	9.96	8.42
บริการ	12.36	5.49	9.80
รวมทุกสาขา ¹	5.93	10.20	7.24

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายได้ประชาชาติฉบับต่างๆ
หมายเหตุ: ¹ รวมทุกสาขาเศรษฐกิจ รวมทั้ง เหมืองแร่และไฟฟ้า

² ข้อมูลปี 2534 เป็นการประมาณการ

ประเด็นนี้จะนำไปวิเคราะห์ในเรื่องการปรับตัวของตลาดแรงงาน ลักษณะเด่นของอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในปี 2530-2533 เป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกหรือเป็นการลงทุนขนาดใหญ่ของชาวต่างประเทศ (ตารางที่ 5) อันเนื่องมาจากโครงสร้างของสิทธิประโยชน์ของการส่งเสริมการลงทุน อุตสาหกรรมที่ขยายตัวเร็วมากในช่วงเวลาดังกล่าวได้แก่ การผลิตอุปกรณ์การขนส่ง เครื่องจักร อุตสาหกรรมอื่นๆ อโลหะ อุตสาหกรรมอุปกรณ์และเครื่องใช้ไฟฟ้า (ตารางที่ 9) การเติบโตดังกล่าวทำให้สัดส่วนรายได้จากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นลดลงหรือทรงตัว เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารและสิ่งทอ ขณะที่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมีฝีมือมีสัดส่วนใหญ่ขึ้นอย่างเด่นชัด เช่น การผลิตเครื่องจักร อุปกรณ์ไฟฟ้า หรือแม้แต่เสื้อผ้าและรองเท้า การขยายตัวดังกล่าวจึงมีผลกระทบต่อการจ้างงานดังต่อไปนี้

ประการแรก การจ้างแรงงานหญิงเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าแรงงานชาย (ตารางที่ 6) ผลที่ตามมาคือ สัดส่วนของแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นจนเท่ากับสัดส่วนแรงงานชายดังกล่าวแล้ว

ประการที่สอง อุตสาหกรรมไทยเริ่มก้าวสู่ยุคของการใช้แรงงานมีฝีมือมากขึ้น ขณะที่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นและใช้ทรัพยากรธรรมชาติกลับลดสัดส่วนการจ้างงานลดลง (ซึ่งเรียกว่าอุตสาหกรรมเบาแบบดั้งเดิมและการแปรรูปอาหาร) กิจกรรมที่ลดความสำคัญลงได้แก่ เสื้อผ้าและสิ่งทอ⁵ ผลิตภัณฑ์ไม้และเฟอร์นิเจอร์ ยกเว้นอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร

⁵ แต่ปริมาณการจ้างงานรวมยังคงเพิ่มขึ้น สิ่งที่ลดลงคือ สัดส่วนการจ้างงาน แต่โปรดสังเกตว่าตัวเลขในตารางที่ 9 เป็นตัวเลขเฉลี่ยของข้อมูลปีทั้ง 2 ปี เพราะเราขาดข้อมูลในปีอื่นๆ เราเชื่อว่าในปี 2533-2534 สัดส่วนการจ้างงานของกลุ่มเสื้อผ้าจะต้องสูงกว่าในปี 2520

ซึ่งยังคงมีส่วนการจ้างงานเพิ่มขึ้น (ตารางที่ 9) นอกจากนั้นอุตสาหกรรมหนักก็มีแนวโน้มการจ้างงานทรงตัวทั้งๆ ที่บางอุตสาหกรรมได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมจากนโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐ

ตารางที่ 10 แสดงให้เห็นว่าอุตสาหกรรมที่ใช้ฝีมือสูง มีสัดส่วนการจ้างงานเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 14 ในต้นทศวรรษ 2520 มาเป็นร้อยละ 19 ในตอนต้นทศวรรษ 2530 ทำให้อุตสาหกรรมในกลุ่มนี้มีการจ้างงานมากกว่าอุตสาหกรรมอาหาร หมวดอุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นได้แก่ ผลิตภัณฑ์โลหะและโลหะพื้นฐาน การผลิตเครื่องจักร และอุปกรณ์ไฟฟ้า และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์กิจกรรมเหล่านี้ต้องการใช้แรงงานฝีมือ หรือความสามารถในการควบคุมเครื่องจักร งานบางประเภท อาจไม่ต้องการใช้ทักษะสูง แต่ก็ต้องการเวลาฝึกอบรมหรือหาความชำนาญพอควร เช่น งานประกอบแผงวงจรไฟฟ้า หรือการประกอบวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น

ประการที่สาม โรงงานส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 2530 มักเป็นโรงงานขนาดใหญ่ หรือเป็นกิจการที่ร่วมลงทุนกับชาวต่างชาติ หรือเป็นกิจการเพื่อการส่งออกของชาวต่างชาติ เช่น โรงงานอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้นโรงงานเหล่านี้จึงนิยมรับคนงานที่มีพื้นฐานการศึกษาขั้นต่ำระดับมัธยมขึ้นไป ตัวเลขการจ้างงานของผู้มีการศึกษาจำแนกตามอุตสาหกรรมในตารางที่ 11 แสดงให้เห็นว่า ในระหว่างปี 2520-2534 ภาคอุตสาหกรรมจ้างผู้มีการศึกษาไม่เกินระดับประถมลดลงจากร้อยละ 89 เหลือร้อยละ 73.4 ของผู้มีงานทำในภาคอุตสาหกรรม ขณะที่ผู้มีการศึกษาสูงกว่าประถมในภาคอุตสาหกรรมมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นทุกระดับการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับมัธยมปลายและอาชีวศึกษา นอกจากนั้นมีข้อสังเกตว่าภาคอุตสาหกรรมเป็นภาคเศรษฐกิจที่ดึงดูดแรงงานมีการศึกษาสูงทุกระดับในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ส่วนภาคบริการและการค้าปลีกจ้างผู้มีการศึกษาสูงในสัดส่วนที่ลดลง ตัวอย่างเช่น ในปี 2520 ร้อยละ 54 ของผู้จบมหาวิทยาลัยทำงานในภาคบริการ และร้อยละ 8 ทำงานในภาคอุตสาหกรรม แต่พอถึงปี 2534 ภาคอุตสาหกรรมจ้างคนจบมหาวิทยาลัยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 14 ส่วนภาคบริการกลับจ้างคนจบมหาวิทยาลัยเพียงร้อยละ 43 (ดูตารางที่ 11)

3. ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

การเติบโตทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานบางประเภท บางสาขา และบางท้องที่ เราจะนำเสนอข้อมูลที่แสดงลักษณะและความรุนแรงของการขาดแคลนพร้อมทั้งวิเคราะห์สาเหตุของการขาดแคลน ส่วนการปรับตัวของนายจ้างเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนจะนำไปอภิปรายในตอนต่อไป

การวัดปริมาณการขาดแคลนแรงงานเป็นเรื่องยากมาก ถ้านิยามทางเศรษฐศาสตร์ การขาดแคลนแรงงานหมายถึงอุปสงค์แรงงานส่วนเกินที่เกิดขึ้น ณ อัตราค่าจ้างระดับหนึ่ง แต่ในทางปฏิบัติเราจะไม่รู้ว่าอุปสงค์และอุปทานแรงงานอยู่ ณ ตำแหน่งใด และค่าจ้างในตลาดย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพตลาดและปัจจัยอื่นๆ ฉะนั้นวิธีการวัดความรุนแรงของการขาดแคลนแรงงานต้องใช้ข้อมูลทางอ้อม ในระดับจุลภาค ข้อมูลที่ใช้ได้แก่ ปัญหาการที่นายจ้างไม่สามารถหาคนงานบรรจุในตำแหน่งว่าง ระยะเวลาที่มีตำแหน่งงานว่าง พฤติกรรมการแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของฝ่ายนายจ้าง ส่วนข้อมูลระดับมหภาค ได้แก่การเปรียบเทียบอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงาน (หรืออุปทาน) กับการจ้างงาน (หรืออุปสงค์) แนวโน้มของขนาดของกำลังแรงงาน การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างแท้จริง การลดลงของอัตราการว่างงาน เป็นต้น นอกจากนั้น เราสามารถใช้ข้อมูลการพยากรณ์อุปสงค์ และอุปทานของแรงงานจากงานวิจัยต่างๆ งานเหล่านี้ใช้วิธีคาดคะเนความต้องการแรงงานประเภทต่างๆ โดยมีข้อสมมติเกี่ยวกับอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจและสัดส่วนการจ้างงานต่อรายได้ ส่วนการประมาณการ

ตารางที่ 9 มูลค่าเพิ่มที่แท้จริง (ณ.ราคาปี 2515) และสัดส่วนมูลค่าเพิ่มแยกตามอุตสาหกรรม 20 หมวด

หมวดอุตสาหกรรม	มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)			สัดส่วนมูลค่าเพิ่ม (ร้อยละ)		
	2520	2530	2533	2520	2530	2533
อุตสาหกรรมหนัก	13,445	20,080	33,154	27.97	19.63	21.25
โลหะขั้นมูลฐาน	512	1,471	1,644	1.07	1.44	1.05
เครื่องปั้นดินเผาและแก้ว	2,916	4,145	7,183	6.07	4.05	4.60
เคมีภัณฑ์	3,054	4,616	6,338	6.35	4.51	4.06
น้ำมันปิโตรเลียมและถ่านหิน	3,195	4,527	5,743	6.65	4.43	3.68
การขนส่ง	3,768	5,321	12,246	7.84	5.20	7.85
อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูง	3,098	16,149	29,447	6.44	15.79	18.87
ผลิตภัณฑ์โลหะ	488	1,912	2,987	1.02	1.87	1.91
เครื่องจักรกล	856	3,743	7,358	1.78	3.66	4.72
เครื่องจักรไฟฟ้า	780	3,376	5,644	1.62	3.30	3.62
อื่นๆ	974	7,118	13,458	2.03	6.96	8.62
อุตสาหกรรมเบาแบบดั้งเดิม	14,641	37,313	53,718	30.46	36.48	34.43
กระดาษ	597	1,672	2,192	1.24	1.63	1.40
การพิมพ์	1,255	1,558	1,816	2.61	1.52	1.16
สิ่งทอ	6,271	14,478	20,498	13.05	14.15	13.14
เครื่องนุ่งห่ม	3,649	11,284	17,542	7.59	11.03	11.24
หนัง	280	2,969	4,871	0.58	2.90	3.12
ไม้	964	1,426	968	2.01	1.39	0.62
เฟอร์นิเจอร์	355	1,255	1,701	0.74	1.23	1.09
ยาง	1,270	2,671	4,130	2.64	2.61	2.65
อุตสาหกรรมอาหาร	16,887	28,747	39,724	35.13	28.10	25.46
อาหาร	8,390	15,052	19,969	17.45	14.72	12.80
เครื่องดื่ม	4,952	9,363	14,467	10.30	9.15	9.27
ยาสูบ	3,545	4,332	5,288	7.37	4.24	3.39
รวม	48,071	102,289	156,043	100.00	100.00	100.00

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายได้ประชาชาติฉบับต่างๆ

ตารางที่ 10 สัดส่วนการจ้างงานตามอุตสาหกรรม 20 หมวด

หมวดอุตสาหกรรม	ชาย					หญิง					รวม					(ท/น : ร/น)
	เฉลี่ยปี 2523, 27	เฉลี่ยปี 2527, 30	เฉลี่ยปี 2527, 31	เฉลี่ยปี 2530, 33	เฉลี่ยปี 2531, 33	เฉลี่ยปี 2523, 27	เฉลี่ยปี 2527, 30	เฉลี่ยปี 2527, 31	เฉลี่ยปี 2530, 33	เฉลี่ยปี 2531, 33	เฉลี่ยปี 2523, 27	เฉลี่ยปี 2527, 30	เฉลี่ยปี 2527, 31	เฉลี่ยปี 2530, 33	เฉลี่ยปี 2531, 33	
อุตสาหกรรมหนัก	34.73	35.81	35.08	34.20	14.71	12.32	10.72	12.94	26.79	24.03	23.98	23.98	23.98	23.98	23.98	
โลหะและเครื่องจักร	7.11	7.86	6.28	5.06	0.98	0.45	0.39	0.78	4.45	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	
เครื่องปั้นดินเผาและแก้ว	7.50	8.09	8.51	9.23	6.00	4.62	4.56	6.25	6.90	6.64	7.80	7.80	7.80	7.80	7.80	
เคมีภัณฑ์	5.24	4.90	5.10	5.86	6.70	5.87	5.11	4.54	5.82	5.10	5.23	5.23	5.23	5.23	5.23	
น้ำมันปิโตรเลียมและถ่านหิน	0.11	0.05	0.08	0.08	0.01	0.10	0.07	0.00	0.07	0.08	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	
การขนส่ง	14.77	14.90	15.11	13.97	10.3	12.8	15.8	13.7	9.32	8.63	7.91	7.91	7.91	7.91	7.91	
อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูง	14.35	15.55	17.39	19.40	9.14	14.09	15.50	15.24	12.17	14.88	17.40	17.40	17.40	17.40	17.40	
ผลิตภัณฑ์โลหะ	4.63	4.68	5.56	6.24	2.17	2.39	2.67	2.25	3.66	3.63	4.32	4.32	4.32	4.32	4.32	
เครื่องจักรกล	10.8	11.5	16.8	18.8	0.08	0.13	0.59	0.93	0.68	0.68	1.42	1.42	1.42	1.42	1.42	
เครื่องจักรไฟฟ้า	4.40	5.50	5.05	5.51	3.10	5.46	4.80	4.59	3.89	5.49	5.07	5.07	5.07	5.07	5.07	
อื่นๆ	4.04	4.21	5.10	5.77	3.79	6.11	7.44	7.48	3.94	6.21	6.59	6.59	6.59	6.59	6.59	
อุตสาหกรรมแบบดั้งเดิม	30.12	32.53	30.73	27.75	57.63	52.11	48.65	47.19	41.02	41.55	37.10	37.10	37.10	37.10	37.10	
การเกษตร	152	189	176	137	135	102	119	125	145	149	131	131	131	131	131	
การปศุสัตว์	2.85	2.53	2.19	2.17	1.75	1.17	1.07	1.08	2.42	1.91	1.65	1.65	1.65	1.65	1.65	
สิ่งทอ	5.38	5.60	5.49	5.16	23.27	17.42	14.50	12.76	12.47	10.05	8.81	8.81	8.81	8.81	8.81	
เครื่องเรือน	4.05	4.69	4.96	4.85	23.32	24.49	22.62	22.34	11.69	13.81	13.26	13.26	13.26	13.26	13.26	
หนัง	0.35	0.31	0.09	0.57	0.38	0.34	0.28	0.47	0.36	0.32	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52	
ไม้	9.44	11.18	9.36	7.50	5.08	4.94	5.53	5.51	7.71	7.77	6.54	6.54	6.54	6.54	6.54	
เฟอร์นิเจอร์	4.57	5.99	5.09	4.32	0.88	1.59	1.86	1.75	3.11	3.96	3.08	3.08	3.08	3.08	3.08	
ยาง	1.96	1.32	1.80	1.81	1.61	1.14	1.59	2.04	1.82	1.24	1.92	1.92	1.92	1.92	1.92	
อาหาร	21.00	16.11	16.79	18.66	18.52	21.48	24.13	24.63	20.02	18.58	21.53	21.53	21.53	21.53	21.53	
เครื่องดื่ม	18.31	14.24	14.14	15.11	14.18	19.76	22.12	22.69	17.46	16.78	18.76	18.76	18.76	18.76	18.76	
เคีออื่น	2.37	1.79	1.99	2.93	1.61	1.15	0.73	0.86	2.07	1.60	1.94	1.94	1.94	1.94	1.94	
ยานยนต์	0.32	0.08	0.66	0.62	0.73	0.57	1.28	1.07	0.48	0.30	0.84	0.84	0.84	0.84	0.84	
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานสถิติการจ้างงานกับภาคการผลิต 3 ฉบับต่างๆ

ตารางที่ 11-ก สัดส่วนการจ้างงานของแต่ละสาขาเศรษฐกิจ จำแนกตามระดับการศึกษา

(หน่วย ร้อยละ)

	ประถม	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อาชีวะ	มหาวิทยาลัย	อื่นๆ	รวม
รวมทุกสาขา							
2520	92.9	3.5	0.5	1.1	0.8	1.4	100
2529	85.6	5.4	1.7	2.3	2.5	2.4	100
2534	82.8	6.3	2.5	2.6	3.7	2.0	100
เกษตร							
2520	98.6	1.1	0.0	0.0	0.0	0.2	100
2529	96.3	2.4	0.6	0.3	0.1	0.3	100
2534	95.2	3.1	0.9	0.4	0.2	0.2	100
เหมืองแร่							
2520	93.2	1.6	0.8	2.5	1.8	0.0	100
2529	78.3	12.1	1.0	4.0	4.5	0.0	100
2534	67.9	15.5	10.6	0.6	5.4	0.0	100
อุตสาหกรรม							
2520	89.3	6.3	0.9	1.8	1.0	0.7	100
2529	78.6	10.3	3.8	3.4	2.6	1.3	100
2534	73.5	10.9	4.6	5.2	4.8	1.1	100
ก่อสร้าง							
2520	93.1	4.2	0.5	1.1	0.8	0.3	100
2529	80.0	11.2	1.3	5.5	1.5	0.6	100
2534	84.0	7.8	1.9	3.0	2.8	0.5	100
ไฟฟ้า							
2520	50.5	15.9	3.6	18.9	11.0	0.0	100
2529	31.6	13.5	1.1	15.1	31.0	7.8	100
2534	31.0	11.5	6.1	25.2	24.5	1.7	100
การค้า							
2520	81.4	9.1	2.1	4.0	2.6	0.9	100
2529	72.0	9.7	3.6	6.8	6.0	1.9	100
2534	66.6	11.2	5.3	5.9	9.3	1.7	100
ขนส่ง							
2520	78.9	12.6	2.0	4.7	1.0	0.6	100
2529	65.9	12.1	3.6	5.0	10.0	3.4	100
2534	65.5	11.0	7.7	7.6	6.6	1.7	100
บริการ							
2520	57.8	14.9	1.8	5.7	5.4	14.3	100
2529	43.4	13.7	4.8	8.7	11.6	17.7	100
2534	44.6	12.3	5.3	7.2	15.7	15.1	100

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักรรอบ 2-3 ปีต่างๆ

ตารางที่ 11-ข สัดส่วนการจ้างงานของแรงงานในแต่ละระดับการศึกษา จำแนกตามอุตสาหกรรม

(หน่วย : ร้อยละ)

	ประถม			มัธยมต้น			มัธยมปลาย			อาชีว			มหาวิทยาลัย		
	2520	2529	2534	2520	2529	2534	2520	2529	2534	2520	2529	2534	2520	2529	2534
รวม	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
เกษตร	(18.8)	(22.8)	(25.8)	(0.7)	(1.4)	(2.0)	(0.1)	(0.5)	(0.8)	(0.2)	(0.6)	(0.8)	(0.2)	(0.7)	(1.2)
เหมืองแร่	78.08	75.08	69.35	23.59	29.47	29.87	7.76	25.37	20.75	2.53	7.98	9.08	1.23	3.75	3.58
อุตสาหกรรม	0.24	0.14	0.14	0.11	0.36	0.42	0.43	0.09	0.74	0.55	0.27	0.04	0.58	0.28	0.25
ก่อสร้าง	6.29	7.11	9.87	11.80	14.82	19.39	13.18	17.15	20.46	10.72	11.34	21.94	8.27	7.99	14.23
ไฟฟ้า	1.63	2.06	3.84	1.97	4.62	4.70	1.81	1.64	2.90	1.61	5.15	4.38	1.81	1.29	2.79
การค้า	0.13	0.19	0.13	1.06	1.32	0.64	1.81	0.33	0.87	4.10	3.38	3.38	3.36	6.43	2.31
ขนส่ง	7.22	8.43	8.98	21.51	18.11	19.85	36.88	21.25	23.95	30.97	29.20	25.01	27.73	23.94	27.88
บริการ	1.60	1.85	2.11	6.80	5.41	4.69	8.29	5.00	8.24	8.33	5.12	7.71	2.59	9.50	4.76
อื่นๆ	4.80	5.11	5.57	33.14	25.73	20.32	29.86	28.52	21.92	41.19	37.32	28.22	54.43	46.33	43.57
อื่นๆ	0.00	0.02	0.02	0.00	0.15	0.08	0.00	0.66	0.10	0.00	0.24	0.17	0.00	0.47	0.52

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วประเทศ รอบ 2.3 ปีต่างๆ
หมายเหตุ: ในวงเล็บคือจำนวนแรงงาน (ล้านคน)

อุปทานแรงงานจะวัดจากจำนวนผู้สำเร็จการศึกษา ส่วนต่างระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานคือ การขาดแคลนแรงงาน ข้อเสียของวิธีนี้คือ การสมมุติว่าค่าจ้าง ตลอดจนพฤติกรรมของนายจ้างและลูกจ้างไม่เปลี่ยนแปลง

3.1 ภาพรวมของภาวะตลาดแรงงานตึงตัว: ต้นทุนการจ้าง ประสิทธิภาพแรงงานและผลกระทบ

เราได้กล่าวแล้วว่า การขยายตัวของเศรษฐกิจในทศวรรษ 2530 ทำให้การจ้างงานรวมเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อสร้างและอุตสาหกรรมมีอัตราการทำงานเพิ่มมากที่สุด การขยายตัวดังกล่าวก่อให้เกิดคำถาม 3 ข้อ คำถามแรกคือ การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ต่อแรงงานทำให้ตลาดแรงงานทั้งหมด เกิดปัญหาการขาดแคลนหรือเกิดภาวะตึงตัวเฉพาะบางสาขาเศรษฐกิจ คำถามที่สองคือ ภาวะตลาดตึงตัวทำให้เกิดการแย่งแรงงานระหว่างสาขาเศรษฐกิจอย่างไร และคำถามที่สามคือ ว่าจ้างและต้นทุนการ จ้างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตของสาขาเศรษฐกิจใดบ้าง

ถ้าพิจารณาการขยายตัวของอุปสงค์การจ้างงานเพียงด้านเดียวอาจไม่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ถ้าหากมีอุปทานแรงงานเพิ่มขึ้น หรือถ้าหากกลไกตลาดปรับตัวได้รวดเร็ว ในอดีตการจ้างงานเคยเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง แต่เนื่องจากจำนวนแรงงานมีอัตราเพิ่มที่สูงกว่า ปัญหาการขาดแคลนจึงไม่เกิดขึ้น แต่การขยายตัวของแรงงานในทศวรรษ 2530 (ในอัตรา 2.9% ต่อปี) เกิดขึ้นเมื่ออัตราการเพิ่มของแรงงานได้เริ่มลดลงแล้วจากร้อยละ 3.5 ต่อปีในระหว่างปี 2520-2527 มาเหลือเพียงร้อยละ 2.8 ต่อปีในช่วง 2528-2533 และจะลดลงต่อไปอีกในอนาคต^๑ (ตารางที่ 12) ผลที่ตามมาคือจำนวนแรงงานอายุ 11-24 ปี เริ่มลดลงเป็นครั้งแรก โดยลดจาก 8.79 ล้านคนในปี 2533 เหลือ 8.73 ล้านคนในปี 2538 (ตารางที่ 7) การที่อุปทานแรงงานเพิ่มขึ้นช้ากว่าอุปสงค์ของแรงงาน จึงทำให้เกิดความตึงตัวในตลาดแรงงานจนเกิดความขาดแคลนแรงงานบางประเภท อัตราค่าจ้างแท้จริงจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ตารางที่ 1) ในสองทศวรรษข้างหน้าคาดว่าอัตราค่าจ้าง แท้จริงจะเพิ่มในอัตราที่สูงขึ้นอีก (Bauer, Ogawa and Poapongsakorn: 1988) นอกจากอัตราการว่างงานจะลดลงจนต่ำกว่า 2% แล้วจำนวนผู้ว่างงานที่จบมัธยมและอาชีวศึกษายังลดลงจาก 2.56 แสนคนในปี 2530 เหลือ 1.19 แสนคน ในปี 2533 แล้วเพิ่มเป็น 1.36 แสนคนในปี 2534

อย่างไรก็ตาม ภาวะตลาดแรงงานตึงตัวในปี 2530-2534 มิได้เกิดขึ้นในทุกสาขาเศรษฐกิจ เพราะตลาดแรงงานภาคการเกษตรยังมีแรงงานสำรองที่สามารถเคลื่อนย้ายเข้าสู่สาขาเศรษฐกิจอื่นได้ แต่ภาวะการตึงตัวจะเกิดขึ้นเฉพาะในสาขาที่ต้องการแรงงานฝีมือที่ต้องใช้เวลาฝึกอบรม และในงานชั่วคราวบางประเภท (Casual Labor Market) ที่มีสภาพการทำงานที่ไม่ดี เพราะเมื่ออุปสงค์ต่อแรงงานโดยส่วนรวมเพิ่มขึ้น แรงงานมีโอกาสจะหางานอื่นที่มีสภาพการจ้างดีกว่าได้ เราจะวิเคราะห์ประเด็นทั้งสองนี้ในหัวข้อต่อไป

ประเด็นที่สองคือ การขยายตัวของการทำงานในอัตราที่สูงกว่าการเพิ่มของอุปทานแรงงานจะทำให้เกิดการแย่งแรงงานกันอย่างไร

^๑ การลดลงของกำลังแรงงานในทศวรรษ 2530 เกิดจากการที่อัตราเพิ่มของประชากรเริ่มลดลงตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 ในปี 2490-2503 ประชากรเพิ่มในอัตราสูงสุดคือ 3.2% ต่อปี จากนั้นจึงลดเหลือร้อยละ 2.7 ในช่วง 2503-2513 ร้อยละ 2.5 ในช่วง 2513-2523 และเมื่อสิ้นแผน 6 (พ.ศ.2534) อัตราเพิ่มของประชากรลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.4 คู่มือข้อมูลอัตราการเจริญพันธุ์และอัตราเพิ่มโดยธรรมชาติ ในตารางภาคผนวกที่ 3

ตารางที่ 12 อัตราการเพิ่มของประชากรและแรงงาน

(หน่วย: ร้อยละต่อปี)

ปี	ประชากร รวม	ประชากร 11 ปี	แรงงาน 11 ปี +	แรงงาน 11-24 ปี	ผู้มีงานทำ 11 ปี +
2490-2503	3.2	na	na	na	na
2503-2513	3.0	2.60	1.97	2.69	1.90
2513-2523	2.5	3.65	2.57	1.92	2.38
2523-2533	1.8	na	na	na	na
2514-2520	3.7	3.89	3.44	7.91	3.34
2520-2529	1.8	2.99	2.98	2.97	2.52*
2529-2534	1.9	1.55	3.69	1.69	+4.12*

ที่มา: (1) 2490-2523: สำนักงานสถิติแห่งชาติ *สำมะโนประชากรและครัวเรือน*

(2) 2514-2534: สำนักงานสถิติแห่งชาติ *การสำรวจแรงงาน 2514-2534* รอบ 2 3

หมายเหตุ: * อัตราการเพิ่มของการจ้างงาน ในตารางนี้ต่างจากตารางที่ 7 เพราะวิธีคำนวณต่างกัน ตารางนี้คำนวณจากข้อมูลปีต้นและปีสุดท้าย

เราพบว่าถ้าไม่รวมภาคเกษตร ดัชนีการจ้างงาน (หรืออัตราการเพิ่มของการจ้างงาน) จะมีความสัมพันธ์ผกผันกับดัชนีค่าจ้างตัวเงิน และดัชนีค่าจ้างแท้จริง (ตารางที่ 13) สาขาที่ดัชนีค่าจ้างเพิ่มน้อยจะมีอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นสูงสุดได้แก่ภาคก่อสร้าง และภาคอุตสาหกรรม ส่วนสาขาที่ดัชนีค่าจ้างเพิ่มเร็ว แต่ดัชนีการจ้างงานเพิ่มช้า ได้แก่ การค้า ขนส่ง และบริการ

ในทุกสาขาเศรษฐกิจ ดัชนีการจ้างงานและดัชนีค่าจ้างเพิ่มขึ้นเร็วกว่าภาคการเกษตร ทำให้เราตั้งข้อสังเกตได้ 2 ประการ ประการแรก ภาคนอกการเกษตรมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการจ้างงานมากกว่าภาคเกษตร ดังนั้นแรงงานในภาคการเกษตรจึงเริ่มถูกภาคเศรษฐกิจอื่นๆ แย่งชิงไป เพราะค่าจ้างในภาคเกษตรเพิ่มขึ้นช้ากว่าสาขาเศรษฐกิจอื่นๆ ประการที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างดัชนีค่าจ้างและดัชนีการจ้างงานในสาขาเศรษฐกิจต่างๆ แสดงว่าอุปสงค์ต่อแรงงานของภาคเศรษฐกิจมีความไวต่อการเปลี่ยนแปลงของค่าจ้างพอสมควร⁷ ปรากฏการณ์นี้แสดงว่าตลาดแรงงานไทยไม่ใช่ตลาดที่มีแรงงานส่วนเกินอีกต่อไปแล้ว

⁷ แม้ว่าปริมาณการจ้างงานในภาคเกษตรจะผกผันกับค่าจ้างเกษตรเปรียบเทียบกับค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมอย่างมีนัยสำคัญ แต่การพิสูจน์ความสัมพันธ์นี้จะต้องอาศัยแบบจำลองอุปสงค์และอุปทานแรงงาน ขณะนี้ข้อมูลอนุกรมเวลาจำนวน 15 ปี ยังไม่เพียงพอต่อการสร้างแบบจำลอง

ประเด็นสุดท้ายของตอนนี้ คือ การขยายตัวของอุปสงค์ต่อแรงงานและการเพิ่มของค่าจ้างตัวเงิน ทำให้ต้นทุนการจ้างสูงขึ้นเพียงใด

การขยายตัวของอุปสงค์ต่อแรงงาน มีผลกระทบต่อต้นทุนแรงงานต่อมูลค่าสินค้าหนึ่งบาท (Effective Unit Cost of Labor) แต่ผลกระทบต่อแต่ละสาขาเศรษฐกิจมีขนาดแตกต่างกัน ภาคก่อสร้างและภาคเกษตรมีต้นทุนเพิ่มขึ้นมากที่สุด สาเหตุไม่ใช่เกิดจากค่าจ้าง เพราะดัชนีค่าจ้างตัวเงินเพิ่มขึ้นน้อยกว่าสาขาเศรษฐกิจอื่น แต่เกิดจากผลผลิตภาพการผลิต (Labor Productivity) เพิ่มขึ้นน้อยที่สุด เนื่องจากภาคก่อสร้างมีการจ้างงานเพิ่มมากที่สุด (ตารางที่ 13) แสดงอาการขาดแคลนแรงงานในภาคนี้ ส่งผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตในรูปของผลผลิตภาพแรงงานที่ต่ำลง ดังจะได้ขยายความในหัวข้อเรื่องการปรับตัวของตลาดแรงงาน

สำหรับภาคบริการและขนส่ง การขยายตัวของตลาดแรงงานส่งผลให้ดัชนีค่าจ้างเพิ่มขึ้นสูงกว่าสาขาอื่นๆ แต่เนื่องจากผลผลิตภาพการผลิตสูงขึ้นมากที่สุดเช่นกัน ดัชนีต้นทุนการผลิตจึงเพิ่มสูงเป็นอันดับสามรองจากภาคก่อสร้าง และภาคเกษตร (ตารางที่ 13 และภาคผนวกที่ 2) ในอนาคตภาคนี้จึงต้องปรับตัวค่อนข้างมาก

ในภาคอุตสาหกรรม แม้ว่าดัชนีค่าจ้างแท้จริงจะเพิ่มขึ้นค่อนข้างเร็วมาก โดยเพิ่มเร็วเป็นอันดับที่สาม แต่เนื่องจากการขยายตัวเกิดจากการลงทุนใหม่จำนวนมาก ประสิทธิภาพแรงงานจึงเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงที่สุด ทำให้ต้นทุนการจ้างแรงงานของภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นช้ากว่าภาคเศรษฐกิจอื่น ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าเท่าที่ผ่านมา การเพิ่มของค่าจ้างในอัตราสูงยังไม่ใช่อุปสรรคสำคัญต่อการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม แต่ในอนาคตค่าจ้างมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ผู้ประกอบการจำเป็นต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของแรงงานเพื่อมิให้ต้นทุนการจ้างแรงงานเพิ่มอย่างรวดเร็ว (ดูการวิเคราะห์ในหัวข้อเรื่องการปรับตัว)

ตารางที่ 13 ดัชนีการจ้างงาน ค่าจ้างแท้จริง ต้นทุนการจ้าง และประสิทธิภาพปี 2533 (2523 = 100)

	ดัชนีการ จ้างงาน	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีต้นทุน แรงงาน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน
เกษตร	126.6	103.7	159.4	156.8	101.7
อุตสาหกรรม	174.7	116.7	179.5	121.8	147.4
ก่อสร้าง	236.2	105.4	162.1	192.1	84.4
การค้า	154.7	116.3	178.8	125.2	142.8
ขนส่ง	160.7	122.9	189.1	126.9	148.9
บริการ	162.4	138.1	212.4	133.5	159.2

ที่มา : ตารางภาคผนวกที่ 2

3.2 การขาดแคลนแรงงานมีการศึกษาระดับสูงและแรงงานฝีมือ

ตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา การขยายตัวของการลงทุนเกิดจากนักลงทุนรายใหญ่ และนักลงทุนต่างชาติ จำนวนโครงการที่ได้รับการส่งเสริมและปริมาณเงินลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นมาก ดังที่กล่าวแล้ว (ตารางที่ 5) โรงงานใหม่เหล่านี้มีความจำเป็นต้องจ้างวิศวกร นักบัญชี และช่างฝีมือระดับหัวหน้างานที่มีประสบการณ์ (Foreman และ Supervisors) แต่เนื่องจากจำนวนบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาด้านนี้มีได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นพอเพียงจะสนองความต้องการ เพราะในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ (2523-2528) รัฐบาลได้จำกัดการขยายตัวของมหาวิทยาลัย ดังนั้นโรงงานจำนวนมากจึงประสบปัญหาไม่สามารถว่าจ้างวิศวกร นักบัญชี และหัวหน้างานได้ บริษัทและโรงงานเหล่านี้จึงเริ่มประหลาดแย่งตัวคนงานกัน⁸ ทำให้อัตราค่าจ้างขั้นเริ่มต้นของวิศวกร ซึ่งเพิ่งจบการศึกษาเพิ่มขึ้นเกือบหนึ่งเท่าตัวในระหว่างปี 2530-2534 อัตราค่าจ้างของนักบัญชีใหม่ก็เพิ่มจาก 4,000 บาทในปี 2529 มาเป็น 8,500-10,000 บาทในปี 2534

ถึงแม้ว่าบริษัทต่างๆ จะได้ปรับเงินเดือนของผู้มีการศึกษาสูงอย่างมโหฬาร หรือใช้วิธีลดมาตรฐานการจ้าง ตลอดจนการติดต่อรับพนักงานกับสถาบันการศึกษาโดยตรง แต่หลายบริษัทก็ยังไม่สามารถบรรจุวิศวกร นักบัญชี แพทย์และพนักงานคอมพิวเตอร์ ในตำแหน่งที่ว่างได้ การวิจัยเรื่องหนึ่งพบว่าบริษัท 5 แห่ง ยกตัวอย่าง 15 บริษัท ไม่สามารถหาวิศวกรบรรจุในตำแหน่งที่ว่างได้ บางบริษัทมีตำแหน่งว่างนานถึง 12 เดือน (อมรรัตน์ 2534: 36) ถ้าหากพิจารณาข้อมูลอุปสงค์และอุปทานของแรงงานประเภทวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั่วประเทศ ปรากฏว่าในปี 2533 ประเทศไทยมีความต้องการวิศวกรทุกประเภท จำนวน 4,958 คน ขณะที่กำลังการผลิตมีเพียง 2,744 คน ทำให้ขาดวิศวกรจำนวน 2,214 คน (TDRI 1989: 18-22) แม้ว่าจะขณะนั้นสถาบันต่างๆ ได้พยายามเพิ่มการผลิตวิศวกร แต่การขาดแคลนวิศวกรจะยังคงเป็นปัญหาติดต่อกันไปอีกไม่ต่ำกว่า 5-10 ปี ภายใต้ข้อสมมติว่ารายได้ประชาชาติเพิ่มปีละ 7.6% - 8.3% (ตาราง ที่ 14)

แต่ปัญหาการขาดแคลนมิได้เกิดในทุกสาขาวิชา ผลการศึกษาของ TDRI (1989) พบว่าผู้จบปริญญาตรีสาขาวิทยาศาสตร์อาหาร วิทยาศาสตร์ชีวภาพ และเภสัชกรรม ยังมีอุปทานส่วนเกินอยู่จำนวนเล็กน้อย ส่วนสาขาเกษตรกรรมจะมีอุปทานส่วนเกินค่อนข้างมาก และอาจมีการขาดแคลนบัณฑิตสาขาวิทยาศาสตร์บริสุทธิ์จำนวนเล็กน้อย (ตารางที่ 14)

ดัชนีอีกตัวหนึ่งที่ชี้ว่า ความต้องการแรงงานที่มีการศึกษาสูงได้เพิ่มขึ้นมากคือ การจ้างงานของผู้สำเร็จมหาวิทยาลัยในทุกสาขาเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นในอัตราที่เร็วกว่า ผู้สำเร็จการศึกษาระดับอื่นทุกระดับ (ตารางที่ 15) แสดงว่าลักษณะการขยายตัวของอุตสาหกรรมไทยในปี 2520-2534 พยายามเน้นการจ้างผู้มีการศึกษาระดับอุดมศึกษามากที่สุด ผลที่ตามมาคือ อัตราการว่างงานของผู้มีการศึกษาสูงลดลงสู่ระดับที่ต่ำจนอาจกล่าวได้ว่า ผู้สำเร็จมหาวิทยาลัยไม่มีปัญหาการว่างงานเลย (ตารางที่ 16)

สำหรับผู้มีการศึกษาระดับอาชีวศึกษา การศึกษาของ TDRI ไม่พบว่ามีขาดแคลน ยกเว้นสาขาวิชาเฉพาะบางสาขาเพราะมีผู้สำเร็จอาชีวศึกษาจำนวนมาก และก่อนเศรษฐกิจขยายตัว อัตราการว่างงานของผู้จบอาชีวศึกษาสูงมาก

⁸ ในช่วงเศรษฐกิจรุ่งโรจน์นี้ บริษัทญี่ปุ่นไม่นิยมปรับเงินเดือนให้เพิ่มสูงเท่ากับนายจ้างอื่นๆ ผลคือ การสูญเสียพนักงานที่มีประสบการณ์ เช่น บริษัทโตโยต้าสูญเสียวิศวกร 30 คนในเวลา 3 ปี ในปี 2535 บริษัทจึงต้องปรับเงินเดือนพนักงานระดับบริหาร 2 ครั้ง ในอัตรา 40% และ 10% เพื่อป้องกันปัญหาสมองไหล

(ตารางที่ 16) การขยายตัวทางเศรษฐกิจช่วยให้อัตราการว่างงานลดลงจากร้อยละ 9 ในปี 2528 มาเหลือร้อยละ 4.8 ในปี 2534 อย่างไรก็ตามปัญหาการขาดแคลนช่างและหัวหน้างานในภาคอุตสาหกรรมในช่วง 2530-2533 นั้น เกิดขึ้นกับกรณีช่างและหัวหน้างานที่มีประสบการณ์ ซึ่งมักถูกโรงงานใหม่ซื้อตัวไปช่วยจัดระบบในโรงงาน แต่ในที่สุดโรงงานที่สูญเสียช่างและหัวหน้างานไปก็สามารถเลื่อนขั้นให้แก่คนงานที่อยู่ระดับรองให้ขึ้นมาแทนที่ได้ ผลกระทบของการซื้อตัวหัวหน้างานคือบริษัทเก่าสูญเสียเงินลงทุนที่ใช้พัฒนาคนงานเหล่านั้น ปัญหานี้เริ่มผ่อนคลายลงในปี 2535 เพราะการลงทุนชะลอตัวลง

ข้อมูลการขาดแคลนแรงงานที่กล่าวถึงข้างต้น เป็นสภาพปัญหาในอดีตจนถึงปี 2534 คำถามคือในอีก 10 ปีข้างหน้า ไทยจะยังคงประสบปัญหาการขาดแคลนต่อไปหรือไม่ ผลการวิจัยปรากฏว่าถ้าหากอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจยังอยู่ในเกณฑ์สูง (ร้อยละ 8.6 ต่อปี) ไทยจะประสบปัญหาขาดแคลนวิศวกรรมสาขาอีกตลอดช่วง ปี 2535-2540 ได้แก่ วิศวกรรมเครื่องกล เคมี และอุตสาหกรรมการ สาขาที่ปัญหาการขาดแคลนจะหมดไปในปลายแผนที่ 7 ได้แก่ วิศวกรรมสาขา คอมพิวเตอร์ ไฟฟ้า และโยธา ทั้งนี้เพราะการผลิตวิศวกรรมจะมีอัตราการเพิ่มค่อนข้างสูง (TDR 1989) ส่วนวิศวกรรมสาขา โลหะการบัดกรี จากสาขาเกษตร วิทยาศาสตร์ อาหาร วิทยาศาสตร์ชีวภาพ จะมีจำนวนเพียงพอที่จะสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงาน (TDR 1989) ผลการสอบถามนายจ้างในสาขาแปรรูปอาหารในปี 2535 ปรากฏว่า นายจ้างไม่มีปัญหาการบรรจุนักวิทยาศาสตร์ด้านอาหาร ซึ่งสอดคล้องกับผลการพยากรณ์ที่ทำในปี 2532 ในตลาดอาชีวศึกษาผลการพยากรณ์พบว่าจะมีอุปทานส่วนเกินจำนวนมากตลอดทศวรรษหน้า ปัญหาของผู้จบอาชีวศึกษาคือ ปัญหาด้าน คุณภาพ นอกจากนั้นหากภาคอุตสาหกรรมเติบโตอย่างรวดเร็วอีก ความต้องการผู้จบอาชีวศึกษาอาจเพิ่มขึ้นมากจน ตลาดตึงตัวได้ (TDR 1992: 22)

3.3 การขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานชั่วคราว

สภาวะการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือในงานชั่วคราว (Casual Labor Market) เกิดขึ้นในตลาดแรงงานบางตลาด ได้แก่ คนงานประมง คนงานตัดอ้อย และคนงานก่อสร้าง หลักฐานที่บ่งชี้ว่ามีการขาดแคลนคนงานเหล่านี้ได้แก่ การที่นายจ้างในงานประมงต้องว่าจ้างคนงานชาวพม่า เพราะไม่สามารถหาคนงานชาวอีสานได้อีกต่อไป ในจังหวัดระนองจึงมีชาวพม่าข้ามพรมแดนมาทำงานกันมาก ทางราชการต้องผ่อนผันให้นายจ้างว่าจ้างคนงานพม่าได้เพื่อบรรเทาภาวะขาดแคลนคนงาน สำหรับงานตัดอ้อย หัวหน้าโควต้าอ้อยจะมีสัญญาว่าจ้างกลุ่มคนงานจากอีสานเป็นประจำ แต่ใน 3-4 ปีที่ผ่านมา ภาคตะวันตกเริ่มประสบปัญหาขาดคนงาน เพราะคนงานบางส่วนถูกหัวหน้าโควต้าทางภาคเหนือตอนล่างและภาคอีสานดึงตัวไป โรงงานน้ำตาลบางแห่งเริ่มหันมาใช้เครื่องจักรในการตัดอ้อย สำหรับงานก่อสร้าง บริษัทขนาดเล็กจะประสบปัญหาว่าช่างฝีมือถูกบริษัทใหญ่แย่งตัวไป แม้กระทั่งบริษัทใหญ่จำนวนมากก็มีคนงานไม่เพียงพอ ทำให้ต้องยืดอายุโครงการต่างๆ ออกไป

ข้อมูลสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สถิติอัตราค่าจ้างตามระดับการศึกษา ตารางที่ 17 แสดงให้เห็นว่าในระหว่างปี 2530-33 ค่าจ้างตัวเงินของผู้มีการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา และผู้ไม่มีการศึกษา เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่าค่าจ้างของผู้จ้าง การศึกษาดังแต่มีแนวโน้มขึ้นไป ยกเว้นผู้จบวิทยาลัยครู ข้อมูลนี้บ่งชี้ว่าความต้องการแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มขึ้นสูงมาก ซึ่งแตกต่างจากการเพิ่มในอดีต (2523-30) ดังนั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจจึงมีส่วนทำให้ค่าจ้างระหว่างผู้มีการศึกษาสูงและผู้มีการศึกษาด่างกันน้อยลง ซึ่งนับว่าเป็นผลดีต่อการกระจายรายได้

ลักษณะของงานชั่วคราวสามประเภทนี้ เป็นงานรับจ้างตามฤดูกาล นายจ้างไม่สามารถจ้างคนงานในฐานะคนงานประจำได้ เพราะจะทำให้เกิดต้นทุนการจ้างคนที่ค่อนข้างสูง คนงานจะได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน โดยเกือบไม่มีสวัสดิการ หรือค่า

ตารางที่ 14 อุปทานแรงงานส่วนเกินของกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

(หน่วย : คน)

ระดับการศึกษา	2532	2533	2534	2539
สูงกว่าปริญญาตรี				
วิศวกรรมโยธา-อุตสาหกรรม-เคมี	-315	-283	-293	-452
วิศวกรรมเครื่องกล-โลหะ-ไฟฟ้า	-206	-197	-206	-255
วิทยาศาสตร์พื้นฐาน	-141	-149	-161	-166
เกษตร-อาหาร-เภสัช-ชีวภาพ	11	14	17	128
ปริญญาตรี				
วิศวกรรมโยธา	-156	+131	+365	+1,386
อุตสาหกรรม-เคมี	-675	-638	-647	-711
ไฟฟ้า-คอมพิวเตอร์	-622	-489	-366	+482
เครื่องกล-โลหะ	-1,864	-1,217	-1,195	-1,032*
วิทยาศาสตร์พื้นฐาน	-59	-139	-131	-377
เกษตร-อาหาร-เภสัช-ชีวภาพ	+1,175	+1,258	+1,299	+1,725
อาชีวศึกษา				
โยธา-อุตสาหกรรม-เคมี	+2,580	+2,419	+2,566	+1,651
เครื่องกล-โลหะ-ไฟฟ้า	+6,126	+6,012	+6,043	+4,637
อาชีวศึกษาขั้นสูง				
โยธา-อุตสาหกรรม-เคมี	+7,980	+7,899	+10,375	+11,252
เครื่องกล-โลหะ-ไฟฟ้า	+8,342	+8,353	+11,523	+11,737

ที่มา: TDRI (1989:23)

หมายเหตุ: + หมายถึง อุปทานส่วนเกิน

- หมายถึง การขาดแคลน

* การผลิตวิศวกรโลหะมีจำนวนสูงกว่าความต้องการทุกปี ในปี 2539 จะมีส่วนเกิน 245 คน

ตารางที่ 15 อัตราการเพิ่มของการจ้างงาน แยกสาขาและการศึกษาปี 2520-2534

(หน่วย: ร้อยละต่อปี)

การศึกษา	เกษตรกรรม	อุตสาหกรรม	ก่อสร้าง	การค้า	ขนส่ง	บริการ
ประถมและต่ำกว่า	1.4	5.5	8.3	3.6	4.2	3.3
มัธยมต้น	9.0	10.8	13.5	6.7	4.6	3.8
มัธยมปลาย	22.1	18.2	18.4	11.9	15.0	12.8
อาชีวศึกษา	18.6	14.6	16.6	7.9	8.9	6.7
อุดมศึกษา	22.2	18.3	17.5	14.4	18.7	12.7

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ 2 และ 3

ตารางที่ 16 อัตราการว่างงาน จำแนกตามการศึกษา ภาค และเพศ

(หน่วย ร้อยละ)

	รวม	ประถม & ต่ำกว่า	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อาชีวะ	มหาวิทยาลัย	ฝึกหัดครู
ทั่วประเทศ							
ชาย							
2528	3.16	0.95	6.89	9.02	8.67	8.69	2.14
2529	3.12	2.26	5.27	8.76	11.59	8.49	3.63
2530	4.32	3.83	4.85	7.80	8.81	9.32	3.27
2531	2.60	1.88	3.94	7.33	8.54	7.42	2.76
2532	1.24	0.79	2.65	3.18	5.79	3.35	1.77
2533	2.07	1.86	2.84	3.81	4.19	2.27	1.57
2534	2.04	1.84	2.67	0.76	4.36	1.99	0.99
หญิง							
2528	4.34	5.40	5.59	11.21	10.07	14.18	8.20
2529	3.94	3.08	10.91	7.79	11.44	13.84	7.86
2530	7.61	7.19	11.96	13.46	11.35	13.25	2.98
2531	3.58	3.01	5.73	8.88	9.03	7.14	7.41
2532	1.57	1.12	3.01	4.30	8.07	5.63	1.62
2533	2.46	2.18	3.14	5.57	4.27	5.72	2.14
2534	3.51	3.47	4.27	3.58	0.50	0.50	2.81
ทุกเพศ							
2528	3.70	3.10	6.56	9.72	9.24	10.97	5.12
2529	3.50	2.65	6.78	8.48	11.53	10.86	5.73
2530	5.86	0.60	6.96	9.68	9.84	11.00	3.14
2531	3.06	2.43	4.46	7.87	8.74	7.30	5.29
2532	1.39	0.95	2.76	3.61	6.78	4.36	1.17
2533	2.25	2.01	2.94	4.47	4.23	3.84	1.87
2534	2.72	2.62	3.19	3.70	4.81	0.22	1.94

ตารางที่ 16 (ต่อ) อัตราการว่างงาน จำแนกตามการศึกษา ภาค และเพศ

(หน่วย: ร้อยละ)

	รวม	ประถม & ต่ำกว่า	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อาชีวะ	มหาวิทยาลัย	ฝึกหัดครู
รายภาคปี 2534							
ชาย							
เหนือ	168	133	4.08	3.64	4.12	4.77	0.00
อีสาน	2.54	2.51	1.55	4.68	8.40	0.77	1.89
กลาง	2.04	1.65	3.26	4.99	4.99	0.94	0.00
กรุงเทพฯ	2.19	1.72	2.77	2.31	3.88	1.97	2.27
ใต้	0.99	0.88	1.78	0.58	0.72	1.31	0.55
หญิง							
เหนือ	2.41	2.19	5.69	4.71	1.77	2.46	5.61
อีสาน	5.68	5.75	4.25	11.52	5.09	1.82	2.50
กลาง	2.59	2.32	4.47	0.44	9.09	1.46	1.42
กรุงเทพฯ	2.47	1.80	5.39	1.85	4.19	2.85	0.95
ใต้	0.99	0.76	0.33	0.53	3.91	2.57	4.98
ทุกเพศ							
เหนือ	2.02	1.74	4.58	3.97	3.31	3.84	2.72
อีสาน	4.03	4.08	2.42	6.81	7.21	1.21	2.16
กลาง	2.29	1.97	3.68	4.05	6.72	1.16	0.75
กรุงเทพฯ	2.32	1.76	3.67	2.12	4.01	2.37	1.42
ใต้	0.99	0.82	1.36	0.56	1.85	1.87	3.03

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ 3 ปีต่างๆ

ตารางที่ 17 อัตราเพิ่มของค่าจ้างตัวเงิน จำแนกตามเพศและการศึกษา

(หน่วย ร้อยละต่อปี)

ระดับการศึกษา	2523-2530			2530-2533		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
ไม่มีการศึกษา	0.52	2.24	0.99	6.65	12.20	9.40
ต่ำกว่าประถม	4.33	3.01	3.01	4.67	11.42	7.80
ประถมต้น	4.40	4.60	4.13	10.62	10.38	10.95
ประถมปลาย	1.49	0.17	-1.66	12.33	15.44	13.61
มัธยมต้น	3.65	0.76	2.71	7.11	9.68	7.39
มัธยมปลาย	-0.75	-1.03	-1.00	7.23	10.88	8.02
อาชีวศึกษา	1.30	2.20	1.64	10.68	12.14	11.58
มหาวิทยาลัย	5.03	1.71	3.64	5.98	7.88	6.67
ฝึกหัดครู	4.35	3.41	3.59	19.09	19.98	20.27

ที่มา: คำนวณจากแบบการสำรวจแรงงาน รอบที่ 3 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมายเหตุ: อัตราเพิ่มแบบเรขาคณิต

ตอบแทนอื่นใดเลย ในระหว่างฤดูทำงานความต้องการแรงงานจะมีจำนวนหลายแสนคน แต่เมื่อหมดฤดู (ยกเว้นงานก่อสร้างของบริษัทใหญ่) คนงานส่วนใหญ่จะหันกลับไปประกอบอาชีพอื่น นอกจากนี้ งานเหล่านี้มักจะมีสภาพการทำงานที่ยากลำบาก เช่น การตกต่าในทะเล กลางทุ่ง และกลางแสงแดด การถูกใบหญ้าบาดและอันตราย จากการทำงาน เป็นต้น งานเหล่านี้จึงมักไม่เป็นที่พึงปรารถนาสำหรับคนที่มีความเลือกอื่น ๆ

การขาดแคลนคนงานในตลาดแรงงานชั่วคราว เกิดจากเหตุผล 2 ประการประกอบกัน การขยายตัวของอุปสงค์ต่อแรงงานในทุกสาขาเศรษฐกิจ ทำให้แรงงานมีช่องโอกาสที่เลือกหางานที่ดีทำได้มากขึ้น ยิ่งถ้าค่าจ้างในภาคเศรษฐกิจในระบบสูงขึ้นเร็วกว่างานชั่วคราว แรงงานก็จะหันไปทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบมากขึ้น เพราะงานชั่วคราวมีสภาพการจ้างงานที่ต่ำกว่า ค่าจ้างที่ได้รับไม่คุ้มค่าเหนื่อยเมื่อเทียบกับงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ นอกจากนี้สำหรับในงานก่อสร้าง การฝึกหัดทักษะงานช่างกินเวลาหลายปี การขยายตัวของอุปสงค์อย่างกะทันหัน ทำให้ไม่สามารถเพิ่มจำนวนช่างก่อสร้างได้ทันเหตุการณ์

3.4 แรงงานมัธยมยังไม่ขาดแคลนทั่วประเทศ

ในภาคเศรษฐกิจในระบบ โรงงานสมัยใหม่มีความจำเป็นต้องจ้างคนงานซึ่งจบการศึกษาชั้นต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษา เหตุผลคือ ผู้จบมัธยมมีพื้นฐานความรู้กว้างพอที่จะฝึกฝนและพัฒนาทักษะต่างๆ ได้อย่างดี นอกจากนั้นยังมีความรู้ด้านภาษาอังกฤษ ทำให้สามารถควบคุมเครื่องมือเครื่องจักรจากต่างประเทศ ที่มีคำสั่งและคู่มือเป็นภาษาอังกฤษได้

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมในปี 2529-2534 เกิดจากอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้ความต้องการแรงงานมัธยมทั่วประเทศเพิ่มขึ้นเร็วเป็นอันดับสอง รองจากความต้องการแรงงานที่จบอุดมศึกษา (ตารางที่ 14) นอกจากนี้ภาคอุตสาหกรรมยังเป็นภาคที่มีการจ้างแรงงานมัธยมเพิ่มขึ้นในอัตราสูงสุดเท่ากับภาคก่อสร้าง คือเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.3 ต่อปีในระหว่างปี 2520-2534 การขยายตัวดังกล่าวทำให้อัตราการว่างงานของผู้จบมัธยมต้นลดจากร้อยละ 6.7 และมัธยมปลายร้อยละ 9.7 ในปี 2528 ลงมาเหลือร้อยละ 3.2 และร้อยละ 3.7 ตามลำดับในปี 2534 (ตารางที่ 16)

โรงงานที่ประสบปัญหาการขาดแคลนมัธยม จะเป็นโรงงานที่ตั้งอยู่ในเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมาก เช่น ในย่านนิคมอุตสาหกรรมของกรุงเทพฯ และชลบุรี โรงงานเหล่านี้มักประสบปัญหาคนงานมัธยมลาออกในอัตราค่อนข้างสูง ดังนั้นโรงงานหลายแห่งจึงเริ่มลดมาตรฐานการรับเข้า จัดสรรส่งคนงาน หาวิธีคัดเลือกคนงาน ซึ่งมีแนวโน้มจะอยู่กับโรงงานนาน โดยเฉพาะคนงานที่มีภูมิสำเนาในบริเวณโรงงาน นายจ้างบางรายเริ่มติดต่อบริษัทสมัครคนงานใหม่ โดยติดต่อกับสถาบันการศึกษาโดยตรง

ผู้จัดการฝ่ายบุคคลของหลายโรงงานให้สัมภาษณ์ว่า บริษัทยังไม่ประสบปัญหาการบรรจุคนงานระดับมัธยม แต่ตั้งข้อสังเกตว่าในปัจจุบันสัดส่วนคนงานมัธยมจากต่างจังหวัดในโรงงาน จะเพิ่มขึ้นจากอดีตเป็นร้อยละ 40-60 เพราะมีคนงานจบมัธยมจากต่างจังหวัดเดินทางมาหางานในบริเวณที่มีโรงงานหลายแห่ง ข้อมูลนี้สอดคล้องกับสถิติต่างๆ ที่บ่งชี้ว่าเศรษฐกิจไทยยังมีแรงงานสำรองที่จบมัธยมจำนวนพอสมควร เนื่องจากภาคเศรษฐกิจในระบบ โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมยังมีขนาดการจ้างงานค่อนข้างเล็ก กล่าวคือ ในปี 2534 ภาคอุตสาหกรรมจ้างแรงงานเพียง 0.54 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 19.8 ของแรงงานที่จบมัธยมทั่วประเทศ ส่วนในภาคเศรษฐกิจในระบบ (ไม่รวมภาครัฐบาล) มีการจ้างงานทั้งสิ้น 15 ล้านคน (หรือ 5% ของการจ้างงานรวมในปี 2532) ในจำนวนนี้เป็นลูกจ้างเอกชนที่จบมัธยมต้น 2 แสนคน จบมัธยมปลาย 1 แสนคน และจบอาชีวศึกษา 21 แสนคน ขณะที่สาขานอกระบบ (Informal Sector) และภาคเกษตร มีแรงงานมัธยม 1.1 ล้านคน จบมัธยมปลาย 3.3 แสนคน และอาชีวศึกษา 2.8 แสน (TDRI 1991) คน แรงงานสำรองเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในภาคอีสานและภาคกลาง

นอกจากนี้ในปี 2534 ยังมีผู้ว่างงานที่จบชั้นมัธยมจำนวนมาก (1.3 แสนคน) โดยเฉพาะในภาคอีสาน ภาคกลาง และภาคเหนือ ดังจะเห็นได้จากอัตราว่างงานของผู้จบมัธยมในภาคดังกล่าวอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูง คือร้อยละ 3.0-6.8 (ตารางที่ 16) และมีผู้รอฤดูกาลเกษตรที่มีการศึกษาระดับมัธยมอีก 8 หมื่นคน โดยส่วนใหญ่ (66%) เป็นผู้ชาย

4. การปรับตัวในสภาวะการขาดแคลนแรงงาน

ในการอธิบายการปรับตัวของหน่วยธุรกิจหรือสาขาเศรษฐกิจในสภาวะการขาดแคลนแรงงานเราใช้ข้อมูลดัชนีการจ้างงาน ดัชนีค่าจ้าง และดัชนีผลิตภาพของแรงงาน (Labor Productivity) ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์และข้อมูลจากงานวิจัยชิ้นอื่นๆ จากการศึกษาจะพบการปรับตัวที่สำคัญ 3 ลักษณะคือ (1) อุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานเพิ่มสูง แต่มีอัตราค่าจ้างเพิ่มช้า และมีผลิตภาพแรงงานลดลง จะเป็นอุตสาหกรรมที่ไม่ต้องใช้แรงงานที่มีการศึกษาสูง และปรับตัวด้วยการจ้างแรงงานจากชนบทที่ยังไม่มีความชำนาญหรือแรงงานไร้ฝีมือต่างชาติ เช่น ภาคก่อสร้างและประมง (2) อุตสาหกรรมที่มีค่าจ้างเพิ่มสูง แต่มีผลิตภาพแรงงานลดลง จะเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานที่มีการศึกษาสูงแต่ต้องประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรง ทำให้ต้องเพิ่มค่าจ้างแรงงานมาก และยอมลดมาตรฐานการรับคนงานลง เช่น อุตสาหกรรมหนัก (3) อุตสาหกรรมที่มีการจ้างงานเพิ่มสูง มีอัตราค่าจ้างและผลิตภาพแรงงานเพิ่มขึ้นในระดับปานกลาง จะเป็นอุตสาหกรรมที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตระดับรับแรงงานระดับมัธยมเพิ่มขึ้น เช่น อุตสาหกรรมเบา ที่ใช้ทักษะสูง และภาคบริการ

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของการปรับตัวของสาขาเศรษฐกิจ 3 สาขา ที่มีดัชนีการจ้างงานเพิ่มขึ้นสูงที่สุดคือ ภาคก่อสร้าง ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ในตอนท้ายจะเป็นการสรุปภาพรวมของการปรับตัวในตลาดแรงงาน

4.1 ภาคก่อสร้าง

จากตารางภาคผนวกที่ 2 และตารางที่ 13 จะเห็นว่าแม้ภาคนี้จะมีดัชนีการจ้างงานเพิ่มขึ้นสูงสุดถึงร้อยละ 136 (คือจาก 100 ในปี 2523 เป็น 236 ในปี 2533) แต่อัตราค่าจ้างที่เป็นตัวเงินกลับเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 62 ซึ่งน้อยกว่าทุกสาขายกเว้นภาคการเกษตร เมื่อพิจารณาผลิตภาพของแรงงานพบว่า เป็นสาขาเศรษฐกิจเดียวที่ค่าตัวแปรนี้ลดลง จาก 100 เป็น 84.36 ในช่วงปีดังกล่าว ภาพเหล่านี้สะท้อนให้เห็นความจริงที่ว่า ในขณะที่หน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ ในภาคนี้ปรับตัวต่อการขาดแคลนแรงงานด้วยการซื้อตัวคนงานที่มีทักษะและหันมาใช้เทคโนโลยีการผลิตแบบใหม่ เช่น การปลูกบ้านแบบเดียวกัน แบบ Mass Production หรือการใช้เครื่องมืออุปกรณ์ที่ประหยัดแรงงาน หน่วยธุรกิจขนาดเล็กที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก แก้ปัญหาด้วยการดึงคนงานไร้ฝีมือที่มีอยู่มากในชนบทเข้ามาฝึกหัด หรือว่าจ้างแรงงานต่างชาติที่มี ค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า อินโดจีน จีน หรือพม่า การปรับตัวโดยการใช้แรงงานไร้ฝีมือที่มีอยู่มากทำให้ค่าจ้างแรงงานในสาขา นี้เพิ่มน้อยมากเมื่อเทียบกับ การจ้างงานที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้กิจกรรมก่อสร้างส่วนใหญ่ต้องยึดอายุโครงการก่อสร้างทำให้ต้นทุน แรงงานเพิ่มขึ้น การปรับตัวด้วยวิธีเหล่านี้ก็ทำให้ผลิตภาพเฉลี่ยของแรงงานทั้งสาขาลดลง Effective Unit Cost เพิ่มขึ้นอย่าง มากอันจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นในอนาคตดังจะได้อธิบายต่อไป

4.2 ภาคอุตสาหกรรม

เป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีอัตราการจ้างงานเพิ่มขึ้นสูงเป็นอันดับสองโดยดูดัชนีการจ้างงานทุกระดับการศึกษา หากพิจารณารายละเอียดตามหมวดอุตสาหกรรมจากตารางที่ 18 พบว่า หมวดอุตสาหกรรมเบาที่ใช้ทักษะสูง (เช่น อุตสาหกรรมโลหะการขึ้นส่วนเครื่องยนต์ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องไฟฟ้า) มีดัชนีการจ้างงาน ค่าจ้างแรงงานและผลิตภาพเฉลี่ยของแรงงาน เพิ่มขึ้นสูงสุดคือร้อยละ 168 55 และ 69 ตามลำดับ อุตสาหกรรมหมวดนี้ตอบสนองการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ต่อสินค้าและ

ตารางที่ 18 ดัชนีการจ้างงาน ค่าจ้าง ต้นทุนการจ้าง และประสิทธิภาพจำแนกตามอุตสาหกรรม 20 หมวด
เฉลี่ยปี 2531, 2533

(2523,2527 = 100)

หมวดอุตสาหกรรม	ดัชนีการจ้างงาน	ดัชนีค่าจ้าง	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ดัชนีต้นทุน การจ้าง
อุตสาหกรรมหนัก	168	148	88	168
โลหะขั้นมูลฐาน	120	121	205	60
เครื่องปั้นดินเผาและแก้ว	212	122	71	172
เคมีภัณฑ์	169	193	59	327
น้ำมันปิโตรเลียมและถ่านหิน	114	62	147	42
การขนส่ง	159	156	109	143
อุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูง	268	155	169	92
ผลิตภัณฑ์โลหะ	222	137	169	81
เครื่องจักรกล	391	150	106	142
เครื่องจักรไฟฟ้า	245	183	140	131
อื่นๆ	314	134	191	70
อุตสาหกรรมเบาแบบดั้งเดิม	170	132	124	106
กระดาษ	169	107	116	92
การพิมพ์	128	137	75	183
สิ่งทอ	133	126	141	89
เครื่องนุ่งห่ม	213	168	105	160
หนัง	274	89	378	24
ไม้	159	124	82	151
เฟอร์นิเจอร์	186	158	189	84
ยาง	199	108	115	94
อุตสาหกรรมอาหาร	202	139	86	162
อาหาร	202	142	91	156
เครื่องดื่ม	176	133	114	117
ยาสูบ	325	162	34	476
รวม	188	143	107	134

ที่มา: (1) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายได้ประชาชาติปีต่างๆ

(2) สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบ 3 ปีต่างๆ

หมายเหตุ: ดัชนีประสิทธิภาพแรงงาน = ดัชนีมูลค่าเพิ่มแท้จริง / ดัชนีการจ้างงาน

ดัชนีต้นทุนการจ้าง = ดัชนีค่าจ้าง / ดัชนีประสิทธิภาพแรงงาน

แรงงานด้วยการใช้เทคโนโลยีการผลิตสูงขึ้น โรงงานขนาดเล็กหลายแห่งขยายกิจการเป็นโรงงานขนาดกลาง และนำเครื่องจักรที่ควบคุมด้วยคอมพิวเตอร์มาใช้ ทำให้มีการจ้างแรงงานระดับมัธยมหรือสูงกว่าเพิ่มขึ้นตลอดจนมีการฝึกอบรมแรงงานในระดับสูงกว่าอุตสาหกรรมอื่นๆ (นิพนธ์และคณะ 2535) เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยมีแรงงานสำรองในระดับมัธยมมากพออัตราค่าจ้างในอุตสาหกรรมนี้จึงสูงขึ้นตามผลิตภาพเฉลี่ยของแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้น มากกว่าตามแรงผลักดันที่เกิดจากการขาดแคลนแรงงาน

หมวดอุตสาหกรรมเบาและอุตสาหกรรมหนักมีอัตราการเพิ่มของการจ้างงานในระดับที่ใกล้เคียงกัน คือร้อยละ 70 และ 68 ในขณะที่อัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นร้อยละ 32 และ 48 และผลผลิตภาพของแรงงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 24 และ -12 ตามลำดับ สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการปรับตัวต่อสภาพการณ์ การที่อุตสาหกรรมหนักมีอัตราค่าจ้างสูงขึ้นเร็วกว่า ในขณะที่ผลผลิตภาพแรงงานลดลงเป็นเพราะหมวดอุตสาหกรรมนี้ประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานที่มีการศึกษาสูงอย่างรุนแรง หน่วยธุรกิจขนาดใหญ่แก้ปัญหาด้วยการเพิ่มเงินเดือนวิศวกรใหม่เกือบหนึ่งเท่าตัว มีการพึ่งผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศเพิ่มขึ้น หน่วยธุรกิจขนาดกลางและเล็กหลายแห่งจำเป็นต้องลดมาตรฐานการรับแรงงานคุณภาพลงและชดเชยด้วยการฝึกอบรมในบริษัท มีการรับนักศึกษาฝึกงาน ให้ทุนการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย เพื่อผูกมัดให้เข้าทำงานในบริษัท หรือเพื่อสร้างชื่อเสียงให้เป็นที่ยอมรับเพื่อสร้างอุปทานในอนาคต (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์)

หมวดอุตสาหกรรมเบาประกอบด้วยอุตสาหกรรมดั้งเดิมที่ใช้แรงงานประณีตเป็นส่วนใหญ่ และอาศัยความชำนาญมากกว่าพื้นความรู้ เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า อัญมณีและเครื่องประดับ เครื่องหนัง เพอร์เนเจอร์ แม้การจ้างงานจะเพิ่มในอัตราเดียวกับอุตสาหกรรมหนัก แต่ค่าจ้างก็เพิ่มในอัตราที่ต่ำกว่า และผลผลิตภาพของแรงงานเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากในบางอุตสาหกรรมมีการใช้เครื่องจักรทันสมัยมากขึ้น ใช้คนงานระดับมัธยมมากขึ้น เช่น ในอุตสาหกรรมปั้นถ้วยและทอผ้า อย่างไรก็ตามในอุตสาหกรรมที่ยังต้องใช้แรงงานหนาแน่นและเป็นแรงงานที่ต้องมีฝีมือและความชำนาญ เช่น อุตสาหกรรมอัญมณี จะประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานรุนแรงกว่า มีอัตราค่าจ้างเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอุตสาหกรรมเบาอื่นๆ ดังแสดงในตารางที่ 17 ต้องอาศัยการฝึกอบรมแรงงานใหม่เพื่อเพิ่มทักษะเป็นเวลาประมาณ 1 ปี

อุตสาหกรรมอาหารที่ไม่รวมเครื่องดื่มและยาสูบ มีการจ้างงานเพิ่มสูง อัตราค่าจ้างเพิ่มปานกลาง และผลผลิตภาพแรงงานลดลงคือ ร้อยละ 102 42 และ -9 ตามลำดับ อุตสาหกรรมนี้มีการปรับตัวคล้ายภาคก่อสร้าง คือมีการใช้แรงงานชั่วคราวในชนบทเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแรงงานตามฤดูกาลหลังระยะเก็บเกี่ยวผลผลิต การขาดแคลนแรงงานจึงเกิดขึ้นหลังผลผลิตเข้าสู่โรงงานในพื้นที่ที่เป็นทั้งแหล่งผลผลิตและเป็นที่ตั้งโรงงาน การแก้ปัญหาแรงงานทำโดยการเพิ่มแรงจูงใจให้ลูกจ้างเพิ่มชั่วโมงการทำงาน เช่น เพิ่มสวัสดิการอาหารและรถรับส่ง หรือส่งคนไปหาแรงงาน จากต่างท้องที่ และมีการขยายโรงงานไปสู่แหล่งแรงงาน เช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

4.3 ภาคบริการ

เป็นภาคที่มีการจ้างงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 62 ดัชนีค่าจ้างเพิ่มสูงกว่าทุกสาขาเศรษฐกิจคือ ร้อยละ 112 เนื่องจากภาคนี้มีการใช้แรงงานการศึกษาสูงมากกว่าสาขาเศรษฐกิจอื่นๆ (ปี 2534 ร้อยละ 44 ของผู้จบการศึกษาจากมหาวิทยาลัยจะอยู่ในภาคนี้) ค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้นนี้ส่วนหนึ่งจะมาจากผลผลิตภาพแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 59 อีกส่วนหนึ่งมาจากความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่เป็นความต้องการแรงงานสายสังคมศาสตร์ ซึ่งไม่มีปัญหาการขาดแคลนที่รุนแรงเหมือนสายวิศวกรรมศาสตร์

กล่าวโดยสรุป ภาพรวมของการปรับตัวต่อปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอดีตที่ผ่านมา คือความพยายามที่จะลดการใช้แรงงานลง เป็นผลให้มีการใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีใหม่ๆ เพิ่มขึ้นบ้างในบางอุตสาหกรรม มีการใช้แรงงานที่มีการ

ศึกษาเพิ่มขึ้น เพิ่มการฝึกอบรมแรงงาน มีการว่าจ้างวิศวกรต่างชาติและคนงานไร้ฝีมือต่างชาติมากขึ้น⁹ เพื่อเป็นการแก้ไข ปัญหาการขาดแคลนแรงงานวิศวกร และปัญหาค่าจ้างแรงงานทั่วไปเพิ่มสูงขึ้น มีการขยายโรงงานหรือก่อตั้งโรงงานใหม่ใน ต่างจังหวัดเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้อยู่ใกล้แหล่งแรงงาน และมีแนวโน้มว่าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานฝีมือจะเติบโตขึ้น

4.4 ภาพในอนาคต

หากเศรษฐกิจยังมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ค่าแรงงานจะเพิ่มสูงขึ้นมาก (Bauer, et.al. 1988 : 42-44) ธุรกิจขนาดเล็กจะเสียเปรียบในการแข่งขันกับธุรกิจขนาดใหญ่ ดังตัวอย่างในภาคก่อสร้างธุรกิจขนาดเล็กซึ่งไม่สามารถ ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจะประสบปัญหาต้นทุนแรงงานที่เป็นจริงต่อหน่วย (Effective Unit Cost of Labor) เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แม้ว่าจะยังคงมีแรงงานที่อาจจะดึงออกมาได้จากภาคการเกษตรก็ตาม แต่แรงงานส่วนใหญ่จะไม่ใช่ว่าจ้าง ที่มีฝีมือ ในทำนองเดียวกัน หากภาคอุตสาหกรรมไม่สามารถเพิ่มผลิตภาพแรงงานในขณะที่ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น อุตสาหกรรม ที่ใช้แรงงานหนาแน่นก็จะไม่สามารถแข่งขันในตลาดต่างประเทศได้ ในระยะ 5-10 ปีข้างหน้า ความเป็นไปได้สูงที่การผลิต จะเปลี่ยนจาก Labor Intensive เป็น Skill Intensive มากขึ้น อุตสาหกรรมเบาที่ใช้ทักษะสูงจะเป็น อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการเติบโต ส่วนหนึ่งเนื่องจากการลงทุนจากต่างประเทศในอนาคต เช่น จากญี่ปุ่น จะเป็นไปในทิศทางนั้น (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์) อีกส่วนหนึ่งเนื่องจากเรายังคงมีแรงงานมัธยมเหลืออยู่ในภาคกลางและ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานวิศวกรอาจลุกลามในอนาคตอันใกล้เนื่องจากผลของ ความพยายามของสถาบันการศึกษาในการเพิ่มอุปทานของวิศวกรด้วย ส่วนอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่นจะต้องปรับตัว โดยการฝึกอบรมทักษะคนงานมากขึ้น หรือใช้เครื่องจักรมากขึ้น เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการผลิตและคุณภาพของสินค้า ดังเช่นที่เกิดขึ้นในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าและสิ่งทอ

อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวคงจะเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับมัธยมหรือสูงกว่า ทั้งนี้เนื่องจากอุปทาน แรงงานโดยรวมจะลดลงตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร โดยที่อุปทานแรงงานส่วนใหญ่ที่มีอยู่ยังคงเป็นแรงงาน ระดับประถม (DRI 1991) ปัญหานี้จะเป็นอุปสรรคต่อการปรับตัวของภาคอุตสาหกรรมสู่การผลิตที่ใช้ทักษะมากขึ้น

ส่วนในภาคการเกษตรซึ่งมีผลิตภาพการผลิตต่ำ ทำให้เริ่มสูญเสียแรงงานแก่สาขาเศรษฐกิจอื่น ในที่สุดปัญหา ขาดแคลนแรงงานจะรุนแรงขึ้นอีก ฉะนั้นในไม่ช้าเราจะเห็นการปรับตัวอย่างมีนัยเพื่อเพิ่มผลิตภาพการผลิต ให้สูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำการเกษตรแบบ Intensification

⁹ ประมาณว่าในปี 2534 มีแรงงานต่างชาติในประเทศไทยไม่ต่ำกว่า 5.5 แสนคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานไร้ฝีมือที่เข้ามาเมือง โดยผิดกฎหมาย ประมาณ 3 แสนคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือชาวพม่า เขมร และจากประเทศทางเอเชียใต้ ซึ่งเข้าประเทศ โดยผ่านช่องทางผ่อนปรน มีแรงงานฝีมือและวิศวกร ซึ่งเข้ามาทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงานประมาณ 1 แสนคน และเป็นแรงงานต่างชาติ ที่ได้รับอนุญาตทำงานประมาณ 15 แสนคน Poopongsakorn 1992

5. สรุป

การขยายตัวทางเศรษฐกิจในด้านทศวรรษ 2530 และผลของการที่อัตราเพิ่มลดลงประชากรเริ่มลดลงอย่างรวดเร็วตั้งแต่กลางทศวรรษ 2510 เหลือเพียง 1.4% ในปี 2534 ยังผลให้อุปสงค์ต่อแรงงานเพิ่มขึ้นเร็วกว่าอุปทานแรงงาน ผลกระทบต่อตลาดแรงงานคือ (ก) อัตราค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มสูงขึ้นกว่าสองทศวรรษที่ผ่านมา ลูกจ้างจำนวนมากได้รับประโยชน์มากขึ้น สิ่งที่น่าสนใจ คือ อัตราเพิ่มของแรงงานที่มีการศึกษาสูง (ข) แม้จะยังไม่เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานโดยทั่วไป แต่ก็ปรากฏภาวะการตึงตัวและการขาดแคลนแรงงานบางประเภท บางอุตสาหกรรม (ค) การเพิ่มขึ้นของต้นทุนแรงงานส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมให้สูงกว่าค่าจ้าง ได้แก่ ภาคก่อสร้างและภาคการเกษตร ส่วนภาคอุตสาหกรรม ค่ายังเพิ่มขึ้นช้ากว่าประสิทธิภาพแรงงาน ผลกระทบต่อต้นทุนจึงยังไม่รุนแรง

ตลาดแรงงานที่ประสบภาวะตึงตัว หรือเกิดการขาดแคลนแรงงานบางประเภท ได้แก่ คนงานชั่วคราวในงานก่อสร้าง งานประมง วิศวกร และหัวหน้างานที่มีความชำนาญหรือประสบการณ์สูง สาเหตุของการขาดแคลนเกิดจากอุปทานแรงงานปรับตัวช้ากว่าอุปสงค์แรงงาน ช่างก่อสร้าง วิศวกร และหัวหน้างาน เป็นอาชีพที่ต้องใช้เวลาในการเรียนรู้ทักษะ สถาบันการศึกษาของรัฐไม่มีความคล่องตัวในการผลิตบัณฑิตสนองความต้องการของตลาดที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนกรณีงานประมง และงานก่อสร้างก็มีลักษณะสภาพการทำงานที่ไม่พึงปรารถนา เมื่อเกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ แรงงานมีโอกาสเลือกงานอื่นที่มีสภาพการจ้างดีกว่า จึงเกิดการขาดแคลนแรงงานประมงและก่อสร้าง

ภาคอุตสาหกรรมและบริการยังไม่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานมัธยม เพราะภาคเศรษฐกิจในระบบยังจ้างแรงงานระดับมัธยมจำนวนไม่มาก ประกอบกับยังมีแรงงานมัธยมสำรองอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ และมีผู้ว่างงานที่จบมัธยมในบางพื้นที่ แต่แรงงานมัธยมสำรองเหล่านี้มีได้มีจำนวนมากนัก หากเศรษฐกิจส่วนรวมโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคอุตสาหกรรมขยายตัวในระดับปานกลางถึงสูง ภาวะการขาดแคลนแรงงานมัธยมอาจเกิดขึ้นในปลายทศวรรษนี้

การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ต่อแรงงาน ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการในตลาดแรงงาน อาทิเช่น การที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกจากภาคเกษตร จนทำให้จำนวนแรงงานในภาคเกษตรลดลง และในไม่ช้าภาคเกษตรจะต้องปรับปรุงผลิตภาพการผลิตให้สูงขึ้น อิทธิพลของอุปทานแรงงานส่วนเกินจากภาคเกษตรค่อยๆ หดไป อุปสงค์ต่อแรงงานเริ่มมีบทบาทสำคัญในการกำหนดอัตราค่าจ้าง ภาคบริการมีการจ้างแรงงานหญิงในสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานชาย โครงสร้างอุตสาหกรรมเริ่มเปลี่ยนจากอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น มาสู่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานที่มีฝีมือมากขึ้น

ภาวะการขาดแคลนแรงงานและค่าจ้างเปรียบเทียบที่สูงขึ้น ทำให้ภาคอุตสาหกรรมต้องหาวิธีการปรับตัวเพื่อมีต้นทุนสูงขึ้นมาก การปรับตัวที่สำคัญ ได้แก่ การจ้างคนงานจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นคนงานชั่วคราวจากประเทศเพื่อนบ้าน หรือการจ้างวิศวกรจากจีน ฟิลิปปินส์ และประเทศทางเอเชียใต้ โรงงานจำนวนมากเริ่มให้มีการฝึกอบรม คนงานในโรงงานมากขึ้น (นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ 2535) กิจการบางประเภทเริ่มใช้เครื่องจักรที่ประหยัดแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงงานทอผ้า และอิเล็กทรอนิกส์ บางอุตสาหกรรมใช้วิธีลดมาตรฐานการจ้างหรือลดคุณสมบัติของลูกจ้าง เช่น งานก่อสร้าง การปรับตัวเหล่านี้ย่อมมีต้นทุนเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้นทุนจากปัญหาสังคมที่เกิดจากการใช้แรงงานต่างชาติ เช่น ปัญหาอาชญากรรม หรือต้นทุนในรูปของคุณภาพสินค้าก่อสร้างและบริการที่ต่ำลง นโยบายการพัฒนาความรู้ของแรงงานจะช่วยบรรเทาทั้งปัญหาขาดแคลนแรงงานฝีมือในระยะยาว และลดต้นทุนสังคมดังกล่าวได้

การที่อัตราค่าจ้างแท้จริงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นย่อมมีผลกระทบต่อลักษณะของการลงทุนในอนาคต นักลงทุนญี่ปุ่นและผู้ประกอบการไทย จำนวนมากเชื่อว่ากิจการลงทุนใหม่จะไม่ใช้กิจการที่ใช้แรงงานหนาแน่นเหมือนสองทศวรรษที่ผ่านมา แต่จะเป็นการลงทุนในกิจการที่ต้องใช้คนงานที่มีความรู้ และมีทักษะ อาทิเช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ โลหะการ เครื่องจักร การประกอบรถ อุปกรณ์และอะไหล่เครื่องยนต์ เป็นต้น แต่อุปสรรคสำคัญคือ อุปทานแรงงานมีอัตรามีจำนวนไม่เพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมเหล่านี้ใน 5-8 ปีข้างหน้า ขณะที่ยังไม่เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานมีอัตรามากมาย รัฐบาลมีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินนโยบายทั้งทางด้านการพัฒนา ทักษะแรงงาน และนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรม เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการขยายตัวของอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะปานกลาง และใช้ความรู้มากขึ้น การพัฒนาทักษะแรงงาน ได้แก่ นโยบายคุ้มครองอุดหนุนผู้จบประถมศึกษาหรือมัธยมที่ต้องการศึกษาทักษะเพิ่มเติม และนโยบายส่งเสริมให้คนชนบทเรียนมัธยมมากขึ้น ส่วนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมจะต้องลดขนาดการคุ้มครองลง เพื่อให้อุตสาหกรรมเหล่านี้ต้องพัฒนาและแข่งขันกับต่างประเทศ เพราะอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูงหลายประเภท ยังได้รับการคุ้มครองค่อนข้างมากจนผู้ประกอบการขาดแรงจูงใจที่จะพัฒนา

ภาคผนวกที่ 1 ค่าจ้างตัวเงินและค่าจ้างที่แท้จริงปี 2520-2534

(หน่วย : บาท/เดือน)

	เกษตร	เหมืองแร่	อุตสาหกรรม	ก่อสร้าง	ไฟฟ้า	การค้า	ขนส่ง	บริการ	เฉลี่ยทุก สาขา
ค่าจ้างตัวเงิน									
2520	616	1,058	980	1,162	1,051	1,603	1,222	893	956
2521	678	1,299	993	1,359	1,546	1,575	1,341	888	990
2522	780	1,254	1,146	1,445	1,640	1,823	1,494	1,005	1,138
2523	890	1,843	1,428	1,610	2,693	2,151	1,614	1,238	1,371
2524	922	1,646	1,560	1,874	1,659	2,426	2,050	1,467	1,481
2525	908	1,777	1,678	1,873	2,140	2,476	2,181	1,467	1,511
2526	1,048	2,203	1,874	2,165	1,661	2,689	2,167	1,609	1,712
2527	1,209	3,357	2,055	2,180	1,538	2,645	2,452	1,686	1,837
2528	1,062	1,882	2,057	2,344	1,429	2,862	2,538	1,825	1,822
2529	1,041	2,142	2,186	2,499	2,557	2,816	2,791	1,779	1,845
2530	1,106	2,086	2,111	2,199	7,630	2,817	2,775	1,739	1,854
2531	1,192	4,840	2,437	2,622	3,910	2,968	2,793	1,914	2,062
2532	1,369	2,837	2,382	2,529	2,071	3,169	2,538	2,138	2,154
2533	1,419	2,926	2,563	2,609	1,977	3,847	3,051	2,629	2,454
2534	1,606	3,339	2,975	2,953	3,875	4,209	3,412	2,829	2,820
ค่าจ้างแท้จริง (ณราคาปี 2515)									
2520	572	983	911	1,080	977	1,490	1,136	830	888
2521	584	1,119	855	1,171	1,332	1,357	1,155	765	853
2522	611	983	898	1,132	1,285	1,429	1,171	788	892
2523	583	1,207	935	1,054	1,764	1,409	1,057	811	898
2524	536	956	906	1,089	964	1,410	1,191	852	861
2525	501	981	927	1,034	1,182	1,367	1,204	810	834
2526	558	1,172	997	1,152	884	1,431	1,153	856	911
2527	638	1,772	1,085	1,150	812	1,396	1,294	890	969
2528	547	970	1,060	1,208	736	1,474	1,308	940	939
2529	526	1,083	1,106	1,264	1,294	1,424	1,412	900	933
2530	546	1,030	1,042	1,085	3,766	1,390	1,370	858	915
2531	567	2,301	1,159	1,247	1,859	1,411	1,328	910	981
2532	618	1,280	1,075	1,142	935	1,430	1,145	965	972
2533	604	1,246	1,092	1,111	842	1,638	1,300	1,120	1,045
2534	647	1,345	1,198	1,190	1,561	1,696	1,374	1,140	1,136

ที่มา: คำนวณจาก สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน รอบที่ 3 ปีต่างๆ

**ภาคผนวกที่ 2-1 ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง
และการจ้างงานในสาขาการเกษตร**

ปี	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ต้นทุนแรงงาน ต่อประสิทธิภาพ	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีการ จ้างงาน
2520	69.21	96.52	71.71	98.22	93.29
2521	76.18	99.68	76.43	100.20	99.95
2522	87.64	104.13	84.17	104.88	94.22
2523	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2524	103.60	96.46	107.40	91.92	110.67
2525	102.02	99.58	102.45	86.02	108.31
2526	117.80	89.02	132.34	95.73	108.14
2527	135.89	90.21	150.63	109.50	112.67
2528	119.28	98.25	121.41	93.84	109.83
2529	116.91	97.77	119.58	90.30	110.70
2530	124.27	97.69	127.21	93.66	110.55
2531	133.88	97.84	136.84	97.21	121.65
2532	153.86	100.12	153.67	106.03	126.78
2533	159.39	101.67	156.76	103.65	122.58

**ภาคผนวกที่ 2-2 คำนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง
และการจ้างงานในสาขาการทำเหมืองแร่**

ปี	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ต้นทุนแรงงาน ต่อประสิทธิภาพ	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีการ จ้างงาน
2520	57.41	52.15	110.09	81.47	141.46
2521	70.48	100.89	69.86	92.70	85.10
2522	68.04	87.08	78.14	81.43	108.86
2523	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2524	89.31	56.42	158.29	79.24	171.42
2525	96.42	51.03	188.96	81.30	181.67
2526	119.51	117.02	102.13	97.12	142.81
2527	182.17	60.52	301.00	146.80	329.59
2528	102.14	106.55	95.86	80.36	194.39
2529	116.22	178.70	65.04	89.77	114.89
2530	113.19	142.80	79.27	85.31	154.50
2531	262.63	222.03	118.28	190.69	120.51
2532	153.92	257.37	59.81	106.07	122.76
2533	158.76	250.61	63.35	103.24	151.41

**ภาคผนวกที่ 2-3 ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง
และการจ้างงานในสาขาอุตสาหกรรม**

ปี	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ต้นทุนแรงงาน ต่อประสิทธิภาพ	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีการ จ้างงาน
2520	68.66	106.94	64.21	97.44	74.18
2521	69.54	105.12	66.16	91.47	82.45
2522	80.27	99.13	80.97	96.06	96.29
2523	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2524	109.24	109.22	100.01	96.92	97.44
2525	117.53	98.67	119.12	99.10	112.59
2526	131.25	123.27	106.47	106.66	102.77
2527	143.94	122.11	117.88	115.99	110.77
2528	144.03	116.63	123.50	113.31	115.26
2529	153.06	129.14	118.52	118.22	115.34
2530	147.81	124.14	119.06	111.40	135.97
2531	170.66	143.65	118.80	123.91	137.24
2532	166.81	146.64	113.75	114.96	154.47
2533	179.51	147.38	121.80	116.73	174.72

ภาคผนวกที่ 2-4 ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง
และการจ้างงานในสาขาการก่อสร้าง

ปี	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ต้นทุนแรงงาน ต่อประสิทธิภาพ	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีการ จ้างงาน
2520	72.17	94.72	76.20	102.43	76.40
2521	84.41	113.58	74.32	111.02	72.15
2522	89.75	93.21	96.29	107.41	94.16
2523	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2524	116.40	86.86	134.01	103.28	107.66
2525	116.34	76.04	152.99	98.09	119.77
2526	134.47	80.87	166.28	109.28	117.76
2527	135.40	86.27	156.94	109.10	122.70
2528	145.60	74.89	194.41	114.55	134.00
2529	155.19	71.89	215.88	119.87	135.61
2530	136.58	75.15	181.74	102.94	146.96
2531	162.84	82.90	196.42	118.23	161.59
2532	157.10	98.34	159.76	108.27	165.16
2533	162.06	84.36	192.10	105.39	236.21

**ภาคผนวกที่ 2-5 ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง
และการจ้างงานในสาขาการการผลิตไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำประปา**

ปี	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ต้นทุนแรงงาน ต่อประสิทธิภาพ	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีการ จ้างงาน
2520	39.03	91.82	42.50	55.39	81.17
2521	57.41	83.23	68.98	75.51	97.25
2522	60.90	103.35	58.92	72.88	90.11
2523	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2524	61.60	96.56	63.80	54.66	117.90
2525	79.47	95.27	83.41	67.00	127.53
2526	61.68	83.46	73.90	50.12	177.85
2527	57.12	74.12	77.06	46.03	218.94
2528	53.06	105.48	50.30	41.74	169.38
2529	94.97	96.54	98.37	73.35	204.93
2530	283.32	111.68	253.70	213.54	198.76
2531	145.20	126.23	115.02	105.42	199.59
2532	76.92	150.34	51.16	53.01	197.59
2533	73.42	190.43	38.56	47.75	181.23

**ภาคผนวกที่ 2-6 ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง
และการจ้างงานในสาขาการค้า**

ปี	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ต้นทุนแรงงาน ต่อประสิทธิภาพ	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีการ จ้างงาน
2520	74.52	92.24	80.79	105.76	87.18
2521	73.22	101.86	71.89	96.30	85.40
2522	84.75	102.54	82.66	101.42	90.74
2523	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2524	112.78	98.55	114.45	100.07	108.67
2525	115.11	92.29	124.72	97.06	122.45
2526	125.00	90.98	137.39	101.58	114.09
2527	122.97	97.41	126.24	99.09	115.11
2528	133.04	93.62	142.10	104.66	123.55
2529	130.91	86.50	151.34	101.12	140.11
2530	130.97	90.10	145.36	98.71	155.79
2531	137.99	108.68	126.97	100.19	150.63
2532	147.32	126.51	116.45	101.53	151.89
2533	178.83	142.82	125.22	116.29	154.76

**ภาคผนวกที่ 2-7 ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง
และการจ้างงานในสาขาการขนส่ง**

ปี	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ต้นทุนแรงงาน ต่อประสิทธิภาพ	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีการ จ้างงาน
2520	75.71	91.70	82.57	107.45	83.91
2521	83.09	101.14	82.15	109.28	85.18
2522	92.57	100.49	92.11	110.77	93.44
2523	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2524	127.01	124.21	102.26	112.70	86.49
2525	135.13	104.87	128.85	113.94	110.07
2526	134.26	111.03	120.93	109.11	117.48
2527	151.91	126.75	119.85	122.41	113.55
2528	157.28	128.24	122.65	123.73	116.78
2529	172.93	121.20	142.68	133.57	132.42
2530	171.91	125.07	137.45	129.57	138.99
2531	173.05	136.87	126.44	125.65	140.63
2532	157.24	148.49	105.89	108.36	145.53
2533	189.06	148.88	126.99	122.95	160.93

ภาคผนวกที่ 2-8 ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง และการจ้างงานในสาขาการบริการ

ปี	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ต้นทุนแรงงาน ต่อประสิทธิภาพ	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีการ จ้างงาน
2520	72.13	91.70	78.66	102.37	83.07
2521	71.73	87.77	81.72	94.34	96.10
2522	81.18	96.40	84.21	97.15	96.31
2523	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2524	118.50	98.68	120.08	105.14	109.81
2525	118.50	91.44	129.59	99.91	127.40
2526	129.94	129.71	100.17	105.60	134.43
2527	136.17	145.98	93.28	109.72	125.35
2528	147.39	150.64	97.84	115.95	129.10
2529	143.67	140.46	102.28	110.97	144.65
2530	140.46	140.75	99.80	105.87	156.15
2531	154.59	147.88	104.54	112.24	159.84
2532	172.73	158.21	109.18	119.04	156.65
2533	212.40	159.16	133.45	138.12	162.42

ภาคผนวกที่ 2-9 ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน ประสิทธิภาพ ต้นทุนแรงงานต่อหน่วย ค่าจ้างแท้จริง และการจ้างงานเฉลี่ยทุกสาขาการผลิต

ปี	ดัชนีค่าจ้าง ตัวเงิน	ดัชนีประสิทธิภาพ แรงงาน	ต้นทุนแรงงาน ต่อประสิทธิภาพ	ดัชนีค่าจ้าง แท้จริง	ดัชนีการ จ้างงาน
2520	69.73	90.04	77.44	98.96	89.94
2521	72.21	92.73	77.87	94.97	96.15
2522	83.01	100.32	82.74	99.33	94.25
2523	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
2524	108.02	97.55	110.73	95.85	108.96
2525	110.21	98.92	111.41	92.93	111.85
2526	124.84	109.30	114.22	101.45	111.03
2527	134.00	113.42	118.15	107.98	114.63
2528	132.91	118.07	112.56	104.56	113.98
2529	134.57	120.02	112.13	103.94	117.65
2530	135.25	126.84	106.63	101.94	121.85
2531	150.42	134.71	111.66	109.22	129.90
2532	157.15	145.29	108.16	108.30	134.95
2533	179.01	158.61	112.86	116.41	135.98

ที่มา: (1) สำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจแรงงาน ปี 2520-2533 รอบ 3

(2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายได้ประชาชาติของประเทศไทย ปี 2520-2533

หมายเหตุ: ดัชนีประสิทธิภาพแรงงาน = ดัชนี GDP แท้จริงของสาขา/ดัชนีการจ้างงานของสาขา
 ต้นทุนแรงงานต่อประสิทธิภาพ = ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน/ดัชนีประสิทธิภาพแรงงาน
 ดัชนีค่าจ้างแท้จริง = ดัชนีค่าจ้างตัวเงิน/ดัชนีราคาผู้บริโภค

ภาคผนวกที่ 3 อัตราการเจริญพันธุ์ทั้งหมด อัตราการเพิ่มโดยธรรมชาติ

ปี	อัตราการเจริญพันธุ์ทั้งหมด (ต่อสตรี 1 คน)			อัตราการเพิ่มโดยธรรมชาติ (ต่อร้อยละ)		
	ทั่วประเทศ	เขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล	ทั่วประเทศ	เขตเทศบาล	นอกเขตเทศบาล
2503-2507	6.48	-	-	-	-	-
2507-2508	6.30	4.23	6.49	3.14	2.43	3.19
2511-2512	6.10	-	-	-	-	-
2517-2519	4.90	4.49	4.98	2.70	3.35	2.59
2528-2529	2.73	1.77	2.96	1.74	1.48	1.79
2532	2.41	1.63	2.63	1.44	1.31	1.47

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจการเปลี่ยนแปลงของประชากร ปี 2507-2508 2517-2519, 2528-2529 และ 2532

บรรณานุกรม

นิพนธ์ พัวพงศกร. 2524. "คำจ้าง : เรื่องของคนจน" *วารสารธรรมศาสตร์* (กันยายน) ปีที่ 10 ฉบับที่ 3 หน้า 70-109.

นิพนธ์ พัวพงศกร และ อนัญญา ภูซังคกุล. 2534. "วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดิน ทำกินในเขตป่าภาคกลาง" รายงานการวิจัยของโครงการศึกษาวิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า. เสนอต่อ กรมป่าไม้และธนาคารโลก (ฉบับสมบูรณ์).

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. 2535. "การฝึกอบรมระหว่างการทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ" *รายงานวิจัยโครงการสำรวจกำลังคนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการ*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. กุมภาพันธ์.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคริสโตเฟอร์ เบเคอร์. 2524. "การว่างงานในช่วงฤดูการเกษตร: ประเด็นปัญหาและนโยบาย." ARTEP (เอกสารวิจัย)

อมรรัตน์ อภินันท์มณฑล. 2534. "การศึกษาความเป็นไปได้ของการทดแทนวิศวกรด้วยช่างเทคนิคในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์" วิทยานิพนธ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Bauer, John. Naohiro Ogawa and Nipon Poapongsakorn. (1988). "Forecasts of Labor Force and Wages for Thailand" HOMES Research Report No.5. June.

Bertrand, T. and L. Squire. 1980. "The Relevance of the Dual Economy Model : A Case Study of Thailand" *Oxford Economic Papers* November, pp.480-511.

Mason, Andrew. Mathana Phananimai and Nipon Poapongsakorn. 1987. "Households and Their Characteristics In the Kingdom of Thailand : Projections from 1980 to 2015 Using HOMES." HOMES Research Report No.1. November.

Oshima, Harry T. 1987. *Economic Growth in Monsoon Asia-A Comparative Study*. Tokyo : University of Tokyo.

Panpiemras, K. and S. Krusuansombat. 1985. "Seasonal Migration and Employment in Thailand" *Food Policy Analysis in Thailand* Edited by T. Panayotou. Bangkok : Agricultural Development Council. pp.303-344.

Poapongsakorn, Nipon. 1989. "Transformations in the Thai Rural Labor Market." A Paper Presented at a Workshop on the Future of Work in Rural Asia Resource Institute, East West Center. October. (Forthcoming in a book).

- Poapongsakorn, Nipon, and Amornthip Taethiengtam. 1992. "Foreign Workers and Labour Laws in Thailand." A paper prepared for the Symposium on Law and Social Sciences. Organized by the Centre for Advanced Studies, National University of Singapore, 6-8 August.
- Siamwalla, Ammar. 1991. "Land-Abundant Agricultural Growth and Some of Its Consequences: The Case of Thailand." A paper presented at the International Food Policy Research Institute Conference on "Agriculture on the Road to Industrialization" held in Taipei, Taiwan between September 4-7, 1990.
- Sunkool, S. 1973. "Methodology for Measuring Under-employment with Special Reference to the Agricultural Economy of Thailand" M.A.Thesis, Faculty of Economics, Thammasat University.
- Sussangkarn, Chalongphob. 1987. "The Thai Labor Market A Study of Seasonality And Segmentation." A paper presented at the International Conference on Thai Studies The Australian National University Canberra. 3-6 July.
- Sussangkarn, Chalongphob. 1991. "Population-Education-Workforce : Projections and Simulations." A paper presented at the Annual Seminar of the Project on "Promotion of Analysis and Consideration of Population Consequences of Development Planning and Policy in Thailand". Siam Bayshore Hotel, Pattaya City, 22-24 February.
- Thailand Development Research Institute Foundation. 1989. *S & T Manpower Situation : An Update*. June.
- Thailand Development Research Institute Foundation. 1991. "Educational Options for the Future of Thailand." TDRl Year-end Conference Paper. Volume I. Ambassador City Jomtien, Chan Buri. December 14-15.
- Thailand Development Research Institute Foundation. 1992. "Manpower Planning for the Development of Industrial and Service Sectors." Final Report. February.
- World Bank. 1983. "Growth and Employment in Rural Thailand." Report No. 3906-TH. April 13.
- World Bank. 1987. "Thailand : Country Economic Memorandum Building on the Recent Success - A Policy Framework." Report No. 7445-TH. February 21.