

ต้นฉบับงานวิจัย เอกสารมีมูลค่า

ใช้แล้วโปรดส่งคืน ฝ่าย ๑

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

แรงงานไทย : 35 ปี

บนเส้นทางการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

(Thai Labour : 35 years along Thailand's Economic Growth)

โดย

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวีฑูร

และคณะ

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

ต้นฉบับงานวิจัย เอกสารมีชุดเดียว
ใช้แล้วโปรด ๑๑ ฝ่าย 1

รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

แรงงานไทย : 35 ปี

บนเส้นทางการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

(Thai Labour : 35 years along Thailand's Economic Growth)

โดย

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร

และคณะ

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

รายงานฉบับนี้เป็นร่างฉบับสุดท้าย (ฉบับที่ 4) ของงานวิจัย “แรงงานไทย : 35 ปี บนเส้นทางการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ” ซึ่งได้เริ่มทำงานมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2540 ได้ยกร่างเป็นรายงานฉบับแรก และเสนอต่อที่ประชุม ณ สถาบันคดีรินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 16 พฤษภาคม 2540 ในการประชุมครั้งนั้นก็ได้รับข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์จากที่ประชุมหลายประการ ซึ่งได้นำมาเป็นแนวทางในการหาข้อมูลเพิ่มเติม และปรับปรุงรายงานให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงยิ่งขึ้น จากนั้นก็ได้ทำร่างฉบับที่ 2, 3 และ 4 เสนอในที่ประชุมครั้งต่อ ๆ มา ฉบับที่ 4 ได้เสนอที่ประชุมใหญ่ที่ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2543 ซึ่งจะขอล่าวถึงเนื้อหาของการประชุมครั้งสุดท้าย ดังต่อไปนี้

การสัมมนาครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมสัมมนาประมาณ 60 คน ท่านศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี ในฐานะองค์ปาฐกคนแรกได้เสนอปัญหาเรื่องคนจนกับแรงงาน โดยท่านเห็นว่าเรื่องคนจนเป็นปัญหาเรื้อรัง เป็นปัญหาทางศีลธรรมและเป็นปัญหาทางโครงสร้างที่ลึกมากและแก้ไขได้ยาก จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจตั้งแต่ต้นว่าปัญหาทางโครงสร้างเป็นเรื่องอะไร และเราจะถอนโครงสร้างเหล่านั้นออกได้อย่างไร ท่านศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เห็นว่าถ้าเราแก้ไขเรื่องคนจนไม่ได้ บ้านเมืองคงเจริญไปสู่ความสมบูรณ์ได้ยาก ปัญหาคนจนที่ร้ายแรงที่สุดและลึกที่สุดก็คือทัศนเกี่ยวกับคนจน สังคมไทยได้สร้างทัศนเกี่ยวกับคนจนฝังลึกให้เกลียดคนจน เช่น สุภาจิตโบราณดั้งเดิมชอบพูดถึงคนจนไปในทางลบ เช่น รักดีห้ามจั่ว รักชั่วห้ามเสา

จำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่อคนจนเพื่อเป็นเครื่องมือให้รัฐบาลจะทำอะไรหรือไม่ทำอะไรให้สถานะคนจนจะดีขึ้นหรือเลวลง ในภาคราชการโดยเฉพาะวิธีการงบประมาณที่ใช้กรมเป็นตัวตั้งนั้นไม่สามารถแก้ปัญหาได้ จะต้องปฏิรูปกลไกของการทำงบประมาณ เลิกโครงสร้างแบบสามเหลี่ยมเคลือบเงา ซึ่งเป็นโครงสร้างที่ใช้อยู่มาเนิ่นนาน เราจะต้องเชื่อมกับการเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างที่จะดูแลทรัพยากร นโยบายที่จะช่วยคนจนต้องมีการเตรียมโดยจัดเป็นชุด ๆ เป็นเรื่องทางกฎหมาย รวมถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง ว่ากฎหมายเหล่านี้เกื้อกูลคนจนแค่ไหนเพียงไร โดยสรุปศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เห็นว่าเรื่องคนจนเป็นเรื่องใหญ่ จะต้องทำงานกันมากกว่านี้ ทางด้านนักวิชาการเองก็ต้องทำหน้าที่กันให้กว้างขวางขึ้น

หลังจากนั้น ท่านศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์ พานิช ผู้อำนวยการ สกว. ก็ได้เสนอแนวคิดการวิจัยด้านสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์

การวิจัยทางสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์มี 3 ประเภทใหญ่ ๆ กลุ่มที่ 1 การวิจัยในเชิงทฤษฎี เพื่อสร้างทฤษฎีหรือพิสูจน์ทฤษฎี กลุ่มที่ 2 งานทางด้านวิจัยและพัฒนา และกลุ่มที่ 3 งานวิจัยแบบที่ปรึกษา ประสพการณ์จนถึงปัจจุบันนี้ การวิจัยกลุ่มที่ 3 ค่อนข้างจะมีการปฏิบัติกันมาก มองดูขนาดการวิจัยก็จะพบว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยมีประมาณ 10,000-12,000 คน แต่ว่าทั้งหมดเป็นการทำงานไม่เต็มเวลา ภาพรวมทั่วประเทศมีการลงทุนประมาณ 8,000-10,000 ล้านบาทต่อปี จะเป็นการวิจัยทางด้านสังคมศาสตร์มนุษยศาสตร์ประมาณ 15-20% ผลงานที่ออกมาเป็นรายงานวิชาการออกในวารสารต่าง ๆ แต่ที่ใช้อ้างอิงกันได้น้อยมาก การตีพิมพ์ในวารสารนานาชาติในรูปรายงานหรือในรูปหนังสือเป็นเล่มมีไม่มากนัก

จุดอ่อนการวิจัยในประเทศไทยคือ (1) ขาดการเน้น ไม่มีการวิจัยเป็นเรื่องเป็นราวเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาหนึ่งปัญหาใด คือนำไปสู่การพัฒนาเรื่องหนึ่งเรื่องได้อย่างแท้จริง (2) ทำแบบเป็นเรื่อง ๆ ไม่ต่อเนื่อง ไม่เชื่อมโยง ไม่เกาะติด ไม่เอาจริงเอาจัง และ (3) การวิจัยมักจะเป็นเรื่องเดียว ๆ มองการวิจัยเหมือนการเล่นกีฬา ก็เปรียบเหมือนคนวิ่งเดียว ไม่มีการวิ่งผลัดหรือการทำงานเป็นสหวิชา ประการสุดท้าย ไม่มีการสร้างนักวิจัยภายในประเทศ และยังไม่มียระบบการศึกษาหลังจากเรียนปริญญาเอก และมักจะเข้าใจผิดกันว่าคนที่จบปริญญาเอกแล้วคือคนที่รู้จบและทำวิจัยเดียว แต่ต่างประเทศการศึกษาหลังจบปริญญาเอกเป็นเรื่องสำคัญ

โดยเหตุนี้จึงเป็นเป้าหมายของ สกว. ที่จะหาทางปรับปรุงและพัฒนางานวิจัยทางสังคมศาสตร์ ซึ่งเป็นการให้ทุนอยู่ในฝ่ายที่หนึ่ง คือฝ่ายความสัมพันธ์ข้ามชาติและทางเลือกในการพัฒนา เป็นฝ่ายที่นักวิชาการเกือบทั้งหมดเป็นฝ่ายสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ เป็นทุนวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องสังคมไทย ซึ่งการวิจัยที่ ศ.นิคม จันทรวิทุร กำลังเสนอในครั้งนี้ก็คืองานวิจัยด้านแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่นโยบายเป็นการวิจัยเชิงนโยบาย

สิ่งที่ สกว. กำลังทำอยู่ก็คือเพิ่มรูปแบบใหม่ของการวิจัยโดยเพิ่มทุนวิจัยแบบเต็มเวลา แบบให้ทุนทั้งหมดในการลงทุนระยะยาว ตลอดจนขยายการวิจัยแบบเน้นพื้นที่พยายามหาทางทำให้เกิดการวิจัยขนาดใหญ่ เป็นการรวมพลังระดับชาติ เช่น เรื่องการบริหารการจัดการที่ดี (Good Government)

จากนั้นหัวหน้าคณะวิจัย (ศ.นิคม จันทรวิทุร) ก็ได้เสนอผลการวิเคราะห์ มีสาระดังต่อไปนี้

รายงานฉบับนี้ฉายภาพให้เห็นประเทศไทยพัฒนาอุตสาหกรรมตั้งแต่ประกาศใช้แผนแรกปี 2504 และในแผนต่อ ๆ มาจนถึงปี 2539 ซึ่งเป็นปีสิ้นสุดแผน 7 ในช่วงเวลา 35 ปีเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ก้าวหน้ามาเรื่อย ผลิตรวมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 7.5% สิ้นปี 2532 ผลิตรวมมีมูลค่าถึง 1 ล้าน 7 แสน 5 หมื่นล้านบาท รายได้ต่อหัวต่อคนเป็นจำนวนถึง 60,000 บาท ในปี 2532-2533 ประเทศไทยได้รับการกล่าวขวัญว่าจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ตามประเทศเกาหลีใต้ สิงคโปร์ ไต้หวัน และฮ่องกง ในปี 2533 นี้ธนาคารโลกได้รวมประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จด้านเศรษฐกิจอย่างมหัศจรรย์

จากความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจอย่างงดงามข้างต้น งานวิจัยชิ้นนี้ได้พบว่าผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อยู่ในฐานะร่ำรวยซึ่งมีรายได้สูง ประชากรกลุ่มอื่น ๆ ได้รับผลประโยชน์บ้างแต่ในอัตราที่ต่ำ และรายงานของธนาคารโลกได้ชี้ให้เห็นว่าในขณะที่บ้านเมืองไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงเป็นเวลาต่อเนื่องมา 35 ปี ความยากจนในประเทศไทยยังสูง และจนถึงบัดนี้อย่างน้อยก็ยังมีคนยากจนอยู่ประมาณ 11 ล้านคน ข้อที่น่าเป็นห่วงมากที่สุดก็คือความแตกต่างในรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน ก็ยังห่างออกไปอย่างไม่มีหยุดยั้ง ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เป็นกลุ่มคนร่ำรวยประมาณ 11 ล้านคนเหล่านี้ได้แก่ นักธุรกิจอุตสาหกรรม ผู้ลงทุน พ่อค้า แม่ค้า ฝ่ายจัดการของโรงงานอุตสาหกรรม พาณิชย์ และบริการ บุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่มีชีวิตการทำงานในเมือง เทศบาล และเขตเมือง รวมตลอดจนถึงข้าราชการระดับกลางและระดับสูง ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์น้อยก็ได้แก่ผู้ที่อยู่ในชนบท ชาวสลัม คนงานภาคอุตสาหกรรม คนทำงานส่วนตัว พ่อค้าเล็ก ๆ น้อย ๆ ข้าราชการระดับต่ำ เราได้พบรายได้ของคนเหล่านี้ลดลงทุกปี โดยสรุป งานวิจัยฉบับนี้ยืนยันว่าประชากรส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากการเติบโตของเศรษฐกิจในช่วง 35 ปี คนยากคนจนก็ยังจนอยู่

รายงานฉบับนี้ยังได้พบว่า คนงานภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ ได้รับผลประโยชน์จากผลพวงของเศรษฐกิจเติบโตพอสมควร อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับกลุ่มอาชีพอื่น ๆ มีการศึกษาหลายทางแสดงให้เห็นว่า ในขณะที่รายได้ต่อหัวต่อคนในรอบ 35 ปีเพิ่มขึ้น 30 เท่า ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น 3 เท่า แต่ค่าจ้างที่แท้จริงเกือบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง สิ้นปี 2539 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรายงานว่า ค่าจ้างเฉลี่ยของคนงานอุตสาหกรรม เป็นเงิน 4,000 บาทต่อเดือน แต่เพื่อที่จะให้ได้รับค่าจ้างดังกล่าว จะต้อง

ทำงานประมาณ 60 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ รายงานนี้ยังเปิดเผยต่อไปว่า ครอบครัวคนงานอุตสาหกรรมอย่างน้อยจะต้องมีรายได้ 4,300 บาทต่อเดือน ถึงจะเพียงพอการใช้สอย ข้อที่รายงานฉบับนี้ได้พบซึ่งน่าเป็นห่วงยิ่งก็คือ สภาพการทำงานของคนงานซึ่งรวมถึงสถานที่ทำงาน ชั่วโมงทำงาน สุขภาพอนามัยและความปลอดภัย มีการปรับปรุงน้อยมาก รายงานวิจัยฉบับนี้ก็พบว่า ชั่วโมงทำงานของแรงงานทั่วไปอยู่ในระหว่าง 9-10 ชั่วโมงต่อวัน และโรงงานจำนวนมากทำงานถึง 7 วัน สภาพโรงงาน โรงงานขนาดเล็กที่มีคนงานต่ำกว่า 30 คน ส่วนใหญ่เป็นโรงงานแบบห้องแถว 2 ชั้น มีหลายคูหา หลังคามุงสังกะสี ชั้นบนเป็นที่อยู่ของเจ้าของชั้นล่างเป็นโรงงานและสำนักงาน ด้านหลังเป็นครัวและที่รับประทานอาหาร มีห้องน้ำ ห้องส้วมอยู่ข้างหลัง พื้นโรงงานบางแห่งเป็นปูนซีเมนต์ บางแห่งปล่อยไว้เป็นพื้นดินธรรมดา เช่น โรงเลื่อยไม้แปรรูป โรงงานผลิตแก้ว โรงงานส่วนใหญ่อยู่ในสภาพกรุงรัง มีฝุ่นละอองและหยากไย่จับเพดานและข้างฝา บางแห่งตั้งอยู่ในที่ต่ำมีน้ำขังเฉอะแฉะ กล่าวโดยทั่วไปโรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ยังอยู่ในสภาพที่ไม่น่าพึงพอใจ โดยเฉพาะในเรื่องสุขลักษณะ การจัดระเบียบภายในโรงงาน การรักษาความสะอาดเป็นเรื่องสำคัญ

อุบัติเหตุจากการทำงาน ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา ในปี 2517 มีอุบัติเหตุจากการทำงานในกรุงเทพมหานคร 3,000 ราย มาถึงสิ้นปี 2537 จำนวนผู้ประสบอันตรายทั่วประเทศมีเกือบ 2 แสนคน ในจำนวนนี้บาดเจ็บถึงตาย 940 คน ทำให้คนพิการ ทุพพลภาพ 900 กว่าคน และผู้ที่ประสบจากสารเคมีเป็นพิษอีกจำนวนหลายพันราย จากการทำงานและติดตามเรื่องนี้มาตลอดเวลา ก็ได้ภาพที่น่าเศร้าและสลดใจ กล่าวคือ คนงานอุตสาหกรรมซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 1 ล้าน จำนวนไม่น้อยได้ทำงานกันมา 5 ปี หรือมากกว่า แต่ยังมีฐานะเป็นลูกจ้างรายวัน คือวันไหนมาทำงานก็ได้ค่าจ้าง วันไหนไม่มาค่าจ้างก็ถูกตัดไป คนงานเหล่านี้ไม่มีสัญญาจ้างแรงงาน ยกเว้นบัตรสำหรับกรอกชั่วโมงทำงาน จำนวนไม่น้อยไม่ได้รับผลประโยชน์จากกฎหมาย โดยเฉพาะวันหยุดวันอาทิตย์ ถ้าหยุดไปวันนั้นก็ได้ คนงานเหล่านี้ไม่มีการปรับค่าจ้างประจำ ค่าจ้างจะได้ปรับก็ต่อเมื่อมีการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ฉะนั้นเมื่อเราพูดถึงสภาพการทำงาน สภาพค่าจ้าง ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการที่จะชี้ให้เห็นถึงผลประโยชน์ที่คนงานควรจะได้รับตามผลพวงของความเจริญทางเศรษฐกิจ แรงงานไทยทุกวันนี้ โดยเฉพาะแรงงานที่ได้รับค่าจ้างมีทั้งหมดประมาณ 7 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไม่มีฝีมือ ค่าจ้างต่ำ สภาพการทำงานไม่ดี มีปัญหาเกี่ยวกับการทำงานมากมาย และจนถึงวันนี้ในจำนวนลูกจ้างทั้งหมด 7 ล้านคน ได้รับหลักประกันในเรื่องการเจ็บป่วยและการรักษาพยาบาลค่อนข้างดีเท่านั้น ส่วนผลประโยชน์อื่นแทบจะไม่มี การปรับปรุงเลย และคนงานส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ในฐานะลูกจ้างรายวัน มีชีวิตอยู่ไปวัน ๆ หนึ่ง

และค่าจ้างที่ได้รับก็ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ มีหนี้สินรุงรัง ยิ่งในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาประสบปัญหาการตงงานการว่างงานอย่างมากที่สุดในประวัติศาสตร์ ตัวเลขการว่างงานตงงานก็ยังเป็นที่ได้เถียงกันอยู่ระหว่างทางราชการและนักวิชาการ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ควรจะเป็นที่ยอมรับกันได้ว่าเรามีคนตงงานมากที่สุดในรอบ 50 ปี คืออย่างน้อยที่สุด 2 ล้านคน และข้อที่น่าเป็นห่วงก็คือในจำนวน 2 ล้านคนนี้ไม่ได้รับเงินช่วยเหลือในทำนองการประกันการว่างงาน และเงินสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งหลายประเทศเขามีการจัดขึ้น และข้อสำคัญที่สุดมีรายงานจากการวิจัยบางอันพูดถึงจำนวนคนตงงาน 2 ล้านคนนี้ยังสูงไม่เกิน 30% ที่ได้เงินชดเชยตามกฎหมาย ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าแรงงานไทยทุกวันนี้หลังจากที่บ้านเมืองมีความเจริญเติบโตสูงมา 35 ปี ไม่ได้มีอะไรดีขึ้น จำต้องต่อสู้หาเช้ากินค่ำและทำงานไปวัน ๆ หนึ่ง

ที่นี้ก็มาถึงประเด็นสุดท้าย ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้เข้าร่วมสัมมนาอยากจะรู้ไว้ในขณะที่คนรวยรวยขึ้น คนชั้นกลางได้รับประโยชน์มากขึ้น ทำไมผู้ใช้แรงงานซึ่งสละหยาดเหงื่อทำงานอย่างหนัก อาทิตยหนึ่งเกือบ 60 ชั่วโมง ที่ผลิตข้าวของให้พวกเราใช้ อุปโภคบริโภคและส่งออกกลับได้ผลประโยชน์น้อยมาก สาเหตุก็มาจากแนวคิดและปัญหาโครงสร้าง กล่าวคือในด้านแนวคิดการพัฒนาที่ผ่านมาทั้งหมด แผนพัฒนาทุกฉบับเน้นแต่ความเจริญเติบโต ใช้กลยุทธ์การส่งออก ใช้เครื่องจักรเครื่องมือและวัสดุเป็นส่วนใหญ่ รายงานของสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาเปิดเผยว่า สินค้าออกตัวหนึ่งที่เราดึงดีใจกันมากก็คือการผลิตอิเล็กทรอนิกส์ ในปี 2536 อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์นำวัตถุดิบมีมูลค่าเกือบ 4 หมื่น 5 พันล้านบาท แต่มูลค่าการส่งออกในปีเดียวกันมีมูลค่าเพียง 4 หมื่นล้าน

เมื่อสาเหตุใหญ่เป็นเรื่องแผนพัฒนา ไม่ได้มีหลักการและแนวทางเกื้อกูลแรงงานไทยก็อยู่ภายใต้การดำเนินงานของข้าราชการประจำ ตั้งแต่ปี 2490 ถึง 2509 การดูแลแรงงาน 20-30 ล้านคน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานเล็ก ๆ เป็นกองแรงงานและเพิ่งมีฐานะเป็นกรมในช่วง 16 ปี การที่ฐานะหน่วยงานเล็ก โอกาสจะได้รับการสนับสนุนในเรื่องงบประมาณต่าง ๆ ก็น้อย ถึงแม้จะได้รับการยกฐานะเป็นกรม แต่ก็ต้องไปต่อสู้เพื่อจะได้รับการงบประมาณสนับสนุนจากกรมอื่น ๆ ดังนั้นฐานะของหน่วยงานจึงเป็นอุปสรรคสำคัญ ในประการที่สองและประการสำคัญที่สุดก็คือการขาดกฎหมายหลักต่าง ๆ หลังจากที่ได้มีกฎหมายแรงงานฉบับแรกออกมาในปี 2499 กฎหมายฉบับนี้ช่วยให้การดำเนินงานด้านแรงงานกระฉับกระเฉงขึ้น แต่เป็นสิ่งที่น่าเสียดายกฎหมายนี้หลังจากที่ใช้มาเพียงปีเศษก็ถูกยกเลิกจากการปฏิวัติของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กว่าจะมีกฎหมายแรงงานฉบับที่สองต้องใช้เวลาถึงเกือบ 15 ปี รายงานฉบับนี้ได้สามารถเปิดเผยอย่างชัดแจ้งว่า

การดำเนินงานทางด้านแรงงานได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ก็ในช่วงที่บ้านเมืองเป็นประชาธิปไตย แม้ว่าจะได้มีกฎหมายแรงงานออกมาใช้ตั้งแต่ปี 2500 และการบริหารแรงงานของไทยก็ได้ขยายตัวมาโดยตลอด แต่หลังจากนั้นกฎหมายแรงงานก็ออกมาหลายครั้ง แต่เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่มีศักยภาพและบารมีพอที่จะเข้าไปกำกับดูแล ก่อนหน้าปี 2509 ก่อนตั้งกรมแรงงานตั้งแต่ปี 2490 มาจนถึงปี 2529 งานแรงงานซึ่งดูแลคนถึง 20-30 ล้าน อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกองแรงงาน ซึ่งทั้งจำนวนเจ้าหน้าที่และงบประมาณจำกัดมากก็ทำอะไรไม่ได้เต็มที่ และจากปี 2509 ซึ่งเป็นกรมแล้ว จนถึงปี 2536 มีฐานะเพิ่มขึ้นบ้าง และอยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย ทั้งรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงก็ไม่ได้มีความสนใจและมีเวลาที่จะดูงานด้านนี้ เพราะฉะนั้นการที่จะดูแลให้คนงานมีสภาพการจ้างที่ดี ค่าจ้างที่เหมาะสม และมีสภาพการทำงานที่ดีก็ทำได้ไม่มาก

ประการสำคัญที่สุด ตลอดเวลา 67 ปีที่ผ่านมา งานแรงงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลทหารหรือรัฐบาลเผด็จการ ซึ่งไม่ได้มีความสนใจที่จะพัฒนาปรับปรุงสภาพคนงานให้ดีขึ้น ตรงกันข้ามมีนโยบายควบคุมมาเรื่อย และเวลาที่หน่วยงานและงานอยู่ภายใต้รัฐบาลประชาธิปไตยซึ่งมีเพียงไม่ถึง 20 ปี ไม่สามารถที่จะปรับปรุงอะไรได้

โดยสรุป ปัญหาเป้าหมายแผนพัฒนา ปัญหาการขาดนโยบายและกฎหมาย การที่มีหน่วยงานเล็กงบประมาณน้อยและเจ้าหน้าที่น้อย ชีวิตแรงงานไทยก็ถูกละเลยมาโดยตลอด สภาพและสภาวะที่ได้วิเคราะห์มาทั้งหมดนี้ ก็แสดงให้เห็นว่าที่แรงงานไทยไม่ได้รับผลประโยชน์จากความเติบโตอย่างเต็มที่ก็เป็นเพราะแผนพัฒนาไม่เกื้อกูล เป็นเพราะขาดหน่วยงานที่มีศักยภาพที่จะทำอะไรได้เต็มที่ และประการสำคัญที่สุดรัฐบาลส่วนใหญ่ก็เป็นรัฐบาลเผด็จการทหาร ฉะนั้นก็ไม่ได้มีความตั้งใจที่จะพัฒนาหรือปรับปรุงคนงาน คนงานก็ถูกละเลยมาเรื่อย ยิ่งในช่วง 2 ปีที่แล้วมาประสบกับวิกฤตทางเศรษฐกิจ สภาพการณ์เลวร้ายก็แย่มากขึ้น และมาบวกกับปัญหาการว่างงานการตกงาน แรงงานไทยก็อยู่ในฐานะเดือดร้อนมากที่สุด จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงทางด้านนโยบายและกฎหมาย ตลอดจนการเร่งรัดการบริหารให้มากขึ้น

เกี่ยวกับมาตรการและนโยบายที่จะปรับปรุงและพัฒนาแก้ไขสภาวะและปัญหาของแรงงาน ปัญหาแรงงานของไทยตามที่วิเคราะห์มาตั้งแต่ต้นเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับปัญหาความยากจน ฉะนั้นจำเป็นต้องอาศัยนโยบายระดับชาติ และมาตรการทางด้านภาษีอากร การสร้างงาน การพัฒนาฝีมือและความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างความมั่นคง ซึ่งจะต้องอาศัยกฎหมายแม่บทว่าด้วยระบบสวัสดิการสังคม และกฎหมายประกันสังคมเองก็จะต้องมีการปรับปรุง

ผู้เข้าร่วมประชุมกว่า 60 คน ได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยจับประเด็นสำคัญ ๆ ในรายงานเชิงวิเคราะห์ มีการเสนอข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาแรงงานที่สำคัญ ๆ หลังจากเสร็จการประชุมแล้วหัวหน้าคณะวิจัยและผู้ช่วยก็ได้นำประเด็นต่าง ๆ มาทบทวนและปรับปรุงรายงานให้สอดคล้องในข้อเสนอแนะที่สำคัญ ๆ

รายงานวิจัยฉบับนี้ซึ่งได้เริ่มมาเป็นเวลาสามปีเศษ ได้ค้นคว้าและศึกษาเอกสารต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เอกสารเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผลจากการที่หัวหน้าคณะวิจัยได้รวบรวมขึ้นในช่วง 35 ปีที่แล้ว และเมื่อเสร็จงานวิจัยฉบับนี้ก็จะได้มอบให้คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เพื่อใช้เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับนักศึกษา โดยเฉพาะปริญญาเอกของคณะต่อไป

หัวหน้าคณะวิจัยขอสารภาพว่า แม้ตั้งใจทำงานอย่างเต็มที่ แต่เนื่องจากภารกิจรอบข้างและภารกิจใหม่ ๆ ที่ทางฝ่ายวิชาการและทางฝ่ายรัฐบาลมอบหมายให้ทำเป็นบางครั้งบางคราวก็ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้ต้องสะดุดหยุดลงบ้าง เช่นในปี 2541 หัวหน้าคณะวิจัยได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลให้เป็นประธานคณะกรรมการศึกษาปัญหาเชื่อนที่ยังไม่ได้ก่อสร้าง งานวิจัยชิ้นนี้จึงได้ใช้เวลาทำงานไปมาก นอกจากนั้นบางครั้งบางคราวหัวหน้าคณะวิจัยก็ต้องไปประชุมต่างประเทศ ต้องเขียนบทความทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษเป็นบางครั้ง และผู้ร่วมงานท่านหนึ่งคือ คุณโกวิทย์ บุรพพานินทร์ ซึ่งในปี 2542 ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการส่วนวิเทศสัมพันธ์ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ต้องเข้าไปรับหน้าที่ในด้านการติดต่อประสานงานกับแรงงานระหว่างประเทศ จึงต้องเดินทางไปต่างประเทศหลายครั้ง ฉะนั้นงานเขียนต่าง ๆ ก็น้อยลง

อย่างไรก็ตาม หัวหน้าคณะวิจัยได้ใช้เวลาในช่วง 4-5 เดือนหลัง อ่านรายงานทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง พยายามที่จะปรับสาระปรับทิศทางให้สอดคล้องและเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ใช้ภาษาให้ง่ายที่สุด เป็นวิชาการและทางการน้อยที่สุด มุ่งที่จะให้ผู้อ่านโดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานได้สามารถติดตามเข้าใจได้อย่างเต็มที่ ในการอ่านอีกครั้งหนึ่งก็ทำให้เห็นจุดอ่อนและข้อบกพร่องหลายประการ เพราะในการเขียนรายงานฉบับนี้หัวหน้าคณะวิจัยได้เน้นกับผู้ช่วยทั้งสองว่า เราไม่ได้มาเขียนวิวัฒนาการ นโยบาย และการปฏิบัติงานของทางราชการ ตรงกันข้ามเราจะพยายามจะฉายภาพให้เห็นชีวิตและสภาพการทำงานของผู้ใช้แรงงาน ปัญหาที่เกิดขึ้น และแน่นอนการเข้าไปแก้ปัญหาของทางราชการเราก็ได้พูดไว้ด้วย

งานวิจัยนี้ใช้เวลานานมาก แต่ด้วยที่มีวัตถุประสงค์ชัดเจน ทั้ง ๆ ที่มีเอกสารต่าง ๆ ซึ่งหัวหน้าคณะวิจัยได้เขียนขึ้นในช่วง 35 ปี แต่หัวหน้าคณะวิจัยก็ไม่ได้คัดลอกมา

เขียนขึ้นหรือมารวมไว้ในรายงานนี้ทั้งหมด พยายามที่ใช้ความคิดพิจารณานำสภาพและปัญหาที่หัวหน้าคณะวิจัยและผู้ร่วมงานสกัดออกมาให้เห็นสภาวะที่แท้จริงของปัญหา

เนื่องจากเป็นงานใหญ่และครอบคลุมหลายสาขา ฉะนั้นต้องอาศัยข้อมูลอาศัยความคิดเห็นของคนมากมายหลากหลาย ซึ่งไม่สามารถขอขอบคุณได้ทุกท่าน แต่จำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงความสนับสนุน ความช่วยเหลือ คือภริยาผม คุณวราณีย์ จันทรวิฑูร ได้ให้ตลอดมา โดยเฉพาะความอดทนต่อสภาพความกดดันต่าง ๆ

ท้ายสุดขอขอบคุณ สกว. ที่สนับสนุนงานวิจัย ท่านผู้อำนวยการ สกว. (ศาสตราจารย์นายแพทย์วิจารณ์ พานิช และคุณโชคชัย สุทธาเวช นักวิชาการ สกว. ที่ได้ให้การแนะนำมาตลอด

ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิฑูร

มิถุนายน 2543

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	(1)
บทที่ 1 ความสนใจและเป้าหมาย.....	1
- ความสำคัญและที่มาของงานวิจัย.....	1
- ข้อสมมติฐาน.....	6
- ทำไมต้องวิจัย.....	7
- รายงานนี้ว่าด้วยอะไร.....	9
- ลงลึกเรื่องอะไร.....	9
- การทำงาน	9
- วัตถุประสงค์.....	10
- วิธีการศึกษาวิจัย.....	11
- คณะผู้วิจัย.....	12
- คณะที่ปรึกษา.....	12
- สาระของรายงานการวิจัย.....	12
- กิตติกรรมประกาศ.....	14
บทที่ 2 เมืองไทยภายใต้เศรษฐกิจเติบโต.....	15
- ประชากร.....	15
- ความหนาแน่นของประชากร.....	17
- ที่อยู่อาศัย.....	19
- การศึกษา.....	23
- ประเทศไทยกับแผนพัฒนาที่ 1-7.....	26
- การเติบโตของเศรษฐกิจ.....	30
- สถานการณ์ว่าด้วยความยากจน.....	35
- รายได้เฉลี่ยต่อหัว.....	41
- สถานการณ์ทางสังคม.....	44
- การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางสังคมกับการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจของประเทศ.....	45
- วิฤตทางสังคม.....	48
- บทวิเคราะห์ในภาพรวม.....	53

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 ที่มาของแรงงานไทย.....	81
- แรงงานคือใคร.....	81
- รากเหง้าของแรงงานรับจ้างในประเทศไทย.....	83
- แรงงานรับจ้างไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง.....	88
- การเปลี่ยนแปลงของแรงงานรับจ้างไทย	90
- แรงงานรับจ้างทำงานอะไร.....	95
- สัดส่วนของแรงงานนอกวงเกษตร.....	107
- ปัจจัยที่นำไปสู่การขยายตัวของการทำงานในศตวรรษที่ 2530.....	110
- การพัฒนาที่ผ่านมาสร้างงานได้มากเพียงไร	111
บทที่ 4 สภาพค่าจ้างของแรงงานรับจ้างไทย.....	117
- สภาพค่าจ้างของปี 2500.....	117
- สถานการณ์ค่าจ้างในช่วงปี 2503-2513.....	121
- ค่าจ้างในช่วงระหว่างปี 2513-2523.....	122
- ค่าจ้างหลังปี 2523.....	133
- สภาพ ค่าจ้างในทศวรรษที่ 2530.....	136
บทที่ 5 สภาพการทำงานของแรงงานไทย.....	141
- ชั่วโมงการทำงาน.....	141
- การว่าจ้างแรงงาน.....	143
- สวัสดิการ.....	143
- ชั่วโมงการทำงานในช่วง 2500-2515.....	144
- ค่าล่วงเวลา.....	145
- สภาพโรงงานทั่วไป.....	147
- สภาพการทำงานหลังปี 2516.....	149
- ลักษณะและสภาพการทำงานของสถานประกอบการขนาดกลาง.....	151
- ลักษณะและสภาพการทำงานของสถานประกอบการขนาดใหญ่.....	152
- สภาพการทำงานในทศวรรษที่ 2530.....	152
- สภาพการทำงานของแรงงานรับจ้างใน 4 จังหวัดที่ทำการศึกษา.....	156

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 6 แรงงานไทยกับความเสี่ยงภัย.....	161
- สภาพความปลอดภัยในการทำงาน.....	161
- การประสบอันตรายจากการทำงานของแรงงานรับจ้าง หลังทศวรรษ 2510.....	162
- จำนวนคนงานที่แจ้งการประสบอันตราย.....	163
- ลักษณะและสภาพของการประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยจากการทำงาน.....	165
- แรงงานรับจ้างกับกฎหมายความปลอดภัย.....	172
- สารเมกานีสมาคนงานหญิง 40 คน.....	173
- เหตุการณ์โรงงานตุ๊กตาเคเดอร์ : บทพิสูจน์ว่าการดูแล เรื่องความปลอดภัยยังไม่เพียงพอ.....	176
บทที่ 7 แรงงานสตรีและแรงงานเด็ก.....	179
● แรงงานสตรี	179
1. บทนำ.....	179
2. การมีส่วนร่วมของสตรีในการทำงาน.....	183
3. แรงงานสตรีในอุตสาหกรรมแบบหนาแน่น.....	185
4. แรงงานสตรีก่อนพุทธศักราช 2516.....	190
5. แรงงานสตรีช่วงหลังพุทธศักราช 2516.....	193
- แนวคิดสวัสดิการผสมผสาน.....	199
- คำนิยาม “สวัสดิการผสมผสาน”.....	200
- ผลกระทบทางสังคมของการออกทำงานนอกบ้านของสตรี.....	200
● แรงงานเด็ก	209
1. บทนำ.....	209
2. แนวโน้มแรงงานเด็ก.....	209
3. สาเหตุของเด็กต้องทำงาน.....	210
4. สาเหตุที่มีการใช้แรงงานเด็ก.....	210
5. ลักษณะของแรงงานเด็ก.....	211

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6. ผลกระทบอันสืบเนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และการขยายตัวของตลาดแรงงานนอกวงเกษตรต่อเด็ก.....	216
7. ข้อมูลเสริมจากภาคสนาม.....	223
8. การแก้ปัญหาแรงงานเด็ก.....	224
- แนวทางแก้ไขปัญหา.....	230
- ภาพรวมนโยบายชาติด้านแรงงานเด็ก.....	230
บทที่ 8 สภาพการทำงานกับการเปลี่ยนแปลง.....	235
- การปรับปรุงกฎหมายสอดคล้องกับตลาดแรงงานเพียงไร.....	240
- ทิศทางและแนวโน้มของตลาดแรงงานไทย.....	254
บทที่ 9 แรงงานไทยในต่างแดน.....	259
- ทำไมคนงานไทยจึงไปทำงานต่างประเทศ.....	261
- สภาพการทำงานดีแค่ไหน.....	263
- นโยบายในการจัดส่งคนงานไปต่างประเทศ.....	269
- คู้มหรือไม่.....	270
- ค่าใช้จ่ายและค่าเสียโอกาสในการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ.....	271
- สภาพการทำงานของแรงงานไทยใน 3 ประเทศ.....	277
- แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย.....	281
- สถานการณ์แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในปัจจุบัน.....	284
บทที่ 10 รัฐกับระบบแรงงานสัมพันธ์	287
- ทศวรรษ 2500.....	287
- การแรงงานสัมพันธ์ปี 2515-2530.....	294
- ข้อขัดแย้งที่ชัดเจน.....	298
- บทบาทของรัฐและการควบคุม.....	316
- พลังและอำนาจของสหภาพแรงงาน.....	321
- การเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มการแรงงานสัมพันธ์ไทย.....	329
- ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง.....	332
- ทางเลือกของสหภาพแรงงาน.....	337

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 11 การบริหารแรงงานในอนาคต.....	347
บทที่ 12 ห้าสิบปีของแรงงานไทยบนถนนที่ขรุขระและลุ่มดอน.....	361
บทที่ 13 แรงงานไทยจากทศวรรษที่ 2500 ถึง 2535.....	379
- เศรษฐกิจเติบโตแรงงานไทยจากทศวรรษที่ 2500-2540.....	379
- ผลพวง.....	382
- แผนพัฒนา.....	384
- แผนแรงงานเด็ก.....	389
- กลยุทธ์ที่สำคัญ.....	391
- จากเศรษฐกิจเติบโตถึงเศรษฐกิจล้ม.....	394
- วิฤตเศรษฐกิจและผลกระทบด้านแรงงาน.....	394
- สาเหตุของวิฤต.....	395
- โครงการสร้างงานของรัฐบาล.....	397
- การดำเนินงานในช่วงต้นปี 2542.....	399
- ภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.....	401
- ข้อเสนอแนะโครงการของรัฐบาลในการบรรเทาปัญหาว่างงาน.....	401
- นโยบายและทางออก.....	411
- มาตรการสำคัญ.....	414
บทที่ 14 โครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม.....	417
- งานสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ในประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนี้.....	417
การริเริ่มใหม่.....	421
บัตรสุขภาพ.....	421
บริการรักษาฟรีสำหรับผู้มีรายได้น้อย.....	421
บริการรักษาพยาบาลฟรีสำหรับผู้สูงอายุ เด็ก และผู้พิการ.....	421
โครงการประกันสังคม.....	422
สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.....	423

บทที่ 15	อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ กับโครงข่ายความปลอดภัยทางสังคม.....	429
บรรณานุกรม.....		437

บทที่ 1

ความสนใจและเป้าหมาย

เป็นรายงานวิจัยฉบับสุดท้ายที่คณะผู้วิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (สกว.) งานวิจัยฉบับนี้มีเป้าหมาย

(1) เสนอภาพ สภาพ และปัญหาของแรงงานไทยในภาคนอกวงเกษตรในแง่ภูมิและมิติต่าง ๆ โดยย้อนจากอดีตถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบถึงสภาวะการณ์ของแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมและอาชีพต่าง ๆ และผลกระทบในแง่ภูมิต่าง ๆ

(2) ศึกษาถึงปัจจัยและสาเหตุที่ทำให้แรงงานไทยไม่ได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

(3) เสนอมาตรการในการปรับปรุงและพัฒนาแรงงานไทยให้สามารถเข้าร่วมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(4) จากการวิเคราะห์และศึกษาขั้นต้น งานวิจัยฉบับนี้ก็จะช่วยสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับแรงงานไทยเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป

ความสำคัญและที่มาของงานวิจัย

นับตั้งแต่ปี 2504 ซึ่งประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฯ เศรษฐกิจของประเทศได้เจริญเติบโตในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา เฉลี่ยร้อยละ 8 ต่อปี โดยเฉพาะในช่วงปี 2531-2534 อัตราการเติบโตอยู่ในระดับร้อยละ 10 จนประเทศไทยได้รับการกล่าวขานว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจชาติหนึ่งในโลก

อย่างไรก็ตาม ในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมาแม้การพัฒนาทางเศรษฐกิจจะเติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่ช่องว่างของรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนนับวันจะถอยห่างออกไป กล่าวคือในปี 2514 คนกลุ่มที่ร่ำรวยที่สุดร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศมีรายได้ร้อยละ 49 ของรายได้ของคนในประเทศ ในขณะที่คนกลุ่มที่ยากจนที่สุดร้อยละ 20 มีรายได้เพียงร้อยละ 5 ของรายได้ของคนในประเทศ อีก 15 ปีต่อมารายได้ของคนที่ยากจนที่สุดร้อยละ 20 ได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 58 ขณะที่รายได้ของคนที่ยากจนที่สุดร้อยละ 20 ลดต่ำลงเหลือร้อยละ 4.5 และเมื่อเปรียบเทียบรายได้ระหว่างคนในเมืองกับคนชนบทด้วยแล้ว ความแตกต่างจะยิ่งห่างออกไปอย่างน่าเป็นห่วง กล่าวคือ เมื่อ 10 ปีที่แล้วอัตราส่วนของรายได้ระหว่างคนเมืองกับคนชนบทอยู่ระหว่าง 3 ต่อ 1 แต่มาในปัจจุบันได้เพิ่มขึ้นเป็น 4 ต่อ 1

ตลอดระยะเวลา 35 ปี สถิติจำนวนคนยากจนในประเทศมีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก เมื่อ 20 ปีก่อนมีคนยากจนต่ำกว่าระดับ 20 ล้านคน แม้ข้อมูลของสภาพพัฒนาจะคำนวณลดลงเหลือ 10 ล้านในปี 2534 แต่ในทางข้อเท็จจริงแล้วเมื่อใช้เกณฑ์ของนักวิชาการจำนวนจะมีถึง 20 ล้านคน อันแสดงให้เห็นว่าสถิติจำนวนคนยากจนไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลง

ในส่วนของคนเมืองก็เช่นเดียวกัน ใ้ว่าทุกคนจะมีสถานภาพหรือสภาพความเป็นอยู่ที่ดีทุกคนไป เพราะคนยากจนในเมืองก็มีอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะแรงงานกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กหรือธุรกิจนอกระบบ แรงงานเหล่านี้มีค่าจ้างที่แท้จริงต่ำกว่ารายได้ต่อหัวต่อคน สำหรับค่าจ้างทั่วไปก็ปรากฏว่าในขณะที่รายได้ต่อหัวต่อคนเพิ่มขึ้น 30 เท่า ค่าจ้างที่เป็นตัวเงินเพิ่มขึ้น 12 เท่า แต่ค่าจ้างที่แท้จริงเพิ่มขึ้นไม่ถึง 2 เท่า

เมื่อพูดถึงสภาพค่าจ้างของแรงงานไทย ประเทศไทยไม่มีกฎหมายค่าจ้างจนกระทั่งถึงปี 2515 ทั้ง ๆ ที่ในช่วงการเริ่มใช้แผน 1, 2 อัตราการเติบโตอยู่ในระดับสูง แต่สภาพค่าจ้างกลับคงที่ อัตราค่าจ้างมาประกาศใช้ครั้งแรกในปี 2515 ในอัตราวันละ 12 บาท ในเขตกรุงเทพฯ แต่เป็นที่น่าสนใจว่าในช่วง 2513-2523 แรงงานหญิงและเด็กได้น้อยกว่าชาย เด็กบางคนในสถานประกอบการขนาดเล็กได้รับเพียงวันละ 3-5 บาทเท่านั้น นอกจากนั้นยังพบว่าแม้จะมีการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้าง แต่มีคนงานถึงร้อยละ 43.8 ที่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าอัตรามาตรฐานที่กำหนดในปี 2533 สภาพค่าจ้างที่ต่ำและการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าจ้างตามกฎหมาย ทำให้เมืองไทยกลายเป็นแหล่งผลิตที่มีค่าจ้างถูกของบริษัทต่างประเทศ จนมีการกล่าวหาว่าอุตสาหกรรมเติบโตขึ้นได้ก็เพราะหยาดเหงื่อหรือการแสวงหาประโยชน์เอาจากคนงานทั้งสิ้น

ที่น่าสนใจก็คือ คนงานไทยจำนวนมากนอกจากมีรายได้ต่ำแล้ว สภาพการจ้างและสภาพการทำงานยังไม่ถูกหลักอาชีวอนามัยอีกด้วย โดยเฉพาะคนงานในภาคอุตสาหกรรมการผลิตจำนวนไม่น้อยทำงานในสถานที่ไม่ปลอดภัย เนื่องจากสภาพแวดล้อมและลักษณะงานไม่ปลอดภัยจากสารเคมี หรือสภาพงานที่เสี่ยงอันตราย ตัวเลขการประสบอันตรายจะยืนยันสภาพการณ์ข้างต้นได้ดี เนื่องจากสถิติตัวเลขของคนประสบอันตรายจากการทำงานในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาเพิ่มขึ้นกว่า 100 เท่า อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2534 เมื่อมีกฎหมายประกันสังคมประกาศใช้คนงานได้รับการดูแลในเรื่องการเจ็บป่วยนอกงานและการประกันในเรื่องการคลอดบุตร แต่มาถึงขณะนี้การประกันสังคมก็ยังจำกัดขอบเขตของประโยชน์ทดแทนที่เน้นการรักษาพยาบาลและการขาดรายได้ในช่วงเจ็บป่วยเท่านั้น ที่สำคัญระบบประกันสังคมปัจจุบันยังคลุมหรือให้ประโยชน์แก่คนเมืองหรือคนงานที่มีค่าจ้างแน่นอนซึ่งคิดเป็นตัวเลขแล้วไม่มากนัก หากเปรียบเทียบกับแรงงานทั่วประเทศ

เรื่องความปลอดภัยในการทำงานนี้ แม้รัฐบาลจะออกกฎหมายความปลอดภัยหลายเรื่องนับตั้งแต่ปี 2519 แต่จำนวนโรงงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานยังมีอยู่จำนวนมาก ในส่วนของอุบัติเหตุที่เกี่ยวกับงานก็สูงขึ้น ในปี 2533 มีอุบัติเหตุสูงถึง 120,000 ราย เกิดขึ้นในสถานประกอบการจำนวน 50,000 แห่ง ที่มีคนงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป นอกจากนั้น อุตสาหกรรมบางประเภทซึ่งเป็นของบริษัทข้ามชาติ อาทิ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวกับอุปกรณ์ไฟฟ้าหรืออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งต้องอาศัยสายตาของคนรุ่นหนุ่มรุ่นสาวมาทำงานนานวันละหลายชั่วโมง อาจส่งผลกระทบต่อสายตาได้ในระยะยาว เช่นเดียวกันงานนอกระบบในโรงงานขนาดเล็กที่ขาดอุปกรณ์ป้องกันอุบัติเหตุหรือไม่มีความปลอดภัยที่เพียงพอ บ่อยครั้งจะมีการตรวจพบการใช้แรงงานเด็กในที่ลับโดยแอบหลบซ่อนในบ้านหรือในตึกแถวที่ขาดสุลักษณะ และต้องนั่งหรือยืนทำงานวันละหลายชั่วโมง

นอกจากนี้การพัฒนาในช่วงกว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อภาคเกษตร ชาวนาละทิ้งงานเกษตรเพราะรายได้ไม่พอกับรายจ่าย ต้องอพยพเคลื่อนย้ายจากชนบทสู่เมือง คนชนบทต้องดิ้นรนแสวงหารายได้เนื่องจากชนบทได้รับการพัฒนาไม่เท่าเทียมกับเมือง ก่อปรกับทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย ที่ดินทำกินมีจำกัด ขาดแคลนน้ำ ผลผลิตและพืชผลราคาต่ำ ชาวนามีหนี้สิน ต้องอพยพมาหางานทำ โดยเฉพาะหน้าแล้ง ซึ่งชาวนาทำงานต่ำระดับสามารถพบเห็นได้โดยทั่วไป

สถานการณ์ล่มสลายของชนบท ก่อให้เกิดการหลั่งไหลของคนงานจากชนบทสู่เมือง และก่อให้เกิดการแบ่งแยกชนผู้ใช้แรงงาน กลุ่มหนึ่งจะเป็นผู้ใช้แรงงานที่เข้าถึงโอกาสในการเขยิบฐานะทางสังคม มีรายได้สูง มีคุณภาพชีวิตที่ดี ส่วนอีกกลุ่มหนึ่งเป็นแรงงานด้อยโอกาส ทำงานนอกระบบ ค่าตอบแทนต่ำ และไม่มีโอกาสเข้าถึงผลพวงของการพัฒนาอย่างแท้จริง

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ส่งผลต่อความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมไทย ก็คือผลมาจากการสูญเสียทรัพยากร และการทำลายสิ่งแวดล้อม ที่สำคัญที่สุดคือพื้นที่ป่าลดลงจาก 54.6% ในปี พ.ศ. 2508 เหลือเพียง 26.6% ใน พ.ศ. 2535 การเติบโตทางเศรษฐกิจยังทำให้มีความกดดันที่จะเพิ่มความต้องการด้านการขนส่ง ทั้งในภาคเอกชนและสาธารณะอย่างยิ่ง โรงงานอุตสาหกรรมปล่อยกากและของเสีย ทำให้แม่น้ำลำคลองเกิดเน่า และก่อให้เกิดมลภาวะที่เป็นพิษในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

นโยบายอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่บนแนวการส่งเสริมการทดแทนการนำเข้า และการมุ่งส่งออกก่อให้เกิดการผลิตในภาคเกษตรลดลง อันเป็นผลจากการกดราคาข้าวสารโดยผ่านการใช้ฟรีเมียมน้ำและระบบโควต้า สิ่งเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดการกดค่าแรงงานและการอพยพแรงงานจากชนบทสู่เมือง เนื่องจากราคาสินค้าเกษตรไม่ขยายตัว

การพัฒนาที่ไม่สมดุล ยังต่อให้เกิดการแรงงานที่อ่อนแออีกหลายกลุ่ม อาทิ

แรงงานสตรี ประเทศไทยมีอัตราการเข้าร่วมในตลาดแรงงานของสตรีสูงที่สุดแห่งหนึ่งของโลก แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าจำนวนไม่น้อยทำงานประเภทเสี่ยงภัยต่อสุขภาพและในงานอุตสาหกรรมที่ให้ค่าตอบแทนต่ำ นอกจากนั้นก็มีไม่น้อยหมดทางเลือกต้องหันไปประกอบอาชีพขายบริการทางเพศ ในส่วนของรายได้สตรียังได้รับน้อยกว่าชายในงานประเภทเดียวกัน ในเรื่องการเลื่อนขั้นทางสังคมสตรีก็ยังด้อยโอกาสเมื่อเทียบกับชาย

แรงงานเด็ก สภาพค่าครองชีพสูง ชนบทขาดสิ่งจูงใจ และรายได้ต่ำของผู้ปกครอง เด็กจึงตกเป็นเหยื่อของระบบการจ้างงานอย่างหลีกเลียงไม่ได้ งานจำนวนไม่น้อยมีลักษณะผิดกฎหมาย หรือเป็นงานไม่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย และการพัฒนาการในด้านอื่น ๆ ตัวเลขในปี 2533 พบว่าแรงงานเด็กมี 5.3 ล้านคนที่มีอายุระหว่าง 13-15 ปี ทำงานในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม นอกจากนั้นองค์กรเอกชนรายงานว่ามีแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี ทำงานในเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมถึง 500,000 คน

แรงงานในต่างแดน จากสภาพการทำงานที่มีค่าจ้างต่ำ เงินออมไม่มีโอกาสในการขยับฐานะสังคมมีน้อย ชนบทไม่มีงานให้ทำเต็มที่ ส่งผลให้แรงงานชนบทจำนวนไม่น้อยกว่า 400,000 คน ยอมกู้หนี้ยืมสินเพื่อไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งมีสภาพการจ้างไม่แตกต่างไปจากเมืองไทย คือทำงานหนักและมีชั่วโมงทำงานที่ยาวนาน มีสภาพความเป็นอยู่ไม่ดี และมีสภาพเหมือนคนงานชั้นสองในต่างแดน นอกจากนั้นยังมีจำนวนไม่น้อยถูกหลอกลวงและถูกทอดทิ้ง ต้องตกทุกข์ได้ยากในต่างแดน และไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้

ขบวนการแรงงานที่อ่อนแอ สภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ที่พบเสมอก็คือการก้าวไม่ทันของกฎหมายที่จะคุ้มครองคนงานได้อย่างเพียงพอหรือทั่วถึง ฉะนั้นโอกาสเดียวที่คนงานพอจะคุ้มครองตนเองได้ก็คือ การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานหรือสหพันธ์ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ขบวนการแรงงานของไทยยังย่ำเท้าอยู่กับที่ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ จำนวนคนงานที่เข้าร่วมองค์กรถดถอยลง อำนาจในการเจรจาต่อรองก็ไม่ทัดเทียมกัน มาถึงปัจจุบันนายจ้างมียุทธวิธีที่เหนือกว่า

กอปรกับการอาศัยระบบการจัดการ และการปล่อยถ่วงระบบการผลิตให้ขยายไปทั่วโลก ได้ส่งผลทำให้สถานประกอบการแต่ละแห่งไม่ต้องวิตกกังวลหากมีความไม่สงบทางอุตสาหกรรมเกิดขึ้นเพราะมีสาขาหรือแหล่งผลิตอื่นสามารถให้การผลิตทดแทนกันได้

นอกจากนี้ระบบการผลิตปัจจุบันยังเน้นการใช้วิธีการรับเหมาช่วงและตัดทอนเป็นช่วง ๆ ทำให้แต่ละสถานประกอบการไม่จำเป็นต้องใช้พนักงานจำนวนมาก ในบางอุตสาหกรรม นายจ้างจำเป็นต้องรักษาเสถียรภาพในการแข่งขัน จึงพยายามตัดทอนต้นทุนแรงงานลง โดยหันไปใช้อุปกรณ์เครื่องจักรแทนแรงงาน หรือไม่ก็จ้างแรงงานต่างชาติ รวมทั้งการย้ายฐานการผลิต ทำให้โอกาสในการที่จะสร้างพลังต่อรองไม่สามารถทำได้ ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังเติบโตอย่างมากในช่วง 20 ปีที่แล้ว สภาพทางสังคมกลับตกต่ำตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2523-2533 การเติบโตเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจดังกล่าวตั้งอยู่บนการผลิตสมัยใหม่ และธุรกิจการค้า แต่ได้ส่งผลกระทบอย่างสูงต่ออาชีพ รายได้ ชีวิต และการอยู่ดีกินดีของประชาชนทั่วไป สำหรับประชาชนทุกระดับแล้ว ประเทศไทยเป็นสังคมทวิภาวะที่ประชาชนถูกแบ่งออกเป็นกลุ่ม คือ ผู้ที่มีโอกาสและทุก ๆ ด้านกับผู้ที่ไม่มี ขณะที่ผู้ที่มีทุกสิ่งทุกอย่างเป็นคนส่วนน้อย และผู้ที่ไม่มียะไรเลยเป็นคนส่วนใหญ่

คนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอะไรเป็นคนจนในเมือง คนงานอพยพ เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกิน และเกษตรกรรายเล็ก คนงานในอุตสาหกรรม ผู้อาศัยอยู่ในสลัม คนงานทำงานในต่างแดน (ผู้ที่ออกจากบ้านในชนบทไปทำงานในตะวันออกกลาง ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฮองกง และยุโรป) จำนวนแรงงานขนาดใหญ่ที่จากชนบทอพยพเข้าสู่เมือง ก่อให้เกิดปัญหาในเมืองอย่างมากในแง่ของการขาดแคลนที่พัก โครงสร้างพื้นฐานและแหล่งอำนวยความสะดวก ทำให้แรงงานอพยพเกิดความยุ่งยากเดือดร้อน ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรม การติดยาเสพติด และพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงโสเภณี โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ เมืองหลวงมีแรงงานอพยพเข้ามาอยู่จำนวนมาก คาดว่าไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน ทั้ง ๆ ที่เมื่อ 30 ปีก่อน กรุงเทพฯ ถึงเรียกว่า “เวนิชตะวันออก” และ “ดินแดนแห่งเทพธิดา” แต่ปัจจุบันถูกเรียกว่า “เมืองของความยุ่งเหยิง” และ “เมืองแห่งความชั่วร้าย”

ในหมู่บ้านไทยทุกวันนี้จะมีเฉพาะคนแก่และเด็ก ๆ โดยพ่อแม่ออกจากบ้านมาหางานทำในเมืองและเมืองใหญ่ การเปลี่ยนแปลงทำให้ทั้งในชนบทและเมืองสูญเสียประเพณีและวัฒนธรรม สถาบันที่เข้มแข็งและเป็นที่ยึดเหนี่ยว เช่น วัด และครอบครัวเริ่มอ่อนแอ

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ได้ระบุว่าท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ทุกวันนี้ไทยเป็นประเทศที่มีวิกฤตทางสังคมเห็นได้ชัดเจนในรูปแบบต่าง ๆ มากที่สุด จะมีผู้ติดยาเสพติด 500,000 คน ติดเชื้อ HIV 300,000 คน และเป็นโสเภณี 300,000 คน ยิ่งกว่านั้นอีก 9 ล้านคนมีปัญหาทางกายภาพ จิตใจ หรือไม่สามารดูแลตนเองทางสังคมได้ และต้องการความช่วยเหลือจากรัฐบาล และองค์กรเอกชน

คนเหล่านี้รวมถึงเด็กและคนหนุ่มสาวที่ไม่มีบ้าน คนว่างงาน คนป่วยและพิการ คนจน และผู้เดือดร้อนต้องการความช่วยเหลือ

ควรจะกล่าวด้วยว่า สภาพและปัญหาข้างต้นนับวันจะรุนแรงขึ้น ด้วยผลแห่งการที่ประเทศไทยได้เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์และยุคข่าวสารเทคโนโลยี ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดก็คือ ในด้านแรงงานเองขณะที่มีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศหลายล้านคน ขณะนี้เราก็มีคนงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมาทำงานกว่าล้านคน แรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ก็เป็นแรงงานไม่มีฝีมือ มีความรู้เพียงสำเร็จชั้น ป. 4 ทำงานใช้มือประกอบชิ้นส่วน และผลิตวัตถุดิบเพื่อทำเป็นอาหารส่งไปขายต่างประเทศ ขบวนการผลิตดังกล่าวอยู่ภายใต้นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมแบบใช้แรงงานมาก เป็นแรงงานที่ไม่มีฝีมือ ค่าแรงต่าง ๆ ก็ต่ำ ขาดหลักประกันต่าง ๆ การส่งสินค้าออกแบบนี้เริ่มประสบปัญหาเนื่องจากมีสินค้าออกซึ่งทำโดยประเทศจีนได้เข้ามาแข่งขัน ฉะนั้นโอกาสจะขายสินค้าแบบนี้ในประชาคมยุโรปและในสหรัฐอเมริกา ก็จะประสบปัญหาในอนาคต โดยการแข่งขันจากประเทศจีน และในไม่ช้าจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนาม เป็นต้น ในขณะเดียวกันประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะมีความกระทบต่อปัญหาแรงงานไทยมากขึ้น สิ่งเหล่านี้จำเป็นต้องจะมีการศึกษาติดตามผล

โดยสรุป แรงงานไทยมีปัญหาต่าง ๆ ในตัวเอง และจากผลกระทบในการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในสถานการณ์ในประเทศและนอกประเทศ ขณะเดียวกันความรู้ความเข้าใจต่อปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก็มีกันน้อย ฉะนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องต้องมีข้อมูลด้านแรงงานที่ถูกต้อง เป็นปัจจุบันเพียงพอที่จะช่วยให้การกำหนดนโยบาย แผนงานได้อย่างถูกต้อง

ข้อสมมติฐาน

กลยุทธ์การพัฒนาที่ผ่านมา 35 ปี ยึดมั่นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเน้นเรื่องการส่งออก การใช้แรงงานถูกอย่างหนาแน่น เพื่อประกอบชิ้นส่วนสินค้าอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และผลิตสินค้าการเกษตร โดยเฉพาะอาหารแช่แข็งเพื่อส่งออก กลยุทธ์ในการพัฒนาดังกล่าวเน้นการส่งออก 10 อย่าง ได้แก่ สิ่งทอ เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องไฟฟ้า อาหารแช่แข็ง อัญมณี เครื่องหนัง สินค้าเหล่านี้ใช้วัตถุดิบส่วนใหญ่จากต่างประเทศ ฉะนั้นมูลค่าการผลิตจริง ๆ เป็นเรื่องส่วนประกอบที่นำเข้ามาที่เป็นเม็ดเงินในประเทศไทยมีน้อย

แรงงานที่ผลิตเป็นแรงงานที่ไม่มีฝีมือ ที่ใช้มือประกอบสินค้า ส่วนใหญ่จึงเป็นคนงานหญิง สินค้าบางประเภทใช้คนงานหญิงถึง 80% คนงานหญิงเหล่านี้ ต้องทำงาน

ในเวลายาว ได้รับค่าจ้างต่ำ ฉะนั้นจึงต้องทำงานล่วงเวลา คุณภาพชีวิตในการทำงานต่ำ ไม่ได้มีการฝึกฝีมือเพิ่มเติม

การผลิตและส่งออกใช้เทคโนโลยีสูง และไม่ได้มีการพัฒนาคนงาน ระดับล่างเข้ารับช่วง ฉะนั้นเวลาที่มีการเปลี่ยนเครื่องจักรหรือโรงงาน คนงานระดับล่าง ไม่สามารถจะทำงานได้

มูลค่าของการผลิตส่วนใหญ่จึงตกอยู่กับการซื้อเทคโนโลยี ค่าจ้างแรงงานที่จ่ายให้แก่คนงานต่ำ เป็นแต่เพียงช่วยให้คนงานทำงานอยู่ได้ ไม่ได้มีการปรับปรุงพัฒนาฝีมือต่าง ๆ

การพัฒนาทั้ง 7 แผนที่ผ่านมา ไม่ได้เกื้อกูลให้การพัฒนาปรับปรุงฝีมือ ความรับผิดชอบ และความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานเหล่านี้ องค์กรทางด้านแรงงานก็ ยังไม่ได้มีการพัฒนาขยายให้มีความรู้ฝีมือพร้อมที่ปรับปรุงพัฒนาและส่งเสริมผู้ใช้แรงงาน เพราะฉะนั้นนายจ้างของคนงานก็ไม่ได้ปรับปรุงให้ดีขึ้น ช่องว่างระหว่างค่าจ้างของคนงานเหล่านี้กับผู้ประกอบการจึงแตกต่างกันมาก

ทำไมต้องวิจัย

หัวหน้าคณะวิจัยเริ่มสนใจเรื่องแรงงานตั้งแต่ตัดสินใจเลือกอาชีพกฎหมาย และสอบชิงทุนรัฐบาลเพื่อไปเรียนต่อด้านสังคมสงเคราะห์แรงงานเมื่อปี พ.ศ. 2494 ระหว่างนั้นก็พยายามหาความรู้เรื่องแรงงาน แต่ก็ไม่มีเอกสาร รายงาน หนังสือที่เขียนเป็นภาษาไทยมากนัก ทำให้เกิดความตั้งใจที่จะศึกษาและขีดเขียนเรื่องเหล่านี้อย่างเต็มที่ ทั้งคิดว่าเมื่อศึกษาในสหรัฐอเมริกาก็คงจะสามารถหาข้อมูลได้มากขึ้นมาประสบปัญหาเป็นครั้งแรกก็ตอนทำวิทยานิพนธ์เพื่อรับปริญญาโททางเศรษฐศาสตร์แรงงานที่มหาวิทยาลัยวิสคอนซิน ประเทศสหรัฐอเมริกา ราวปี พ.ศ. 2497 ทางอาจารย์ที่ปรึกษาและนักศึกษาในชั้นเรียนเดียวกันเสนอว่าความรู้เกี่ยวกับเมืองไทยโดยเฉพาะในด้านแรงงานมีน้อยมาก ฉะนั้นอยากให้ผู้เขียนได้เสนอสภาพปัญหาเกี่ยวกับแรงงานไทย ก็ได้ตัดสินใจเสนอรายงานด้านนี้ เมื่อได้เริ่มค้นคว้าหาข้อมูลในห้องสมุดมหาวิทยาลัยพบว่า อ้าวว่าแต่เรื่องแรงงานไทย แม้เรื่องเมืองไทยในห้องสมุดมหาวิทยาลัยที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งในสหรัฐอเมริกาก็ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับเมืองไทยเลย ด้านแรงงานก็มีสถิติสามะโนประชากรอยู่บ้างเท่านั้น จึงได้ติดต่อกลับมายังกรุงเทพมหานคร ผ่านมายังภริยาและเพื่อนฝูงตลอดจนเจ้าหน้าที่กองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ในครั้งนั้น ก็ไม่ได้อะไรมาก ฉะนั้นจึงตั้งปณิธานว่าต้องพยายามเขียนหนังสือเรื่องแรงงานให้ได้เรื่องได้ราวพอสมควร เมื่อกลับมาประเทศไทยเริ่มปฏิบัติงานเป็นนักวิจัยของกองวิชาการสังคม กรมประชาสงเคราะห์ จึงเริ่มค้นคว้าและเขียนเรื่องแรงงานขึ้นและปรับปรุงเป็นคำบรรยายเมื่อได้รับเชิญให้ไปสอนในมหาวิทยาลัยหลายแห่ง โดยเฉพาะ

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง แต่ก็ปรากฏว่าในการเขียนรายงานและคำบรรยาย ในช่วงปี 2498 จนถึงปี 2500 เศษ ๆ ก็ยังไม่มีข้อมูลอะไรมากพอที่จะตอบคำถามที่อยู่ในใจ จนกระทั่งปี 2511 ขณะนั้นรับราชการเป็นรองอธิบดีกรมแรงงาน ได้รับเลือกเข้าเรียนเป็น นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรเป็นเวลา 9 เดือน ต้องทำวิทยานิพนธ์เพื่อรับ พระราชทานปริญญา ได้เลือกเรื่องหัวข้อการพัฒนาอุตสาหกรรมและแรงงานไทย สมาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทยได้สนใจในรายงานนี้ และได้จัดพิมพ์เป็นเล่มใช้ชื่อว่า “แรงงานไทยกับการอุตสาหกรรม” กล่าวได้ว่าเป็นหนังสือภาษาไทยเล่มแรกที่ทำให้ภาพ แรงงานไทยไว้พอสมควร ในช่วงเป็นอธิบดีกรมแรงงานระหว่างปี 2516-2519 ก็ได้เขียน รายงานเรื่องข้อพิพาทแรงงานและการไกล่เกลี่ย ตลอดจนถึงวิกฤติแรงงานไทยในช่วงนั้นขึ้น

ความตั้งใจที่จะมีเวลาค้นคว้าเขียนอย่างเต็มที่เกิดขึ้นเมื่อมีการปฏิบัติ ยึดอำนาจเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 อันเป็นการปฏิวัติที่เสียเลือดเนื้อมากที่สุด ทำให้ ประชาชนและนักศึกษาถูกฆ่าตายไปหลายร้อยคน หัวหน้าคณะวิจัยหลังจากที่ได้เข้าชี้แจง หัวหน้าคณะปฏิวัติเพื่อยืนยันอย่าให้เลิกกฎหมายแรงงาน และอย่าให้เลิกสหภาพแรงงาน ในคืนวันที่ 7 ตุลาคม 2519 หลังจากนั้นก็ได้เกษียณตัวเองออกจากอธิบดีกรมแรงงาน ด้วยเหตุผลเพื่อพ้นจากอำนาจที่ไม่เป็นธรรม และเหตุผลที่สองก็เพื่อจะได้มีโอกาสทำงานที่ ตนรักเสียที แต่โอกาสดังกล่าวก็มีขีดจำกัดเพราะไม่กี่เดือนต่อมาทางองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศก็ได้มอบงานให้ทำ ให้เป็นหัวหน้าโครงการบริหารแรงงานแห่งภูมิภาคเอเชีย ทำอยู่เป็นเวลา 6 ปี แม้มีการะบริหารทางวิชาการก็ไม่ได้ทำอะไรมากในด้านวิชาการ จนกระทั่งสิ้นสุดการทำงานกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้รับเชิญเป็นนักวิชาการ ของมหาวิทยาลัยวิสคอนซิล 6 เดือน และมหาวิทยาลัยฮาวาร์ดอีก 6 เดือน จึงเริ่มนำหัวข้อ บางเรื่องมาเขียนขึ้น โอกาสที่สำคัญที่สุดก็คือในช่วงปี 2535-36 ได้รับเชิญจากสถาบัน วูดโรวิลสัน สหรัฐอเมริกา เป็นนักวิชาการอาวุโส 9 เดือน ก็มีโอกาเป็นครั้งแรกที่ได้ เอาความสนใจความตั้งใจไปทำในช่วงนั้น แต่เนื่องจากสถาบันนี้สนใจปัญหากว้างขวาง ก็ทำหัวข้อการวิจัยให้สะท้อนถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสถาบันด้วย แต่ว่าการ ค้นคว้าก็ยังหนักมาทางเรื่องแรงงาน โดยได้เขียนรายงานเป็นภาษาอังกฤษว่า “ประเทศไทย เสือตัวที่ห้าและต้นทุนทางสังคม” รายงานนี้มีการวิเคราะห์ด้านแรงงานค่อนข้างมาก เมื่อกลับมาได้ปรับปรุงเป็นภาษาไทย ท่านอาจารย์บุญรักษ์ บุญญะชมมาลา อดีตผู้อำนวยการ ท่านหนึ่งของ สกว. ก็ได้เสนอแนะให้นำเสนอต่อที่ประชุมทางวิชาการเพื่อช่วยปรับปรุงเป็น โครงการวิจัยเสนอ สกว. ต่อไป ซึ่งคณะผู้วิจัยก็ได้ดำเนินการตามข้อเสนอที่เป็นประโยชน์นี้

รายงานนี้ว่าด้วยอะไร

รายงานฉบับนี้เป็นการจำลองเหตุการณ์ทางแรงงานที่เกิดขึ้นในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา มุ่งแสดงรายละเอียดการเปลี่ยนแปลงของแรงงานไทยแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้ทราบว่าในช่วงที่ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงถึง 35 ปี แรงงานไทยได้อะไรบ้าง ชีวิตความเป็นอยู่ โดยเฉพาะค่าจ้างและสภาพการณ์แรงงานเกิดขึ้นแค่ไหนเพียงไร และแน่นอนในขบวนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว แรงงานไทยได้สูญเสียอะไรไปบ้าง ประการที่สอง รายงานนี้ก็จะวิเคราะห์ถึงสภาพความเป็นอยู่และบรรยากาศทางสังคมการเมืองที่เป็นทั้งปัจจัยส่งเสริมและเกื้อกูล และเป็นปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการปรับปรุงสภาพการทำงาน ค่าจ้าง และความเป็นอยู่ และประการสุดท้าย จะได้ศึกษาถึงนโยบาย มาตรการ และกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในช่วงดังกล่าวว่าได้ให้ประโยชน์เกื้อกูลหรือในทางกลับกันเป็นการก่อให้เกิดปัญหาแก่แรงงานไทยประการใดบ้าง ประการสุดท้าย เป็นความตั้งใจของคณะวิจัยที่จะได้เสนอให้เห็นถึงขบวนการแรงงานไทยซึ่งเป็นขบวนการที่สำคัญของสังคมไทย ว่ามีบทบาทอย่างไรต่อตนเอง ต่อสังคมส่วนรวม และต่อบ้านเมือง ทั้งหมดนี้ก็คือเป้าหมายโดยสรุปของรายงานฉบับนี้

ลบลึงเรื่องอะไร

เป้าหมายเดิมจะมุ่งวิเคราะห์แรงงานภาคนอกเกษตรหรือเรียกกันทั่วไปว่าแรงงานอุตสาหกรรม แต่เมื่อเริ่มวิเคราะห์ก็เห็นว่ามีความน่าสนใจของแรงงานนอกเกษตร ซึ่งมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่และปัญหาล้ายคลึงกับแรงงานภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะแรงงานนอกระบบทั้งในเมือง ชานเมือง และชนบท รายงานจึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงแรงงานเหล่านี้ด้วย ในขั้นตอนเช่นเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการที่จะเปรียบเทียบแต่ละยุคแต่ละสมัย คณะผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะกำหนดระยะของการวิจัยนี้เฉพาะในช่วง 35 ปี ภายใต้แผน 1 ถึงแผน 7 แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมาพิจารณาถึงความประพจน์ การปฏิบัติและปฏิกิริยาของแรงงานไทยในยุค 35 ปี ก็ทำให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงที่มาหรือรากเหง้าของแรงงานไทย จึงทำให้ต้องขยายขอบเขตของการศึกษาไปถึงแรงงานในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ด้วย เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงว่าแรงงานอุตสาหกรรมในช่วง 35 ปีมีที่มาหรือมีรากฐานดั้งเดิมมาจากแรงงานในสมัยรัตนโกสินทร์อย่างไร และรากฐานดังกล่าวนี้มีผลต่อการเบ้าหลอมการประพจน์ปฏิบัติของแรงงานไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

การทำงาน

คณะผู้วิจัยได้เริ่มทำงานตั้งแต่ต้นเดือนมีนาคม 2540 โดยแบ่งแผนดำเนินการออกเป็น 3 ช่วง คือ มีนาคมถึงกันยายน 2540 ตุลาคมถึงธันวาคม 2540 มกราคมถึง

มิถุนายน 2541 และเริ่มกำหนดประเด็นและหัวข้อทั้งหัวข้อใหญ่หัวข้อย่อยและรายละเอียดของแต่ละบท จากนั้นก็เริ่มทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จัดทำข้อเอกสาร บรรณานุกรม โดยเฉพาะงานวิจัยที่จะต้องศึกษา เมื่อดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วก็เริ่มร่างรายงาน ครั้งที่ 1 ขึ้น จากนั้นก็เริ่มดำเนินการภาคสนาม จัดประชุม

เมื่อได้ร่างครั้งที่ 1 เสร็จแล้วก็ได้พบว่าเป็นร่างที่ให้ภาพแรงงานเป็นจุด ๆ ขาดความเชื่อมโยงต่อเนื่อง ไม่ได้ภาพรวม จึงนำประเด็นต่าง ๆ มาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วก็พยายามที่จะทบทวนวรรณกรรมเพิ่มเติม และได้พบว่าการที่จะเข้าใจแรงงานไทยอย่างลึกซึ้งนั้นจำเป็นที่จะต้องศึกษาสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเหตุนี้จึงได้ปรับบทที่ 2 ใหม่ แทนที่จะเน้นการวิเคราะห์เฉพาะภายใต้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้ง 7 แผน ก็มีการศึกษาสภาวะทางสังคมและเรื่องอื่น ๆ ไปด้วยกันเพื่อจะเป็นพื้นฐานสำคัญในการวิเคราะห์ด้านแรงงานโดยตรงตามมาในบทที่ 3 ซึ่งเป็นบทสำคัญที่สุด ด้วยเหตุผลดังกล่าวการยกย่องรายงานฉบับที่ 2 ต้องเลื่อนไปเพื่อที่จะได้ข้อมูลจากวรรณกรรมต่าง ๆ เพิ่มเติมขึ้น

เมื่อได้ดำเนินการวิจัยไปถึงเดือนพฤษภาคม 2540 ก็เกิดปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงขึ้นเป็นครั้งแรก และสาเหตุสำคัญของวิกฤติทางเศรษฐกิจครั้งนี้ก็มีสาเหตุหลายประการที่รายงานวิจัยฉบับนี้ได้กล่าวถึงคือ การพัฒนาที่ไม่สมดุลและวิกฤตของประเทศไทย โดยเฉพาะในช่วงปี 2525 ถึง 2530 ซึ่งเป็นช่วงเดียวกันที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติทางด้านสภาพคล่องและปัญหาเกี่ยวกับบริษัทเงินทุนจนต้องมีการประกาศลดค่าเงินบาทถึง 17% ในช่วงท่านนายกฯ เปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้น โดยสรุปด้วยการพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงแรงงานก่อนที่จะเข้ามาสู่แผน 1 ถึงแผน 7 และขณะเดียวกันจะต้องพยายามเชื่อมโยงกับวิกฤตเศรษฐกิจปัจจุบันให้มาต่อเนื่องกับงานวิจัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความจำเป็นจะต้องขยายมาตรการที่จะแก้ปัญหาทั่วไปและปัญหาแรงงาน โดยเพิ่มและขยายมาตรการทางด้านสวัสดิการสังคม การประกันสังคม ซึ่งจะเป็นงานหลักสำคัญในอนาคตในบริบทของเศรษฐกิจเสรีและโลกาภิวัตน์ ฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องปรับโครงสร้างของแต่ละบทจะต้องปรับหัวข้อใหญ่หัวข้อย่อยบางประการ ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้งานวิจัยในช่วงนี้ต้องทำงานกันอย่างเข้มข้นและรอบคอบยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์

การวิจัยครั้งนี้ (1) เสนอภาพของแรงงานไทยโดยเฉพาะภาคนอกวงเกษตร ในแง่มุมและมิติต่าง ๆ โดยย้อนจากอดีตจนถึงปัจจุบันเพื่อให้ทราบถึงสภาวะของแรงงานในสาขาอุตสาหกรรมและอาชีพต่าง ๆ และผลกระทบในแง่มุมต่าง ๆ วิเคราะห์ถึงนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาล และผลกระทบที่มีต่อแรงงาน (2) งานวิจัยครั้งนี้จะตอบคำถาม

สำคัญ ๆ เช่น เศรษฐกิจเติบโต 35 ปี ค่าจ้างของแรงงานไทย และสภาพการทำงานดีขึ้นหรือ
เลวลง และรายได้ของกลุ่มคนชั้นกลางและคนร่ำรวยเป็นอย่างไร ช่องว่างระหว่าง รายได้ของ
แรงงานไทยของคนชั้นกลางและกลุ่มอื่น ๆ เป็นอย่างไร (3) มุ่งเสนอองค์ความรู้เกี่ยวกับ
แรงงานไทยให้สมบูรณ์ และ (4) เสนอมาตรการทางด้านสังคมและแรงงานให้สมบูรณ์ที่สุด

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการใน 3 ลักษณะ คือ

1. การศึกษาจะใช้ข้อมูลทุติยภูมิ โดยการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น
บันทึก บทความ รายงาน และหนังสือ โดยเฉพาะหนังสือที่ ศ.นิคมฯ ได้เขียนขึ้นในช่วง 30 ปี
ที่แล้ว นำมาเป็นข้อมูลเบื้องต้น เพื่อฉายภาพให้เห็นถึงปัญหาและสภาพการใช้แรงงานไทย
ขณะเดียวกันก็จะใช้ข้อมูลจากบันทึก จดหมายเหตุ รายงาน บทความ หรือหนังสือต่าง ๆ
ที่นักวิชาการอื่น ๆ ได้เขียนขึ้น ข้อมูลเหล่านี้จะนำมาเขียนขึ้นและทบทวนประเด็นเป็น
พื้นฐานการศึกษาวเคราะห์ต่อไป

2. การศึกษาขั้นที่สอง จะเป็นการเสาะหา ขยายหรือย้ำประเด็น ตลอดจน
เจาะลึกถึงปัญหาพื้นฐานที่ได้ศึกษามาในขั้นแรก ซึ่งจะคลุมถึงการสัมภาษณ์ และหรือการ
ส่งแบบสอบถาม และหรือการโทรศัพท์เพื่อขอข้อมูลไปยังกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน (ทั้ง
ภาครัฐ เอกชน และหน่วยงานไม่แสวงหากำไร) เพื่อให้ได้ภาพของแรงงานไทยในช่วง 35 ปีที่
ผ่านมาได้ชัดเจน

อนึ่ง ในการศึกษาครอบคลุมถึงภาพแรงงานไทยในช่วง 35 ปี การสัมภาษณ์
หรือสอบถามจะออกแบบเจาะหรือเน้นกลุ่มพนักงานเป็นการเฉพาะ (อายุ 50 ปีขึ้นไป) โดย
เลือกเขตจังหวัดซึ่งมีโรงงานอุตสาหกรรมในแต่ละภาค ภาคละ 2-3 จังหวัด โดยจะสัมภาษณ์
บุคคลชายและหญิงในสัดส่วนเท่ากัน

3. ในระดับต่อมาของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ก็คือ การเขียนข้อมูลที่ได้จากการ
วิเคราะห์เจาะลึกข้อมูลข้างต้น และจากการสำรวจวิจัยเพื่อหาข้อสรุปหรือข้อยุติ โดยในภาค
ของข้อสรุปจะดำเนินการเพื่อหาแนวคิดหรือทฤษฎี ซึ่งจะนำไปสู่การตอบคำถามต่าง ๆ ที่
กำหนดไว้ อาทิ ทำไมค่าจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะในโรงงานอุตสาหกรรม
ของแรงงานไร้ฝีมือจึงมีการเปลี่ยนแปลงน้อย ทั้ง ๆ ที่อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของ
ประเทศอยู่ในระดับสูงและต่อเนื่อง หรือคำถามที่ว่าทำไมเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตดังกล่าว
จึงไม่ช่วยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของตลาดแรงงานมากนัก โดยเฉพาะการ
เพิ่มขึ้นของแรงงานในภาคนอกวงเกษตร หรือคำถามที่ว่า ทำไมขบวนการแรงงานของไทยจึง
อ่อนแอ และไม่สามารถเป็นตัวแทนของคนงานได้อย่างเต็มที่ เป็นต้น

4. การประชุมเชิงวิชาการ จัดให้มีการประชุมกลุ่มเล็กกับนักวิชาการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นบางครั้งบางคราว การประชุมย่อยกับผู้นำแรงงาน นักวิชาการ และองค์กรเอกชน จัดประชุมสัมมนาทางวิชาการกับนักวิชาการ นายจ้าง ลูกจ้าง และองค์กรเอกชน ได้กำหนดประเด็นปัญหาเพื่อหารือกับท่านนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้ ในการที่จะ ตรวจสอบข้อมูลและหาทิศทางที่จะทำงานต่อไป

คณะผู้วิจัย

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย

1. ศาสตราจารย์ นิคม	จันทร์วิทุร	หัวหน้าคณะวิจัย
2. นายโกวิท	บุรพธานินทร์	ผู้ร่วมวิจัย
3. ดร. ปฐมาภรณ์	บุษปธำ	ผู้ร่วมวิจัย
4. นางดวงพร	จันทร์มณี	ฝ่ายเลขานุการ
5. นายสมศักดิ์	หุ่นช่างทอง	ฝ่ายเลขานุการ

คณะที่ปรึกษา

คณะที่ปรึกษาประกอบด้วย

1. ผศ.ดร. เดชา	สังขวรรณ
2. รศ.ดร. ทศนีย์	ลักขณาภิชนัช
3. รศ.ดร. สุนันทา	เสียงไทย
4. รศ.ดร. สุตสวาท	ดิศโรจน์
5. รศ.ดร. จัตรทิพย์	นาถสุภา

สาระของรายงานการวิจัย

รายงานฉบับนี้มีด้วยกัน 15 บท คือ บทที่ 1 ความสนใจและเป้าหมาย บทที่ 2 เมืองไทยภายใต้เศรษฐกิจเติบโต โดยให้ภาพด้านประชากร สภาวะทางสังคม ธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม การส่งออก ดุลการค้า งบดุล บทนี้พยายามที่จะเสนอถึงผลการพัฒนาประเทศในช่วง 35 ปีที่มีต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวของประชากร ความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนรวยและคนจน ระหว่างคนในเมืองและในชนบท ในบทนี้ก็จะวิเคราะห์ถึงความเปลี่ยนแปลงในภาวะความยากจน ลักษณะทางสังคม เศรษฐกิจของคนจน ความเปลี่ยนแปลงในการกระจายรายได้ ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงของรายได้ระหว่างภาคต่าง ๆ และระหว่างคนในเมืองกับคนชนบท ผลกระทบของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อคนชนบท บทนี้จะกล่าวถึงแผนพัฒนาประเทศ แม้ตั้งแต่แผนที่ 5 จะได้มีเป้าหมายมาทางสังคม แต่แผนทั้งหมดได้งบประมาณทางเศรษฐกิจมาดำเนินการเป็นส่วนใหญ่ แผนทางด้านการพัฒนา

ทรัพยากรมนุษย์ แรงงานเพียงจะได้รับความสนใจตั้งแต่แผน 5 แต่ก็ไม่ได้รับงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการอย่างเต็มที่ ทางด้านสังคมก็เพียงจะได้รับความสนใจตั้งแต่แผน 5 แต่ก็ไม่ได้รับงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการอย่างเต็มที่ ทางด้านสังคมก็เพียงมีกฎหมายประกันสังคมออกมาในตอนท้ายของแผน 6 ฉะนั้นการจัดการด้านความมั่นคงและสวัสดิการสังคมจึงไม่ได้ดำเนินการมากนัก

บทที่ 3 เสนอภาพแรงงานไทยในยุครัตนโกสินทร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่รัชกาลที่ 4 เรื่อยมา จะกล่าวถึงที่มาหรือรากฐานของแรงงานซึ่งเดิมก็เป็นแรงงานทาส จากนั้นก็เป็นแรงงานนักโทษ และต่อมาก็พูดถึงแรงงานจีนซึ่งสมัยรัชกาลที่ 4 ได้ไป เชิญชวนแรงงานจีนให้อพยพเข้ามาช่วยทำงานด้านเหมืองแร่ ด้านการขุดคลองชลประทาน การสร้างทางหลวงและธุรกิจทางการค้าการขายโดยเฉพาะโรงสีข้าวและการเดินเรือ ในบทนี้เสนอภาพให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานและการขยายตัวของแรงงานภาคนอกวงเกษตร อันเกิดจากผลพวงของการขยายตัวทางพาณิชย์กรรมบริการ และสถานประกอบการ โดยเฉพาะในช่วงที่เริ่มมีการใช้แผนพัฒนาประเทศในช่วงต่าง ๆ 3 ช่วง คือ 2504-2514, 2515-2525, 2525-ปัจจุบัน โดยจะวิเคราะห์ถึงโครงสร้างประชากร กำลังแรงงาน ผู้มีงานทำ จำแนกตามอุตสาหกรรม อาชีพ สถานภาพ เพศ และแนวโน้มในอนาคต การกระจุกและการกระจายของสถานประกอบการและตลาดแรงงานทั้งในระบบและนอกระบบ

บทที่ 4 กล่าวถึงค่าจ้างและสภาพการทำงาน จะวิเคราะห์ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด สวัสดิการ และกฎเกณฑ์ทางด้านคุ้มครองแรงงานด้านต่าง ๆ ในช่วงต่าง ๆ ที่ผ่านมา โดยจะวิเคราะห์สถานประกอบการระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะค่าจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กซึ่งมีสภาพการจ้างที่แตกต่างไปจากมาตรฐานและต่ำกว่าที่กำหนด

บทที่ 5 วิเคราะห์ถึงชั่วโมงทำงาน สวัสดิการ การจ่ายค่าล่วงเวลา สภาพโรงงาน

ในส่วน of ค่าจ้างรายได้ จะวิเคราะห์ที่เป็นตัวเงินค่าจ้างที่แท้จริง ค่าจ้างเฉลี่ย ค่าจ้างขั้นต่ำ เปรียบเทียบกับรายได้เพื่อให้ทราบถึงสภาพการดำรงชีวิตคนงานที่เป็นโรคหรือสมรส โดยการวิเคราะห์จะศึกษาถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้า นโยบายค่าจ้าง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ และการเรียกร้องต่อรอง และการกำหนดค่าจ้าง

จากบทที่ 6 ก็จะกล่าวถึงอุปนิสัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนงาน บทที่ 7 วิเคราะห์สภาวะและสภาพการทำงาน of แรงงานหญิงและเด็ก บทที่ 8 กล่าวถึงสภาพการทำงานกับการเปลี่ยนแปลง และบทที่ 9 กล่าวถึงแรงงานไทยที่ทำงานในต่างประเทศ บทที่ 10 ถึงบทที่ 13 วิเคราะห์นโยบายและระบบการปฏิบัติงานด้านแรงงาน การเดินทางของ

ขบวนการแรงงาน และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา บทสุดท้ายสองบท คือ บทที่ 14 และบทที่ 15 ฝากความคิดด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะของท่านศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส

โดยสรุปรายงานฉบับนี้ตั้งใจจะให้ เป็นรายงานว่าด้วยแรงงานไทยอย่าง สมบูรณ์ที่สุด เป็นการศึกษาทั้งเชิงปริมาณผสมผสานกับการวิจัยในเชิงคุณภาพ เพื่อให้เข้าใจสภาพการทำงานและสภาพชีวิตของแรงงานไทยให้ลุ่มลึกและกว้างขวางพอสมควร พยายามที่จะให้ภาพของการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ ๆ และกระบวนการเปลี่ยนแปลงของแต่ละ ระยะ ประการสุดท้าย พยายามวิเคราะห์ถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละ สมัยในการดำเนินการทางด้านแรงงาน และได้ศึกษาถึงบทบาทของแรงงานในฐานะเป็นกลุ่ม ในฐานะเป็นองค์กรของผู้ใช้แรงงานในการก่อตัวรวมกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตัวเอง

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือเล่มนี้ได้ใช้ข้อมูลส่วนใหญ่ บันทึกรายงาน และข้อเขียนของ ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร ในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา แต่ขณะเดียวกันก็ได้ใช้ข้อมูลต่าง ๆ จากกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้อาศัยความกรุณาของพี่น้องเจ้าหน้าที่กระทรวง แรงงานฯ และบางส่วนของหน่วยงานต่างประเทศรวบรวมข้อเท็จจริงให้ ได้มีการพูดจาหรือ และเคาะข้อมูลจากพี่น้องผู้ใช้แรงงานที่คณะวิจัยได้พบปะในการประชุมสัมมนาต่าง ๆ และได้ จัดให้มีการสัมภาษณ์เป็นบางครั้งบางคราว เช่นเดียวกันก็มีการสัมภาษณ์ผู้แทนนายจ้าง ฝ่ายจัดการ นักวิชาการ ตลอดเวลาในช่วงตั้งแต่ปี 2520 จนถึงปี 2542 งานนี้เกี่ยวข้องกับคน อีกมากมาย เป็นการยากที่จะกล่าวนามผู้ที่ให้ความช่วยเหลืออย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จึงขอ แต่เพียงรายงานความรู้สึกที่คณะวิจัยมีต่อผู้ที่ให้ความช่วยเหลือทุกท่าน

บทที่ 2

เมืองไทยบนเส้นทางเศรษฐกิจเติบโต

ประชากร

ภาพรวมของประชากรในประเทศไทยในช่วง 35 ปีที่ผ่านมาแสดงถึงความเปลี่ยนแปลงของประชากรในเชิงปริมาณที่เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการเข้าสู่ตลาดแรงงานของประชากร โดยประชากรในประเทศเพิ่มขึ้นจาก 26.4 ล้านคน จากปี พ.ศ.2503 เป็น 56.1 ล้านคน ใน พ.ศ.2533 เพียงช่วง 30 ปี ประชากรก็เพิ่มเป็นสองเท่า ในจำนวนนี้เป็นคนไทยประมาณ 43.6 ล้านคน¹

ใน พ.ศ.2533 ประชากร 32.7 ล้านคน (60%) ของประชากรทั้งหมดอาศัยอยู่ในชนบท ชาวเมืองขนาดใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ที่น่าสนใจประชากร 15.9 ล้านคน (29.2% ของประชากร) ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน (อายุ 15-19 ปี) มีอยู่ 34.6 ล้านคน (63.4% ของประชากร) และประมาณ 4 ล้านคน (7.4% ของประชากร) เป็นผู้สูงอายุ (60 ปีขึ้นไป)

ในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา อัตราเติบโตของประชากรไทยลดลงจาก 3.1% ใน พ.ศ.2503 เป็น 1.5% ใน พ.ศ.2532 อย่างไรก็ตาม อัตราการขยายตัวของกำลังแรงงานในแต่ละปียังคงสูงอยู่ คือ ประมาณ 2.6% ถึง 3% ต่อปี อัตราการเติบโตนี้ในภาคเมืองจะสูงกว่าภาคชนบทเนื่องจากการอพยพของแรงงานจากชนบทสู่เมือง การอพยพย้ายถิ่นมาหางานทำของคนงานจากชนบทสู่กรุงเทพมหานคร

การไหลบ่าของประชากรจากชนบทสู่เมืองซึ่งเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศไทยก้าวสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมในปลายทศวรรษที่ 2520 พบว่ามีการกระจุกตัวของเงินลงทุนในกรุงเทพมหานครและภาคกลางทำให้ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงกว่าคนในชนบท ซึ่งเป็นรากเหง้าของการ

¹ United Nations, Statistical Yearbook for Asia and the Pacific (Series), Bangkok : United Nations.

ขยายตัวของช่องว่างความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมนับจากปลายทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมา²

ประชากรที่อพยพสู่เมืองเพื่อหางานทำกลายเป็นแรงงานที่ไม่มีปากมีเสียง และอยู่อาศัยในเขตชุมชนแออัด หรือในที่อยู่อาศัยชั่วคราว เช่น ห้องเช่า ฯลฯ

ใน พ.ศ. 2511 มีชุมชนแออัดจำนวน 50 แห่ง ใน พ.ศ. 2520 จำนวนชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเป็น 250 แห่ง และ 386 แห่ง ใน พ.ศ. 2526 ใน พ.ศ. 2528 จำนวนชุมชนแออัดเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1,020 แห่ง ในจำนวนชุมชนแออัดเหล่านี้พบว่ามีการที่อาศัยอยู่ในสลัมจำนวน 946,839 คน ใน พ.ศ. 2533 ทั้งนี้ตัวเลขอาจต่ำกว่าความเป็นจริง อันเป็นผลมาจากการจัดทำทะเบียนราษฎรที่ยังไม่ครบถ้วน³

นอกจากปัญหาค่าใช้จ่ายไม่เพียงพอในบริการด้านต่าง ๆ แล้วยังมีปัญหาความไม่สามารถในการที่จะเข้าถึงบริการทางสังคมอีกด้วย โดยเฉพาะประชากรที่ตกอยู่ในวงจรแห่งความยากจน

ด้วยเหตุที่รัฐมีนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมแบบเสรีนิยม โดยเฉพาะตั้งแต่ พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา รัฐส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก และมีการส่งเสริมการลงทุนจากต่างชาติ มีการพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรมในลักษณะงานที่มีความต้องการแรงงานแบบเข้มข้น (labour intensive) ทั้งนี้อยู่ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อตลาดแรงงานได้แก่ การขาดแคลนวิศวกร นักบัญชี โปรแกรมเมอร์ ช่างฝีมือ และแรงงานชั่วคราวบางประเภท โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานหนาแน่น อุตสาหกรรมขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมที่จะต้องใช้นักวิชาการที่มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์สูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชากรกลุ่มที่มีการศึกษาน้อย⁴

² โปรดดูรายละเอียดใน สุดสวาท ดิศจิโรจน์, "แรงงานในเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการของกรุงเทพมหานคร," เสนอในการประชุมทางวิชาการประจำปีครั้งที่ 1, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และมหาวิทยาลัยมหิดล ระหว่างวันที่ 19 - 21 มีนาคม 2533.

³ กลุ่มกระจายรายได้และการพัฒนาชนบท. รายงานการศึกษาเรื่อง "คนจนในเมือง", เอกสารประกอบการสัมมนา (ฉบับที่ 3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจส่วนรวมและแผนการกระจายรายได้ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) วันที่ 26-27 เมษายน 2534 ณ โรงแรมรอยัลคัลฟ เมืองพัทยา, เอกสารโรเนียว, หน้า 4-5.

⁴ นิพนธ์ พัวพงศกร และภัทมาวดี ชูชุกิ, การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน, รายงานประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2535 เศรษฐกิจไทย: เส้นทางสู่ความสมดุล?, 12-13 ธันวาคม 2535 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ จอมเทียน ชลบุรี, 2535: 1.

ดังนั้น ในช่วงทศวรรษที่ 2520 ประชากรในเมืองไทยจึงรวมถึงคนงานข้ามชาติที่มีชาติพันธุ์วรรณะต่างไปจากคนไทยอีกด้วย - ซึ่งเมื่อรวมจำนวนของคนข้ามชาติและแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย (อยู่ถาวร เข้ามาเที่ยว มาทำธุรกิจ เยี่ยมญาติหรือเพื่อนมาทำงาน พลัดถิ่นลี้ภัยมา และคนไร้สัญชาติ) รวมทุกประเภทแล้วสูงถึง 8.4 ล้านคน โดยคิดเป็นสัดส่วน 14% ของ ประชากรทั่วประเทศเมื่อ 1 มกราคม 2540 ประมาณ 60.1 ล้านคน⁵

ความหนาแน่นของประชากร

นับจาก พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ความหนาแน่นของประชากรต่อตารางกิโลเมตรเพิ่มจำนวนมากขึ้น จาก 82.62 ใน พ.ศ. 2518 เป็น 100.94 ใน พ.ศ.2528 และเป็น 117.16 ใน พ.ศ. 2539 ดังเห็นได้จากตารางที่ 1 ความหนาแน่นของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีจำนวนสูงที่สุดในประเทศไทย กล่าวคือ 795.14 ใน พ.ศ.2518 และเพิ่มเป็น 1,161.22 ใน พ.ศ.2539 รองลงมาคือ ภาคกลาง ใน พ.ศ.2518 มีความหนาแน่นประชากร 146.34 และเพิ่มเป็น 175.16 ใน พ.ศ.2539 สำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใน พ.ศ.2518 มีความหนาแน่นประชากร 73.90 และเพิ่มเป็น 110.42 ใน พ.ศ.2539 สำหรับภาคเหนือมีความหนาแน่นประชากร 52.79 ใน พ.ศ.2518 และเพิ่มเป็น 70.66 ใน พ.ศ.2539 สำหรับภาคตะวันออกมีความหนาแน่นประชากร 69.72 ใน พ.ศ.2518 และเพิ่มเป็น 109.52 ใน พ.ศ.2539 ความหนาแน่นของประชากร ใน พ.ศ.2518 มี 59.88 และเพิ่มเป็น 82.06 ใน พ.ศ.2539 (โปรดดูตารางที่ 1-10)

กล่าวโดยรวม ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ความหนาแน่นของประชากรมีเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ภาคของประเทศไทยและกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรมากที่สุด ประชากรที่อาศัยในเขตชุมชนแออัด เป็นผู้อพยพมาทำงานชั่วคราวหลังฤดูเก็บเกี่ยวเพื่อหารายได้เพิ่มเติม ต่อมาตั้งรกรากถาวรในกรุงเทพฯ โดยที่คนเหล่านี้มีระดับการศึกษาน้อย และขาดฝีมือ งานส่วนมากเป็นงานที่ใช้แรงงาน เช่น รับจ้างแบกหาม รับจ้างทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น⁶

⁵ โปรดดูรายละเอียดใน กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ , บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย , รายงานวิจัยเสนอในการสัมมนาระดับชาติ ชุดโครงการวิจัยเรื่องทางเลือกนโยบายนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมายและการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ, วันที่ 26 - 28 พฤษภาคม 2540 ณ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร

⁶ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, สถานการณ์ทางสังคมและนโยบายด้านสวัสดิการสังคม, เอกสารโรเนียว, 2538.

ปัญหาของประชากรมิใช่เพียงการเพิ่มในเชิงปริมาณ ซึ่งทำให้มีความหนาแน่นและแออัดในชุมชนเมือง โดยเฉพาะปัญหาคุณภาพชีวิตเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมของประเทศ และมีดีอื่น ๆ ของสังคม

ประการแรก ประชากรที่เข้าสู่ตลาดแรงงานส่วนมากมีการศึกษาในระบบเพียงระดับประถมศึกษา เมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานจึงได้รับค่าแรงต่ำ นอกจากนี้ยังยอมจำนนต่อสภาพการทำงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยที่แรงงานไม่มีโอกาสที่จะได้รับความคุ้มครองทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติประกันสังคมยังไม่มีประกาศใช้ ทำให้ประชากรขาดหลักประกันและขาดความคุ้มครองเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน

แรงงานไทยได้เล่าถึงประสบการณ์การทำงานในช่วง พ.ศ. 2509 โดยถูกมอบหมายให้ทำงานในช่วงทดลองงานอย่างหนัก อายุเพียง 14 ปี ต้องทำงานในจำนวนชั่วโมงอันยาวนานถึง 14 - 15 ชั่วโมงต่อวัน โดยได้รับค่าแรงวันละ 6 บาท ปัจจุบัน (เมื่อ 20 ธันวาคม 2540) ได้รับค่าจ้างวันละ 263 บาท โดยทำงานมาเป็นเวลา 31 ปี⁷

ประการที่สอง เมื่อประเทศไทยดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบตลาดเสรีทำให้มีการขยายตัวของงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อย ควบคู่กับการอพยพของแรงงานเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ เมื่อประชากรอพยพเข้าสู่เมืองทำให้ความแออัดของชุมชนลดลงและทำให้ชุมชนมีสมรรถนะในการพึ่งตัวเองได้น้อยลง นอกจากนี้เครือข่ายความสัมพันธ์ของบุคคลอ่อนแอลง เนื่องจากการอพยพมาทำงานในเมือง

เนื่องจากรายได้น้อย และต้องดูแลญาติผู้ใหญ่ซึ่งอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน เมื่อแรงงานประสบปัญหาด้านการเงิน จึงจำเป็นต้องกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ และตกอยู่ในสภาพหนี้สิน⁸

⁷ การประชุมกลุ่มย่อย เมื่อ 20 ธันวาคม 2540 ณ สถาบันศศินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้หัวข้อ "สภาพค่าจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานไทยจากเศรษฐกิจเติบโตสู่เศรษฐกิจล่มสลาย แรงงานไทยได้อะไรบ้าง"

⁸ การประชุมกลุ่มย่อย เมื่อ 20 ธันวาคม 2540 ณ สถาบันศศินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ภายใต้หัวข้อ "สภาพค่าจ้างและสภาพการทำงานของแรงงานไทยจากเศรษฐกิจเติบโตสู่เศรษฐกิจล่มสลาย แรงงานไทยได้อะไรบ้าง"

ประการที่สาม เมื่อชีวิตของประชากรขาดหลักประกันทางสังคมและความเข้มแข็งของชุมชนลดลงไป ก่อรูปกับความจำเป็นที่จะต้องทำงานเพื่อหารายได้เพื่อการดำรงชีพที่เป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้บุคคลจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงาน ปัญหาสังคมที่สืบเนื่องในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาจึงปรากฏอย่างชัดเจน

ที่อยู่อาศัย

การอพยพเข้ามาทำงานในเมืองของประชากร มีผลต่อรูปแบบของความ เป็นอยู่ และสภาพชีวิตทางสังคมของบุคคล 35 ปี ที่ผ่านมา รูปแบบของที่อยู่อาศัย ความหลากหลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นบ้านโดด เรือนแถว ทาวน์เฮ้าส์ ฯลฯ โดยที่รูปแบบที่อยู่อาศัยเป็น ผลพวงอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม เช่น ที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด หอพักซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมจัดให้กับคนงาน เป็นต้น

บ้านกับคนเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของ ประชากรโดยเฉพาะในกรณีที่ประชากรอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำ บ้านหรือที่อยู่อาศัย จะมีการปรับเปลี่ยนเพื่อให้เข้ากับสภาพชีวิตการทำงานของคนงาน

หากพิจารณาจากข้อมูลที่น่าสนใจในสำมะโนประชากร ก็จะได้เห็นได้ว่ามีความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับบ้าน ดังแสดงจากวิธีการจำแนกประเภทของที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจ สันนิษฐานได้ว่า ความหนาแน่นของประชากรที่ทวีจำนวนขึ้นทุกปีอันสืบเนื่องมาจากการ อพยพเพื่อหางานทำของประชากรและเครือญาติทำให้ลักษณะของการจัดการที่อยู่อาศัย และครัวเรือนมีความหลากหลายมากขึ้น โดยใน พ.ศ.2513 สำมะโนประชากรมีการจำแนก รูปแบบของที่อยู่อาศัย ดังนี้

- (1) ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในบ้านโดด
- (2) ครัวเรือนที่อยู่ในเรือนแถว ห้องแถว และตึกแถว
- (3) ครัวเรือนที่อาศัยในห้องภายในบ้าน และ
- (4) ครัวเรือนที่อาศัยในเรือ

ต่อมาใน พ.ศ.2533 การจำแนกรูปแบบครัวเรือนมีความหลากหลายมากขึ้น
ดังนี้

- (1) ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในบ้านโดด
- (2) ทาวน์เฮ้าส์
- (3) อพาร์ทเมนต์และแฟลต
- (4) คอนโดมิเนียม

- (5) ห้องแถว และเรือนแถว
- (6) ตึกแถว
- (7) ห้องภายในบ้าน
- (8) เรือ แพ หรือรถ

จากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2513 ประชากรประมาณ 4.4 ล้านคน ในเขตเทศบาล และ 1.2 ล้านคน นอกเขตเทศบาล มีครัวเรือนที่อยู่อาศัยในบ้านโดด จำนวน 411,241 ครัวเรือน ในเขตเทศบาล และ 1,220,391 ครัวเรือน นอกเขตเทศบาล สำหรับครัวเรือนที่อยู่ในเรือนแถว ห้องแถวและตึกแถวในเขตเทศบาล จำนวน 302,459 ครัวเรือน และ 66,755 ครัวเรือน อาศัยนอกเขตเทศบาล

นอกจากนี้ ยังมีครัวเรือนที่อาศัยในห้างชุดในเขตเทศบาล จำนวน 52,168 ครัวเรือน และ 1,200 ครัวเรือน นอกเขตเทศบาล สำหรับครัวเรือนที่อาศัยในหอภายในบ้านในเขตเทศบาลมีจำนวน 116,641 ครัวเรือน และนอกเขตเทศบาลจำนวน 33,203 ครัวเรือน มีครัวเรือนที่อาศัยในเรือจำนวน 2,469 ครัวเรือน และ 959 ครัวเรือนที่อยู่อาศัยในเรือนอกเขตเทศบาล⁹

ใน พ.ศ.2533 จากจำนวนครัวเรือนที่เช่าอาศัยอยู่จำนวน 870,518 ครัวเรือน มีครัวเรือนที่อยู่ในบ้านโดด จำนวน 249,836 ครัวเรือน ทาวน์เฮ้าส์ 22,532 ครัวเรือน อพาร์ทเมนต์และแฟลต จำนวน 80,953 ครัวเรือน คอนโดมิเนียม จำนวน 2,194 ครัวเรือน ห้องแถว เรือนแถว จำนวน 331,433 ครัวเรือน ตึกแถว 167,314 ครัวเรือน หอภายในบ้าน 10,708 ครัวเรือน เรือ แพ หรือรถ จำนวน 182 ครัวเรือน¹⁰

นอกเหนือจากสภาพที่อยู่อาศัยตามที่กล่าวมาข้างต้น รูปแบบของที่อยู่อาศัยสำหรับแรงงานได้เปลี่ยนแปลงไปโดยอยู่ในรูปของการนิคมอุตสาหกรรม เพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยส่งเสริมการส่งออกซึ่งรัฐมุ่งกระจายการพัฒนาอุตสาหกรรมไปตามภูมิภาคต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยเน้นให้มีการพัฒนาเมืองหลักและเมืองรองของภาคต่าง ๆ รัฐใช้เงินประมาณ 358 ล้านบาทลงทุนจัดตั้งโครงการนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือขึ้น

⁹ โปรดดู ตารางที่ 1. สำมะโนประชากร พ.ศ. 2533. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2513, หน้า 143.

¹⁰ โปรดดูตารางที่ 6. สำมะโนประชากร พ.ศ. 2533. กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2533, หน้า 213.

ที่จังหวัดลำพูน บนเนื้อที่ 1,788 ไร่ โดยมีการจัดสรรการใช้พื้นที่ดังนี้ เขตอุตสาหกรรมส่งออก เนื้อที่ประมาณ 803 ไร่ หรือ 44.90% เขตอุตสาหกรรมทั่วไป เนื้อที่ประมาณ 342 ไร่ หรือ 19.10 % เขตพาณิชย์กรรม เนื้อที่ประมาณ 67 ไร่ หรือ 3.80 % เขตที่พักอาศัยเนื้อที่ประมาณ 29 ไร่ หรือ 1.60 % พื้นที่ทรัพยากร (รวมพื้นที่สาธารณูปโภค) เนื้อที่ประมาณ 547 ไร่ หรือ 30.60 %¹¹

ในนิคมอุตสาหกรรม ที่พักอาศัยของคนงานในรูปแบบของแฟลตและอพาร์ทเมนต์ซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับโรงงานอุตสาหกรรมได้รับการจัดขึ้นเพื่อประหยัดเวลาในการเดินทางจากบ้านหรือที่พักมานิคมอุตสาหกรรม การจัดสรรที่พักดังกล่าวมาทำให้ชีวิตคนงานเป็นลักษณะชีวิตที่ครบวงจรและเบ็ดเสร็จในตัว ทั้งนี้ ภายใต้กรอบการพัฒนาในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมซึ่งมุ่งการประหยัดเวลา ประหยัดต้นทุนการผลิตและทำให้ได้รับผลผลิตมากที่สุด

ชีวิตของแรงงานกลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบการผลิตเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แรงงานจึงมีชีวิตอยู่เพียงที่ทำงานกับที่พักเท่านั้น ซึ่งเป็นการเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตให้กับอุตสาหกรรม¹²

การจัดสรรที่พักในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดกระแสที่ขัดแย้งกันระหว่างการมุ่งพัฒนาระบบอุตสาหกรรมที่จะยังผลให้มีการผลิตที่สูง ในเวลาเดียวกันยังสามารถ ควบคุมแรงงานซึ่งเป็นปัจจัยการผลิต กับกระแสของการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนงานในด้านที่ให้ความเป็นอิสระและให้คุณค่ากับชีวิตคนงานในฐานะที่เป็นบุคคลคนหนึ่ง

จากสำมะโนประชากร พ.ศ. 2513 ได้ระบุว่า การครอบครองที่อยู่อาศัยของประชากรในเขตเทศบาลมีครัวเรือนจำนวน 352,068 ครัวเรือน (46.7%) ที่เป็นเจ้าของหรือเช่าซื้อที่อยู่อาศัยมีครัวเรือนจำนวน 296,243 ครัวเรือน (39.3%) ที่เช่าที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้มีครัวเรือนรวมจำนวน 105,129 ครัวเรือน หรือร้อยละ 13.9 อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า โดยในจำนวนดังกล่าวมี 21,886 ครัวเรือน ที่อยู่อาศัยโดยเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้าง (2.9%) และ 83,243 ครัวเรือน มีผู้ให้ที่อยู่อาศัย (11%)¹³

¹¹ สำนักงานนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ, การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, สรุปการดำเนินงานของนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ, ณ วันที่ 15 สิงหาคม 2540, หน้า 1 - 2.

¹² ข้อมูลจากการนิคมอุตสาหกรรม, 2540. และธรรมา บัวคำศรี, การเคลื่อนย้ายทางพื้นที่และความเสี่ยงด้านสุขภาพของคนงานในนิคมอุตสาหกรรมภาคเหนือ, วิทยานิพนธ์วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, มกราคม 2540.

สำหรับการครอบครองที่อยู่อาศัยนอกเขตเทศบาลใน พ.ศ.2513 มีครัวเรือน 1174,552 ครัวเรือน (90.9%) เป็นเจ้าของหรือเช่าซื้อที่อยู่อาศัย 44,009 ครัวเรือน (3.4%) เช่าที่อยู่อาศัย มีครัวเรือนจำนวน 68,341 ครัวเรือน (5.3%) อยู่โดยไม่เสียค่าเช่า โดยในจำนวนดังกล่าวมี 9,716 ครัวเรือน (0.8%) ที่มีที่อยู่อาศัยโดยเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้าง มีครัวเรือนจำนวน 58,625 ครัวเรือน (4.5%) ที่มีผู้ให้ที่อยู่อาศัยโดยไม่เสียค่าเช่า (ตารางที่ 2 สัมมะโนประชากร พ.ศ. 2513:145) หากเปรียบเทียบสัดส่วนของประชากรที่ครอบครองที่อยู่อาศัยในและนอกเขตเทศบาล จะพบว่าประชากรที่ครอบครองที่อยู่อาศัยในเขตเทศบาลมีจำนวนน้อยกว่าผู้ที่ครอบครองที่อยู่อาศัยนอกเขตเทศบาล

สำหรับประชากรที่มีรายได้น้อย และจำเป็นต้องอาศัยในเขตชุมชนแออัดก็อาจประสบปัญหาการถูกไล่ที่ ตัวอย่างที่ปรากฏในปลายทศวรรษที่ 2510 มีการชุมนุมประท้วงของประชากรในเขตชุมชนแออัด เนื่องจากถูกไล่ที่ดิน การไล่ที่ดินทำให้ชาวชุมชนแออัดไม่สามารถประกอบอาชีพหาบเร่แผงลอยได้อีกต่อไป เพิ่มความยากลำบากให้กับชาวชุมชนแออัด เพราะต้องไปปรับตัวใหม่และเริ่มต้นอาชีพในท้องที่ที่ตนไม่เคยชินมาก่อน การประท้วงของชาวชุมชนแออัดเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา มีเหตุการณ์ในทำนองเดียวกันจำนวนมากมายซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นมาควบคู่ไปกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในเขตภูมิภาค

จากการพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจไทยในระยะแรกกระจุกตัวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

รายงานวิจัยของ ดร.ปริตตา เฉลิมเผ่า กอนันทกุล และ Mark Askew ได้วิเคราะห์สภาพการใช้พื้นที่ดินของคนเมืองโดยเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจโดยวิเคราะห์ว่า คนกรุงเทพฯ ในช่วงหลังสงครามประกอบด้วยคน 3 กลุ่มตามฐานะทางสังคม: ซึ่งประกอบไปด้วยชนชั้นสูง ข้าราชการชั้นสูง และพ่อค้าระดับนำ ถัดมาคือกลุ่มคนระดับกลาง ได้แก่ ข้าราชการระดับกลาง ๆ พ่อค้าและกลุ่มที่จำนวนมากที่สุดคือ คนงาน ช่างเกษตรกร และชาวนา กลุ่มคนที่ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในเมือง ซึ่งถือที่ดินและตำแหน่งราชการ ซึ่งสะท้อนความผูกพันกับผู้ที่มีสถานะอำนาจสูง บ้านพักและการทำงานจึงไม่อาจแยกจากกันได้ ต่อมาในช่วงที่ประเทศมีการขยายตัวทางอุตสาหกรรมและการพัฒนาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ทำให้เกิดบุคคลกลุ่มใหม่ ได้แก่ นักธุรกิจ ชนชั้นกลาง และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสกว่า คือ ชาวสลัม แรงงาน เป็นต้น ระบบการทำงานแบบใหม่ทำให้ระเบียบทางสังคม

¹³ โปรดดู สัมมะโนประชากร พ.ศ. 2513, กรุงเทพฯ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2513, หน้า 145.

แบบเดิมเปลี่ยนแปลงไป คนไม่มีความผูกพันกับพื้นที่และทำความรู้จักกันเมื่อติดต่อกันเท่านั้น สำหรับกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจและควบคุมทรัพยากรทางเศรษฐกิจ เช่น ที่ดินยังคงใช้เป็นวิธีเสริมสร้างฐานะของตนต่อไป¹⁴

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังพัฒนาสู่ความเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ หรือยุคนิคส์ ประชาชนไทยยังคงประสบปัญหาวิกฤตการณ์ที่อยู่อาศัย เนื่องจากผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาอุตสาหกรรมตกอยู่กับคนรวย สำหรับคนที่มีรายได้ระดับปานกลางและรายได้น้อย ก็มีรายได้เพิ่ม ในภาพรวมคือรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับคนทุกกลุ่ม แต่สัดส่วนของการเพิ่มขึ้นของรายได้ไม่ได้ช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนลงไป

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 เช่นกัน ที่มีการเพิ่มขึ้นของสิ่งก่อสร้าง เช่น การเพิ่มขึ้นของจำนวนคอนโดมิเนียมอย่างมากมาย หมู่บ้านจัดสรร ทาวน์เฮ้าส์ ราคาของสิ่งก่อสร้างเหล่านี้ เช่น บ้านจัดสรรบางแห่ง อาจมีราคาสูงเป็นสิบล้านยี่สิบล้าน สำหรับคนรายได้น้อยอาจแทบไม่มีโอกาสที่จะปลูกหรือซื้อบ้าน การผ่อนบ้านอาจทำได้อย่างลำบาก เนื่องจากรายได้ที่หามาในแต่ละเดือนจะหมดไปกับการดำรงชีพ การออมเงินไว้ใช้ยามฉุกเฉิน (กรณีที่มีเงินเหลือ) และการรักษาพยาบาล เมื่อประเทศมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจสูง ราคาที่ดินก็จะแพงมากขึ้น ค่าก่อสร้างสูงมากขึ้น

ประชาชนที่มีรายได้น้อยจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะไม่ทำการบุกรุกที่ดินตลอดจนการตั้งที่อยู่อาศัยได้สะพานลอยและริมทางรถไฟ ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีการอยู่อาศัยในรูปของการเช่าบ้านและเช่าหอพัก ถ้าเป็นบ้านเช่าในชุมชนแออัด โดยมีอัตราค่าเช่าแตกต่างกันในแต่ละท้องที่ หากเป็นเขตธุรกิจอัตราค่าเช่าห้องชุดอาจตกประมาณ 30,000 บาทต่อเดือน เป็นอย่างน้อย หากเป็นห้องเช่าในเขตชุมชนแออัดราคาอาจต่ำลงมา เป็นต้น

การศึกษา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 1 ประเทศมีความต้องการแรงงานฝีมือสูงขึ้นในสาขาต่าง ๆ เช่น ช่างเครื่องยนต์

¹⁴ Paritta Chalermpong Koanantakool and Mark Askew, *Urban Life and Urban People in Transition*, Synthesis Papers Vol. II, The 1993 Year-End Conference on Who Gets What and How?: Challenges for the Future, December 10-11, 1993, Ambassador City Jomtien, Chon Buri, Thailand, 1993.

ช่างไฟฟ้า ช่างเย็บผ้า ฯลฯ ความต้องการแรงงานมีส่วนทำให้ประชาชนเข้ารับการศึกษามากขึ้น ดังมีภาพรวมดังต่อไปนี้

ในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา ภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยในด้านการศึกษาแสดงถึงการลดลงของอัตราการไม่รู้หนังสือ ในช่วง พ.ศ. 2526-2530 จำนวนผู้ไม่มีการศึกษาลดลงจากร้อยละ 9.1 ใน พ.ศ. 2526 เป็น 8.1 ใน พ.ศ. 2530 อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ฐานการศึกษาของประชากรไทยเกินกว่าครึ่งหนึ่งอยู่ในระดับที่ไม่เกินชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 แม้ว่าประชากรที่มีการศึกษามากขึ้น แต่พบว่าใน พ.ศ. 2526 ประเทศไทยยังคงมีประชากรที่มีการศึกษาในระดับที่ไม่สูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 ประมาณร้อยละ 63.7 และลดลงเหลือร้อยละ 54.4 ใน พ.ศ. 2530 ในเวลาเดียวกันมีจำนวนนักเรียนเพิ่มขึ้นในระดับประถมศึกษาที่สูงกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 (ป.5-ป.7) แทน ทั้งนี้เป็นผลมาจากการขยายการศึกษาภาคบังคับของรัฐบาลและได้ดำเนินการถึงทุกตำบลในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ส่งผลให้ประชาชนในชนบทมีโอกาสเข้ารับการศึกษาระดับที่สูงกว่า ป. 4 เพิ่มขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนของผู้ที่ได้มีโอกาสเรียนต่อในสถาบันการศึกษาระดับสูงในมหาวิทยาลัย ระหว่าง พ.ศ. 2526-2529 ภูมิลำเนาของบิดามารดาอยู่ในกรุงเทพมหานคร เป็นอัตราส่วนที่สูงที่สุด กล่าวคือ 45.73 % ใน พ.ศ. 2526 และ 51.09% ในพ.ศ. 2529¹⁵

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2530 ประเทศไทยมีจำนวนนักเรียนทั้งหมดทั้งในและนอกโรงเรียนประมาณ 16 ล้านคนใน พ.ศ. 2537 และเพิ่มเป็น 19 ล้านคนใน พ.ศ. 2539 จำนวนนักเรียนในทุกระดับการศึกษามีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ยกเว้นระดับประถมศึกษาที่มีจำนวนลดลงจากร้อยละ 39.1 ใน พ.ศ. 2537 เป็นร้อยละ 32.9 ใน พ.ศ. 2539 จำนวนนักเรียนที่เพิ่มขึ้นอยู่ในระดับก่อนประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา ระดับอุดมศึกษาและสายอาชีพ

สำหรับนักเรียนประเภทอาชีวศึกษา พบว่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นจาก 773,803 คน ใน พ.ศ. 2537 เป็น 960,839 คน ใน พ.ศ. 2539 ในจำนวนนี้ประกอบด้วยช่วงอุดมศึกษาและวิศวกรรมศาสตร์ จำนวน 336,006 คนใน พ.ศ. 2537 และเพิ่มเป็น 404,133 คนใน พ.ศ. 2539 สำหรับสาขาพาณิชยกรรมและบริหารธุรกิจ มีถึง 369,543 คนใน พ.ศ. 2537 และเพิ่มเป็น 475,887 คนใน พ.ศ. 2539

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สังคมไทย 2531, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2531: 7-12.

อย่างไรก็ตาม มีการศึกษาหลายชิ้นที่พบว่าคนงานไทยส่วนมากมีการศึกษาในระดับต่ำ คือ ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เป็นส่วนใหญ่¹⁶ การไม่รู้หนังสือกลายเป็นต้นเหตุของปัญหาในการดำรงชีวิต เช่น การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การใช้ยารักษาโรคที่ไม่คุ้นเคยมาก่อนและไม่สามารถอ่านสลากยาให้เข้าใจ การทำงานกับสารเคมีโดยไม่เข้าใจถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับตนเอง เป็นต้น¹⁷

นอกจากนี้ สำหรับคนจนในเมืองที่มาหางานทำ และต้องทำงานในระดับไร้ฝีมือ คนกลุ่มนี้จะมีศึกษาน้อยและขาดโอกาสในการพัฒนาความรู้หรือเรียนต่อ เช่น คนงานก่อสร้าง การแนะนำ การอบรม และการให้ข้อมูลข่าวสารแก่แรงงานเหล่านี้ ผู้ใช้แรงงานก่อสร้างส่วนใหญ่เป็นผู้มีการศึกษาน้อยและเป็นแรงงานไร้ฝีมือ จำเป็นต้องทำงานเสี่ยงอันตราย ในขณะที่การพักผ่อนไม่เพียงพอ ต้องอาศัยในสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

ปัญหาด้านสุขภาพอนามัยและโรคอันเกิดจากการทำงานของแรงงานทั้งหญิงและชายเกิดจากสิ่งแวดล้อมที่มีปัญหาและส่งผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของแรงงาน นอกจากนี้ยังต้องอาศัยในสังคมที่มีลักษณะแปลกแยก ทำให้การได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะเป็นประโยชน์ต่อชีวิตของตนเองหรือคุณภาพชีวิตมีน้อยมากหรือแทบจะไม่มีเลย เช่น คำแนะนำหรือความรู้ในเรื่องสุขภาพอนามัย ความรู้เรื่องการวางแผนครอบครัวหรือคุมกำเนิด การเลี้ยงดูบุตร การบริหารการอบรมฝึกและแนะแนวอาชีพ ความรู้และข่าวสารด้านตลาดแรงงาน ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหน่วยราชการผู้ใช้แรงงานจะมีความรู้ในเรื่องเหล่านี้น้อยมากหรือไม่เคยได้รับความรู้ในเรื่องเหล่านี้เลย¹⁸

¹⁶ Apichai Puntasen, "Higher Education: A Proposal for Positive Interventions by the Thai Government," Country Report: Thailand, The Fourth International Seminar on Higher Education in Asia on the Role of Government in Asian Higher Education: Issues and Prospects, November 23 – 30, 1987, Hiroshima and Tokyo: Research Institute for Higher Education, Hiroshima University.

¹⁷ อัจฉรา ภาติกะวีย์วัฒน์, "สังคมไทยกับปัญหาการไม่รู้หนังสือ," ใน สังคมไทย 2531, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2532: 9-1 – 9-3.

¹⁸ ไพโรดดูรายละเอียดในนาถฤดี เด่นดวง และกนกวรรณ ธรรมวรรณ, "สุขภาพและความปลอดภัยของผู้หญิงในการทำงาน" ใน รัฐสร้างองค์ความคิดผู้หญิงกับสุขภาพ, พิมพ์วัลย์ บุญมงคล นิภรณ์ สันทหริยา และคันสนีย์ เรืองสอน (บรรณาธิการ), นครปฐม: เครือข่ายผู้หญิงกับสุขภาพ, 2542, หน้า 315 – 354.

นอกจากนี้ยังมีเด็กในกลุ่มเสี่ยง เช่น แรงงานหญิง แรงงานเด็ก โสเภณีเด็ก เด็กที่ทำงานในภาคบริการเช่น เด็กตามร้านอาหาร บั๊มน้ำมัน เด็กขายพวงมาลัย เด็กเร่ร่อน และลูกคนงานก่อสร้าง ฯลฯ ซึ่งยังคงขาดโอกาสในการศึกษาและสมควรจะได้รับบริการด้าน การศึกษาจากภาครัฐอย่างเต็มที่

สำหรับกลุ่มคนงานที่ทำงานในภาคเอกชนและโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเป็น การเพิ่มผลผลิต อาจจะมีค่านิยมที่เน้นความสำเร็จในชีวิตส่วนบุคคล เนื่องจากอิทธิพลของ การพัฒนาทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมนอกประเทศ เช่น ความสำเร็จของบุคคล การแข่งขัน และเน้นการบริโภคทางวัตถุ พร้อมกันนี้การศึกษาอาจจะไม่สามารถให้เป็นพื้นฐานทางจิตใจ ของคนไทยได้อย่างเพียงพอ การศึกษาโดยเฉพาะในภาคเอกชนจะรับเอาวิทยาการสมัยใหม่ มาใช้เพื่อตอบสนองความกับการประกอบอาชีพที่เปลี่ยนแปลงไปมากขึ้นและการพัฒนา ภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมที่เติบโตอย่างรวดเร็ว ทำให้มีความต้องการทรัพยากร บุคคลที่มีความรู้ความสามารถสอดคล้องกับตลาดแรงงานด้านนี้เพิ่มมากขึ้น¹⁹

อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของระบบการศึกษาและการเพิ่มจำนวนของ ประชากรในสถาบันการศึกษามีได้เป็นตัวบ่งบอกถึงความสำเร็จในการพัฒนาสังคมอย่าง แท้จริง เนื่องจากยังมีคนงานในประเทศไทยส่วนใหญ่ที่ยังมีการพัฒนาเพียงขั้นประถมปีที่ 4

ประเทศไทยกับแผนพัฒนาที่ 1 – 7

ประเทศไทยเริ่มแผนพัฒนาฉบับแรกปี พ.ศ. 2504 จนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2539 ประเทศไทยมีแผนมาทั้งหมด 7 แผน แผนที่ 1 ใช้นับระหว่างปี พ.ศ. 2504–2509 แผนฉบับที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2510–2514 แผนฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515–2519 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520–2524 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525–2529 ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530–2534 และฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535–2539 บทที่ 2 นี้ จะได้กล่าวถึงเป้าหมายและผลของแผนพัฒนาทั้ง 7 แผน

เป้าหมาย

แผนฉบับที่ 1 เป็นการรวมการใช้จ่ายของรัฐในการสร้างบริการพื้นฐาน มุ่งที่จะเร่งรัดความเจริญทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมการอุตสาหกรรมและการลงทุน แผนฉบับที่ 2 มีเป้าหมายเพิ่มเติมจากแผนแรกโดยส่งเสริมความเป็นธรรมทางสังคม และรักษาไว้ซึ่งความ มั่นคงของชาติ แผนที่ 3 นอกจากจะดำเนินการตามเป้าหมายของแผนที่ 1 และ 2 แล้วยังมุ่ง ที่จะลดความแตกต่างระหว่างรายได้ของกลุ่มต่าง ๆ และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แผนที่ 4

¹⁹ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, สถานการณ์ทางสังคมและนโยบายด้านสวัสดิการสังคม, เอกสารโรเนียว, 2538.

ยังเน้นเป้าหมายในการลดความแตกต่างระหว่างรายได้ และยังจะปรับปรุงการจัดการทางทรัพยากรทางธรรมชาติ แผนที่ 5 มุ่งปรับแนวนโยบายในการพัฒนาประเทศ เน้นความสมดุลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาความยากจนในชนบท ล้าหลัง แผนฉบับที่ 6 มีเป้าหมายหลักคือ การยกระดับการพัฒนาประเทศ และแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม มุ่งให้ประชาชนชาวไทยมีรายได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สำหรับแผนที่ 7 ยังมุ่งที่จะรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม มุ่งให้มีการกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคในชนบท และเร่งรัดการพัฒนาทรัพยากรคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

ผลของการพัฒนา

เนื่องจากการวางแผนของประเทศไทยเน้นทฤษฎีของ Harrod-Domar ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาเพราะเป็นแนวคิดที่ เน้นเรื่องทุนเป็นส่วนใหญ่ แรงงานกลายเป็นทรัพยากรที่ไม่มีคุณค่าเพราะมีจำนวนมาก การพัฒนาจึงเน้นไปที่การใช้อุตสาหกรรมที่จะใช้ทุนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผลที่ตามมาคือ การพัฒนาในลักษณะนี้จะไม่นำถึงการจ้างงาน นอกจากนี้ การวางแผนของประเทศไทย มุ่งเน้นที่การวางแผนแบบรวมศูนย์ (Central planning) ซึ่งทำให้เกิดการกระจายทรัพยากรอย่างไม่เท่าเทียมกันตามมา ประการที่สาม คือ ความพยายามของรัฐในการเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ไปเป็นอุตสาหกรรม โดยไม่ได้มองว่ารายได้ของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญ ดังเห็นได้จากแนวทางการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยซึ่งเน้นที่เขตส่วนเอกชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทของนักการเมืองและนักเศรษฐกิจรวมกันกันอย่างแยกไม่ออก²⁰

²⁰ วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์, "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ," เศรษฐกิจไทย: โครงสร้าง ปัญหา และนโยบาย, รวบรวมโดย ฉัตรทิพย์ นาถสุภา จัดพิมพ์โดย สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 142-144, และ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, "เทคโนโลยี นายทุน และนายพล : การเมืองและการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย", ใน วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 มีนาคม 2535.

ในช่วง พ.ศ. 2525–2534 การลงทุนตรงจากต่างประเทศได้เพิ่มจำนวนจาก 4,339 ล้านบาท เป็น 4,712 ล้านบาทในพ.ศ. 2530 ต่อมา ใน พ.ศ. 2534 การลงทุนตรงจากต่างประเทศได้เพิ่มจำนวนเป็น 47,110 ล้านบาท²¹

ผลพวงของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ คือ ปัญหาการขาดดุลการค้า ปัญหาสินค้าออกน้อยกว่าสินค้าเข้า ปัญหาความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน สินค้าส่งออกเพิ่มขึ้นน้อยในช่วงแผน 1–2 ซึ่งเป็นผลจาก "การปฏิวัติเขียว" (Green revolution) ทำให้มีข้าวพันธุ์ใหม่ที่เรียกว่า miracle rice ซึ่งเป็นข้าวพันธุ์ที่ออกผลรวดเร็ว ทำให้ประเทศที่เคยซื้อข้าวจากประเทศไทยไม่ซื้อและกลายเป็นคู่แข่งในตลาด²²

ปัญหาสำคัญของการพัฒนา คือ ระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นระบบที่ขาดเสถียรภาพและความเสมอภาค กล่าวคือ เป็นระบบเศรษฐกิจที่ไม่มีการกระจายอำนาจซึ่งรวบเศรษฐกิจไว้ที่ส่วนกลางโดยขาดการกระจายอำนาจ ทำให้หน่วยย่อย เช่น สหกรณ์ โรงงาน บริษัท ฯลฯ ขาดบทบาทและอิสรภาพ ในด้านความเสมอภาค การพัฒนาภายใต้ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดการแตกแยกและช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากขึ้น²³

การขาดบทบาทและอิสรภาพของหน่วยย่อยมีความเชื่อมโยงกับปัญหาในการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศอย่างมีเสถียรภาพ ซึ่งประสบการณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างน้อยที่สุดในช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 สะท้อนถึงปัญหา 5 ประการด้วยกัน คือ

- (1) การครอบงำทางการเมืองของทหาร
- (2) ความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง ทำให้เกิดช่องว่างทำให้ระบอบประชาธิปไตยขาดประสิทธิภาพ
- (3) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่ำ

²¹ นิพนธ์ พัวพงศกร และปัทมาวดี ชูชุกิ, การเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานสู่ภาวะขาดแคลนแรงงาน, รายงานประกอบการประชุมวิชาการประจำปี 2535 เศรษฐกิจไทย: เส้นทางสู่ความสมดุล?, 12-13 ธันวาคม 2535 ณ โรงแรมแอมบาสเดอร์ จอมเทียน ชลบุรี, 2535: 10.

²² ชินวูร สุทธสิมมะ, "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ," เศรษฐกิจไทย: โครงสร้าง ปัญหา และนโยบาย, รวบรวมโดย จักรทิพย์ นาดสุภา จัดพิมพ์โดย สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 145 - 149.

²³ จักรทิพย์ นาดสุภา, "แนวทางพัฒนาเศรษฐกิจ," เศรษฐกิจไทย: โครงสร้าง ปัญหา และนโยบาย, รวบรวมโดย จักรทิพย์ นาดสุภา จัดพิมพ์โดย สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 155 - 158.

- (4) มีการรวมอำนาจที่ส่วนกลางมากเกินไป และ
- (5) ระบบราชการขาดลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อประชาธิปไตย²⁴

แผนพัฒนาฉบับแรกก่อให้เกิดการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 7.2 ต่อปี การเพิ่มขึ้นของมูลค่าการนำเข้าและส่งออก ยังมีการขาดดุลการค้าอยู่ แต่ดุลการชำระเงินอยู่ในฐานะการได้เปรียบ และมีทุนสำรองระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น แผน 2 มีการเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงเนื่องจากมีภาวะการปิดกั้นทางเศรษฐกิจส่งผลให้การลงทุนของต่างประเทศลดลง แม้ในช่วงแผน 3 การเติบโตทางเศรษฐกิจยังขยายตัวอยู่ แต่ผลิตภัณฑ์มวลรวมลดต่ำลง ผลิตภัณฑ์มวลรวมในแผน 4 ได้เติบโตเพิ่มขึ้นเป็น 7.1 แต่ประสบกับภาวะเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบในปี 2522 ทำให้การขาดดุลการค้ามากขึ้น ภาวะเงินเฟ้อก็สูงขึ้นถึงโดยเฉลี่ยร้อยละ 11.5

ในช่วง 20 ปี ที่ใช้แผนพัฒนามา 4 แผน ทำให้รายได้ประชาชนได้เพิ่มขึ้นถึง 14 เท่า และมูลค่าส่งออกเพิ่มขึ้น 16 เท่า แต่ก็ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าที่เพิ่มติดต่อกันมาและการเพิ่มขึ้นของหนี้ต่างประเทศ ตลอดจนความเสื่อมโทรมทางสังคมและความยากจนในชนบท โดยเหตุนี้ เริ่มตั้งแต่แผน 5 จึงมุ่งที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจโดยกำหนดนโยบายการใช้จ่ายมิให้เกินตัว ดำเนินนโยบายการเงินการคลัง เพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้า มุ่งกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค

ในช่วงปี 2504–2514 ซึ่งอยู่ในช่วงแผน 1 และ 2 ประเทศไทยประสบความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เหตุผลส่วนหนึ่งเพราะประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากจากประเทศสหรัฐฯ และได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของทหารอเมริกันในการทำสงครามกับประเทศเวียดนาม ต่อไปในช่วงที่ 2 ตั้งแต่ปี 2514 – 2522 ซึ่งเป็นช่วงของแผน 3 และ 4 อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจลดลงเพราะการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมัน อัตราเงินเฟ้อสูงและประสบปัญหาการขาดดุลและบัญชีชำระหนี้

อย่างไรก็ดี ระหว่างแผน 1 ถึงแผน 4 ความเติบโตของผลิตภัณฑ์รวมก็อยู่ในอัตรา 8% รายได้ประชาชาติตามราคาแท้จริงเพิ่มขึ้น 4 เท่า และรายได้ต่อหัวต่อคนเพิ่มขึ้น 2 เท่า เกณฑ์อายุไขเพิ่มจาก 51 เป็น 60 ปี การศึกษาประถมศึกษา สามารถให้ประโยชน์แก่เด็กทั่วประเทศ ความยากจนได้ลดลงจาก 52% ในปี 2504 ลงเหลือ 31% ในปี 2522

²⁴ กลุ่มศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, แนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร โดยกลุ่มศึกษาแนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, 29 พฤษภาคม 2529 ณ ห้องประชุมจรัญญูมาถสถานบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 182.

การดำเนินการงานตามแผนฉบับที่ 5 ประสบข้อจำกัดหลายประการ อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจและการเงินของโลกได้ผันผวน อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์ การน้ำมันถึง 2 ครั้ง ด้านการกระจายบริการสังคมก็สามารถดำเนินการได้กว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะขยายบริการการวางแผนครอบครัวเพิ่มขึ้นปีละ 1 ล้านคน ทำให้อัตราเพิ่มของ ประชากรลดลงจากร้อยละ 2.1 ในปี 2524 เหลือประมาณร้อยละ 1.7 ในปี 2529

ผลการดำเนินการในแผนปีที่ 6 สามารถรักษ้อัตราการขยายตัวทาง เศรษฐกิจของประเทศไทยได้สูง เศรษฐกิจนานาชาติมากขึ้น มีการขยายตัวของการส่งออก การลงทุนและการท่องเที่ยว จนมีส่วนให้อัตราการเติบโตเข้าสู่อัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.5 ต่อปี นับเป็นอัตราขยายตัวเฉลี่ยสูงสุดในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา

จากการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาทั้ง 7 แผน พอที่จะสรุป เป็น 2 ส่วนได้ดังต่อไปนี้ จากแผน 1 ถึงแผนที่ 5 ปี 2504-2514 ช่วงเวลาดังกล่าวนี ประเทศไทยประสบความสำเร็จทางเศรษฐกิจสูง อัตราเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อปีถึง 8% การเติบโตเป็นไปในด้านเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นผลให้สินค้าออกทางด้าน เกษตรได้เพิ่มขึ้นจาก 5 วัตถุประสงค์เป็น 15 รายการ

ในด้านภาคอุตสาหกรรมในช่วงปี 2504 - 2514 ประเทศไทยก็สามารถผลิต สินค้าอุตสาหกรรมเพื่อใช้ในประเทศแทนการส่งออก การพัฒนาอุตสาหกรรมในทศวรรษ ต่อมาทำให้ไทยสามารถส่งออกสินค้าสิ่งทอไปยังประเทศยุโรป โดยมีมูลค่าครึ่งหนึ่งของ สินค้าออกในด้านอุตสาหกรรมในช่วงทศวรรษ 1970 กล่าวโดยสรุปในช่วงทศวรรษระหว่าง ค.ศ. 1960 - 1970 ผลิตภัณฑ์รวมของประเทศได้เพิ่มขึ้น 4 เท่า และรายได้ประชาชาติได้เพิ่ม ขึ้นถึง 2 เท่า อย่างไรก็ตามในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1975 - 1980 เศรษฐกิจประเทศไทยเริ่ม ประสบปัญหาโดยการเพิ่มขึ้นของหนี้สาธารณะเงินเฟ้อและการขาดดุลของบัญชีเดินสะพัด ความแตกต่างระหว่างรายได้ของคนชนบทและในเมืองได้ปรากฏชัดขึ้น

การเติบโตของเศรษฐกิจ

ประเทศเริ่มเร่งรัดธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และถูกขับเคลื่อนอย่างรวดเร็วเมื่อปี พ.ศ. 2504 ที่รัฐบาลได้ประกาศใช้แผนพัฒนาฉบับที่ 1 ตั้งแต่นั้นเศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงกว้างขวางและรวดเร็ว เกษตรกรรมรากฐานของ ประเทศเติบโตปีละร้อยละ 5 เริ่มลดลงเหลือร้อยละ 4 ในทศวรรษที่ 2500-2530 สัดส่วนใน ผลิตภัณฑ์รวมได้เริ่มลด และเหลือ 25.4% ใน พ.ศ. 2528 และเหลือเพียง 12.4% ใน พ.ศ. 2533 เวลาเดียวกันนี้การพัฒนาอุตสาหกรรมมีความก้าวหน้าอย่างมั่นคง อาทิจ ัดอุตสาหกรรม มีสัดส่วนในผลิตภัณฑ์รวมช่วง พ.ศ. 2508-2533 สูงจากเดิมเกือบ 2 เท่า

(ดูตารางที่ 11-12) การเติบโตอย่างรวดเร็วเกิดขึ้นในอุตสาหกรรมทอผ้า วิศวกรรมเคมีและที่เกี่ยวข้อง (ดูตารางที่ 13) อุตสาหกรรมเหล่านี้ล้าหน้าอุตสาหกรรมอื่น ๆ และมีสัดส่วนใน GDP เป็น 2 เท่า นอกจากนี้ในภาคหัตถอุตสาหกรรมประเภทสินค้าอุปโภคบริโภคก็มีอัตราการเติบโตสูงเช่นกัน คือร้อยละ 69.2% ตัวเลขนี้ลดลงเป็น 60.2% ใน พ.ศ. 2533 (ดูตารางที่ 14) สำหรับการก่อสร้างมีสัดส่วนใน GDP 5.8% ใน พ.ศ.2508 เพิ่มขึ้นเป็น 7.2% ใน พ.ศ.2533 ภาคบริการมีการขยายตัวอย่างสูงในสัดส่วนของรายได้ประชาชาติ โดยเพิ่มจาก 9.8% ใน พ.ศ.2508 เป็น 13.6% ใน พ.ศ.2533 ส่วนภาคบริการ เช่น ธนาคาร การประกัน และหลักทรัพย์ ก็เติบโตสูง โดยมีสัดส่วนใน GDP จาก 2.7% ใน พ.ศ.2508 เป็น 18.6% ใน พ.ศ.2528 (ดูตารางที่ 15)

การส่งออกถือว่ามีความสำคัญมากต่อเศรษฐกิจไทยอย่างยิ่ง การส่งออกก่อน พ.ศ.2513 เป็นข้าวและผลผลิตการเกษตรเป็นหลัก มาในช่วง พ.ศ.2513-2523 ประเทศไทยส่งสินค้าออกด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น กระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลทำให้สัดส่วนการส่งออกด้านสินค้าเกษตรลดลง จาก 84.4% ใน พ.ศ.2503 เป็น 67.5% ใน พ.ศ.2513 เป็น 46.9% ใน พ.ศ.2533 และเหลือเพียง 17% ใน พ.ศ.2533 (ดูตารางที่ 16)

ในขณะที่การส่งออกเพิ่มเติบโตที่อัตรา 6% ต่อปี ในช่วง พ.ศ.2503-2513 และเพิ่มเป็น 26% ในช่วงครึ่งทศวรรษแรก ในส่วนการส่งออกของไทยใน พ.ศ. 2506 มีมูลค่า 9,676 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 589,813 ล้านบาทใน พ.ศ. 2523 โดยเติบโตขึ้นเกือบ 40 เท่า ผลที่ตามมาคือการค้าทั้งหมดต่อสัดส่วน GDP ได้เพิ่มขึ้นจาก 34% ใน พ.ศ.2513 เป็นมากกว่า 70% ใน พ.ศ. 2534 การเติบโตเหล่านี้เกิดขึ้นจากการขยายตัวของภาคหัตถอุตสาหกรรม ส่วนอุตสาหกรรมการผลิตที่มีสัดส่วนของการส่งออกเพิ่มขึ้นจาก 2.4% ใน พ.ศ.2503 เป็น 6.1% ใน พ.ศ.2513 เป็น 32.3% ใน พ.ศ.2523 และเพิ่มขึ้น 54.9% ใน พ.ศ.2533 ตามลำดับ รายได้จากการส่งออกสูงเป็นอันดับแรก คือเสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องประดับ ชิ้นส่วนคอมพิวเตอร์ สาขาคู แฉงวงจรควบคุม ข้าว รองเท้า อาหารกระป๋อง และกุ้งแช่แข็ง

คู่แข่งสินค้าส่งออกสำคัญของไทยคือ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เยอรมนี และฮ่องกง ตลอดช่วงการเติบโตอย่างมากของเศรษฐกิจ ประเทศไทยต้องการสินค้าทุนมากขึ้น ส่งผลต่อการขยายตัวอย่างกว้างขวางของการสั่งซื้อสินค้าเข้า สินค้าส่งเข้าของไทยหลัก ๆ ได้แก่ เครื่องจักรที่ไม่ใช้ไฟฟ้าและชิ้นส่วน แผ่นเหล็ก น้ำมันเชื้อเพลิง และสารหล่อลื่น และสารเคมี สิ่งเหล่านี้ช่วยให้ประเทศไทยมีการพัฒนาอุตสาหกรรมได้ต่อไป และขยายการส่งออก ประเทศคู่ค้าในการส่งเข้าของไทย ได้แก่ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ เยอรมนี และไต้หวัน

ตลอดช่วงทศวรรษที่ 2503-2513 และ 2513-2523 ประเทศไทยเผชิญกับการขาดดุลทางการค้า เพราะมีการนำเข้าสินค้าทุน และปัจจัยนำเข้าจำนวนมากเพื่อใช้ในการผลิตสำหรับการส่งออก ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 2513-2523 การขาดดุลการค้าเป็นปัญหารุนแรงที่รัฐบาลไทยเผชิญ สถานการณ์ดีขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2523-2533 และนับจาก พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา อันเป็นผลจากการขาดดุล จำนวน 6.7 หมื่นล้านบาท ทางด้านภาวะหนี้สินของประเทศก็สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ในช่วงปลาย พ.ศ. 2513-2523 เพราะผลจากการมีงบประมาณเกินดุล และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หนี้ภายในประเทศของรัฐบาลเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัวตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เงินกู้ระยะยาวเพิ่มขึ้นจาก 1.6 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ในตอนสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2519 เป็น 17.1 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ทั้งภาครัฐและเอกชน เมื่อตอนสิ้นปี พ.ศ. 2532 สำหรับหนี้ระยะยาวจากต่างประเทศนี้ จำนวน 27% เป็นหนี้กับหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแบบ (multilateral and agencies) 31% เป็นลักษณะสองฝ่าย (bilateral agencies) และ 42% จากสถาบันเอกชน หนี้ภาคบริการภายนอก (external debt service) เพิ่มขึ้นเป็น 31% ของรายได้การส่งออกในปี พ.ศ. 2529 แต่มาลดลงเป็น 17.2% ใน พ.ศ. 2533

อีกประการหนึ่งในงบประมาณประจำปี 2531/2532 หนี้ภาคบริการทั้งหมด (ทั้งภายในและต่างประเทศ) อยู่ในระดับเกิน 23.4% ของรายจ่ายทั้งหมด (66.6 ล้านบาท) รายการหนี้ที่ใหญ่ที่สุดคือ หนี้ภายนอก มีจำนวน 32.6% ของ GNP ใน พ.ศ. 2537 เทียบกับ 47.8% ใน พ.ศ. 2528

ในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมา ช่วงทศวรรษที่ 2503-2513 และ 2513-2533 ประเทศไทยเผชิญกับการขาดดุลทางการค้า เพราะมีการนำเข้าสินค้าทุนและปัจจัยนำเข้าจำนวนมาก เพื่อใช้ในการผลิตสำหรับการส่งออก ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ 2513-2533 การขาดดุลการค้าเป็นปัญหารุนแรงที่รัฐบาลไทยเผชิญสถานการณ์ดีขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2523-2533 และ พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา อันเป็นผลจากการที่มีการเพิ่มขึ้นของการท่องเที่ยว และการไหลเข้าของทุนต่างประเทศใน พ.ศ. 2534 การขาดดุลจำนวน 5.7 ล้านบาท รายได้อื่น ๆ เช่น การส่งรายได้ของแรงงานไทยจากต่างแดน โดยใน พ.ศ. 2534 มีจำนวน 1 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ดังนั้นดุลการชำระเงินทั้งหมดมีสถานะเกินดุล ตั้งแต่ พ.ศ. 2527 เนื่องจากเงินทุนไหลเข้าได้ช่วงชดเชยการขาดดุล บัญชีเดินสะพัด (Current account)

ภาวะหนี้สินของประเทศมีอัตราสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปลาย พ.ศ. 2513-2523 จากผลของการงบประมาณเกินดุล (burgeoning budgetary) และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หนี้ภายในประเทศของรัฐบาลเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัวตั้งแต่ พ.ศ. 2523 เงินกู้

ระยะยาวเพิ่มขึ้นจาก 1.6 ล้านเหรียญสหรัฐฯ (ทั้งภาครัฐและเอกชน) เมื่อตอนสิ้นปี พ.ศ. 2532 สำหรับนี้ระยะยาวจากต่างประเทศนี้มีจำนวน 27% เป็นหนึ่งกับหน่วยงานที่ให้ ความช่วยเหลือแบบ multilateral aid agencies 31% ส่วนใหญ่แล้วประเทศไทยใช้นโยบาย ทางการเงินแบบขาดดุล การขาดดุลในช่วงต้น พ.ศ.2513-2523 เฉลี่ย 3.8% ของ GDP การขาดดุลดังกล่าวมีความจำเป็นในการสนับสนุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ นอกจากนี้ การขาดดุลได้เพิ่มขึ้นเป็น 6% ของ GDP ในปี พ.ศ. 2522/2523 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 จุดยืนทางนโยบายการเงินของรัฐบาลได้รับการปรับปรุงขึ้นอย่างระมัดระวัง พอถึง พ.ศ. 2530 รัฐบาลก็เริ่มบริหารงานภายใต้งบประมาณเกินดุล

รายได้หลักของรัฐบาลมาจากภาษีทางอ้อม คือภาษีสรรพสามิต (22.3%) ภาษีธุรกิจ (20.6%) และภาษีจากการส่งเข้า งบประมาณรัฐบาลก็มีการเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน จาก 60,800 ล้านบาทใน พ.ศ. 2503 เป็น 307,400 ล้านบาท ใน พ.ศ.2533 โดยเพิ่มขึ้นกว่า 40 เท่า ที่น่าสังเกตก็คือ รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นเรื่องการป้องกันประเทศและความมั่นคง การ พัฒนาเศรษฐกิจแล้วจึงหันมาทางด้านการศึกษา

ตัวอย่าง ใน พ.ศ.2518 จำนวน 20.2% ของงบประมาณแผ่นดิน เป็นค่า ใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ เปรียบเทียบกับ 18.7% ใน พ.ศ.2532 รายจ่ายด้านการ ศึกษาจำนวน 19.9% ใน พ.ศ. 2515 และ 19.5% ใน พ.ศ. 2532 ในขณะที่การเคหะ สวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมมีจำนวน 7% ใน พ.ศ.2515 และลดลงเป็น 5.4% ใน พ.ศ.2531

กล่าวโดยย่อเศรษฐกิจไทยมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2503 การลงทุนจากต่างประเทศและการส่งออกสินค้าหัตถอุตสาหกรรมได้แปลงเศรษฐกิจการ เกษตรเป็นกึ่งอุตสาหกรรม การเติบโตของเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อปีเพิ่มขึ้นจาก 5 % ในช่วง พ.ศ. 2493-2503 เป็น 8.4% ในช่วง พ.ศ. 2503-2513 เป็น 7% ในช่วง พ.ศ.2513-2533 และ 8.8% ใน พ.ศ. 2533 อัตราการเติบโตในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาอยู่ระดับประมาณ 7.5% ซึ่ง สูงที่สุดในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน ใน พ.ศ.2496 GDP มีมูลค่า 32.2 พันล้าน บาท (ในราคาปัจจุบัน) เปรียบเทียบกับ 684.9 พันล้านบาท ในปี 2513 และ 2,000 พันล้าน บาท (80.2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ) ใน พ.ศ.2533

นับแต่ต้นปี พ.ศ.2530 เป็นต้นมา ประเทศถูกจับตามองว่ากำลังจะเป็น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่เป็นเสือตัวที่ห้าของเอเชียและจีนเดอเรลลาของเอเชีย พ.ศ. 2536 ธนาคารโลกได้จัดประเทศไว้ในกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกที่มีความมหัศจรรย์ทาง เศรษฐกิจ

ภาพอันสวยงามของเศรษฐกิจของไทยเริ่มซบเซาเมื่อถึงต้นปี 2540 เพราะการส่งออกซึ่งเคยเติบโตสูงถึงปีละ 20% ลดลงเหลือศูนย์ เป็นเหตุให้เศรษฐกิจเริ่มถดถอย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงขึ้น ธุรกิจห้างสรรพสินค้า ธุรกิจการเงินเริ่มปั่นป่วน ทุนเริ่มไหลออก ตลาดหุ้นล้ม ธุรกิจหยุดชะงักและปิดกิจการ ทำให้รัฐบาลต้องเข้าอุ้มชูช่วยเหลือ ธุรกิจการเงินการคลังสะท้อนถึงทุนสำรองและค่าของเงินบาท ในที่สุดรัฐบาลต้องประกาศให้ค่าเงินบาทลอยตัว และในที่สุดต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การตัดสินใจดังกล่าวก่อให้เกิดความตกตะลึงในหมู่คนไทยทั้งหลาย เหตุการณ์ขั้นต้นเกิดขึ้นเป็นลูกโซ่เชื่อมโยงต่อเนื่องอย่างรวดเร็วภายใน 3 เดือน บ้านเมืองก็อยู่ในฐานะเกือบล้มละลาย เงินในท้องพระคลังไม่มีเหลือ ปัญหาการขาดดุลเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนถึงร้อยละ 8 ของผลิตภัณฑ์รวม เงินคงคลังเหลือ 90,000 ล้านบาท เงินทุนสำรองต่างประเทศเหลือ 66,000 ล้านบาท มีหนี้ต่างประเทศอยู่ทั้งหมด 2.3 ล้านเหรียญสหรัฐ เป็นหนี้เอกชน 1.5 ล้านเหรียญสหรัฐ เป็นหนี้ระยะสั้นที่จะต้องไถ่คืนภายใน 1 ปี ถึง 50,000 ล้านบาท รัฐบาลใช้จ่ายเงินช่วยเหลือธุรกิจการเงินเป็นจำนวนถึง 350,000 ล้านบาท ใช้ป้องกันเงินบาท 700,000 ล้านบาท

ดังนั้นต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นจำนวน 1.9 ล้านเหรียญ ทำให้คนไทยเป็นหนี้คนละ 50,000 บาท

ผู้วิจัยได้ติดตามกลยุทธ์ของการพัฒนาตั้งแต่แผน 1 มาตลอด และไม่ประหลาดใจในวิกฤตครั้งนี้ เพราะมีสิ่งบอกเหตุเกิดขึ้นหลายครั้ง ในด้านเศรษฐกิจ วิกฤตครั้งใหญ่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2524 และ 2528 ประเทศไทยต้องประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องและมูลค่าเงินบาทจนเป็นเหตุให้ท่านนายกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องลดค่าเงินบาทถึง 17.3%

ใน พ.ศ. 2427 ในด้านสังคมได้ปรากฏการเพิ่มขึ้นของปัญหาสังคม ช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน และคนในเมืองกับคนชนบทเพิ่มขึ้นอย่างมาก การทำมาหากินฝืดเคือง คนงานมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่าย เกิดความแตกร้างในครอบครัว และความอ่อนแอของสถาบันสังคมต่าง ๆ

สถานการณ์ว่าด้วยความยากจน

ช่วงปลายพุทธศักราช 2500 ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การพัฒนาอุตสาหกรรม โดยการนำเครื่องจักรและเทคโนโลยีอันทันสมัยมาใช้ในการผลิตด้านอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างต่อเนื่องในช่วงสองทศวรรษถัดมา ดังเห็นได้จากการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาเขตส่งเสริมการลงทุน การส่งออกพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม ตั้งแต่ พ.ศ.2520 เป็นต้นมา โดยมุ่งเน้นที่การส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างสมดุล 5 ประการ คือ ก่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจ กระจายความเจริญ เกิดการพัฒนาควบคู่กับสิ่งแวดล้อม ยกกระตือรือร้นการศึกษา และการมีจริยปรัชญาในการดำเนินธุรกิจผู้ประกอบการอุตสาหกรรมได้รับสิทธิประโยชน์ในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมเพื่อประกอบกิจการตามจำนวนเนื้อที่ที่คณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมเห็นสมควร สิทธิประโยชน์ในการนำช่างฝีมือ ผู้ชำนาญการ คู่สมรสมาอยู่ในราชอาณาจักรตามที่คณะกรรมการ กนอ.เห็นชอบ สิทธิประโยชน์ในการได้รับอนุญาตให้นำเงินส่งออกนอกราชอาณาจักรเป็นเงินต่างประเทศได้ เมื่อเงินนั้นเป็นทุนที่นำเข้า²⁵

แม้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการจ้างงานและการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมก็ตาม โอกาสในการทำงาน การกระจายงานและการกระจายรายได้ในระดับประเทศยังมีได้เป็นไปอย่างเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน จากการศึกษาของ Malcolm Falkus รายได้ในระดับภูมิภาคยังเป็นไปอย่างไม่เท่าเทียมกันโดยในช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 กรุงเทพมหานครซึ่งมีประชากร 5.5 ล้านคน มีรายได้จากผลผลิตจำนวน 59,885 บาท ภาคตะวันออกซึ่งมีประชากร 4.1 ล้านคน มีรายได้ 30,483 บาท ภาคกลางและภาคตะวันตกซึ่งมีประชากร 7.7 ล้านคน มีรายได้ 19,407 บาท ภาคใต้ ซึ่งมีประชากร 6.6 ล้านคนมีรายได้ 15,542 บาท ภาคเหนือมีประชากร 10.5 ล้านคน มีรายได้ 13,112 บาท ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีประชากร 18.6 ล้านคนมีรายได้ 8,321 บาท²⁶

จากตัวเลขสถิติข้างต้นจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีการเติบโตทางเศรษฐกิจและรายได้สูงที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ รองลงมาคือ ภาคตะวันออก ภาคกลางและภาคตะวันตก ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยที่ความไม่

²⁵โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด, กรุงเทพฯ: นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด, หน้า 2 และ 9.

²⁶ Malcolm Falkus, "Thai Industrialization: An Overview," in Thailand's Industrialization and Its Consequences, Edited by Medhi Krongkaew, St. Martin's Press, 1995, p. 16.

เท่าเทียมกันในด้านรายได้ในส่วนภูมิภาคทำให้บุคคลอย่างน้อยสองกลุ่มซึ่งเผชิญปัญหาดังกล่าว คือกลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม

ความสำคัญของแรงงานในภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยอาจพิจารณาจากแรงงานในฐานะที่เป็นปัจจัยในการผลิต นอกไปจากทุน ที่ดิน เทคโนโลยี แรงงานมีส่วนที่ทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่มีความชำนาญมากหรือน้อย อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ แรงงานมีการศึกษาน้อย การตอบแทนไม่ดี ค่าจ้างต่ำ ชั่วโมงการทำงานนาน และขาดหลักประกัน²⁷

ปัญหาของความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการขาดหลักประกันทางกฎหมายของแรงงาน โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบซึ่งตกอยู่ในสภาวะความยากจน เผชิญกับปัญหาการขาดความมั่นคงในการทำงาน ทำงานเกินเวลาโดยไม่ได้รับค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด²⁸

ความยากจนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและฝังตัวอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานานเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจความสำเร็จของประเทศในด้านเศรษฐกิจ ไม่ได้ส่งผลถึงคนจนอย่างแท้จริงดังเห็นได้จากรายงานการศึกษาจำนวนมากสะท้อนภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วง 35 ปีผลประโยชน์ตกอยู่กับผู้มีรายได้สูง ในขณะที่ความแตกต่างระหว่างรายได้ของกลุ่มได้ขยายตัวกว้างมากขึ้น²⁹

²⁷ สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "แรงงาน," ใน เศรษฐกิจไทย: โครงสร้าง ปัญหาและนโยบาย, รวบรวมโดย จักรทิพย์ นาถสุภา, กรุงเทพฯ: สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514: 113 - 118

²⁸ วิโรจน์ ตูลาพันธุ์, รายงานวิจัยเรื่องปัญหาการคุ้มครองแรงงานนอกระบบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน, สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม, 2540: 39.

²⁹ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, ความยากจน มะเร็งร้ายของสังคมไทย ทางออกอยู่ที่ไหน 2, เอกสารอ่านประกอบรายวิชามนุษย์กับสังคม หัวข้อ "ปัญหาสังคมในปัจจุบัน" ภาคการศึกษาที่ 1/ 2538, หน้า 1.

ในช่วงปลายพุทธศักราช 2400 เกษตรกรเผชิญปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความยากจน ดังนี้

(1) ปัญหาการไม่รู้หนังสือ จากการสำรวจสภาวะประชากร พ.ศ.2496 พบว่า มีชาวนาถึง 4 ล้านคนที่ยังไม่ได้รับการศึกษา

(2) ปัญหาความยากจน สำหรับกลุ่มเกษตรกรเป็นกลุ่มซึ่งจำต้องเผชิญกับปัญหาความยากจนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครั้งแรก โดย ดร.ซิมเมอร์แมน (Dr. Zimmerman) ได้ระบุถึงปัญหาความยากจนของเกษตรกรอันเป็นผลมาจากการมีรายได้ต่ำ

การสำรวจของ ดร. ซิมเมอร์แมน ได้แสดงถึงรายได้ของเกษตรกรในภาคกลางเป็นเงินสดจำนวน 279 บาทต่อปี สำหรับรายได้สุทธิของครอบครัวหนึ่งมีปีละ 1,016 บาท สาเหตุสำคัญที่เกษตรกรมีรายได้น้อย สืบเนื่องมาจากการขาดโอกาสทางการศึกษา การมีผลผลิตทางการเกษตรที่ต่ำ การอนามัยและสุขภาพไม่ดี และการใช้แรงงานไม่เต็มที่³⁰

(3) ปัญหาหนี้สินและสินเชื้อมาจากการสำรวจของ ดร.อุทิศ นาคสวัสดิ์ ใน พ.ศ.2496 มีสิทธิประมาณ 42% มีรายได้น้อยกว่ารายจ่าย และจากการสำรวจของ ดร.อุทิศฯ ได้ยืนยันว่าจำนวนชาวนาที่มีหนี้สินนั้นมีจำนวนมาก ครอบครัวชาวนาต้องกู้เงินเฉลี่ยครอบครัวละ 3,168 บาท การสำรวจดังกล่าวแสดงว่าเกษตรกรส่วนมากมีหนี้สินกับบุคคลภายนอกซึ่งโดยปกติเสียดอกเบี้ยสูง ซึ่งข้อเท็จจริงนี้ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการขาดสถาบันสินเชื่อ

สาเหตุแห่งการมีหนี้สินของชาวนาภาคกลาง เพราะการกู้เงินส่วนมากเป็นไปเพื่องานพิธีต่าง ๆ มิได้เป็นไปเพื่อการส่งเสริมการประกอบอาชีพ นอกจากนี้การขาดสถาบันสินเชื่อทำให้ชาวนาขาดเงินเป็นทุนในการปรับปรุงการทำมาหากิน ทำให้เกษตรกรต้องถูกผูกมัดในการขายผลผลิตในราคาต่ำ และถูกนำมาใช้แทนเงินให้กับเจ้าหนี้³¹

³⁰ Carle C. Zimmerman, Siam: Rural Economic Survey, 1930 - 31, Bangkok: The Bangkok Time Press, Ltd., 1931.

³¹ อ้างใน ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาท้องถิ่น, กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, 2512, หน้า 164.

(4) ปัญหาตลาด เกษตรกรมีข้าวเปลือกเหลือขายเป็นจำนวนน้อย ทำให้ไม่คุ้มกับค่าขนส่ง ส่วนมากขายให้กับพ่อค้าคนกลางที่มารับซื้อตามลานข้าวหรือที่ขวาง ซึ่งมักจะไม่ได้รับการประเมินค่ามากเท่าที่ควร เนื่องจากเกษตรกรไม่ทราบราคาตลาดและมักถูกกดราคา นอกเหนือจากปัญหาที่กล่าวมาแล้ว ปัญหาหลักของเกษตรกร ได้แก่ ปัญหาการขาดน้ำ ปัญหาการคมนาคม เป็นต้น

นอกเหนือจากกลุ่มเกษตรกรแล้ว กลุ่มแรงงานอพยพจากชนบทสู่เมืองเพื่อเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมและงานในภาคบริการจำต้องเผชิญปัญหาความยากจนและปัญหาสืบเนื่องด้านอื่น เช่น ความปลอดภัยในการทำงาน ชั่วโมงการทำงานอันยาวนาน ฯลฯ อันเป็นผลมาจากความต้องการของนายจ้างและเจ้าของกิจการในการเพิ่มผลผลิตและให้ได้กำไรสูงสุดในเวลาอันจำกัดและด้วยรายจ่ายที่น้อยที่สุด ด้วยเหตุนี้แรงงานอพยพเข้าเมืองกลายเป็นกลุ่มคนจนในเมือง

กลุ่มคนจนในเมืองเป็นกลุ่มคนสำคัญที่เป็นแรงงานพื้นฐาน เป็นผู้ช่วยสนับสนุนและช่วยกระจายสินค้าในเมืองให้แพร่หลาย การพิจารณาคนจนในเมืองอาจกระทำได้ในสองลักษณะ ลักษณะแรกพิจารณาจากรายได้ และลักษณะที่สองเป็นการพิจารณาจากสภาพลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม

หากพิจารณาโดยใช้รายได้เป็นหลัก คนจนในเมือง คือบุคคลที่มีรายได้น้อยกว่าที่ตนเองจะสามารถซื้ออาหารที่จำเป็นขั้นต่ำมาเพื่อการบริโภค หรือซื้อสินค้าหรือบริการที่จำเป็นอย่างอื่นมาใช้ หรือหมายถึงบุคคลที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนซึ่งกำหนดจากความจำเป็นพื้นฐาน

หากพิจารณาจากสภาพลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคม คนจนในเมืองคือกลุ่มแรงงานของเมืองที่มีรายได้น้อย ไม่แน่นอน ที่อยู่อาศัยส่วนมากเป็นชุมชนแออัดที่บุกรุกหรือที่เช่าราคาถูก ได้รับสวัสดิการและบริการสังคมน้อยกว่าบุคคลกลุ่มอื่น ๆ แต่ทำงานหนัก วิธีการดำรงชีวิตส่วนใหญ่มักเป็นแบบยังชีพและชุมชนมีลักษณะเป็นแบบกึ่งเมืองและกึ่งชนบท

หากพิจารณาตามแนวทางทั้งสองกลุ่มคนจนในเมืองมีลักษณะดังนี้

การเติบโตของอุตสาหกรรมในกรุงเทพมหานครและในเมืองใหญ่ ตลอดจนการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้มีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยชาวบ้านที่ว่างงานจากการปลูกข้าวในฤดูการเกษตร (เดือนพฤษภาคม ถึงเดือนธันวาคม) จะใช้โอกาสนี้เพื่อการแสวงหารายได้เพื่อช่วยให้ตนและครอบครัวมีฐานะที่ดีขึ้น โดยการเดินทางเข้ามา

หางานทำในเมือง เหตุผลอีกประการหนึ่งของการอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง คือการมีลูกหลายคน แต่มีที่ดินจำกัด เมื่อมรดกของบิดามารดาถูกขอย่อยเป็นแปลงเล็ก ๆ มากขึ้น ก็ทำให้บุคคลมีที่ดินในความครอบครองลดลงไป เมื่อมีที่ดินน้อยลงไป แรงงานเหล่านี้จึงเดินทางเข้าเมืองเพื่อมาหางานทำ

ตัวอย่างของสาเหตุที่ทำให้ชาวนาอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองอาจเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงของชุมชนในหมู่บ้านภาคกลางตั้งแต่ พ.ศ.2435 โดยมีรัฐเป็นกลไกสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยการขุดคลอง สร้างถนนในจังหวัดอยุธยา ซึ่งช่วยให้ชุมชนสามารถติดต่อกับตัวเมืองหรืออำเภอได้มากขึ้น ทำให้เด็กและคนหนุ่มสาวเดินทางไปเรียนและไปทำงานได้สะดวกสบายมากขึ้น

ในช่วง พ.ศ.2510-2515 ชาวนามีการใช้พื้นที่ทำการเพาะปลูกมากขึ้นโดยหันมาทำนาปรัง ซึ่งทำให้เปลี่ยนพันธุ์ข้าวจากพันธุ์พื้นเมืองมาเป็นพันธุ์ กข. เมื่อนำมาหุงจะแฉะทำให้ชาวนาต้องผลิตเพื่อขาย และซื้อข้าวจากที่อื่นมาใช้บริโภค นอกจากนี้ชาวนายังหันมาใช้รถไถแทนการใช้ควาย เนื่องจากการใช้รถไถช่วยให้พวกเขาได้รับผลผลิตมากกว่า มีการใช้เครื่องสูบน้ำ ใช้ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ยาปราบศัตรูพืช เป็นต้น ชาวนาประสบปัญหาหนี้สินมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งถึงช่วง พ.ศ.2530 ซึ่งมีการขายที่ดินของครัวเรือนมาก³²

นับจากปี 2530 เป็นต้นมา มีการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดอยุธยา ทำให้คนหนุ่มสาวเดินทางเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม การเข้ามาทำงานของคนงานเหล่านี้เป็นการทำงานที่ไม่ยั่งยืน กล่าวคือ คนงานจะทำงานระยะหนึ่ง เมื่อมีความต้องการจะเปลี่ยนงานไปทำงานใหม่ก็จะลาออกและเดินทางไปหางานทำที่อื่น ในการสัมภาษณ์คนงานที่นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด (จังหวัดระยอง) พบว่าคนงานบางคนมีประวัติการทำงาน โดยทำงานที่โรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดอยุธยามาก่อน จากนั้นย้ายเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมแห่งหนึ่งในมาบตาพุด

สถานการณ์ทางสังคมของคนงาน ในด้านคุณภาพชีวิต อาจกล่าวได้ว่าตกอยู่ใน "วงจรแห่งความชั่วร้าย" เพราะว่า คนงานส่วนมากด้อยโอกาส ด้อยการศึกษา ไร้ฝีมือ รับค่าแรงต่ำและยากจน ซึ่งสะท้อนถึงความไม่ประสบความสำเร็จอย่างแท้จริงในด้านการสร้างความเจริญเติบโตตามแนวทางของดัดลีย์ ซีเยอร์ (Dudley Seers) ซึ่งระบุถึง

³² โปรดดูรายละเอียดใน ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร. การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาท้องถิ่น

ปัญหาในการพัฒนาที่เน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยละเลยการพัฒนาในภาคเกษตรและการกระจายรายได้ คือ ปัญหาความไม่เสมอภาค ความยากจน และการไร้งานทำ³³

ศาสตราจารย์นายแพทย์ ประเวศ วะสี ได้แสดงทัศนะต่อปัญหาความยากจนว่าเป็นปัญหาเรื้อรัง ปัญหาทางศีลธรรม และเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างที่ลึกและแก้ไขยาก กอรปกับมีความเชื่อมโยงกับการเมืองในประเทศไทย สาเหตุที่ทำให้คนจนในสังคมไทย คือ การศึกษา ประการที่สอง ความอ่อนแอขององค์กรคนจน ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการสร้างอำนาจต่อรองในเชิงนโยบายหรือเรื่องอื่นๆ ซึ่งวิธีการที่จะได้มาซึ่งองค์กรที่มีความเข้มแข็งอาจกระทำโดยการเพิ่มพลังศักยภาพให้คนจน (empowerment) ประการที่สาม คือ โครงสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมักกระทบคนจน เช่น การตัดสิทธิการจัดทรัพยากรอย่างเป็นธรรม รัฐบาลนำไปรวมแล้วจึงนำมาจัดสรรให้สิทธิกับคนกลุ่มที่เข้าถึงทรัพยากรได้ เช่น การต้มเหล้า เป็นต้น คนรวยจึงรวยมากขึ้น ข้อเสนอโดยศาสตราจารย์นายแพทย์ ประเวศ วะสี คือ “สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา” หรือ social movement ซึ่งเป็นการสร้างพลังผลักดันทางสังคม ซึ่งประกอบด้วยการเรียนรู้ทางสังคม (social learning) โดยมีความเชื่อมโยงกับอำนาจรัฐ การเมือง³⁴

การอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง มักเป็นลักษณะของเครือข่าย กล่าวคือ ผู้ที่ทำงานเป็นหลักเป็นฐานอยู่ก่อน จะทำหน้าที่แนะนำญาติที่ใกล้ชิด จัดหาที่พักอาศัยให้ ข้อมูลแก่ผู้ที่อพยพเข้ามาใหม่ เป็นต้น

การเข้ามาหางานทำในเมืองในระยะแรกสำหรับเด็กที่ถูกผู้ปกครองส่งเข้ามาเมือง คือการเป็นเด็กฝึกงานตามแหล่งธุรกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม เช่น ร้านอาหาร อู่รถ และแม่บ้าน

³³ เมธี ครองแก้ว และ ดิเรก ปัทมศิริวัฒน์, “เศรษฐกิจ ค.ศ. 2000” ใน การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2537 เรื่องเศรษฐกิจไทย ค.ศ. 2000, วันที่ 23 – 24 มีนาคม 2537 ณ ห้องบอลรูม โรงแรมรอยัล ออคิด เชอราตัน, กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 52

³⁴ ศาสตราจารย์ นพ. ประเวศ วะสี, ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุรและคณะ, “ปาฐกถา” ใน รายงานการประชุมสัมมนา “แรงงานไทย: 35 ปีแห่งการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ” ห้องประชุมศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันเสาร์ที่ 5 กุมภาพันธ์ 2543: 3 – 4.

รายได้เฉลี่ยต่อหัว

ปัญหาสถานการณ์ว่าด้วยความยากจนเป็นผลพวงมาจากนโยบายการพัฒนาที่เน้นอุตสาหกรรมแบบสมัยใหม่ การพัฒนาสู่ระบบตลาดเสรี และการเปิดระบบเศรษฐกิจไทยสู่ระบบเศรษฐกิจโลก ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับตัวเพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าที่ประเทศมีความได้เปรียบเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในตลาดโลกและสามารถส่งออกสินค้าได้หลาย ๆ ประเภท รวมทั้งสินค้าด้านเกษตรและสินค้าประเภทหัตถอุตสาหกรรมได้ในมากขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและมูลค่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา นักท่องเที่ยวเป็นจำนวนมากได้นำเงินจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทยจำนวนสูงกว่าสินค้าออกของประเทศไทยหลายชนิดรวมกัน การลงทุนจากต่างประเทศจากประเทศญี่ปุ่น ประเทศอุตสาหกรรมในทวีปเอเชีย เช่น ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์ เพิ่มจำนวนอย่างผิดสังเกตในช่วง 2530 เป็นต้นมา ทำให้เกิดการกระตุ้นกิจกรรมการผลิตสินค้าสำคัญ ๆ และมีผลต่อการลงทุนในสาขาอื่นๆ ในประเทศอีกด้วย กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยและเศรษฐกิจภายใต้นโยบายการพัฒนาสู่ระบบตลาดเสรี ได้รับผลประโยชน์มากมายและทำให้เศรษฐกิจพัฒนาเต็มรูปแบบ³⁵

การพัฒนาภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมครอบงำประเทศด้วยพัฒนาหลายประเทศมาเป็นเวลานานกว่าสองทศวรรษ แบบแผนดังกล่าวก่อให้เกิดการเพิ่มของรายได้ของชาติเฉลี่ยต่อหัว แต่การเติบโตเหล่านี้จำกัดวงอยู่ในอุตสาหกรรมแบบใหม่เท่านั้น การกระจายรายได้ไปสู่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศไม่ได้เพิ่มขึ้น ในทางตรงกันข้ามกรุงเทพมหานครกลายเป็นศูนย์กลางแห่งการเจริญเติบโตและเป็นศูนย์กลางของกิจการอุตสาหกรรมสมัยใหม่ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยเห็นได้จากข้อมูลเกี่ยวกับรายได้เฉลี่ยต่อหัวใน พ.ศ. 2518-2519 ประชากรในเขตกรุงเทพมหานครมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวคิดเป็นจำนวน 7,310 บาท ขณะที่ระดับรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรทั่วประเทศคิดเป็นจำนวน 4,230 บาท สำหรับภาคกลาง ภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คิดเป็นจำนวน 5,153 บาท, 4,095 บาท, 3,650 บาท และ 3,038 บาทตามลำดับ³⁶

ใน พ.ศ. 2527 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล คือ 58,763 บาท ใน พ.ศ. 2530 รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพิ่มเป็น 74,960 บาท และเพิ่มเป็น 170,167 บาท ใน พ.ศ.

³⁵ เมธี ครองแก้ว, "สังคมไทยกับการกระจายโอกาสและรายได้," การสัมมนาทางวิชาการประจำปี 2538: การกระจายความเจริญในประเทศไทย, 30 - 31 มีนาคม 2538 ณ ห้องบอลรูม โรงแรมรอยัล ออคิด เชอราตัน จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 1 - 1.

³⁶ สุดสวาท ดิศโรจน์, "นโยบายการพัฒนากับการจ้างงานของผู้ที่ยากจนในกรุงเทพมหานคร" วารสารสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา, 3(2)กุมภาพันธ์ 2518: 41 - 43.

2537 สำหรับเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรที่สูงสุดจะตกอยู่ที่ประชากรในเขตปทุมธานีและสมุทรปราการ เนื่องจากมีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตดังกล่าวจำนวนไม่น้อย นอกจากนี้ยังเป็นพื้นที่ชั้นในของเขตส่งเสริมการลงทุนอีกด้วย โดยรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตดังกล่าวประมาณ 64,000-73,798 บาทในช่วง พ.ศ.2527-2530 นับจาก พ.ศ.2531 เป็นต้นมา รายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรมีจำนวนสูงสุดที่เขตจังหวัดปทุมธานี สมุทรสาคร สมุทรปราการ และกรุงเทพมหานคร โดยที่รายได้เฉลี่ยอยู่ระหว่าง 70,402-211,947 บาท

ในช่วง พ.ศ. 2531-2537 อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะเพิ่มขึ้นในช่วง 2527-2537 และสูงกว่ารายได้ต่อหัวของประชากรในภูมิภาคอื่น ๆ ก็ตาม (โปรดดูตารางที่ 17-24) มิได้หมายความว่าประชากรทั้งประเทศจะได้รับส่วนแบ่งปันของการเพิ่มขึ้นของรายได้ทั่วทุกครัวเรือน

การพัฒนาเศรษฐกิจในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา ทำให้รายได้ต่อหัวต่อคนเพิ่มขึ้น 30 เท่า (รายได้ต่อหัวต่อคนปี 2505 เป็น 1,601 บาท เพิ่มขึ้นเป็น 22,644 บาทในปี 2535) จากภาพรวมดังกล่าวนี้ทำให้เห็นว่าการพัฒนาที่ผ่านมาประสบความสำเร็จอย่างดี และการที่จะให้ประโยชน์ดังกล่าวกระจายไปยังผู้เกี่ยวข้องจึงเป็นเรื่องจำเป็น

ดังนั้นต้องวิเคราะห์ต่อไปถึงรายได้ของประชาชนแต่ละกลุ่มแต่ละภาค เป็นที่น่ายินดีที่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา มีนักวิชาการไทยและองค์การระหว่างประเทศได้มีการศึกษาเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง สำหรับนักวิชาการไทย ดร.เมธี ครองแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้ที่ได้ศึกษาและติดตามมาตลอด คณะวิจัยก็ได้อาศัยการศึกษาของท่านมาวิเคราะห์

จากการศึกษาของ ดร.เมธี ครองแก้ว ปรากฏว่ารายได้เฉลี่ยต่อหัวต่อปีของประชากรไทยในปี 2525 เป็นจำนวน 1,601 บาท จำแนกเป็นภาคได้ดังนี้ กทม. 2,346 บาท ภาคใต้ 1,822 บาท ภาคกลาง 1,174 บาท ภาคเหนือ 1,075 บาท และภาคอีสาน 993 บาท 35 ปีต่อมาคือในปี 2538 รายได้ต่อหัวต่อคนเพิ่มขึ้นเป็น 3,369 บาท แยกเป็นภาค ต่าง ๆ คือ กทม. 76,480 บาท ภาคกลาง 2,981 บาท ภาคใต้ 26,206 บาท เหลือ 22,305 บาท และภาคอีสาน 16,681 บาท

จากตัวเลขนี้ก็จะเห็นได้ว่าในช่วง 35 ปีที่ผ่านมาจากประชากรในกรุงเทพมหานครมีรายได้เฉลี่ยสูงสุด และมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นมากที่สุดคือเกือบ 30 เท่า ขณะเดียวกันรายได้ต่อหัวต่อคนต่อปีของภาคอีสานต่ำที่สุด และจำนวนเพิ่มก็น้อยที่สุดคือเพิ่มเพียง 12 เท่า นอกจากนั้นยังได้พบว่าคนกรุงเทพมหานครมีรายได้ต่อหัวต่อคนสูงกว่าคนอีสานมากขึ้นเมื่อ 35 ปีก่อน คนกรุงเทพมหานครมีรายได้มากกว่าคนอีสานประมาณ 2 เท่า แต่