

ในปัจจุบันนี้เพิ่มขึ้นเป็น 5 เท่า เมื่อวิเคราะห์ต่อไปก็ยังได้พบว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากจะช่วยให้คนที่มียาขายได้สูงได้มียาขายได้เพิ่มขึ้นมากแล้ว ช่องว่างระหว่างคนมียาขายได้ต่ำกับรายได้สูงก็ยังทวีความห่างไกลมากขึ้น

การศึกษาของ ดร.เมธิ์ ได้เปิดเผยว่าในปี 2518 คนยากจนที่สุดมียาขายได้รวมกันเป็นจำนวน 6.05% ในขณะที่คนร่ำรวยที่สุดมียาขายได้รวมกันเป็นจำนวน 49.26% ในช่วง 20 ปี ต่อมาคือปี พ.ศ. 2538 คนจนที่สุดมียาขายได้รวมกันลดเหลือ 3.42% และคนรวยที่สุดมียาขายได้รวมกันเพิ่มขึ้น 63.06% นอกจากนี้ยังศึกษาต่อไปถึงการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวต่อคนของแต่ละทศวรรษก็ปรากฏว่ากลุ่มคนร่ำรวยมียาขายได้เพิ่มขึ้นสูงถึงเฉลี่ยเป็นจำนวนถึง 20% ในขณะที่กลุ่มคนยากจนมียาขายได้เฉลี่ยจากปีละ 5% และ 10% เป็นอย่างสูง จากการเพิ่มขึ้นของรายได้ต่อหัวต่อคนตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 จนถึงทศวรรษที่ 2530 ก็ทำให้คาดหวังกันว่าสภาวะความยากจนของประเทศไทยจะดีขึ้น

รายงานของ ดร.เมธิ์ ได้เปิดเผยว่าความยากจนในประเทศไทยได้ลดระดับลงในช่วงปี พ.ศ. 2518 ถึง 2524 คือ ความยากจนในช่วงปี 2518 มีประมาณ 30% แต่ภาคอีสานมีคนยากจนถึง 44.9% ในกรุงเทพมหานครมีอัตราส่วนน้อยกว่าภาคอื่น ๆ คือ เพียง 7.8% รายงานของ ดร.เมธิ์ ยังเปิดเผยต่อไปว่าแม้สภาวะความยากจนโดยทั่ว ๆ ไปจะดีขึ้น แต่ความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็ยังสูงอยู่ กล่าวคือในปี พ.ศ. 2538 สัดส่วนของคนยากจนลดลงมาเหลือเพียง 6.4% แต่ภาคอีสานก็ยังเป็นแหล่งที่มีคนจนมากที่สุด

โดยสรุปแม้สภาวะความยากจนในประเทศไทยจะมีอัตราลดลงในช่วง 10 ปีที่แล้ว แต่ในชนบทและภาคอีสานก็ยังเป็นแหล่งที่คนจนส่วนใหญ่พำนักอาศัย คือ มีถึง 1 ใน 3 บุคคลเหล่านี้เป็นผู้ที่มีบุตรมาก จึงทำให้รายได้ต่อหัวของประชากรในภาคอีสานมีแนวโน้มลดลงตลอด เช่น เมื่อ 20 ปีก่อนรายได้ต่อหัวต่อคนของอีสานมีสัดส่วนครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยทั่วประเทศ แต่ในปี 2538 รายได้ต่อหัวต่อคนของคนภาคอีสานลดเหลือ 1 ใน 3 ของรายได้ต่อหัวต่อคนของคนทั้งประเทศ ฉะนั้น จึงพูดได้ว่าช่วงเศรษฐกิจเติบโต 35 ปีที่ผ่านมาคนอีสานได้รับผลประโยชน์น้อยมาก

คนจนเหล่านี้มีประมาณ 1 ล้านคนคือเกษตรกร ผู้ทำงานส่วนตัว แรงงานชนบทและแรงงานนอกระบบในเขตเมืองและชนบทที่ทำงานในธุรกิจและอุตสาหกรรมระบบงานครอบครัวและงานบ้าน รวมตลอดถึงแรงงานในธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมขนาดเล็ก โดยเฉพาะกิจการก่อสร้าง ภัตตาคาร สถานเริงรมย์และพักผ่อนหย่อนใจ

สถานการณ์ทางสังคม

สถานการณ์ทางสังคม มีการเปลี่ยนแปลงหลัก ๆ ในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ดังนี้

ประการแรก การเปลี่ยนแปลงของครอบครัว พบว่าขนาดของครอบครัว เล็กลงจากครอบครัวขยายเป็นครอบครัวเดี่ยว ทำให้สภาพความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัวเปลี่ยนแปลงไป กอปรกับชีวิตอันเร่งรัดในสังคมอุตสาหกรรม ส่งผลให้สมาชิกในครอบครัวได้มีโอกาสทำกิจกรรมร่วมกันน้อยลง³⁷

ประการที่สอง ปัญหาสังคมไทยที่เกิดขึ้นและยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ ปัญหาเด็ก ใน พ.ศ. 2512 มีการปรากฏของปัญหาเด็กยากจน เด็กกำพร้า และเด็กอนาถา นอกจากนี้ยังมีปัญหาเด็กขาดการดูแลจากพ่อแม่ เนื่องจากพ่อแม่ต้องออกทำงานนอกบ้าน ทำให้ความใกล้ชิดน้อยลง เป็นเหตุให้เกิดปัญหาเด็กวัยรุ่น อาชญากร และโสเภณี ตลอดจนการกระทำอันเป็นอันตรายต่อสังคมอื่น ๆ

นอกจากนี้ปัญหาก็ยังสืบเนื่องมาจากการอพยพของพ่อแม่เข้ามาหางานทำในเมือง ผู้อพยพที่ใหม่ไม่รู้จักความรักความอบอุ่น การช่วยเหลือกัน มีแต่การแก่งแย่ง

ใน พ.ศ.2509 ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 30 ล้านคน อัตราการเติบโตของประชากรประมาณ 3% ต่อปี และประชากรเพิ่มจำนวนเป็นประมาณ 36 ล้านคนในปี 2514 ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี

จากประชากรจำนวน 30 ล้านคน มี 16 ล้านคนที่อยู่ในกำลังแรงงาน อัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในภาคนี้ประมาณ 2% โดยแรงงานเพิ่มจำนวนเป็นประมาณ 15 ล้านคนในปี 2514 และ 80% ของแรงงานเป็นแรงงานในภาคเกษตร

ปัญหาของคนงานในภาคเกษตร คือ การขาดสาธารณูปโภค การขาดแคลนน้ำ การขาดแคลนบุคลากรในด้านสาธารณสุข ความยากจน โอกาสในการจ้างงานมีน้อย

ประการที่สาม คือ แนวโน้มของการพัฒนาสู่ความเป็นเมือง เมื่อคนอพยพเข้ามาสู่เมืองก็ประสบปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิต สำหรับปัญหาของคนในเมือง ได้แก่ ปัญหาการอพยพของแรงงานเข้ากรุงเทพฯ และธนบุรี ซึ่งมีมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ.2499-2509 โดยที่สองในสามของประชากรที่อาศัยในกรุงเทพฯ และธนบุรีมีจำนวนประมาณ 2 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด

³⁷ โปรดดูรายละเอียดใน Pattamaporn Busapathumrong. *Social Policy and low Income Working Mothers in Thailand: The Changing Welfare Mix*. Bangkok: Borpittr Printing, 1999.
และ ESCAP. *Social Situation in Asia and Pacific*. Bangkok : ESCAP, 1989.

การอพยพเข้ามาอาศัยในเมืองก่อให้เกิดปัญหาด้านความแออัด ปัญหาการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพ การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและสลัม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาสังคมด้านอื่น ๆ ตามมา เช่น เด็กขาดการดูแลเอาใจใส่จากพ่อแม่ ปัญหาการหย่าร้าง ปัญหาเด็กถูกทอดทิ้ง และปัญหายาเสพติด

การเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทางสังคมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ

ประเทศไทยมีการเติบโตทางเศรษฐกิจมานับตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 2500 ดังเห็นได้จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ในช่วงทศวรรษที่ 2520 ประเทศไทยได้มุ่งการขยายตัวทางด้านการลงทุน ดังเห็นได้จากการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน

การขยายตัวทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในบางช่วงประเทศจะประสบกับการลดลงของการเติบโตทางเศรษฐกิจ เช่น ปี 2534 ซึ่งมีการยึดอำนาจโดยคณะ รสช. แต่เศรษฐกิจไทยก็ฟื้นตัวขึ้นมา และสิ้นปี 2536 ก็มีการเติบโตประมาณ 8% ต่อปี ในขณะที่เดียวกันก็มีการขาดดุลการค้า ดุลการชำระเงิน และการเพิ่มขึ้นของเงินเฟ้อ

อย่างไรก็ตาม การเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัวทางอุตสาหกรรมได้ส่งผลกระทบทางสังคมเป็นอย่างมาก ได้แก่ การดึงดูดคนเข้าสู่ตลาดแรงงานทั้งในและนอกระบบ โดยเฉพาะงานในตลาดแรงงานนอกระบบเป็นงานที่ได้รับค่าตอบแทนต่ำ

คนงานมิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นที่น่าสังเกตว่า แรงงานที่ถูกดึงดูดเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นแรงงานเด็กและสตรีด้วย โดยที่งานเด็กทำเป็นงานที่มีค่าตอบแทนน้อย เช่น งานพับกรวยกระดาษ ทำงานตามปั้มน้ำมัน ฯลฯ

สำหรับแรงงานสตรีก็ได้มีการเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศมีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง แรงงานหญิงเป็นกำลังสำคัญของการทำรายได้ให้กับประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 2530 ซึ่งเป็นช่วงของการเติบโตของโรงงานอุตสาหกรรมประเภทอิเล็กทรอนิกส์ โรงงานทอผ้า เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้เป็นงานที่ต้องใช้แรงงานหญิงเป็นจำนวนมาก เนื่องจากงานผลิตอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เป็นงานละเอียด และต้องใช้สายตามาก

ในช่วงดังกล่าว ปรากฏสภาพปัญหาคนงานทางด้านสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งสะท้อนถึงการไม่ได้รับความคุ้มครองในการทำงาน การขาดหลักประกันทางสังคม เช่น รายได้ ที่อยู่อาศัย สวัสดิการสำหรับคนงานและครอบครัว

นอกจากแรงงานจะถูกดึงดูดเข้าสู่โรงงานแล้ว แรงงานยังเดินทางออกไปหา
งานทำในต่างประเทศ ซึ่งประสบปัญหาการถูกหลอกลวงโดยนายหน้า หรือบางครั้งถูกลวง
ให้ไปค้าประเวณี ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้คนงานหญิงถูกชักนำเข้าสู่ปัญหาที่เป็นวังวนมากขึ้น

ปัญหาสังคมที่ตามมาทั้งในเมืองและชนบท คือปัญหาการทอดทิ้งเด็กและผู้
สูงอายุ เนื่องจากแรงงานเข้าสู่ระบบโรงงาน ทำให้เด็กและผู้สูงอายุไม่ได้รับการดูแล
โดยเฉพาะในชนบทครอบครัว ชุมชน และหมู่บ้าน ขาดความเหนียวแน่นและความเป็น
ปึกแผ่นทางสังคม มีปัญหาสังคมเกิดขึ้นอย่างมากมาย เช่น ครอบครัวอุปถัมภ์ พ่อแม่ขี้เงิน ลูก
ขี้เงิน เด็กนักเรียน ปัญหาอาชญากรรม การใช้ความรุนแรงในครอบครัว การขายลูกเพื่อเป็น
โสเภณี การหย่าร้าง ฯลฯ ซึ่งถือว่าเป็นโรคของสังคมอุตสาหกรรม

ปัญหาเหล่านี้หากเกิดกับครอบครัวที่มีฐานะก็ยังสามารถจะปรับเปลี่ยน
บรรเทาปัญหาครอบครัวได้ หากเกิดกับครอบครัวที่มีฐานะยากจนหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสทาง
สังคม เช่น เด็กเร่ร่อน ฯลฯ แล้ว

ความเป็นไปได้ที่ปัญหาดังกล่าวจะยังคงปรากฏในคนกลุ่มดังกล่าวจะมี
ค่อนข้างสูง เนื่องจากพวกเขาต้องดิ้นรนต่อสู้เพื่อการดำรงชีพในชีวิตประจำวัน โดยไม่มี
หลักประกัน เช่น การประกันการว่างงาน ฯลฯ ดังนั้น หากประสบปัญหาสังคม เช่น ถูก
กระทำทารุณ ถูกใช้ความรุนแรง ดิฉยาเสพติด ถูกขาย ฯลฯ โอกาสที่จะกลับมาใช้ชีวิตเช่น
คนทั่วไปคงมีน้อย เพราะต้องตกอยู่ในวังวนแห่งปัญหาซึ่งจะปรากฏกับคนรุ่นลูกหลานต่อไป
ทำให้สังคมเป็นสังคมที่เป็นปัญหามากขึ้น

สำหรับผู้สูงอายุ นอกจากจะถูกทอดทิ้งและขาดการดูแลเอาใจใส่แล้ว
ที่น่าเป็นห่วงคือ คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมที่ย่างเข้าสู่วัยชรา เมื่อพวกเขาออกจากงานก็
ขาดหลักประกันด้านการครองชีพ จะมีก็เพียงเงินที่ได้สะสมจากช่วงชีวิตการทำงานเท่านั้น
นอกจากนี้หากคนงานประสบปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เช่น คนงานหญิงที่ประสบปัญหา
ด้านสายตา เนื่องจากเพ่งวงจรรีเลย์โทรทัศน์มาก หรือประสบปัญหาโรคฝุ่นฝ้าย หรือคนงาน
ชายที่พิการเนื่องจากประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เมื่อบุคคลเหล่านี้มีอายุสูงมากขึ้นใคร
จะเป็นผู้ดูแลพวกเขา? มีหลักประกันทางสังคมใดบ้างสำหรับพวกเขา ทั้งๆ ที่คนงานเหล่านี้
เป็นส่วนหนึ่งของกระดูกสันหลังของประเทศ และการเติบโตทางเศรษฐกิจคงไม่ได้มีสูงมาก
หากปราศจากกลุ่มแรงงานเหล่านี้

คนงานสูงอายุเมื่อออกจากงานแล้วก็จะไม่ได้รับสวัสดิการจากนายจ้างอีก
ต่อไป หากมีเงินออมก็ยังคงอยู่ได้ แต่ถ้าหากตกอยู่ในสภาพยากจนหรือมาจากครอบครัว
รายได้ต่ำแล้ว คงจะประสบปัญหาเกี่ยวกับการดำรงชีวิต เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ ถ้าป่วย
และต้องการใช้การรักษาพยาบาลที่ใช้เงินเป็นจำนวนมาก เช่น ผ่าตัด ค่ายารักษาโรค

พวกเขาจะได้รับค่ารักษาพยาบาลจากผู้ใดบ้าง นอกจากนี้การเข้ารับการรักษาจากโรงพยาบาลเอกชนซึ่งมีราคาสูงคงเป็นไปได้น้อย ทั้ง ๆ ที่โรงพยาบาลเหล่านี้มีวัสดุอุปกรณ์ในการรักษาพยาบาลค่อนข้างดี แต่หากรายได้ไม่พอค่านานไม่สามารถเข้ารับการรักษาได้

ดังนั้น คนจน ในประเทศไทยเป็นกลุ่มที่ประสบกับความยากลำบากมากที่สุดกลุ่มหนึ่ง เพราะต้องต่อสู้ดิ้นรนเพื่อประทังชีวิต อาจจะเป็นการเข้าทำงานหรือรับงานแบบเหมาช่วงเป็นแรงงานนอกระบบ ฯลฯ ซึ่งมีรายได้น้อย บางครั้งแม้ทำงานในตลาดแรงงานในระบบก็อาจประสบปัญหาด้านความปลอดภัยในการทำงาน เช่น งานที่ต้องอยู่กับเครื่องจักร นอกจากนี้เมื่อมีบุตรหลานก็ต้องปันเงินส่วนหนึ่งเป็นค่าเล่าเรียน ค่าเลี้ยงดูบุตร หากเจ็บป่วยก็ไม่อาจเข้ารับการรักษาพยาบาลจากโรงพยาบาลที่มีเครื่องมือเครื่องมือนีมีคุณภาพสูงได้ และในยามชราภาพก็ต้องดูแลตนเอง โดยไม่มีหลักประกันทางสังคมสำหรับชีวิตของตนเอง

นอกจากปัญหาคนชราแล้ว สังคมไทยยังมีปัญหาด้านอื่น ๆ ได้แก่ ปัญหาเด็ก เด็กจำนวนไม่น้อยขาดการดูแลจากพ่อแม่ โดยเฉพาะพ่อแม่ที่ออกทำงานนอกบ้าน ทำให้ต้องกลายเป็นเด็กเร่ร่อน ติดยาเสพติด และขาดการได้รับการอบรมดูแลอันอบอุ่นจากครอบครัว เมื่อเด็กเหล่านี้เติบโตเป็นผู้ใหญ่จะมีวงจรชีวิตครอบครัวที่ซ้ำรอยเดิม คือไม่สนใจลูกหลานของตนเอง ทำให้เด็กรุ่นต่อ ๆ ไปก็ขาดการดูแลจากพ่อแม่ของตนเองอีก

สำหรับคนงานแล้ว ในกลุ่มคนงานก่อสร้างอาจนับได้ว่าเป็นกลุ่มเสี่ยงกลุ่มหนึ่ง กล่าวคือ ลูกคนงานก่อสร้างต้องอพยพเร่ร่อนตามพ่อแม่ไปในเวลาที่พ่อแม่ทำงาน อาจไม่ได้รับการดูแลเท่าที่ควร ก่อรูปกับการขาดศูนย์เลี้ยงดูในแหล่งก่อสร้าง บางครั้งเด็กจะประสบปัญหาอุบัติเหตุ เช่น เดินพลัดตกลงไปในหลุมต่าง ๆ ได้ง่าย

ตัวอย่าง เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 7 มีนาคม พ.ศ.2528 มีเหตุการณ์ที่น่าเศร้าสลดเกิดขึ้นในกรุงเทพฯ คือ ด.ญ.สร้อยเพชร บุญน้อย อายุเพียง 15 เดือน เดินตกลงไปในรูเสาเข็มที่บริเวณก่อสร้าง และสิ้นต่อมาหน่วยกู้ภัยสามารถนำร่างเด็กน้อยที่ปราศจากลมหายใจขึ้นมาจากรูเสาเข็ม

สร้อยเพชร เป็นตัวอย่างชีวิตของลูกคนงานก่อสร้าง ซึ่งเฉพาะในเขต กทม. ใน พ.ศ. 2528 มีเด็กเล็กลูกคนงานก่อสร้างจำนวน 15,000 คน เด็กเหล่านี้พ่อแม่เป็นคนงานรับจ้างขนแบกวัสดุก่อสร้าง คนงานเหล่านี้ไม่มีฝีมือ ไม่เคยผ่านการอบรมมาก่อน ปัญหาหลักของลูกคนงานก่อสร้างคือ การขาดการเลี้ยงดูอบรมที่ถูกต้อง ไม่ได้รับการศึกษา ไม่มีโอกาสเข้าโรงเรียน เนื่องจากพ่อแม่ย้ายที่ทำงานตลอดเวลา³⁸

³⁸ นิคมจันทร์วิฑูร. ปัญหาสังคม. 2528 หน้า 48-51. (เอกสารอัดสำเนา)

นอกจากนี้คนงานในโรงงานที่มีบุตรในการดูแล บ่อยครั้งก็ไม่สามารถดูแลบุตรในช่วงเวลาทำงานได้ เพราะที่ทำงานไม่มีศูนย์เลี้ยงเด็ก ทำให้ต้องหาญาติหรือฝากคนข้างบ้านเลี้ยงดูบุตรขณะที่ตนไปทำงาน อันเป็นสาเหตุที่บั่นทอนสัมพันธภาพของพ่อแม่และบุตรได้ เนื่องจากเวลาที่ใช้ในการดำรงชีวิตร่วมกันมีน้อย ยิ่งไปกว่านั้นถ้าคนงานเป็นคนงานกะกลางคืนจะมีทำงานจนถึงรุ่งเช้าจึงจะออกกะ เมื่อถึงที่พักก็อาจจะต้องการพักผ่อนและทำกิจกรรมส่วนตัว เช่น ซักผ้า พักผ่อน ฯลฯ ทำให้ขาดการใช้เวลาดูแลบุตรหลาน

สถานการณ์ทางสังคมไทยในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมาสะท้อนปัญหาสังคมที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จากปัญหาที่มองเห็นได้และชัดเจน เช่น ความสน ปัญหาความปลอดภัยในการทำงาน ฯลฯ จนถึงปัญหาที่สลับซับซ้อน เช่น คนงานขาดหลักประกันในวัยชรา ปัญหาวงจรชีวิตครอบครัวที่เป็นปัญหา เช่น การทารุณกรรมในครอบครัว เป็นต้น

การขาดหลักประกันของคนงานในประเทศไทยสะท้อนถึงสภาพปัญหาอันมีรากเหง้ามาจากสาเหตุหลายประการในเชิงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เช่น ความไร้เสถียรภาพทางการเมือง การปกครองในระบบรวมศูนย์อำนาจ เป็นต้น

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นตามที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะครอบครัวซึ่งถือเป็นสถาบันพื้นฐานของสังคม สะท้อนภาพของความอ่อนแอของการเกื้อหนุนและสนับสนุนทางสังคม เช่น เด็ก สตรี คนชรา เป็นต้น

ปัญหาเหล่านี้เป็นสิ่งที่เป็ผลพวงของการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยที่ผลประโยชน์ตกอยู่กับคนส่วนน้อย และไม่ได้ลงมาถึงการปรับปรุงชีวิตของคนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นกระดูกสันหลังของประเทศ ในด้านการสร้างหลักประกันทางสังคม การสร้างระบบทางสังคมขึ้นมาทดแทนภาระหน้าที่ทางครอบครัวที่ขาดหายไป เช่น ศูนย์เลี้ยงเด็กในที่ทำงาน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ควรได้รับการพิจารณาตลอดในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา แต่ดูเหมือนว่าจะเป็นเรื่องที่มีได้รับความสนใจเท่าที่ควร ทำให้ปัญหาสังคมมีมากมายตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

วิกฤตทางสังคม

ในขณะที่เศรษฐกิจกำลังเติบโตมากในช่วง 20 ปีที่แล้ว สภาพทางสังคมกลับตกต่ำลงตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ.2523-2533 การเติบโตอย่างรวดเร็วและการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจของโลกที่ตั้งอยู่บนการผลิตสมัยใหม่และธุรกิจการค้า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีผลอย่างสูงต่ออาชีพ รายได้ ชีวิต และการอยู่ดีกินดีของประชาชนทั่วไป

ประเทศไทยเป็นสังคมทวิภาวะที่ประชาชนถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือผู้ที่มีโอกาสทุก ๆ ด้านกับผู้ที่ไม่มีโอกาส ขณะที่ผู้ที่มีทุกสิ่งทุกอย่างเป็นคนส่วนน้อย ส่วนผู้ที่ไม่ทำอะไรเลยเป็นคนส่วนใหญ่

สภาวะดังกล่าวเป็นผลพวงจากการมุ่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลักโดยปราศจากการคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของบุคคล และมุ่งการพึ่งพาต่างประเทศ ดังนั้นเมื่อเกิดการผันแปรในระบบเศรษฐกิจโลก จึงส่งผลถึงสภาวะภายในประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้³⁹

ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคมที่ปรากฏในสังคมไทยใน 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ประมวลได้ 6 ประเด็นหลักๆ ด้วยกัน คือ

1. ปัญหาการมีงานทำ
2. ปัญหาด้านความปลอดภัยเกี่ยวกับชีวิตและทรัพย์สิน
3. ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นธรรมในสังคม
4. ปัญหาการพัฒนาคุณภาพประชากรเพื่อส่งเสริมการพัฒนาประเทศ
5. ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย เมื่อสิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป เช่น เมื่อมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรม นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น
6. ปัญหาด้านสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มด้อยโอกาส⁴⁰

ปัญหาเหล่านี้ เป็นผลมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจโดยปราศจากการเน้นที่คุณภาพชีวิต และอยู่ภายใต้ระบบค่านิยมอย่างน้อย 5 ประการที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนา คือ

1. ค่านิยมที่เน้นที่ตัวบุคคล
2. ค่านิยมที่เน้นวัตถุแทนจิตใจ
3. ค่านิยมที่เน้นเรื่องอำนาจ
4. ค่านิยมที่เน้นเรื่องความศักดิ์สิทธิ์และสิ่งเหนือธรรมชาติมากกว่าการใช้หลักเหตุผล
5. ค่านิยมที่เน้นปัจจุบันมากกว่าเรื่องอนาคต⁴¹

³⁹ กลุ่มศึกษาแนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง แนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร, 29 พฤษภาคม, 2529 ณ ห้องประชุม จีระ บุญมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 244.

⁴⁰ กลุ่มศึกษาแนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง แนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร, 29 พฤษภาคม, 2529 ณ ห้องประชุม จีระ บุญมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 246.

คนส่วนใหญ่ที่ไม่มีอะไรเป็นคนจนในเมือง คนงานอพยพ เกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินและเกษตรกรรายเล็ก คนงานในอุตสาหกรรม ผู้อาศัยในสลัม คนงานทำงานในต่างแดน (ผู้ที่ออกจากบ้านในชนบทไปทำงานในตะวันออกกลาง ญี่ปุ่น ไต้หวัน ฮองกง และยุโรป)

จำนวนแรงงานขนาดใหญ่ที่จากชนบทอพยพเข้าสู่เมือง ก่อให้เกิดปัญหาในเมืองอย่างมากในโดยเฉพาะการขาดแคลนที่พัก โครงสร้างพื้นฐานและแหล่งอำนวยความสะดวก ทำให้แรงงานอพยพเกิดความยุ่งยาก เดือดร้อน ส่งผลต่อการเกิดอาชญากรรม การติดยาเสพติด และพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงโสเภณี โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ เมืองหลวงมีแรงงานอพยพเข้ามาอยู่จำนวนมาก คาดว่าไม่ต่ำกว่า 1 ล้านคน ทั้ง ๆ ที่เมื่อ 30 ปีก่อนกรุงเทพฯ ถูกเรียกว่า “เวนิชตะวันออก” และ “ดินแดนแห่งเทพธิดา” แต่ปัจจุบันถูกเรียกว่า “เมืองของความยุ่งเหยิง” และ “เมืองแห่งความชั่วร้าย”

ในหมู่บ้านไทยทุกวันนี้จะมีเฉพาะคนแก่และเด็ก ๆ โดยพ่อแม่ออกจากบ้านมาทำงานทำในเมืองและเมืองใหญ่ การเปลี่ยนแปลงทำให้ทั้งชนบทและเมืองสูญเสียประเพณีและวัฒนธรรม สถาบันที่เข้มแข็งและเป็นที่พักพิง เช่น วัด และครอบครัวเริ่มอ่อนแอลง ชั่วร้ายยังกลายเป็นสถาบันที่เป็นผู้ก่อปัญหาเองในบางกรณี

วิกฤตทางสังคมที่เป็นที่น่าวิตกคือ เด็กที่เกิดมาในเมืองไทยต้องเผชิญปัญหานานัปการ ซึ่งพวกเขาไม่สามารถร้องเรียกความช่วยเหลือได้ ปัญหาที่เด็กเผชิญนอกจากจะเป็นปัญหาการได้รับการเลี้ยงดูจากพ่อแม่อย่างไม่เพียงพอและเหมาะสมแล้ว ยังมีปัญหาการถูกล่วงเกินทางเพศ ถูกทำร้ายร่างกาย แรงงานเด็ก โสเภณี และอื่น ๆ

กรณีทำร้ายร่างกาย เด็กอายุต่ำสุด 20 วัน กรณีล่วงเกินทางเพศ เด็กอายุต่ำสุด 3 ปี กรณีแรงงานเด็กอายุต่ำสุด 12 ปี กรณีโสเภณีเด็กอายุต่ำสุด 15 ปี กรณีอื่น ๆ (ขอทาน) เด็กอายุต่ำสุด 3 เดือน

รายงานที่เสนอตัวเลขที่กล่าวมา สะท้อนถึงปัญหาสังคมที่หนักหน่วงและรุนแรงในสังคมไทย

ประการแรก ผู้กระทำล้นเป็นผู้ใกล้ชิดเด็กแทบทั้งสิ้น เป็นบุคคลที่กล่าวได้ว่าควรทำตัวเป็น “ปฐนียบุคคล” และ “ผู้ถ่ายทอดความรู้และสิ่งอันควรในการดำรง

⁴¹ กลุ่มศึกษาแนวนโยบายของรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, แนวนโยบายแห่งรัฐด้านการเมืองและการบริหาร, เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง แนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและการบริหาร, 29 พฤษภาคม, 2529 ณ ห้องประชุม จีระ บุญมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 247

ชีวิต” ให้กับเด็ก กลับกลายเป็นว่าบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ทำร้ายร่างกาย ล่วงเกินทางเพศ เด็ก ฯลฯ เสียเอง

ประการที่สอง อายุเด็กต่ำสุด 3 ปี ถูกล่วงเกินทางเพศ กรณีโสเภณีเด็กอายุต่ำสุด 15 ปี กรณีขอทาน อายุ 2 เดือน เป็นเรื่องที่น่าวิตกว่า ทำไมอายุเด็กเพียง 3 เดือน หรือ 3 ปี ต้องมาเผชิญปัญหาเช่นนี้

กล่าวโดยสรุป เมืองไทยภายใต้เศรษฐกิจเจริญเติบโตในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา สะท้อนเพียงภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ไม่ได้ก้าวไปถึงการพัฒนาสังคม และการให้ความช่วยเหลือ กลุ่มผู้ด้อยโอกาสอย่างจริงจัง โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก สตรี และคนชรา หลักฐานข้อสนับสนุนที่บ่งชี้ถึงการขาดการสนับสนุนทางสังคมก็คือ ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนที่ต่ำและมีอัตราร้อยละลดลงเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายของประเทศในภาพรวม

ในขณะที่ปัญหาสังคมและการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่เกิดขึ้นกับครอบครัว เด็ก สตรี คนชรา ได้สะท้อนถึงภาพที่เป็นปัญหาที่เพิ่มพูนมากขึ้น อาทิ การหย่าร้าง เด็กถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม และคนชราขาดการดูแล เป็นต้น การพัฒนาสังคม การแทรกแซงทางสังคมและการสนับสนุนทางสังคมยังมิได้เพียงพอที่จะลดทอนและขจัดปัญหาดังกล่าว

แม้ว่าพัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยเริ่มมาจากการให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลในหมู่ญาติ สำหรับการจัดตั้งองค์กรรัฐบาลและองค์กรเอกชนได้เริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระปิยมหาราช เมื่อประเทศเปลี่ยนแปลงมาสู่ระบอบประชาธิปไตย ใน พ.ศ. 2475 งานสังคมสงเคราะห์จึงมีการขยายงานให้กว้างขวางมากขึ้น โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2475 ได้ระบุหน้าที่ของรัฐไว้ว่า “รัฐพึงส่งเสริมสาธารณสุขตลอดจนการมารดาและการทารกสงเคราะห์และสวัสดิการเด็ก” ซึ่งตามมาด้วยพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหางาน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุมเด็กนักเรียน พ.ศ. 2481 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ให้การสงเคราะห์แก่เด็กและช่วยเหลือเด็กกำพร้าและอนาถา⁴²

⁴² ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, “วิวัฒนาการสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย,” การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2512: 1 - 3.

กรมประชาสงเคราะห์ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นใน พ.ศ. 2483 เป็นการแสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการเข้ารับผิดของงานด้านนี้และเป็นการเตรียมการเข้ารับผลพวงของความเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้⁴³

พัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์ในสมัยแรก นับตั้งแต่ พ.ศ. 2483 ภายใต้การนำของ ฯพณฯจอมพล ป.พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์เป็นบุคคลแรก รากฐานและกลไกของรัฐในการบรรเทาและขจัดปัญหาได้รับการจัดการและวางแผน โดยเน้นที่การส่งเสริมสวัสดิการ ความเป็นอยู่ และยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน ในด้านปัจจัย 4 รวมถึง การพัฒนาการดำรงชีพ อาชีพ และจิตใจของบุคคล โดยภารกิจหลัก ๆ ประกอบไปด้วย (1) การช่วยเหลือสงเคราะห์ประชาชนด้านอาชีพ (2) การช่วยเหลือสงเคราะห์ด้านที่อยู่อาศัย และ (3) การส่งเสริมสุขภาพอนามัยและจิตใจ⁴⁴

ในปัจจุบัน กรมประชาสงเคราะห์วางแนวทางการทำงานให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางสังคม ดังนี้ (1) การทำงานเชิงรุกและมุ่งประโยชน์สูงสุดสำหรับผู้รับบริการโดยตรง และตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม (2) ความเป็นเอกภาพในการทำงาน (3) การทำงานแบบมีส่วนร่วมกับภาคเอกชน (4) การทำงานร่วมกันระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง (5) การใช้งบประมาณอย่างประหยัดและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด (6) การแก้ไขปัญหาประชาชนอพยพกลับภูมิลำเนา (7) การประชาสัมพันธ์ (8) การปรับปรุงแนวปฏิบัติ ระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ⁴⁵

โครงการสำคัญของกรมประชาสงเคราะห์ ประกอบไปด้วย โครงการศูนย์ช่วยเหลือเร่งด่วน 24 ชั่วโมง โครงการจ้างบัณฑิตอาสาและผู้มีประสบการณ์ด้านการเงินเสริมสร้างความเข้มแข็งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โครงการช่วยเหลือกันเมื่อยามยาก โครงการการรวมกลุ่มสร้างรายได้หรืออาชีพ และโครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ตามแนวพระราชดำริ เป็นต้น⁴⁶

⁴³ ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิทุร, "วิวัฒนาการสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย," การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาท้องถิ่น, กรุงเทพฯ: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2512: 3.

⁴⁴ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "แนวทางการดำเนินงานเชิงรุก กรมประชาสงเคราะห์," ใน รายงานประจำปี 2541, กรุงเทพฯ : กรมประชาสงเคราะห์, 2541:7.

⁴⁵ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "แนวทางการดำเนินงานเชิงรุก กรมประชาสงเคราะห์," ใน รายงานประจำปี 2541, กรุงเทพฯ: กรมประชาสงเคราะห์, 2541:9.

⁴⁶ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, "แนวทางการดำเนินงานเชิงรุก กรมประชาสงเคราะห์," ใน รายงานประจำปี 2541, กรุงเทพฯ : กรมประชาสงเคราะห์, 2541:11.

บทวิเคราะห์ในภาพรวม

1. ในช่วง 35 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้มีการอพยพย้ายถิ่นของประชากร การขยายตัวของที่อยู่อาศัย การเข้าสู่ระบบการศึกษาของประชาชน การขยายตัวของอุตสาหกรรม สภาวะความยากจนและปัญหาทางสังคม

2. ความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ เกิดขึ้นควบคู่กับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับจากปลายทศวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยส่งเสริมการขยายตัวทางอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานแบบหนาแน่น ดึงดูดคนจากชนบทเข้าสู่โรงงานอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดปัญหาอันสืบเนื่องถึงครอบครัวและสังคมอย่างมากมาย โดยที่มิได้รับการตอบสนองจากภาครัฐเท่าที่ควร

ในการศึกษาสภาพทางสังคมของประเทศไทยภายใต้เศรษฐกิจเจริญเติบโต ในบทนี้ผู้ศึกษาได้แบ่งช่วงออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง ฉบับที่ 3 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยมุ่งเน้นที่การพัฒนาด้านสาธารณูปโภค และช่วงที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ถึง ฉบับที่ 7 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการมิติด้านสังคมในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3. การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้กรอบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1-5 ได้เน้นการพัฒนาบริการพื้นฐานต่าง ๆ อย่างไรก็ดีตาม แนวทางการพัฒนาสังคมในระยะที่ผ่านมาในช่วงแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 1-5 ยังไม่สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

4. ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 จึงมีการปรับแนวทางพัฒนาสังคม โดยให้ความสำคัญกับคนครอบครัวและชุมชนมากขึ้น อย่างไรก็ตามการให้ความสำคัญกับคน ครอบครัว และชุมชนมิได้เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม การพัฒนาสังคมจึงเปรียบเหมือนการวิ่งตามปัญหามากกว่าจะเป็นการวางแผนเพื่อป้องกันปัญหาสังคมอันเกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

5. การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 เป็นไปโดยที่มิได้มีการวางแผนทางสังคมเพื่อรองรับการขยายตัวของประชากร ตลอดจนการจัดความช่วยเหลือสำหรับประชาชนในด้านต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับดำรงชีวิต (ได้แก่ ที่อยู่อาศัย การศึกษา สุขภาพอนามัย เป็นต้น)

6. ปัญหาสังคมและหลักฐานที่บ่งบอกถึงความจำเป็นของประชาชนไทยที่จะได้รับการตอบสนองทางสังคมอย่างเหมาะสม สามารถสืบย้อนไปในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่

ที่ 2 และใน พ.ศ.2483 ซึ่งรัฐได้จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ขึ้น เพื่อรองรับและแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น

7. อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตว่างบประมาณที่กรมประชาสงเคราะห์ได้รับในแต่ละปีนั้นคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากจากค่าใช้จ่ายโดยรวมของประเทศ นอกจากนั้น สัดส่วนของค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ยังลดลงทุกปีเมื่อคิดเป็นร้อยละจากค่าใช้จ่ายทั้งหมดของประเทศ กล่าวคือ ใน พ.ศ.2509 รายจ่ายของกรมประชาสงเคราะห์คิดเป็นร้อยละ 0.97 และลดเหลือเพียง 0.30 ใน พ.ศ.2533 (โปรดดูตารางที่ 25)

8. ตัวเลขดังกล่าวสวนกระแสกับปัญหาทางด้านสังคมซึ่งเพิ่มพูนมากขึ้น ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป นอกจากนี้ยังมีความแตกต่างกับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอันมาก และแม้ว่าประเทศไทยได้ก้าวสู่กระแสโลกาภิวัตน์นับจากช่วงปลายทศวรรษที่ 2520 เป็นต้นมาก็ตาม การตอบสนองต่อสภาพทางสังคมและปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ด้อยโอกาสก็ยังไม่ทันกับกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

9. ตามแนวคิดด้านสวัสดิการและนโยบายสังคม เช่น แฮโรลด์ วิลเลนสกี การเติบโตทางเศรษฐกิจควรจะตอบสนองต่อปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นเป็นเงาตามตัว อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบการพัฒนาของระบบตลาดเสรี การตอบสนองของรัฐในการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนเป็นไปได้ไม่เต็มที่เนื่องจากรากฐานความเชื่อเกี่ยวกับความเป็นปัจเจกชนกับการที่รัฐไม่เข้าแทรกแซงในวิถีการดำรงชีวิตของประชาชน⁴⁷

ประเทศในโลกตะวันตกส่วนมากมีการตอบสนองต่อปัญหาสังคมในลักษณะที่กล่าวมา อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทย กระแสการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการขยายตัวของปัญหาสังคมที่เพิ่มพูนขึ้นทุกปี โดยขาดความสอดคล้องกัน นอกจากนี้ หากศึกษาค่าใช้จ่ายของรัฐในการสงเคราะห์แล้ว อาจบ่งชี้ถึงการขาดเจตนารมณ์ของรัฐในการตอบสนองต่อปัญหาทางสังคมโดยตรง โดยการจัดงบประมาณค่าใช้จ่ายให้กับหน่วยงานในระดับที่ต่ำมากนับจาก พ.ศ.2509 เป็นต้นมา

10. จากตารางที่ 25-26 ค่าใช้จ่ายโดยรวมของรัฐบาลใน พ.ศ. 2509 รวมทั้งสิ้น 18,480.00 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ คิดเป็นเงิน 180.9 ล้านบาท หรือร้อยละ 0.97 ของค่าใช้จ่ายโดยรวมของรัฐบาล ต่อมาในปี พ.ศ.2514 ค่าใช้จ่ายโดยรวมของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นเป็น 28,645.0 ล้านบาท ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์คิดเป็นเงิน 186.2 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดสัดส่วนของค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์เทียบกับค่าใช้จ่ายของรัฐบาลแล้ว ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์คิด

⁴⁷ Harold Wilensky, Social Welfare in Industrial Society, New York : The Free Press, 1976.

เป็นร้อยละ 0.65 ซึ่งลดลงจากร้อยละ 0.97 ใน พ.ศ. 2509 เป็นร้อยละ 0.78 ใน พ.ศ. 2511 ร้อยละ 0.75 ใน พ.ศ. 2512 และลดลงเหลือร้อยละ 0.65 ใน พ.ศ. 2514

11. นับตั้งแต่ พ.ศ. 2514 เป็นต้นมา ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมได้เพิ่มขึ้นตามลำดับจาก 36,000 ล้านบาทใน พ.ศ. 2516 เป็น 48,000 ล้านบาท 68,790 ล้านบาท 140,000 ล้านบาท 161,000 ล้านบาท 213,000 ล้านบาท 243,500 ล้านบาท 285,500 ล้านบาท และ 335,000 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2520, พ.ศ. 2524, พ.ศ. 2525, พ.ศ. 2528, พ.ศ. 2531, พ.ศ. 2532 และ พ.ศ. 2533 ตามลำดับ

12. ขณะที่ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมได้เพิ่มขึ้นจาก 18,480 ล้านบาท เป็น 335,000 ล้านบาท ในระหว่าง พ.ศ. 2509 และ พ.ศ. 2533 นั้น ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ได้เพิ่มขึ้นจาก 180.9 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2509 เป็น 257.1 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2517 636.8 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2525 และ 1,023.8 ล้านบาท ใน พ.ศ. 2533

13. การเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ระหว่าง พ.ศ. 2509-2533 หากมองโดยผิวเผินก็จะเห็นว่าเป็นตัวเลขที่เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อคิดเป็นอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมแล้ว จะเห็นว่าอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์มิได้เพิ่มขึ้นแม้แต่น้อย ในทางตรงกันข้ามอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายฯ ลดลงอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ จากร้อยละ 0.97 ใน พ.ศ. 2509 เป็นร้อยละ 0.78 ร้อยละ 0.65 ร้อยละ 0.53 ร้อยละ 0.45 ร้อยละ 0.33 และร้อยละ 0.30 ใน พ.ศ. 2511, พ.ศ. 2514, พ.ศ. 2517, พ.ศ. 2523, พ.ศ. 2530, พ.ศ. 2533 ตามลำดับ

14. กระแสการเปลี่ยนแปลงในเรื่องค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวม และของกรมประชาสงเคราะห์ โดยเฉพาะเมื่อคิดเป็นอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมแล้ว มีทิศทางที่ไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ขณะที่ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์เพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ และเมื่อเทียบเป็นอัตราร้อยละของค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมแล้วอัตราร้อยละกลับลดลง

15. หากพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ตลอดจนปัญหาสังคมในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและปัญหาสังคมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีความจำเป็นต้องใช้เม็ดเงินในการจัดบริการสังคมเพื่อให้การสนับสนุนประชาชนที่ประสบปัญหา อย่างไรก็ตาม สัดส่วนค่าใช้จ่ายของกรมประชาสงเคราะห์มีอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและปัญหาสังคมที่เกิดขึ้น

16. โดยสรุป ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นกับประชากรรวมถึง ปัญหาหลายประการ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และหากมองย้อนไป 35 ปีและแนวโน้มในอนาคต เรื่องผู้สูงอายุจะ สำคัญมาก เพราะจะเชื่อมโยงกับปัญหาเกี่ยวกับแรงงานและการประกันสังคม

ตารางที่ 1

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTH EASTERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	14,533,713	7,278,351	7,255,362	429,549	82,491	2.54	86.07
2519 (1976)	14,792,973	7,434,778	7,358,195	458,014	82,858	1.78	87.61
2520 (1977)	15,148,360	7,607,721	7,540,639	444,119	83,492	2.40	89.71
2521 (1978)	15,493,991	7,779,200	7,714,791	417,045	81,426	2.28	91.76
2522 (1979)	15,792,825	7,924,901	7,867,924	427,158	78,354	1.93	93.53
2523 (1980)	16,087,895	8,074,876	8,013,019	419,569	78,581	1.87	95.24
2524 (1981)	16,393,356	8,211,335	8,182,021	408,144	76,972	1.90	97.12
2525 (1982)	16,720,201	8,383,057	8,337,144	409,352	80,276	1.99	99.02
2526 (1983)	17,219,306	8,644,116	8,575,190	396,382	83,266	2.99	101.98
2527 (1984)	17,638,044	8,857,800	8,780,244	327,559	69,949	2.43	104.46
2528 (1985)	18,060,945	9,067,246	8,993,699	334,710	70,027	2.40	106.96
2529 (1986)	18,552,107	9,311,347	9,240,760	317,240	74,637	2.72	109.87
2530 (1987)	18,884,192	9,480,002	9,404,190	318,368	79,423	1.79	111.84
2531 (1988)	19,254,245	9,652,852	9,601,393	334,014	81,105	1.96	114.03
2532 (1989)	19,575,949	9,808,102	9,767,847	358,561	82,718	1.67	115.93
2533 (1990)	19,828,941	9,926,909	9,902,032	326,853	78,462	1.29	117.43
2534 (1991)	20,044,480	10,022,781	10,021,699	332,179	92,425	1.09	118.71
2535 (1992)	20,059,015	10,102,231	9,956,784	344,666	99,401	0.07	118.79
2536 (1993)	20,170,986	10,124,373	10,046,613	437,253	102,916	0.56	119.46
2537 (1994)	20,542,381	10,303,608	10,238,773	318,091	83,563	1.84	121.66
2538 (1995)	20,663,191	10,352,676	10,310,515	302,730	97,945	0.59	122.37
2539 (1996)	20,876,200	10,450,863	10,425,337	312,700	101,815	1.03	123.63

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 2

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคใต้ พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTH SOUTHERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	5,225,656	2,643,446	2,582,210	155,345	28,004	2.62	73.90
2519 (1976)	5,329,499	2,690,481	2,638,658	159,119	29,852	1.99	75.37
2520 (1977)	5,456,684	2,758,557	2,698,127	162,859	27,634	2.39	77.16
2521 (1978)	5,586,197	2,819,627	2,766,570	148,072	26,913	2.37	79.00
2522 (1979)	5,715,691	2,877,749	2,837,942	154,317	28,776	2.32	80.83
2523 (1980)	5,823,211	2,932,235	2,890,976	155,915	25,948	1.88	82.35
2524 (1981)	5,934,699	2,987,244	2,947,455	152,390	27,316	1.91	83.92
2525 (1982)	6,046,203	3,040,574	3,005,629	154,335	27,836	1.88	85.50
2526 (1983)	6,166,089	3,099,619	3,066,470	150,910	29,436	1.98	87.20
2527 (1984)	6,299,876	3,163,076	3,136,800	135,348	25,892	2.17	89.09
2528 (1985)	6,441,186	3,235,526	3,205,660	139,029	24,291	2.24	91.09
2529 (1986)	6,607,877	3,321,312	3,286,565	131,869	25,516	2.59	93.44
2530 (1987)	6,716,437	3,374,299	3,342,138	121,178	25,393	1.64	94.98
2531 (1988)	6,861,090	3,443,066	3,418,024	148,089	26,756	2.15	97.02
2532 (1989)	6,996,250	3,506,808	3,489,442	160,246	29,121	1.97	98.94
2533 (1990)	7,112,732	3,562,045	3,550,717	142,089	26,756	1.67	100.58
2534 (1991)	7,207,732	3,604,943	3,602,789	140,939	31,003	1.34	101.93
2535 (1992)	7,401,746	3,721,063	3,680,683	151,095	34,626	2.69	104.67
2536 (1993)	7,483,789	3,752,545	3,731,244	210,098	39,180	1.11	105.83
2537 (1994)	7,603,300	3,810,533	3,792,767	148,303	29,367	1.60	107.52
2538 (1995)	7,706,208	3,855,465	3,850,743	142,971	32,867	1.35	108.98
2539 (1996)	7,808,073	3,900,899	3,907,174	149,755	32,705	1.32	110.42

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 3

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคเหนือ พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTHERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	8,913,195	4,500,408	4,412,787	195,968	52,287	1.64	52.79
2519 (1976)	9,407,528	4,572,807	4,474,721	209,230	56,064	1.51	53.58
2520 (1977)	9,201,920	4,650,375	4,551,545	199,443	53,604	1.71	54.50
2521 (1978)	9,353,389	4,714,342	4,638,957	188,022	52,754	1.65	55.39
2522 (1979)	9,493,164	4,783,816	4,709,348	199,143	53,504	1.49	56.22
2523 (1980)	9,587,517	4,828,141	4,759,376	190,778	52,447	0.99	56.78
2524 (1981)	9,714,135	4,891,571	4,822,564	187,271	49,184	1.32	57.53
2525 (1982)	9,883,727	4,945,792	4,887,935	191,481	51,023	1.23	58.24
2526 (1983)	10,105,985	5,088,253	5,017,732	185,919	51,867	2.77	59.85
2527 (1984)	10,281,206	5,181,617	5,099,589	160,565	47,869	1.73	60.89
2528 (1985)	10,391,368	5,236,897	5,154,471	163,799	47,423	1.07	61.54
2529 (1986)	10,490,201	5,286,409	5,203,792	158,327	50,168	0.95	62.13
2530 (1987)	10,585,241	5,330,568	5,254,673	126,610	43,640	0.91	62.69
2531 (1988)	10,731,609	5,395,091	5,336,518	165,562	56,804	1.38	63.56
2532 (1989)	10,872,752	5,459,909	5,412,843	181,279	60,089	1.32	64.39
2533 (1990)	10,993,792	5,513,089	5,480,703	157,408	56,268	1.11	65.11
2534 (1991)	11,075,738	5,542,732	5,533,006	159,753	66,608	0.75	65.59
2535 (1992)	11,682,315	5,879,819	5,802,496	165,653	69,351	5.48	69.19
2536 (1993)	11,814,337	5,930,594	5,883,743	207,401	77,742	1.13	69.97
2537 (1994)	11,912,419	5,973,855	5,938,564	155,069	67,037	0.83	70.22
2538 (1995)	11,896,331	5,946,646	5,949,685	148,813	78,274	(0.14)	70.13
2539 (1996)	11,986,299	5,981,292	6,005,007	153,188	84,059	0.76	70.66

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 4

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคตะวันตก พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTH WESTERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	2,577,824	1,290,480	1,287,344	67,664	14,092	2.21	59.88
2519 (1976)	2,603,487	1,303,528	1,299,959	69,255	13,843	1.00	60.48
2520 (1977)	2,662,355	1,334,607	1,327,748	66,536	13,985	2.26	61.85
2521 (1978)	2,717,469	1,364,188	1,353,281	65,355	14,049	2.07	63.13
2522 (1979)	2,764,923	1,388,609	1,376,314	65,734	14,053	1.75	64.23
2523 (1980)	2,813,520	1,412,859	1,400,661	64,268	13,732	1.76	65.36
2524 (1981)	2,865,718	1,443,279	1,422,439	62,155	12,883	1.86	66.57
2525 (1982)	2,948,934	1,483,305	1,465,629	63,228	13,244	2.90	68.50
2526 (1983)	2,983,670	1,495,177	1,488,493	61,228	14,401	1.18	69.31
2527 (1984)	3,035,454	1,521,482	1,513,972	54,347	12,626	1.74	70.51
2528 (1985)	3,098,422	1,552,337	1,546,085	55,611	11,309	2.07	71.98
2529 (1986)	3,146,207	1,577,548	1,568,659	49,501	12,904	1.54	73.09
2530 (1987)	3,177,276	1,590,578	1,586,698	45,498	11,332	0.99	73.81
2531 (1988)	3,217,428	1,610,390	1,607,038	56,354	14,351	1.26	74.74
2532 (1989)	3,269,183	1,634,394	1,634,789	61,121	17,227	1.61	75.94
2533 (1990)	3,305,115	1,651,746	1,653,369	50,371	14,429	1.10	76.78
2534 (1991)	3,336,923	1,665,583	1,671,340	50,945	18,328	0.96	77.52
2535 (1992)	3,423,473	1,713,410	1,710,063	54,119	16,945	2.59	79.53
2536 (1993)	3,449,256	1,722,360	1,726,896	82,847	21,210	0.75	80.13
2537 (1994)	3,468,717	1,728,462	1,740,255	50,649	16,190	0.56	80.58
2538 (1995)	3,498,610	1,740,405	1,758,205	48,427	17,700	0.86	81.27
2539 (1996)	3,532,266	1,756,046	1,776,220	51,786	19,253	0.96	82.06

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 5

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN NORTH EASTERN REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	2,544,918	1,298,637	1,246,281	70,465	16,042	2.58	69.72
2519 (1976)	2,622,260	1,338,790	1,283,470	75,250	16,875	3.04	71.84
2520 (1977)	2,708,267	1,379,911	1,328,356	70,974	16,217	3.28	74.19
2521 (1978)	2,759,985	1,409,259	1,350,726	69,587	15,847	1.91	75.61
2522 (1979)	2,825,886	1,440,843	1,385,043	71,259	15,529	2.39	77.42
2523 (1980)	2,883,752	1,470,106	1,413,646	70,392	16,018	2.05	79.00
2524 (1981)	2,944,955	1,499,443	1,445,512	68,730	15,532	2.12	80.68
2525 (1982)	3,037,921	1,546,857	1,491,064	71,786	15,783	3.16	83.22
2526 (1983)	3,122,439	1,586,847	1,535,592	68,273	16,229	2.78	85.54
2527 (1984)	3,185,096	1,618,516	1,566,580	58,219	12,836	2.01	87.26
2528 (1985)	3,300,449	1,676,898	1,623,551	59,178	10,282	3.62	90.42
2529 (1986)	3,417,759	1,737,787	1,679,972	53,012	14,709	3.55	93.63
2530 (1987)	3,481,014	1,768,697	1,712,317	52,321	12,789	1.85	95.36
2531 (1988)	3,595,222	1,825,442	1,769,780	66,928	16,440	3.28	98.49
2532 (1989)	3,633,554	1,836,973	1,796,581	70,916	16,355	1.07	99.54
2533 (1990)	3,690,103	1,864,146	1,825,957	61,202	15,957	1.56	101.09
2534 (1991)	3,740,477	1,885,901	1,854,576	64,701	21,874	1.37	102.47
2535 (1992)	3,738,670	1,895,252	1,843,418	66,953	19,212	(0.05)	102.42
2536 (1993)	3,812,701	1,930,763	1,881,938	104,061	22,106	1.98	104.45
2537 (1994)	3,860,129	1,949,388	1,910,741	66,149	15,334	1.24	104.45
2538 (1995)	3,922,078	1,978,357	1,943,721	62,428	19,038	1.60	107.45
2539 (1996)	3,997,799	2,017,039	1,980,760	71,189	19,977	1.93	109.52

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 6

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในภาคกลาง พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN CENTRAL REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	2,428,265	1,209,238	1,219,027	51,525	13,067	1.70	146.34
2519 (1976)	2,417,481	1,200,563	1,216,918	52,059	13,698	(0.44)	145.69
2520 (1977)	2,450,647	1,214,843	1,235,804	48,960	12,995	1.37	147.69
2521 (1978)	2,482,219	1,231,064	1,251,155	48,069	12,908	1.29	149.59
2522 (1979)	2,508,150	1,243,217	1,264,933	49,207	13,040	1.04	151.16
2523 (1980)	2,537,664	1,258,145	1,279,519	46,766	13,111	1.18	152.94
2524 (1981)	2,557,132	1,267,553	1,289,579	44,454	11,877	0.77	154.11
2525 (1982)	2,573,070	1,274,242	1,298,828	43,868	12,420	0.62	155.07
2526 (1983)	2,578,702	1,275,836	1,302,866	43,132	13,436	0.22	155.41
2527 (1984)	2,585,577	1,278,556	1,307,021	38,684	11,221	0.27	155.82
2528 (1985)	2,663,465	1,318,573	1,344,892	38,117	7,753	3.01	160.52
2529 (1986)	2,723,679	1,349,746	1,373,933	31,856	12,436	2.26	164.69
2530 (1987)	2,737,003	1,353,867	1,383,136	29,947	12,363	0.49	164.95
2531 (1988)	2,791,937	1,380,505	1,411,432	40,533	16,036	2.01	168.26
2532 (1989)	2,812,370	1,388,770	1,423,600	45,213	14,566	0.73	169.49
2533 (1990)	2,833,950	1,398,434	1,435,516	35,688	14,565	0.77	170.79
2534 (1991)	2,854,306	1,406,379	1,447,927	34,103	15,890	0.72	172.02
2535 (1992)	2,822,518	1,403,973	1,418,545	37,059	15,486	(1.11)	170.10
2536 (1993)	2,835,662	1,405,610	1,430,052	49,163	15,370	0.47	170.90
2537 (1994)	2,857,293	1,416,177	1,441,116	37,603	11,707	0.76	172.19
2538 (1995)	2,877,458	1,423,713	1,453,745	35,938	17,279	0.76	173.41
2539 (1996)	2,906,541	1,439,164	1,467,377	38,947	16,703	1.01	175.16

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 7

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN BANGKOK METROPOLIS AND VICINITY REGION : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	6,167,883	3,138,929	3,028,954	162,744	27,136	4.41	795.14
2519 (1976)	6,400,483	3,249,203	3,151,280	171,205	27,649	3.77	825.12
2520 (1977)	6,644,460	3,368,823	3,275,637	168,840	29,353	3.81	856.58
2521 (1978)	6,828,375	3,458,082	3,370,293	164,770	29,219	2.77	880.29
2522 (1979)	7,013,117	3,546,792	3,466,325	169,089	31,838	2.71	904.10
2523 (1980)	7,227,779	3,651,365	3,576,414	161,071	31,155	3.06	931.78
2524 (1981)	7,465,007	3,767,172	3,697,835	159,497	26,788	3.28	962.74
2525 (1982)	7,686,871	3,876,046	3,810,825	163,290	27,940	2.97	990.96
2526 (1983)	7,338,883	3,721,836	3,617,047	157,250	29,763	(4.53)	946.10
2527 (1984)	7,557,852	3,827,997	3,729,855	151,567	57,307	2.98	974.33
2528 (1985)	7,839,816	3,972,191	3,867,625	142,369	25,523	3.73	1,010.68
2529 (1986)	8,031,374	4,058,740	3,972,634	127,410	29,085	2.44	1,035.37
2530 (1987)	8,292,009	4,172,144	4,119,865	168,722	40,213	3.25	1,068.97
2531 (1988)	8,509,386	4,266,910	4,242,476	167,611	36,693	2.62	1,096.99
2532 (1989)	8,728,335	4,366,387	4,361,948	139,882	22,769	2.57	1,125.22
2533 (1990)	8,358,610	4,264,833	4,273,777	160,389	27,272	(2.17)	1,100.76
2534 (1991)	8,701,374	4,334,783	4,366,591	174,603	33,243	1.91	1,121.74
2535 (1992)	8,661,228	4,302,344	4,358,884	187,204	38,432	(0.46)	1,116.57
2536 (1993)	8,769,341	4,338,841	4,430,500	296,678	40,165	1.25	1,130.51
2537 (1994)	8,851,180	4,370,955	4,480,225	194,896	20,863	0.93	1,140.88
2538 (1995)	8,896,506	4,381,338	4,515,168	178,651	35,365	0.51	1,146.72
2539 (1996)	9,009,004	4,427,756	4,581,248	206,507	39,795	1.26	1,161.22

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 8

จำนวนประชากร และจำนวนบ้านทั่วราชอาณาจักร กรุงเทพมหานคร และรายเขต พ.ศ. 2539

Number of population and houses in Bangkok Metropolis by districts : 1996

จังหวัด เขต	ชาย Male	หญิง Female	รวม Total	บ้าน Houses	Districts
ทั่วราชอาณาจักร	29,973,059	30,143,123	60,116,182	15,341,2041	Whole Kingdom
กรุงเทพมหานคร	2,746,352	2,838,611	5,584,963	1,703,128	Bangkok Metropolis
เขตพระนคร	42,114	40,741	82,885	17,858	Phra Nakhon
เขตดุสิต	90,128	73,444	163,572	25,971	Dusit
เขตหนองจอก	37,291	37,907	75,198	19,176	Nong Chok
เขตบางรัก	32,552	33,414	65,966	21,356	Bang Rak
เขตบางเขน	130,650	132,751	263,401	99,473	Bang Khen
เขตบางกะปิ	112,105	124,189	236,294	91,949	Bang Kapi
เขตปทุมวัน	56,255	56,665	112,920	25,169	Pathumwan
เขตป้อมปราบฯ	40,421	39,752	80,173	18,292	Pom Prap
เขตพระโขนง	97,107	103,277	200,384	66,737	Phra Khanong
เขตมีนบุรี	72,600	76,000	148,600	54,951	Min Buri
เขตลาดกระบัง	46,501	49,133	95,634	32,448	Lat Krabang
เขตยานนาวา	46,762	48,297	95,059	35,159	Yan Nawa
เขตสัมพันธวงศ์	20,279	19,306	39,585	13,786	Samphanthawong
เขตพญาไท	52,564	49,569	102,133	24,596	Phaya Thai
เขตธนบุรี	100,600	102,769	203,369	43,030	Thon Buri
เขตบางกอกใหญ่	47,163	47,812	94,975	25,652	Bangkok Yai
เขตห้วยขวาง	38,695	41,506	80,201	30,173	Huai Khwang
เขตคลองสาน	60,066	61,700	121,766	27,744	Khlong San
เขตตลิ่งชัน	68,626	73,464	142,090	47,470	Taling Chan
เขตบางกอกน้อย	85,708	84,786	170,494	41,132	Bangkok Noi
เขตบางขุนเทียน	76,816	79,621	156,437	64,799	Bang Khun Thian
เขตภาษีเจริญ	70,359	73,755	144,114	39,488	Phasi Charoen
สาขาบางแค	64,597	69,302	133,899	43,848	Bang Kiae Branch
เขตหนองแขม	60,462	65,069	125,531	48,564	Nong Khaem
เขตราชบุรีบูรณะ	87,233	91,839	179,072	59,433	Rat Burana
เขตบางพลัด	62,505	66,723	129,228	38,022	Bang Phlat
เขตดินแดง	83,807	89,865	173,672	45,634	Din Daeng
เขตบึงกุ่ม	111,840	123,172	235,012	70,020	Bung Kum
เขตสาทร	57,053	59,014	116,067	30,341	Sathon
เขตบางซื่อ	81,851	85,194	167,045	42,107	Bang Su
เขตจตุจักร	84,178	87,937	172,115	62,534	Chatuchak
เขตบางคอแหลม	61,787	63,224	125,011	32,077	Bang Kho Leam
เขตประเวศ	60,794	64,906	125,700	36,772	Prawet
เขตคลองเตย	74,149	76,284	150,433	50,518	Khlong Toei
สาขาคลองตัน	38,567	41,534	80,101	39,780	Khlong Ton Branch
เขตสวนหลวง	51,468	55,715	107,183	39,252	Suan Luang
เขตจอมทอง	83,428	86,766	170,194	48,560	Chom Thong
เขตดอนเมือง	125,075	122,036	247,111	83,071	Dong Muang
เขตราชเทวี	66,666	67,206	133,872	23,184	Ratchathewi
เขตลาดพร้าว	65,500	72,967	138,467	43,002	Lat Phrao

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 9

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN BANGKOK METROPOLIS AND : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	4,349,494	2,229,634	2,119,860	127,510	10,345	4	2,778.87
2519 (1976)	4,545,608	2,325,472	2,220,136	135,303	17,450	4.51	2,904.17
2520 (1977)	4,742,774	2,422,852	2,319,922	134,091	18,018	4.34	3,030.14
2521 (1978)	4,870,509	2,483,237	2,387,272	131,879	18,395	2.69	3,111.75
2522 (1979)	4,999,515	2,544,398	2,455,117	135,896	20,611	2.65	3,194.17
2523 (1980)	5,153,902	2,618,224	2,535,678	126,808	19,640	3.09	3,292.81
2524 (1981)	5,331,402	2,704,284	2,627,118	125,225	15,569	3.44	3,406.21
2525 (1982)	5,468,286	2,771,386	2,696,900	129,012	16,601	2.57	3,493.67
2526 (1983)	5,018,327	2,552,800	2,465,527	124,513	18,064	(8.23)	3,206.19
2527 (1984)	5,174,682	2,628,128	2,546,554	123,529	46,737	3.12	3,306.08
2528 (1985)	5,363,378	2,721,289	2,642,089	114,986	17,653	3.65	3,426.64
2529 (1986)	5,468,915	2,766,987	2,701,928	103,946	18,518	1.97	3,494.07
2530 (1987)	5,609,352	2,823,675	2,785,677	136,167	26,473	2.57	3,583.79
2531 (1988)	5,716,779	2,866,677	2,850,102	136,926	23,440	1.92	3,652.43
2532 (1989)	5,832,843	2,917,416	2,915,427	107,413	11,989	2.03	3,726.58
2533 (1990)	5,546,937	2,770,895	2,776,042	128,080	14,934	(4.90)	3,543.92
2534 (1991)	5,620,591	2,799,941	2,820,650	147,617	19,635	1.33	3,590.97
2535 (1992)	5,562,141	2,766,101	2,796,040	146,800	23,321	(1.04)	3,553.63
2536 (1993)	5,572,712	2,760,480	2,812,232	224,896	24,603	0.19	3,560.38
2537 (1994)	5,584,226	2,760,025	2,824,201	147,113	11,256	0.21	3,567.74
2538 (1995)	5,570,743	2,745,431	2,825,312	130,243	19,884	(0.24)	3,559.13
2539 (1996)	5,584,963	2,746,352	2,838,611	151,138	24,548	0.26	3,568.21

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 10

สถิติประชากรจากการทะเบียน ในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518-2539

STATISTICS OF POPULATION FROM REGISTRATION RECORD IN BANGKOK METROPOLIS AND : 1975-1996

ปี Year	ประชากร Number of population			เกิด Birth	ตาย Death	อัตราเพิ่ม Rate of population growth	ความหนาแน่น ต่อ ตร.กม. Density per Sq.km.
	รวม Total	ชาย Male	หญิง Female				
2518 (1975)	42,391,454	21,359,489	21,031,965	1,133,260	233,119	2.56	82.62
2519 (1976)	43,213,711	21,790,510	21,423,201	1,194,132	240,839	1.94	84.22
2520 (1977)	44,272,693	22,314,837	21,957,856	1,161,731	237,280	2.45	86.28
2521 (1978)	45,221,625	22,775,852	22,445,773	1,100,920	233,116	2.14	88.13
2522 (1979)	46,113,756	23,205,927	22,907,829	1,135,907	235,094	1.97	89.87
2523 (1980)	46,961,338	23,627,727	23,333,611	1,108,759	230,992	1.84	91.52
2524 (1981)	47,875,002	24,067,597	23,807,405	1,082,641	220,552	1.95	93.30
2525 (1982)	48,846,927	24,549,873	24,297,054	1,097,340	228,522	2.03	95.20
2526 (1983)	49,515,074	24,911,684	24,603,390	1,063,094	238,398	1.37	96.50
2527 (1984)	50,583,105	25,449,044	25,134,061	926,289	237,700	2.16	98.58
2528 (1985)	51,795,651	26,059,668	25,735,983	932,813	196,608	2.40	100.94
2529 (1986)	52,969,204	26,642,889	26,326,315	869,215	219,455	2.27	103.23
2530 (1987)	53,873,172	27,070,155	26,803,017	862,644	225,153	1.71	104.99
2531 (1988)	54,960,917	27,574,256	27,386,661	989,091	248,185	2.02	107.11
2532 (1989)	55,888,393	28,001,343	27,887,050	1,017,218	242,845	1.69	108.92
2533 (1990)	56,303,273	28,181,202	28,122,071	934,000	234,549	0.74	109.73
2534 (1991)	56,961,030	28,463,102	28,497,928	957,223	279,371	1.17	111.01
2535 (1992)	57,788,965	29,018,092	28,770,873	1,006,749	293,453	1.45	112.62
2536 (1993)	58,336,072	29,205,086	29,130,986	1,387,501	318,689	0.95	113.69
2537 (1994)	59,095,419	29,552,978	29,542,441	970,760	244,061	1.30	115.17
2538 (1995)	59,460,382	29,678,600	29,781,782	919,958	298,468	0.62	115.88
2539 (1996)	60,116,182	29,973,059	30,143,123	984,072	314,307	1.10	117.16

ที่มาแหล่งข้อมูลสถิติ : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

Source : Department of Local Administration, Ministry of Interior

รวบรวมข้อมูลโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 11

Trends in GDP

	At Current Prices (mn Baht)	Real Increase (%)
1953	32,229	–
1960	55,190	--
1965	84,202	–
1970	135,939	7.3
1980	672,440	5.4
1985	1,047,564	3.5
1990	2,051,208	10.0

Sources: EIU Country Profile, Thailand; Muscat, Robert J.,
Development Strategy in Thailand

ตารางที่ 12

Industrial Origin of GDP (in mn baht)

Sector	1965	%	1970	%	1975	%	1980	%	1985	%	1990	%
Agriculture, Forestry and Fishing	27,061	34.0	36,174	30.0	94,063	31.5	173,806	25.4	182,279	17.4	354,523	12.4
Mining	1,193	1.5	1,792	1.5	4,062	1.4	14,493	2.1	29,279	2.8	73,500	3.6
Manufacturing	12,355	15.5	20,607	17.1	53,910	18.0	134,515	19.6	207,691	19.8	535,396	26.1
Constructio	4,612	5.8	7,019	5.8	12,873	4.3	39,865	5.8	53,758	5.1	146,817	7.2
Utilities	609	0.8	1,865	1.5	3,290	1.1	6,284	0.9	21,645	2.1	47,367	2.3
Communication & Transport	5,609	7.1	8,241	6.8	18,764	6.3	45,261	6.6	96,254	9.2	138,752	6.8
Trade	12,824	16.1	20,995	17.4	54,681	18.3	128,731	18.8	190,676	18.2	312,738	15.2
Services	9,907	12.5	16,533	13.7	40,437	13.5	106,334	15.5	205,218	19.6	403,157	19.7
Other	5,317	6.7	7,502	6.2	16,736	5.6	35,641	5.2	60,764	5.8	138,958	6.7
Total GDP	79,487	100	120,728	100	298,816	100	684,930	100	1,047,564	100	2,051,208	100

Source: EIU Country Profile, Thailand. (1971, 1976, 1981, 1985, 1986, 1992, 1993)

ตารางที่ 13
GDP in Manufacturing Sector (%)

Industry	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Food	34.6	25.7	20.6	18.2	14.2	15.1
Beverages	10.6	10.6	13.0	10.1	9.7	8.9
Tobacco	13.0	12.1	10.3	9.5	7.6	5.6
Textiles & Garments	13.2	16.1	13.9	20.2	23.8	26.6
Wood	4.8	5.2	3.2	2.6	1.4	1.3
Furniture	1.2	1.4	1.3	0.7	0.6	0.7
Paper	0.2	0.4	0.7	0.4	1.6	1.5
Printing & Allied Industries	3.2	2.6	2.2	2.8	2.7	2.4
Leather	0.6	0.5	1.0	0.8	0.5	0.7
Rubber	0.6	0.7	1.6	2.2	2.6	1.8
Chemicals	6.8	5.0	6.3	5.4	8.3	8.8
Petroleum refining & Coal	2.9	4.5	6.1	7.7	5.1	3.9
Nonmetallic Mineral Products	0.4	4.0	5.1	5.7	5.6	5.9
Basic Metals	0.4	0.5	1.7	1.1	1.2	0.9
Metal Products	0.4	0.7	1.9	1.5	1.0	1.0
Repair of machinery	0.6	1.3	2.3	1.7	1.8	1.9
Electrical Machinery & Supplies	0.6	0.8	1.4	1.5	2.0	1.9
Transport equipment	5.4	5.9	5.1	6.4	7.9	7.9
Miscellaneous	0.9	1.1	2.3	1.2	2.2	3.0

Source : Suchart Prasith-rathsint; Thailand's National Development: Social and Economic Background. Thai University Research Association, 1989.

ตารางที่ 14

Structure of Manufacturing Sector (%)

Industry	1951	1960	1970	1980
Consumer Goods	69.2	77.0	61.2	60.2
Food Processing	23.7	34.2	22.0	13.7
Beverages	7.1	8.6	10.3	9.2
Tobacco	19.6	14.5	9.2	6.2
Textiles	1.1	4.9	7.9	9.2
Garments	4.2	7.9	4.9	11.3
Other	13.5	6.9	6.9	10.6
Intermediate Goods	12.7	12.4	21.9	23.4
Petroleum Refining	--	--	7.5	6.7
Chemicals	9.9	7.3	6.8	6.7
Other	2.8	5.1	7.6	10.0
Capital Goods	6.9	6.0	9.2	11.3
Miscellaneous	11.3	4.8	7.7	5.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Suchart Prasith-rathsint; Thailand's National Development: Social and Economic Background. Thai University Research Association, 1989.

ตารางที่ 15

Structure of Services Sector (%)

Sector	1970	1976	1982	1985
Trannsportation & Communication	17.0	16.0	17.0	17.0
Wholesale & Retail Trade	46.0	46.0	40.0	38.0
Banking, Insurance & Real Estate	11.0	12.0	16.0	18.0
Education	6.0	7.0	8.0	7.0
Public Health	2.0	3.0	4.0	4.0
Recreation	2.0	2.0	2.0	3.0
Hotel & Restaurant	10.0	9.0	8.0	9.0
Other	6.0	5.0	5.0	4.0
Total	100	100	100	100

Source: Suchart Prasith-rathsint; Thailand's National Development: Social and Economic Background. Thai University Research Association, 1989.

ตารางที่ 16

Distribution of Goods Exports (percent of value)

Sector	1960	1970	1980	1990
Agriculture	84.4	67.5	46.9	34.4
Fishery	0.4	2.5	4.2	6.4
Forestry	1.3	1.5	0.1	0.3
Mining	6.7	13.9	11.6	2.7
Manufacturing	2.5	6.1	32.2	54.9
Other	4.7	8.5	5.0	1.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Bank of Thailand

ตารางที่ 17

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคใต้ เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Southern Region by Changwat : 1986-1955

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	Region and Changwat
ภาคใต้	15,589	17,441	20,311	22,716	26,109	29,357	32,616	35,704	40,976	47,947	Southern Region
ภูเก็ต	33,785	40,430	56,647	76,578	88,071	98,645	103,534	115,019	127,424	143,949	Phuket
สุราษฎร์ธานี	16,498	18,587	24,060	24,908	27,529	30,244	32,911	35,373	44,669	53,859	Surat Thani
ระนอง	36,535	37,278	40,993	54,230	63,617	74,844	86,479	93,425	81,684	84,882	Ranong
พังงา	27,061	30,869	36,117	34,351	38,125	39,522	46,862	44,557	53,020	62,596	Phangnga
กระบี่	16,614	21,938	25,600	28,555	29,560	33,720	36,705	38,690	49,120	57,809	Krabi
ชุมพร	18,783	18,743	21,498	21,699	26,486	31,061	32,116	34,638	40,173	49,324	Chumphon
นครศรีธรรมราช	11,034	12,196	13,807	15,855	18,852	21,939	22,729	24,369	28,718	33,617	Kakhon Si Thammarat
สงขลา	18,659	20,320	23,058	25,726	29,926	35,163	39,611	44,149	50,768	58,305	Songkhla
สตูล	17,332	19,210	18,920	22,216	29,274	26,865	34,851	36,925	42,240	46,999	Satun
ยะลา	14,775	16,897	18,926	21,610	25,473	28,142	29,641	29,926	37,244	48,016	Yala
ตรัง	14,985	16,942	19,017	20,714	20,975	23,307	27,597	28,814	33,125	40,327	Trang
นราธิวาส	12,917	14,496	16,293	17,381	18,950	19,849	21,257	21,871	26,211	30,918	Narathwat
พัทลุง	10,501	11,862	14,048	14,746	15,580	17,235	19,593	20,550	24,576	29,740	Phatthalung
ปัตตานี	11,085	12,514	14,147	16,916	21,105	23,938	30,757	35,188	41,789	46,133	Pattani

หน่วย (Unit) : บาท (Baht)

ที่มา

: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการแผนทางการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย

: กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by

: Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 18

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Northeastern Region by Changwat : 1986-1955

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	Region and Changwat
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	8,342	8,927	10,165	12,183	13,627	15,140	17,148	18,020	20,890	24,834	Northeastern Region
ขอนแก่น	9,915	10,982	12,640	15,246	17,247	20,222	24,227	25,813	30,074	34,879	Khon Haen
อุดรธานี	8,347	8,798	10,272	12,125	13,091	14,621	16,618	17,090	22,482	26,762	Udon Thani
เลย	10,467	10,897	13,517	15,796	16,052	18,167	19,596	18,544	21,909	26,169	Loei
หนองคาย	9,539	9,287	11,283	12,413	14,354	15,468	17,245	17,422	19,670	23,579	Nong Khai
มุกดาหาร	7,558	8,115	8,843	11,318	12,772	14,675	16,537	17,688	20,416	25,112	Mukdahan
นครพนม	7,262	8,703	8,936	10,543	11,586	13,510	14,202	16,632	17,469	19,779	Nakhon Phanom
สกลนคร	7,670	8,388	9,717	11,252	12,533	13,384	14,919	16,111	18,244	21,206	Sakon Nakhon
กาฬสินธุ์	7,589	8,269	9,155	11,110	12,141	13,516	15,028	15,464	17,234	21,122	Kalasin
นครราชสีมา	10,807	11,138	12,367	15,152	17,543	19,649	22,460	24,834	30,514	37,623	Nakhon Ratchasima
ชัยภูมิ	9,018	9,204	10,959	12,932	13,866	16,156	17,912	17,358	20,322	24,487	Chaiyaphum
ยโสธร	6,930	7,716	8,703	10,766	11,201	12,350	14,681	14,808	16,194	19,123	Yasothon
อุบลราชธานี	7,656	8,721	9,617	11,464	12,433	13,428	15,290	16,359	19,988	23,419	Ubon Ratchathani
ร้อยเอ็ด	7,563	8,004	9,314	11,184	12,739	13,693	15,744	16,672	18,151	20,247	Roi Et
บุรีรัมย์	7,296	7,708	8,931	10,659	12,422	13,683	15,138	15,481	17,471	20,983	Buri Ram
สุรินทร์	7,101	7,548	7,977	10,028	11,462	12,347	13,925	14,728	16,450	19,004	Surin
มหาสารคาม	7,294	7,805	9,108	11,527	13,236	14,112	15,549	15,646	16,914	19,702	Maha Sarakham
ศรีสะเกษ	6,694	7,338	8,399	9,837	10,960	11,890	13,248	13,685	15,669	18,199	Si Sa Ket
หนองบัวลำภู	-	-	-	-	-	-	-	-	14,196	18,700	Nong Bua Lam Phu
อำนาจเจริญ	-	-	-	-	-	-	-	-	18,018	23,008	Amnat Charoen

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

รวบรวมโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 19

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคเหนือ เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Northern Region by Changwat : 1986-1955

หน่วย (Unit) : บาท (Baht)

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	Region and Changwat
ภาคเหนือ	12,840	14,272	16,932	18,594	20,356	22,780	25,867	27,169	30,521	34,565	Northern Region
เชียงใหม่	17,673	19,447	22,441	25,568	30,598	32,907	36,888	39,859	44,763	49,614	Chiang Mai
ลำปาง	14,949	16,836	18,990	21,621	25,548	28,492	31,522	32,922	36,289	40,723	Lampang
อุตรดิตถ์	13,085	14,496	17,773	19,808	20,886	22,798	24,712	25,121	30,097	32,729	Uttaradit
แม่ฮ่องสอน	13,085	13,385	15,059	15,885	18,021	18,334	21,686	22,205	25,398	28,019	Mae Hong Son
เชียงราย	11,692	13,511	14,827	15,595	17,081	18,969	20,678	23,526	26,441	28,521	Chiang Rai
แพร่	9,729	10,647	11,860	13,484	14,655	16,339	18,203	18,893	21,298	24,007	Phrae
ลำพูน	10,456	12,883	13,380	15,871	19,121	25,320	38,272	44,501	48,467	54,916	Lamphun
น่าน	9,567	10,442	11,757	13,722	15,199	16,758	18,254	20,050	22,498	26,232	Nan
พะเยา	9,687	12,192	12,852	12,956	14,915	16,210	16,670	20,278	22,021	25,791	Phayao
นครสวรรค์	13,037	14,497	17,545	20,008	20,541	23,699	25,881	26,153	29,397	34,887	Nakhon Sawan
พิษณุโลก	11,892	13,194	15,724	18,636	18,749	21,496	25,363	25,166	29,609	34,530	Phitsanulok
กำแพงเพชร	15,464	16,272	20,247	22,911	24,160	27,421	31,487	29,016	32,164	35,875	Kamphaeng Phet
อุทัยธานี	13,921	16,061	17,977	18,128	18,732	22,060	24,321	24,702	29,205	35,133	Uthai Thani
สุโขทัย	12,082	12,457	15,220	17,414	18,392	19,479	22,206	22,802	25,006	28,291	Sukhothai
ตาก	16,420	19,110	26,861	21,530	22,265	25,392	28,774	29,226	33,574	36,052	Tak
พิจิตร	10,691	11,726	15,517	15,941	15,989	18,152	20,687	20,567	23,050	26,792	Phichit
เพชรบูรณ์	10,139	10,658	14,289	15,027	15,412	17,215	19,796	20,103	22,927	27,070	Phetchabun

ที่มา

: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย

: กองคลังข้อมูลและสารสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by

: Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 20

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคตะวันตก เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Western Region by Changwat : 1986-1955

หน่วย (Unit) : บาท (Baht)

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	Region and Changwat
ภาคตะวันตก	19,400	21,717	24,195	28,657	30,020	34,572	38,456	41,184	45,564	52,885	Western Region
ราชบุรี	18,807	21,737	23,635	29,234	30,299	34,068	38,721	43,740	48,330	57,454	Ratchaburi
กาญจนบุรี	28,754	30,911	33,038	37,936	39,366	43,375	44,853	44,360	50,480	58,726	Kanchanaburi
ประจวบคีรีขันธ์	21,342	24,840	29,047	29,124	31,977	39,179	47,325	47,636	54,536	64,482	Phrachuap Khiri Khan
เพชรบุรี	18,382	19,217	22,128	28,562	32,453	36,840	41,184	46,626	47,765	53,899	Phetchaburi
สุพรรณบุรี	13,481	15,994	18,033	22,528	21,544	26,772	29,634	32,719	35,655	40,530	Suahan Buri
สมุทรสงคราม	13,748	14,289	16,165	19,744	23,602	24,883	27,973	30,681	35,853	40,223	Samut Songkhram

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย : กองคลังข้อมูลและสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 21

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคตะวันออก เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Eastern Region by Changwat : 1986-1955

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	หน่วย (Unit) : บาท (Baht)
ภาคตะวันออก	32,827	35,126	41,680	46,694	50,880	61,749	68,993	80,585	92,355	109,138	Region and Changwat
ชลบุรี	65,056	62,764	75,436	77,603	87,987	113,934	122,350	152,178	172,151	206,599	Eastern Region
ฉะเชิงเทรา	23,400	27,850	36,185	46,232	44,373	55,719	61,426	64,675	72,036	85,210	Chon Buri
ระยอง	51,672	62,020	68,588	82,103	83,902	91,605	109,340	125,076	147,159	168,324	Chachoengsao
ตราด	19,645	22,091	25,251	29,656	36,041	37,641	51,038	56,793	66,361	75,772	Rayong
จันทบุรี	15,846	18,069	19,841	23,110	26,662	30,935	37,320	40,907	46,535	54,023	Trat
นครนายก	14,102	16,204	20,523	23,011	23,395	28,202	29,906	31,448	34,599	36,259	Chanthaburi
ปราจีนบุรี	12,258	13,807	16,209	17,928	19,203	22,224	23,945	27,139	40,720	49,206	Nakhon Nayok
สระแก้ว	-	-	-	-	-	-	-	-	24,058	31,173	Prachin Buri
											Sa Kaeo

ที่มา

: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย

: กองคลังข้อมูลและสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 22

รายได้เฉลี่ยต่อคนของประชากรในภาคกลาง เป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Per Capita Income in Central Region by Changwat : 1986-1955

ภาคและจังหวัด	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	หน่วย (Unit) : บาท (Baht)
ภาคกลาง	17,520	19,472	23,126	28,356	31,500	38,952	44,162	47,859	56,360	64,896	Region and Changwat
สระบุรี	29,628	32,490	40,239	55,951	66,228	79,132	81,378	88,068	105,510	115,420	Central Region
สิงห์บุรี	15,352	17,474	18,814	22,877	21,535	24,562	27,617	29,764	33,942	40,597	Saraburi
ชัยนาท	16,176	18,357	21,214	25,021	22,996	25,898	28,324	28,208	32,207	38,780	Sing Buri
อ่างทอง	13,605	15,632	18,249	20,945	22,582	25,693	28,565	30,486	35,063	41,180	Char Nat
ลพบุรี	14,203	15,898	19,466	20,634	21,250	25,280	28,292	28,635	33,883	40,232	Ang Thong
พระนครศรีอยุธยา	15,007	16,219	18,422	22,111	27,821	38,785	52,795	60,823	71,359	83,613	Lop Buri
											Phra Nakhon Sri Ayuthaya

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย : กองคลังข้อมูลและสนเทศสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ

Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 23

มูลค่ารวมผลิตภัณฑ์ในเขตกรุงเทพมหานคร และเป็นรายจังหวัด พ.ศ. 2529-2538

Gross Regional Product (GRP.) and Gross Provincial Product (GPP.) in Bangkok and Vicinities by Changwat : 1986-1995

ภาคและจังหวัด	หน่วย (Unit) : ล้านบาท (Million Baht)										Region and Changwat
	2529 (1986)	2530 (1987)	2531 (1988)	2532 (1989)	2533 (1990)	2534 (1991)	2535 (1992)	2536 (1993)	2537 (1994)	2538 (1995)	
กรุงเทพมหานครและปริมณฑล	530,652.9	628,391.9	765,774.0	930,497.0	1,149,059.3	1,307,722.4	1,470,830.9	1,689,364.2	1,906,499.2	2,165,447.9	Bangkok and Vicinities
กรุงเทพมหานคร	407,907.7	480,857.8	582,821.4	706,095.8	884,435.8	1,010,675.9	1,148,298.6	1,328,663.7	1,472,649.5	1,652,599.5	Bangkok Metropolis
สมุทรปราการ	48,349.8	61,519.0	84,982.6	101,490.9	126,082.5	135,809.1	133,383.2	138,450.8	152,848.2	174,615.2	Samut Prakan
ปทุมธานี	28,781.4	32,814.9	35,243.4	42,461.1	47,560.4	56,175.0	61,725.8	76,764.2	98,912.0	119,219.3	Pathum Thani
สมุทรสาคร	16,179.2	19,514.6	22,951.1	27,398.0	30,110.7	37,222.1	48,238.9	55,266.2	72,363.8	82,743.3	Samut Sakhon
นครปฐม	14,658.5	16,419.4	18,564.2	20,713.8	22,877.6	26,830.4	33,653.1	38,431.9	53,451.7	62,701.3	Nakhon Pathom
นนทบุรี	14,776.2	17,266.1	21,211.3	32,337.4	37,992.3	41,010.0	45,531.4	50,787.4	56,273.9	73,569.4	Nonthaburi

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ Source : Office of the National Economic and Social Development Board.

รวบรวมโดย : กองคลังข้อมูลและสถิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ Compiled by : Statistical Data Bank and Information Dissemination Division, National Statistical Office.

ตารางที่ 24
รายได้เฉลี่ยต่อหัวทั่วประเทศ

รอบปีที่ทำการ สำรวจ	รายได้ บาท/เดือน	รายได้ที่ปรับ ค่าผล ต่างตามฤดูกาล	อัตรา การขยายตัว
รอบสาม - 35	2,045	2,115	-
รอบแรก - 36	2,339	2,261	6.9
รอบสาม - 36	2,289	2,368	4.7
รอบแรก - 37	2,442	2,361	-0.3
รอบสาม - 37	2,351	2,431	3.0
รอบแรก - 38	2,644	2,556	5.1
รอบสาม - 38	2,709	2,802	9.6
รอบแรก - 39	2,909	2,812	0.4
รอบสาม - 39	2,735	2,829	0.6
รอบแรก - 40	2,930	2,833	0.1
รอบสาม - 40	2,780	2,876	1.5
รอบแรก - 41	2,33	2,546	-11.5
รอบสาม - 41	2,402	2,485	-2.4

ที่มา: ข้อมูลการสำรวจแรงงาน, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

: ประมวลผลโดย กองประเมินผลการพัฒนา, สศช.

ตารางที่ 25

ค่าใช้จ่ายประจำปีของกรมประชาสัมพันธ์ระหว่าง พ.ศ.2509-2533

พ.ศ.	ค่าใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวม (ล้านบาท)	ค่าใช้จ่ายของกรมประชาสัมพันธ์	
		ล้านบาท	ร้อยละ
2509	18480.0	180.9	0.97
2510	N/A	N/A	N/A
2511	21262.0	166.9	0.78
2512	23960.0	176.9	0.75
2513	27299.0	170.6	0.62
2514	28645.0	186.2	0.65
2515	N/A	N/A	N/A
2516	36000.0	201.5	0.55
2517	48000.0	257.1	0.53
2518	N/A	N/A	N/A
2519	N/A	N/A	N/A
2520	68,790.0	429.5	0.62
2521	31,000.0	631.3	2.03
2522	92,000.0	524.9	0.57
2523	114,556.0	521.2	0.45
2524	140,000.0	561.0	0.40
2525	161,000.0	636.8	0.39
2526	1,870,000.0	714.5	0.38
2527	1,920,000.0	737.6	0.38
2528	2,130,000.0	767.6	0.36
2529	2,180,000.0	754.5	0.34
2530	227,000.0	759.5	0.33
2531	243,500.0	773.3	0.31
2532	285,500.0	826.1	0.28
2533	335,000.0	1023.8	0.30

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา กทม., แผนสถิติการสังคมฉบับที่ 3 (2535-2539)

N/A = Not available

ตารางที่ 26

Public Expenditure by Sector (%)

Sector	1972	1988
Defense	20.2	18.7
Education	19.9	19.3
Economic services	25.6	19.5
Housing, Social Security & Welfare	7.0	5.4
Health	3.7	6.2
Other	23.5	30.9
Total Expenditure as % of GNP	16.7	16.4

Sources: The World Development Report 1990; Hsiao, Health Care Financing System

บทที่ 3

ที่มาของแรงงานไทย

แรงงานไทยคือใคร

“แรงงานไทย” ในความหมายเป็นรูปธรรม หมายถึง ประชากรซึ่งอยู่ในวัยทำงานซึ่งทำงานอยู่แล้ว หรือคิดจะทำงาน โดยหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ผู้ที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจนั้นมีอยู่มากกว่า 2,800 อาชีพ บางคนทำงานของตัวเอง คือทำงานอิสระบ้าง และไม่เป็นอิสระบ้าง ด้วยเหตุนี้ผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจจึงรวมนับตั้งแต่กรรมกร เสมียน ภารโรง ครู หนายความ พนักงานบริการ เรื่อยไปจนถึงผู้อำนวยการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็มีทั้งผู้มีบทบาทเป็นนายจ้าง เป็นลูกจ้าง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ผู้เป็นทั้ง นายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้ทำงานส่วนตัว ต่างถือว่าเป็นผู้ใช้แรงงานด้วยกันทั้งนั้น ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่ได้รับก็อาจจะเป็นรูปเงินเดือน ค่าจ้าง กำไร ก็ได้แต่ละบทบาทในการงานของแต่ละคน

สำหรับคนที่คิดทำงาน ซึ่งก็รวมเป็นแรงงานด้วยนั้น คือ ผู้ว่างงานหางานทำอยู่ อาจได้หรือไม่ได้ ช้าหรือเร็ว ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ ในช่วงที่เศรษฐกิจตกต่ำจำนวนคนว่างงานจะมีมากขึ้น เพราะการสร้างงานหรือการลงทุนมีน้อย นอกจากนั้นการว่างงานอาจจะเกิดจากคนที่ทำงานอยู่แล้วที่ทำงานไม่เต็มที่ หรือที่เรียกกันว่า ต่ำกว่าเกณฑ์ปกติหรือต่ำกว่าระดับ หรือทำงานตามช่วงฤดูกาล จึงมีผลงาน ผลผลิต และรายได้จำกัด ไม่ก่อให้เกิดความต้องการสินค้าหรือบริการเพิ่มขึ้น

แรงงานหรือคนทำงานในเชิงเศรษฐกิจนี้เป็นปัจจัยการผลิต ซึ่งแตกต่างไปจากปัจจัยอื่น ๆ ที่จำเป็นจะต้องดูแลปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ใช่ว่าเมื่อเป็นมนุษย์แล้วคนทุกคนจะมีประสิทธิภาพในการผลิตเท่ากันหมดก็หาไม่ เมื่อยังเด็กอายุน้อยอยู่ ประสิทธิภาพในการผลิตอาจจะต่ำ เพราะร่างกายยังไม่เจริญเต็มที่ ต่อมาเมื่อได้รับการอบรมฝึกหัด มีประสบการณ์มากขึ้น ความสามารถที่จะทำงานให้ได้ผลงานมาก ๆ ก็มีติดตามมา

ในฐานะที่เป็นปัจจัยการผลิตอย่างหนึ่งดังกล่าวนั้น บางทีผู้ผลิตผู้ใช้ก็อาจนำปัจจัยอย่างอื่นมาใช้แทนแรงงานมนุษย์มากขึ้นได้เหมือนกัน งานบางประเภทแรงงานมนุษย์ไม่สามารถจะสนองได้รวดเร็วหรือแม่นยำได้ดีเท่าเครื่องจักร ก็อาจจะเอาเครื่องจักร เช่น เครื่องบันทึกความจำมาใช้แทนมันสมองของมนุษย์ ในปัจจุบันนี้บางประเทศเห็นว่า การใช้แรงงานมนุษย์นั้นมีปัญหามาก ก็นำเอาเครื่องจักรมาใช้แทน เลยเกิดการว่างงานมากขึ้นอีก เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อแตกต่างระหว่างแรงงานกับปัจจัยการผลิตในประเภทอื่น ๆ ก็มีเหมือนกัน เครื่องจักรนั้นเมื่อมีสภาพดี มีการรักษาตรวจตราดูแลอยู่เสมอ การทำงานก็จะได้ผลเต็มที่ ผลผลิตอาจไม่ลดต่ำไปกว่าที่คาดหมายเอาไว้ แต่แรงงานมนุษย์นั้น นอกจากจะประกอบไปด้วยร่างกายและมันสมองแล้ว ยังมีจิตใจคอยบัญชา เหตุนี้แม้ว่าร่างกายจะสมบูรณ์ มีมันสมองปราดเปรื่อง แต่ถ้าไม่มีการกำลังใจแล้ว ผลผลิตก็อาจตกต่ำได้ ด้วยเหตุนี้เพียงฝึกฝนอบรมให้ก็ยังไม่พอเพียง จะต้องสร้างเสริมสัมพันธภาพในเรื่องจิตใจและกำลังใจเข้าไปด้วย การผลิตจึงจะมีประสิทธิภาพได้ผลเต็มที่

เนื่องจากแรงงานมีชีวิตจิตใจ มีการสั่งงานออกมาจากความรู้สึกส่วนลึกในจิตใจว่าจะออกแรงมากหรือน้อย ตั้งใจจะให้ดีหรือไม่ แตกต่างกับเครื่องจักรกลที่ปราศจากชีวิต จึงเปิดสวิตช์เดินเครื่องหรือใส่วัสดุถูกต้องตามส่วนตามสูตรแล้วก็ผลิตออกมาได้ตามกำหนด จะโยกย้ายไปติดตั้งที่ใดก็ได้ไม่มีการขัดขืน เครื่องจักรเป็นเศรษฐกิจที่ตายเป็นตามสิทธิมีการครอบครองเป็นเจ้าของจะซื้อขาย ทั้งไว้อย่างไร หรือไม่พอใจทำลายทิ้งเสียก็ได้ แต่แรงงานนั้นมีจิตใจที่อยู่ในเรือนกายเป็นเจ้าของที่กำหนดความช้า-เร็ว อาจเห็นด้วยหรือไม่ยินยอมที่จะทำหรือไปในที่ที่ผู้อื่น ผู้จ้าง สั่ง มีรัก มีเกลียด มีห่วงกังวล มีโกรธ พอใจไม่พอใจ ฯลฯ ผู้ใช้แรงงานจึงต้องรู้ต้องเข้าใจ และต้องปรับปรุงตนเองด้วย มิใช่ว่าฝึกอบรมแต่ผู้ถูกใช้อย่างเดียว แล้วจะให้ได้ผลผลิตดีมีความราบรื่น

แรงงานไทยที่ทำงานนั้น หากจะแบ่งแยกก็คือ ผู้ทำงานในเขตเทศบาล และผู้ทำงานนอกเขตเทศบาล ประเภทแรกนั้นส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานนอกวงเกษตร อาจจะมีส่วนหนึ่งที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเกษตรแต่ไม่มากนัก ส่วนพวกที่ทำงานนอกเขตเทศบาลนั้น จะทำงานที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเกษตรเป็นหลัก เช่นเดียวกับบางคนอาจจะมีอาชีพที่ไม่ใช่เกษตร เช่น ทำงานเป็นช่างไม้ แต่ก็เป็นส่วนน้อย และปกติงานเหล่านี้มักจะทำนอกฤดูกาล อย่างไรก็ตาม งานเกษตรนั้นจำนวนไม่น้อยมีการว่าจ้างแรงงานเช่นเดียวกับแรงงานนอกวงเกษตรเช่นกัน

ในเอกสารวิจัยฉบับนี้มีเป้าหมายเน้นแรงงานเมืองหรือแรงงานนอกวงเกษตร แม้ในทางปฏิบัติแรงงานไทยบางกลุ่มจะมีกิจการทั้งในภาคเกษตรและภาคนอกวงเกษตรในวงจรการทำงานของเขา อาทิ แรงงานอพยพเข้ามาทำงานในเมืองในหน้าแล้ง และกลับไปทำงานภาคเกษตรในฤดูการทำนา เป็นต้น

เมื่อได้ทราบถึงเป้าหมายและแรงงานไทยคือใครแล้ว การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะวิเคราะห์สภาพและโครงสร้าง ตลอดจนภาวะตลาดแรงงานของคนทำงานเหล่านี้ โดยหยิบยกแรงงานไทยในอดีตมากล่าวสรุปย่อ เพื่อเป็นฐานการศึกษาวิเคราะห์ในส่วนต่อ ๆ ไป

รากเหง้าของแรงงานรับจ้างในประเทศไทย

ภาพของคนทำงานในประเทศไทยที่เราพบเห็นในปัจจุบันในสาขาอาชีพต่าง ๆ นั้นแตกต่างกันมากกับคนทำงานในอดีต คนทำงานในอดีตพิจารณาเพียงช่วงต้นรัตนโกสินทร์ สถานภาพของคนในช่วงนั้นก็แตกต่างจากคนทำงานในช่วงปัจจุบันมากมาย ในอดีตคนไทยสามัญทั่วไปไม่มีอิสระที่จะประกอบอาชีพได้อย่างเต็มที่ เพราะมีพันธะต้องเข้าเวรหรือถูกเกณฑ์แรงงาน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง เพื่อทำงานให้หลวงหรืองานราชการ¹ สภาพเช่นนี้เกิดขึ้นกับชายไทยทุกคนที่มีอายุระหว่าง 18-60 ปี²

สถานภาพความเป็นไพร่ที่ต้องทำงานให้หลวงนี้มีช่วงระยะเวลาไม่เท่ากันในช่วงรัชกาลที่ 1 ไพร่ต้องทำงานให้หลวงถึงปีละ 6 เดือน คือ “เข้าเดือน ออกเดือน” ซึ่งต่อมอลดลงเหลือปีละ 4 เดือน (เข้าเดือน ออก 2 เดือน) และลดลงมาเหลือปีละ 3 เดือน คือ “เข้าเดือน ออก 3 เดือน” เพื่อให้โอกาสคนไทยได้มีอิสระประกอบอาชีพบ้าง สถานภาพดังกล่าวได้ถูกใช้มาจนถึงรัชกาลที่ 5 จึงถูกยกเลิก³

สภาพชีวิตของไพร่เป็นอย่างไรนั้น บันทึกของฝรั่งต่างชาติ 2 คน ที่เดินทางเข้ามาในเมืองไทย คือ จอห์น ครอฟอร์ด (John Crawford) และบาทหลวง ปาเลกัวซ์ (Pallegoix) ครอฟอร์ด ได้บันทึกคนไทยที่มีสถานภาพไพร่ ดังนี้

“พลเมืองของกรุงสยามตามกฎหมายจัดอยู่ในประเภทไพร่หรือข้าผู้รับใช้ของรัฐ และจะถูกบังคับให้มีหน้าที่สละแรงงานให้แก่รัฐ ไม่ว่ารูปใดก็ได้ เป็นระยะเวลา 3 เดือนทุก ๆ ปี หากไม่สามารถเข้ามาประจำการได้จะต้องส่งเงินหรือสิ่งของเป็นส่วยแทนค่าแรง ซึ่งนับเป็นภาษีที่เป็นภาระหนักแก่ประชาชน อันเป็นผลให้ราษฎรหมดความกระตือรือร้นและความขยันขันแข็งในการทำมาหากิน เพราะทำได้มากเท่าไรก็就会被เรียกเก็บไปเป็นส่วยเกือบหมด ราษฎรส่วนใหญ่จึงอยู่ในฐานะยากจน ต้องใช้แรงงานหาเลี้ยงชีพอย่างเหน็ดเหนื่อย ส่วนเจ้าขุนมูลนายซึ่งเป็นข้าราชการของรัฐกลับได้ประโยชน์จากแรงงานที่ถูกระดมเข้ามา จนอาจกล่าวได้ว่าไม่มีแรงงานเสรีเหลืออยู่เลย เพราะไพร่หรือแรงงานของราษฎรทุกคนได้ถูกนำมาจ่ายแจกให้แก่บรรดาหัวหน้านาม”⁴

¹ Nikom Chandravithoon. : A Study of Labour in Thailand. A Report. เอกสารโรเนียว, มิถุนายน 1955.

² Chatthip and Suthy 1976. อ้างอิง ณรงค์ เพชรประเสริฐ. คนคอกปักษ์ในระบอบเศรษฐกิจการเมืองไทย, เอกสาร โรเนียว, หน้า 13.

³ กมลลักษณ์ โตสกุล. วิวัฒนาการแรงงานในรอบ 200 ปีแห่งกรุงรัตนโกสินทร์, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526, หน้า 10.

⁴ ไพโรจน์ เกษมณีกิจ. เอกสารครอนอร์ด 2515 อ้างอิง กมลลักษณ์ โตสกุล เพ็ญอ้าง หน้า 10.

ส่วนบันทึกของบาทหลวงปาเลกัวซ์นั้นมีดังนี้ “ไพร่ฟ้านั้นแบ่งออกเป็น 5 ชั้น คือ ไพร่หลวง ไพร่สม ไพร่ส่วย เลกและทาสไพร่หลวง และไพร่สมคือราษฎรส่วนใหญ่ที่ต้องขึ้นสังกัดรับราชการทำงานหลวง ไพร่ส่วยคือผู้ที่ยอมเสียค่าภาคหลวงหรือส่วยเป็นรายปี มีมูลค่าตั้งแต่ 8-10 บาท หรือบางคนก็ชำระเป็นสิ่งของ เช่น น้ำผึ้ง ไม้ไผ่ น้ำมันยาง น้ำมันสน เมื่อชำระค่าภาคหลวงแล้วถือเป็นอิสระตลอดปี แต่ถ้ามีสงครามต้องถูกเกณฑ์เข้ามาเป็นทหาร เลกคือครอบครัวที่สงวนไว้เพื่อทำงานให้กับเจ้านายและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ เลกทุกคนต้องชำระเงินค่าราชการต่อท้องพระคลังเป็นรายปี ๆ ละ 2-6 บาท ถ้าไม่มีเงินชำระผู้เป็นนายจะออกให้ก่อนแล้วคิดดอกเบี้ยอย่างสูง จนพวกเลกยากจนตกเป็นทาสสินไถ่แก่นายเงินมากมาย ประมาณ 1 ใน 4 ของประชากรอยู่ในฐานะทาส และค่าตัวทาสแตกต่างกันตามวัยและเพศ ทาสที่เป็นชายฉกรรจ์มีค่าตัวราว 80-100 บาท⁵

มาในรัชกาลที่ 2 และ 3 การศึกสงครามของไทยมีน้อยลง ทำให้มีโอกาสมาบูรณะประเทศได้มากขึ้น ความจำเป็นต้องเกณฑ์แรงงานไทยมาเป็นทหารน้อยลง งานราชการต่าง ๆ เริ่มมีแรงงานต่างชาติ คือ แรงงานจีนอพยพซึ่งหนีความยากจนคั่นแค้นและภัยความไม่สงบมาจากจีนตอนใต้ คนจีนเหล่านี้ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดิน ฉะนั้นงานที่ทำได้ก็คืองานรับจ้าง

คนงานจีนเป็นแรงงานอดทน ค่าแรงถูก เป็นที่นิยมของเจ้าขุนมูลนาย กอปรกับเมื่อมีการผ่อนปรนให้แรงงานไพร่สามารถชำระเงินแทนการเข้าเวรทำงานได้ แรงงานจึงขาดแคลนในงานโยธาประเภทขุดคลอง สร้างถนน คนไทยเองเมื่อไม่ชอบงานกุลก็มักจะทำงานอยู่ในไร่นา ในขณะที่แรงงานจีนอาศัยอยู่ในเมือง และกลายเป็นแรงงานเมือง ที่มีบทบาทสำคัญต่อการเศรษฐกิจในสมัยนั้น

มาในรัชกาลที่ 4 มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นเมื่ออังกฤษส่งเซอร์จอห์น บาวริง มาเจรจาทำสนธิสัญญา ไทยไม่มีทางปิดพลิ้ว กอปรกับการมีพระเนตรยาวไกลของพระมหากษัตริย์ไทย ที่ต้องการรักษาเอกราชเอาไว้ สนธิสัญญาดังกล่าวแม้ไทยจะเสียเปรียบในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต แต่ในแง่เศรษฐกิจประเทศไทยได้ขยายตัวทางด้านการค้าการขายเป็นอย่างมาก รวมทั้งวิทยาการที่ทางตะวันตกนำเข้ามา อาทิ การนำเครื่องจักรไอน้ำและดีเซลเข้ามาใช้ในโรงสีข้าว ซึ่งก่อให้เกิดการลงทุนก่อสร้างโรงสีขึ้นเป็นจำนวนมาก อันส่งผลทำให้ต้องมีกุลิ คนงานแบกข้าวสารขึ้นในไทย ควบคู่กับกุลิเงินในโรงเลื่อยไม้ โรงน้ำตาล

⁵ สันติ ท.โกมลบุตร. เล่าเรื่องกรุงสยาม 2520 อ้างใน กมลลักษณะ ไตรสกุล เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 11.

ต่อมาในรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยได้รับการพัฒนาก้าวหน้ารวดเร็วกว่าชาติอื่น ๆ ในอาณานิคม มีการก่อสร้างถนนหนทาง ทางรถไฟ และริเริ่มระบบไปรษณีย์ ไฟฟ้า ประปา เป็นต้น ในแง่แรงงานมีการว่าจ้างคนงานทำงานมากขึ้น แม้จะมีคนไทยเข้ามาทำงานรับจ้างชาวต่างประเทศบ้างแล้ว แต่แรงงานกุลีส่วนใหญ่ก็ยังคงเป็นจีนอยู่ John Crawford ได้กล่าวว่า ในช่วงสมัยรัชกาลที่ 3 ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 5.1 ล้านคน แต่มีชาวจีนอาศัยอยู่ถึง 700,000 คน⁶

อนึ่ง การที่อดีตประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานจีนนั้น ในทางข้อเท็จจริงเป็นอุปสงค์ทางด้านแรงงานของทางฝ่ายรัฐและเอกชนที่หาแรงงานไทยมาทำงานไม่ได้ ในยุคก่อนหน้านั้นพระมหากษัตริย์ไทยได้ทรงทำนุบำรุงบ้านเมืองหลายประการ ซึ่งมีทั้งชุดคลอง สร้างถนน สร้างทางรถไฟ จึงต้องการแรงงานที่ทำงานเป็นกุลีในโรงสี รวมทั้งทำเรือเป็นจำนวนมาก แต่หาแรงงานไทยไม่ได้ เพราะคนไทยตั้งแต่ไหนแต่ไรมาไม่นิยมเข้าเมือง หรือทำงานในเมือง แต่จะทำมาหากินในไร่นาในชนบทเสียเป็นส่วนใหญ่ สภาพเศรษฐกิจสมัยนั้นรายได้จากภาคเกษตรทำให้คนไทยมีกินมีใช้ไม่ถึงกับอดขัดขัดสน กอปรกับทางราชการไทยเองก็ไม่ได้เข้มงวดกับแรงงานจีนอพยพมากนัก เพราะเห็นเป็นประโยชน์ที่จะมาทำงานในภาครัฐและเอกชนทดแทนแรงงานไทยได้ ความที่แรงงานจีนมีอิสระในการเข้ามาทำกินเลี้ยงชีพในเมืองไทยนับตั้งแต่ปลายพุทธศตวรรษที่ 23 มาถึงกลางพุทธศตวรรษที่ 24 มีผลทำให้มีคนจีนอพยพเข้ามาประมาณปีละไม่น้อยกว่า 40,000 คน และคาดว่าในก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง มีคนจีนประมาณ 500,000 คน ประกอบเป็นแรงงานในเมืองถึงกว่าร้อยละ 60⁷

ความกดดันและการขยายตัวทางด้านการค้าทำให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงและปฏิรูป โดยเฉพาะการปฏิรูปการบริหารของพระคลังสินค้า การปฏิรูปการศึกษาในปี 2429 เพื่อสร้างกำลังคนขึ้นรองรับการปฏิรูประบบราชการ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปข้างต้นยังไม่อาจรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แรงงานจีนอพยพกลับไม่เพียงพอ ความต้องการแรงงานอิสระจึงเป็นแรงกดดันทำให้ไทยต้องยกเลิกระบบไพร่ในที่สุดในปี 2448⁸

ฉะนั้นการปลดปล่อยคนไทยให้เป็นอิสระในแง่ของแรงงาน จึงก่อให้เกิดแรงงานอิสระที่สามารถทุ่มเทเวลาในการผลิตข้าวได้เต็มที่ อันส่งผลดีต่อนายทุนของไทยที่

⁶ Crawford 1971. อ้างใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 14.

⁷ Skinner 1957. อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร คริส เบเกอร์ เศรษฐศาสตร์การเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ สำนักพิมพ์ตรีสวน 2539 หน้า 308.

⁸ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, คนคอบกขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 15-16.

ต้องการสินค้าจำนวนมากเพื่อส่งออก ดังจะเห็นจากการขยายตัวของพื้นที่โดยการว่าจ้างกุลิ
จีนชุดคลองเพื่อการขยายพื้นที่เพาะปลูกแถบรังสิต Chattip และ Suthy วิเคราะห์ว่า
ประโยชน์ของการยกเลิกระบบไพร่ประเทศไทย ก็คือ

“ไพร่หลวงและไพร่สม จะหลุดพ้นจากความเป็นไพร่ ได้รับการยกเว้นไม่ถูก
เกณฑ์เป็นทหาร และแรงงานเกณฑ์ ถ้าต้องการทำงานในภาครัฐบาล ในหลวงก็จะสนับสนุน
ถ้าต้องการจะทำงานภาคธุรกิจเอกชน ก็จะได้รับอนุญาตให้ทำได้”⁹

มีข้อน่าสังเกตก็คือ การเลิกระบบไพร่ทำให้คนไทยมีอิสระขึ้นก็จริง แต่
ส่วนใหญ่ก็ยังทำงานในไร่นา และยังไม่นิยมชมชอบที่จะอพยพเข้าเมือง กอปรกับรายได้จาก
ภาคเกษตรยังมากกว่ารายได้ในภาคเมือง ฉะนั้นแม้ขุนนางไทยจะขยายพื้นที่เพาะปลูกทำให้
อุปสงค์แรงงานมากขึ้น แต่ผู้คนก็ถูกดึงไปทำนาเป็นจำนวนมากทำให้เกิดการขาดแคลน
แรงงานภาคเมือง¹⁰

แรงงานเมืองหรือแรงงานรับจ้างรุ่นแรกจึงเป็นแรงงานจีนโดยแท้ดังได้กล่าว
แล้ว แต่ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ นโยบายการดูแลแรงงานต่างชาติของไทยนั้น มีลักษณะ
เอื้ออาทรมาตลอด เพราะพระมหากษัตริย์ของไทยทรงส่งเสริมและทรงยินยอมให้คนจีนเข้ามา
ทำงานโดยอิสระและไม่ต้องถูกเกณฑ์แรงงานเหมือนอย่างคนไทย แต่ต้องเสียภาษีทุก ๆ 3 ปี
ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2370 จนถึงทศวรรษที่ 2400 ประเทศจีนมีความอ่อนไหวทางการเมืองทำให้
คนจีนอพยพเข้ามาอย่างมาก และมีจำนวนมากตัดสินใจไม่กลับไปเมืองจีนอีก¹¹

แรงงานจีนนั้น นอกจากเป็นกุลิให้กับภาคเอกชนแล้ว ในกิจการของรัฐเองก็
ยังว่าจ้างเป็นจำนวนมาก อาทิการว่าจ้างคนงานจีนสร้างทางรถไฟในปี 2445 ถึง 2,000 คน
หรือกิจการทำเรือก็ถือเป็นแหล่งแรงงานจีน ในกลางพุทธศตวรรษที่ 25 โรงสีไฟ โรงเลื่อย
เหมืองแร่ในภาคใต้ส่วนใหญ่ว่าจ้างแรงงานจีน¹²

กรุงเทพฯ ในกลางพุทธศตวรรษที่ 25 กลายเป็นศูนย์การค้าและพาณิชย์ แต่
กิจการส่วนใหญ่ยังตกอยู่ในมือคนจีนอพยพ อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษที่ 2460 คนไทยเริ่ม
อพยพเข้ามาทำงานเมืองมากขึ้น เนื่องจากการคมนาคมทางรถไฟที่จัดสร้างขึ้น กอปรกับการ
เศรษฐกิจตกต่ำในปี พ.ศ. 2472 หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรประกาศ
นโยบายช่วยเหลือคนไทยให้มีงานทำมีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อคุ้มครองอาชีพ

⁹ Chattip and Suthy. อ้างใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 16.

¹⁰ ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 300-301.

¹¹ Skinner 1957, Ternid 1989 อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริสเบเกอร์, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 301.

¹² Skinner 1957. อ้างใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริสเบเกอร์, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 303.

รัฐบาลคณะราษฎรชุดต่อมาได้เดินนโยบายชาตินิยม และจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจำนวนมากในต้นทศวรรษที่ 2490 เป็นแหล่งว่าจ้างแรงงานไทยจำนวนหนึ่ง

สำหรับตัวเลขคนทำงานในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งช่วงดังกล่าวคนไทยเริ่มเข้ามาทำงานในเมืองมากขึ้นแล้ว จากการศึกษาของณรงค์ (2539)¹³ พบว่า ทุนนิยมของไทยแต่เริ่มแรกนั้น ว่าจ้างแรงงานกรรมกรจริง ๆ ไม่มากนัก ส่วนใหญ่จะเป็นการว่าจ้างในธุรกิจการค้า การขาย และบริการ นอกเหนือจากนั้นเป็นงานเสมียนงานราชการ ซึ่งเพิ่มขยายตัวเนื่องจากการปรับปรุงการศึกษาของรัชกาลที่ 5 ในปี 2429 และการปรับตัวของประเทศให้สอดคล้องกับยุคล่าอาณานิคมสมัยนั้น

ตัวเลขสถิติในปี 2472 พบว่า แรงงานที่ทำงานในภาคหัตถอุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ 2.2 ขณะที่ทำงานในภาคการค้าร้อยละ 12 ภาคบริการร้อยละ 4.3 วิชาชีพร้อยละ 2.2 ขนส่งคมนาคมร้อยละ 1.8 และราชการร้อยละ 1.5¹⁴ ในภาคของหัตถกรรมที่ว่าจ้างแรงงานจำนวนมากจะเกี่ยวเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับภาคเกษตรโดยเฉพาะกิจการโรงสี โรงน้ำตาล และโรงเลื่อย

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ธุรกิจการค้าอุตสาหกรรมเริ่มขยายตัว รัฐบาลซึ่งขณะนั้นเน้นความเป็นชาตินิยมได้สนับสนุนการลงทุนและขยายธุรกิจ ในภาครัฐวิสาหกิจจำนวนมาก โดยเฉพาะภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อตะวันตกทยอยถอนตัวออกไป พบว่า รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยรัฐมีถึง 141 แห่ง¹⁵ และในจำนวนนี้มีถึง 100 แห่งที่ทำธุรกิจด้านการค้าและบริการ ส่วนอีก 41 แห่ง เป็นธุรกิจเกี่ยวกับภาคหัตถอุตสาหกรรม ฉะนั้นแรงงานที่ถูกว่าจ้างในยุคนั้นจึงมีส่วนมากในภาคการค้าและบริการ ส่วนภาคหัตถอุตสาหกรรมยังคงมีส่วนน้อยอยู่

หากจะแยกสาขาอาชีพที่คนทำงานในช่วงนั้นเราจะเห็นภาพชัดเจนยิ่งขึ้น คือ ผู้ประกอบอาชีพในลักษณะนักวิชาชีพ ช่างเทคนิคมีประมาณร้อยละ 1 นักบริหาร-นักสถิติ ร้อยละ 8.2 เสมียนพนักงานสำนักงาน ข้าราชการด้านการค้าขาย ร้อยละ 0.6 เกษตรกร ร้อยละ 84 คนงานขนส่ง ร้อยละ 0.2 ช่างฝีมือและคนงานฝีมือร้อยละ 1.9 กรรมกรและคนงานไร้ฝีมือ ร้อยละ 3 และคนทำงานด้านบริการ ร้อยละ 0.6¹⁶

¹³ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, คนคอปกขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 17-18.

¹⁴ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, คนคอปกขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 17.

¹⁵ Riggs 1966, อ่างใน ณรงค์ เพชรประเสริฐ, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 19

¹⁶ ณรงค์ เพชรประเสริฐ, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 19.

แรงงานรับจ้างไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

การรณรงค์ของรัฐบาลชาตินิยมที่ประสงค์จะให้แรงงานไทยเข้ามาทดแทนแรงงานจีน ก่อปรกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นรองรับ ก่อให้เกิดความหลากหลายของอาชีพที่ขยายตัวติดตามมาเป็นลูกโซ่ แรงงานไทยที่ทำงานรับจ้างในทศวรรษที่ 2490 ส่วนใหญ่กระจุกตัวในเขตกรุงเทพฯ ทำงานในกิจกรรมการผลิตหรืออุตสาหกรรมพื้นฐาน เช่น โรงงานน้ำตาล ยาสูบ กระดาษ โรงสี โรงแก๊ส โรงปูนซีเมนต์ และทำงานภาคราชการ

จากการศึกษาของคณะผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเข้ามาศึกษาสถานการณ์แรงงานในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2495¹⁷ พบว่าแรงงานไทยที่ทำงานรับจ้างจริง ๆ ในภาคเกษตรกรรมมีประมาณ 3.4 แสนคน (ไม่นับรวมข้าราชการลูกจ้างของรัฐ) ส่วนใหญ่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็ก อาทิ แรงงานผลิตอาหารกระป๋อง โรงงานสบู่ โรงน้ำแข็ง โรงพิมพ์ โรงงานผลิตเงินรูปพรรณ และโรงสีข้าว เป็นต้น ส่วนที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดกลางก็มีโรงงานไม้ขีดไฟ โรงแก้ว โรงเลื่อย โรงงานน้ำตาล และโรงงานทอผ้า ที่จัดว่าเป็นโรงงานหรือสถานประกอบการขนาดใหญ่มีเพียงไม่กี่แห่ง อาทิ โรงงานมักกะสัน คนงานในกิจการท่าเรือ โรงกลั่นสุรา และโรงงานปูนซีเมนต์ เป็นต้น

มีข้อน่าสังเกตคือ อุปสงค์หรือความต้องการแรงงานนั้นมิได้เกิดขึ้นเพราะนโยบายของรัฐบาลที่จะส่งเสริมอาชีพและหางานให้ประชาชนทำแต่อย่างเดียว แต่เกิดขึ้นเพราะเศรษฐกิจในเขตเมืองขยายตัวอย่างต่อเนื่องอีกด้วย ข้อมูลผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเข้ามาสำรวจระบุว่า ในปี 2494 มีโรงงานหลักเกิดขึ้น 15 โรง นอกจากนี้ยังมีร้านซ่อมเครื่องยนต์มีการก่อตั้งโรงเลื่อยใหม่ 40 โรง โรงพิมพ์ 20 โรง โรงสีข้าว 14 โรง โรงกลั่นน้ำมันพืช 10 โรง และโรงงานอื่น ๆ อาทิ โรงแก้ว โรงยางพารา โรงทำสบู่¹⁸

ในแง่ผลผลิตจากการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมทำให้ผลผลิตที่เกี่ยวข้องขยายตัวติดตามมาด้วย อาทิ ผลผลิตซีเมนต์ หรือผลผลิตอื่น ๆ เช่น โรงงานทำสบู่ ได้เพิ่มการผลิตจาก 3,500 เมตริกตันมาเป็น 7,700 เมตริกตันในช่วงระหว่างปี 2490-2495 ยาสูบ

¹⁷ Cudwing Hamberger. (Survey of Labour Conditions in Thailand, ILO. Mission Report. เอกสารโรเนียว 1953) Hamberger เป็นผู้เชี่ยวชาญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้รับเชิญให้เข้ามาสำรวจสภาพแรงงานไทย เริ่มเดินทางเข้ามาตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 1952 โดยมีโครงการทำงาน 6 เดือน ต่อมาได้รับการขยายออกไปเป็น 13 เดือน ผู้เชี่ยวชาญดังกล่าวได้สำรวจและทำรายงานเสนอในปี 1953.

¹⁸ Cudwig Hamberger 1953. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้วหน้า 8.

เพิ่มขึ้นจาก 2,000 เมตริกตันเป็น 7,700 เมตริกตัน น้ำตาลเพิ่มขึ้นจาก 2,500 เมตริกตันเป็น 11,300 เมตริกตัน¹⁹

การขยายตัวภาคอุตสาหกรรมและผลผลิตเป็นการแน่นอนว่าจะต้องเพิ่มจำนวนแรงงานในภาคนี้ด้วย ในรายงานของคณะผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่า กิจกรรมที่ใช้แรงงานมากเห็นได้ชัดคือ ภาคก่อสร้าง โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2492-2493 มูลค่าของการลงทุนในสาขาก่อสร้างของภาคเอกชนได้เพิ่มจาก 49.9 ล้านบาท เป็น 162.9 ล้านบาท กิจกรรมก่อสร้างที่เพิ่มขึ้นนี้ โดยเฉพาะในเขตเทศบาลได้นำไปสู่การจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น รายงานของแฮมเบอร์เกอร์คาดว่าในปี พ.ศ. 2495 ในสาขาก่อสร้างของเอกชนจะมีการว่าจ้างแรงงานถึง 20,000-30,000 คน

เมื่อความต้องการแรงงานเกิดขึ้น แรงงานที่สนองตอบจะอาศัยคนเมืองหรือคนในเขตเทศบาลคงไม่เพียงพอ เนื่องจากประชากรของไทยส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท ฉะนั้นแรงงานในชนบทจึงเป็นกำลังสำคัญที่เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเมือง การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานไทยจากชนบทเข้าสู่เมืองในทางข้อเท็จจริงแม้จะมีไม่มากในระยะแรก เนื่องจากภาคเกษตรอุดมสมบูรณ์ แต่การเคลื่อนย้ายเพื่อไปทำงานชั่วคราวและเพื่อไปศึกษามีมานานแล้ว โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากศูนย์กลางของประเทศคือ กรุงเทพฯ นั้นได้มีการขยายตัวมาโดยตลอด จากประชากรประมาณ 400,000-500,000 คน ในทศวรรษที่ 2450 เพิ่มขึ้นเป็น 800,000 คน ในทศวรรษที่ 2480²⁰ การขยายตัวของธุรกิจและอุตสาหกรรม ได้ก่อให้เกิดความหลากหลายของอาชีพ ทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มควบคู่ไปด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากิจกรรมที่ว่าจ้างแรงงานไทยภาคนอกวงเกษตรในขณะนั้นจะมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจและกิจการที่เกี่ยวกับการค้าการขายจากการศึกษาของณรงค์ (2539)²¹ พบว่า ภาคการค้ารองรับผู้มีงานทำในปี 2490 ยังคงสูงกว่าภาคหัตถอุตสาหกรรม หรืออีกนัยหนึ่งแรงงานในขณะนั้นมีผู้ทำงานที่มีสถานภาพเป็นแรงงานเสมือน การค้าการขายหรือแรงงานคอปกขาวมากกว่าแรงงานคอปกน้ำเงิน

สำหรับสัดส่วนของแรงงานประเภทต่าง ๆ ในปี 2490 หากจำแนกสาขาอาชีพแล้ว จะมีภาคเกษตรเป็นหลัก คือร้อยละ 84.8 เหมืองแร่ร้อยละ 0.1 หัตถอุตสาหกรรมร้อยละ 2.2 ก่อสร้าง ร้อยละ 0.1 การค้าร้อยละ 7.9 ขนส่งคมนาคมร้อยละ 0.7 และภาคบริการร้อยละ 3.0²² และหากจะแยกออกเป็นสถานภาพของคนทำงานจะประกอบด้วย

¹⁹ Cudwig Hamberger 1953. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 8-9.

²⁰ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริสเบเกอร์. "เศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยกรุงเทพฯ, เรื่องเดียวกัน หน้า 307.

²¹ ณรงค์ เพชรประเสริฐ. "คนคอปกขาวในระบบเศรษฐกิจการเมืองไทย" เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 19-20.

²² Cudwig Hamberger. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 9-10.

นักวิชาชีพและช่างเทคนิคร้อยละ 1 นักวิชาการ นักจัดการ และเจ้าหน้าที่ระดับบริหารร้อยละ 8.2 เสมียนพนักงานในสำนักงานและผู้ทำงานเกี่ยวกับการค้าขายร้อยละ 0.6 เกษตรกร ร้อยละ 81 คนงานขนส่งร้อยละ 0.2 ช่างฝีมือและคนงานฝีมือร้อยละ 1.9 กรรมกรและคนงานไร้ฝีมืออื่น ๆ ร้อยละ 3.0 และคนทำงานบริการร้อยละ 0.6

อนึ่ง จากการศึกษาของนิคมฯ ในปี พ.ศ. 2490 พบว่า แรงงานไทยก่อนปี 2500 ทำงานอะไรนั้นมีข้อมูลไม่มากนัก จากข้อมูลที่เกิดขึ้นรวบรวมได้ ไทยมีกำลังแรงงาน 8.9 ล้านคน ในจำนวนนี้ทำงานนอกวงเกษตร 1.4 ล้านคน หรือร้อยละ 15.7 ในจำนวน 1.4 ล้านคนทำงานโดยได้รับ ค่าจ้างมี 629,413 คน

การเปลี่ยนแปลงของแรงงานรับจ้างไทย

ได้กล่าวแล้วว่า ในอดีตประเทศไทยประสบปัญหาขาดแคลนแรงงาน เมื่อหาคนไทยไม่ได้ก็ใช้แรงงานจีนแทน จนแรงงานจีนมีสัดส่วนที่สูงกว่าแรงงานไทยในเขตเมือง ความจำเป็นอย่างยิ่งส่วนหนึ่งเกิดจากคนไทยไม่นิยมทำงานรับจ้าง และส่วนใหญ่ยังนิยมและรักอาชีพการเกษตรประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งมาจากกำลังแรงงานไทยที่ผ่านมามีไม่มากนัก โดยเฉพาะเมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างงานในภาคเกษตรและงานนอกภาคเกษตร

จำนวนประชากรในสมัยต้นและกลางรัตนโกสินทร์นั้น มีเพิ่มไม่มากนัก ในสมัยรัชกาลที่ 5 เรามีประชากรประมาณ 8 ล้านคน มาในปลายรัชกาลที่ 6 เรามีประมาณ 10 ล้านคน มาถึงปลายรัชกาลที่ 7 ประมาณ 13 ล้านคน และปลายรัชกาลที่ 8 ประมาณ 18 ล้านคน²³ จากช่วงรัชกาลที่ 5 ถึงรัชกาลที่ 8 เราใช้เวลาเกือบ 40 ปี ในการเพิ่มประชากร 10 ล้านคน ฉะนั้น ด้วยจำนวนประชากรที่ไม่มากนัก กอปรกับความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ ทำให้อาชีพเกษตรกรรมสามารถทำให้คนไทยไม่ลำบาก และมีอาหารเพียงพอ

อย่างไรก็ตามในทศวรรษที่ 2490 และทศวรรษ 2500 อัตราการเพิ่มของประชากรไทยเพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก โดยเพิ่มในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3 ในปี 2503 ประชากรไทยเพิ่มขึ้นเป็น 26.2 ล้านคน ซึ่งการเพิ่มขึ้นเกือบ 10 ล้านคน นี้ใช้เวลาเพียง 13 ปีเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ในช่วงทศวรรษ 2510 ไทยจึงมีกำลังแรงงานมากพอ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้ไทยกลายเป็นสังคมที่มีแรงงานเกินพอ²⁴

การเปลี่ยนแปลงของประชากรนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า เกิดขึ้นในระยะสั้น เพราะหลังจากปี 2513 การเพิ่มขึ้นของอัตราประชากรได้ลดลง เนื่องจากนโยบายวางแผนครอบครัว

²³ ปราโมทย์ ประสาทกุล. "คนไทยห้าแผ่นดิน-ห้ารัชสมัย" น.ส.พ.มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 8 พฤษภาคม 2540.

²⁴ ดู ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์. เรื่องเดียวกัน ช่างแล้ว หน้า 323-325.

ได้ผล คนหนุ่มคนสาวแต่งงานช้าลง หรือแต่งงานแล้วต้องการมีบุตรจำนวนลดลง เนื่องจากค่าครองชีพสูงขึ้น²⁵

จากเหตุผลข้างต้น ได้ส่งผลให้การเพิ่มของประชากรในอัตราที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ขนาดของครอบครัวก็เล็กลงด้วยเช่นกัน จากอดีต สถิติที่เคยมีบุตรเฉลี่ย 6 คน ได้ลดลงมาเหลือ 2 คน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงถือเป็นการปฏิวัติขนาดครอบครัวครั้งสำคัญของไทยด้วย²⁶

แต่ที่เปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมากก็คือ จำนวนกำลังแรงงานของไทยซึ่งเปลี่ยนแปลงทั้งปริมาณและองค์ประกอบของอายุ ในอดีตกำลังแรงงานเคยเติบโตในอัตราที่สูง หลังจากนั้นได้เพิ่มขึ้นในอัตราลดลงจากร้อยละ 4.4 ต่อปี ในปี 2523 เหลือร้อยละ 3.1 ในปี 2528 เหลือร้อยละ 2.8 ในปี 2533 เหลือร้อยละ 2.4 ในปี 2538 และคาดว่าจะเหลือร้อยละ 2 ในปี 2543²⁷

ในด้านอายุของกำลังแรงงานเช่นกัน กำลังแรงงานส่วนใหญ่ของไทยนับตั้งแต่นี้ต่อไปจะมีอายุมากขึ้น โดยเฉพาะกำลังแรงงานที่มีอายุ 35 ปีขึ้นไปจะทยอยเพิ่มขึ้น ในขณะที่กำลังแรงงานอายุน้อยชะลอตัวหรือลดลง โดยเฉพาะเมื่อมีการขยายภาคการศึกษาบังคับ และจำนวนเด็กเข้าเรียนต่อมากขึ้น คาดว่าในปี 2543 กำลังแรงงานร้อยละ 38.06 ล้านคน จะประกอบด้วยกำลังแรงงานอายุ 11-24 ปี จำนวน 8.6 ล้านคน 25-34 ปี 11.08 ล้านคน และ 35 ปีขึ้นไป 16.17 ล้านคน²⁸ ความจริงการเติบโตของอัตราากำลังแรงงานที่ลดลงได้เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับหลายประเทศในเขตภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในเขตเอเชียตะวันออกเฉียง เช่น ญี่ปุ่น อัตราการเพิ่มในปัจจุบันน้อยกว่าร้อยละ 1 สำหรับประเทศไทยนั้นแนวโน้มจะลดลงเรื่อย ๆ ในบางท้องที่อัตราการเกิดน้อยกว่าอัตราการทดแทน ยิ่งหากต้องประสบกับปัญหาการย้ายถิ่นแล้ว กำลังแรงงานในภูมิภาคในบางจังหวัดทางภาคเหนือและอีสานจะขาดแคลนแรงงานด้วย

อนึ่ง การเพิ่มในอัตราที่ลดลง ทำให้กำลังแรงงานเพิ่มในอัตราลดลงด้วยดังได้กล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม การที่อัตราการเกิดเพิ่มสูงในช่วงต้นทศวรรษที่ 2500 ได้ส่งผลให้กำลังแรงงานที่เข้าสู่ตลาดแรงงานยังคงเพิ่มจำนวนมากในช่วงทศวรรษต่อมา เนื่องจาก

²⁵ พิลิป เกสท์. "การลดลงของภาวะเจริญพันธุ์ในประเทศไทย" ในหนังสือ จุดเปลี่ยนนโยบายประชากรประเทศไทย. กุศล สมุทธธาดา บรรณาธิการ สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2538. หน้า 35-36.

²⁶ ดู พิลิป เกสท์. เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 28-29.

²⁷ คัดจากตารางของ Nipon and Pattamawadee 1992. ในเอกสารโรเนียว "แรงงานไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์" โดย กนกศักดิ์ แก้วเทพ, วรวิทย์ เจริญเลิศ. เอกสารโรเนียว หน้า 16.

²⁸ Nipon Puopongsakorn. เรื่องเดียวกัน เพิ่งอ่าง หน้า 16.

ประชากรดังกล่าวได้เกิดมาแล้วและเติบโตพร้อมเข้าสู่ตลาดแรงงาน ตัวเลขกำลังแรงงานของไทยในปี 2503 มี 12.7 ล้านคน เพิ่มขึ้นเป็น 16.5 ล้านคนในปี 2513 และ 19.2 ล้านคนในปี 2519 ซึ่งเฉลี่ยอัตราการเพิ่มปีละไม่ต่ำกว่า 400,000 คนปี²⁹

การเพิ่มขึ้นกว่า 400,000 คน ของกำลังแรงงานไทยใน 2 ทศวรรษ หลังจากมีการใช้แผนพัฒนาฯ ได้เปลี่ยนโฉมของประเทศไทยจากการขาดแคลนแรงงานเป็นประเทศที่มีแรงงานเพียงพอ ส่วนหนึ่งก็คือ แรงงานในท้องถิ่นที่เติบโตและเข้าสู่ตลาดแรงงาน อีกส่วนหนึ่งอพยพย้ายถิ่นเข้าไปทำงานในเมืองตามอุปสงค์แรงงานที่ขยายตัว การขยายตัวของเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดอุปสงค์แรงงาน และเมื่อประเทศไทยเน้นอุตสาหกรรมส่งออก กิจกรรมหลายประเภทต้องการแรงงานมาก ในขบวนการผลิต อาทิ อุตสาหกรรมสิ่งทอ แปรรูปอาหาร รองเท้า พลาสติก เคมีภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ กิจกรรมเหล่านี้ หลายแขนงใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร รองเท้า ฯลฯ ฉะนั้นการขยายตัวของอุตสาหกรรมจึงสามารถรองรับการเข้ามาของกำลังแรงงานในแต่ละปีได้ โดยเฉพาะในช่วงต้นทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา ซึ่งการขยายตัวทางเศรษฐกิจมีมาอย่างต่อเนื่อง สามารถรองรับแรงงานรุ่นใหม่ ๆ แรงงานที่เป็นคนรุ่นหนุ่มสาวที่มีการศึกษามีโอกาสเลือกงาน มีรายได้ดี สภาพตลาดแรงงานได้รับการแทรกแซงโดยอุปสงค์แรงงานที่มีมากกว่าอุปทานแรงงาน โดยเฉพาะในสาขาการเงิน สภาวะเช่นนี้ยังก่อให้เกิดการแบ่งแยกตลาดแรงงานออกเป็นตลาดขั้นต้น (Primary Labour Market) และตลาดรอง (Secondary Labour Market) ตลาดประเภทแรกนั้นประกอบด้วยงานสาขาอาชีพที่รองรับผู้มีการศึกษาหรือทักษะ มีรายได้และสวัสดิการดี ตลอดจนหลักประกันที่สูงกว่า หรืออย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนตลาดรองนั้น เป็นตลาดที่แรงงานมีรายได้หรือสวัสดิการต่ำกว่า เป็นงานนอกกระบวนการ และได้รับการคุ้มครองน้อยกว่าตลาดแรงงานเหล่านี้ นอกจากว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นแล้ว ยังรองรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานด้วย การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นประการถัดมา ก็คือการลดน้อยถอยลงของแรงงานในภาคเกษตร และกลับไปเพิ่มในภาคนอกเกษตร อันแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงานรับจ้าง หรือแรงงานนอกเกษตร

การเปลี่ยนแปลงที่เห็นชัดเจนก็คือ กลุ่มแรงงานประเภทช่วยเหลืองานในครอบครัวโดยไม่รับค่าจ้าง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งในเขตเทศบาลและนอกเขตเทศบาล จากการศึกษาของนิพนธ์³⁰ พบว่า แรงงานกลุ่มนี้ได้ ลดลงจากร้อยละ 58 ในปี 2503 เป็นร้อยละ 46 ในปี 2523 การลดลงของแรงงานช่วยเหลือในครอบครัวนี้เกิดจากการขยายตัวของอุปสงค์ทาง

²⁹ นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม. 2515.

³⁰ Nipon Puopongsakorn. Employment in Thailand เอกสารโรเนียว หน้า 7

ด้านแรงงานภาคนอกวงเกษตรดังได้กล่าวแล้ว อีกประการหนึ่งเกิดจากการที่กำลังแรงงานได้รับการศึกษาสูงขึ้น โดยเฉพาะแรงงานสตรี จึงไม่ยากทำงานในภาคเกษตรหรือทำงานช่วยเหลือครอบครัวอีก

ที่น่าสังเกตก็คือ แนวโน้มลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นวิถีของจุดเปลี่ยนผันจากสังคมเกษตรไปสู่สังคมอุตสาหกรรมมากขึ้น สำหรับการก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานนอกวงเกษตรของสตรีนี้ เห็นได้ชัดเจนสำหรับสังคมไทย ภาคธุรกิจ อุตสาหกรรมและบริการ มีสตรีทำงานเคียงบ่าเคียงไหล่กับผู้ชาย นอกจากนั้นอุตสาหกรรมบางประเภทมีแรงงานสตรีทำงานมากกว่าผู้ชาย อาทิ กิจการสิ่งทอ รองเท้า แปรรูปอาหาร อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ ที่สำคัญตลาดแรงงานในภาครัฐ (ข้าราชการ) มีสตรีเข้าทำงานในภาคนี้จำนวนไล่เลี่ยกับชายและบางกระทรวงที่สตรีมีจำนวนมากกว่าชาย งานในภาครัฐ ซึ่งสตรีทำงานจำนวนมากกว่าชาย มี อาทิ ในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงยุติธรรม ส่วนกระทรวงที่มีชายมากกว่า ได้แก่ มหาดไทย เกษตรฯ คมนาคม ส่วนที่ไล่เลี่ยกันประกอบด้วย กระทรวงแรงงานฯ พาณิชย์ คลัง ต่างประเทศ เป็นต้น³¹

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกหลายประเภทที่ชักนำ หรือมีอิทธิพลต่อการเพิ่มขึ้นของแรงงานรับจ้าง ซึ่งกิจการดังกล่าวไม่ต้องใช้ทักษะฝีมือมากนัก และขาดแคลนแรงงานในช่วงเศรษฐกิจขยายตัว กิจกรรมดังกล่าวได้แก่ กิจการก่อสร้างงานสาขาบริการ กิจการเหล่านี้สอดคล้องกับทักษะ และการศึกษาของแรงงานชนบทซึ่งไม่สูงนัก และเป็นลักษณะงานที่ไม่มีรูปแบบที่ผูกมัดหรือจำเป็นต้องมีคุณสมบัติ เงื่อนไข เป็นองค์ประกอบสำคัญ แรงงานรับจ้างจากชนบทโดยเฉพาะในหน้าแล้ง จึงสามารถอพยพเข้ามาทำงานก่อสร้างหรือบริการชั่วคราวในเมืองได้

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเคลื่อนไหวของแรงงานรับจ้างไปยังเมืองหรือแหล่งตลาดที่มีการว่าจ้างแรงงานสูง กรุงเทพมหานครกลายเป็นจุดศูนย์รวมของแรงงานรับจ้างที่ใหญ่ที่สุด ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีกำลังแรงงานมากที่สุด กลับมีการลดลงของกำลังแรงงานและการไหลออกของแรงงานไปสู่แหล่งอื่น ๆ มากที่สุด

ในปี 2513 กรุงเทพมหานคร มีกำลังแรงงานร้อยละ 7 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ ตัวเลขนี้กลับเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในปี 2523 ด้วยอัตราการเพิ่มร้อยละ 7 ต่อปีในช่วง

³¹ นิศา ชูโต อ้างใน สนง.คณะกรรมการประสานงานเยาวชนแห่งชาติ.

ระหว่างปี 2514-2525 ขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีกำลังแรงงานร้อยละ 37 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในปี 2513 และได้ลดถอยลงเหลือร้อยละ 33 ในช่วงเดียวกัน³²

ตัวเลขข้างต้นอธิบายได้ว่า ศูนย์กลางของตลาดแรงงานของประเทศอยู่ที่กรุงเทพฯ และจังหวัดรอบ ๆ ซึ่งสภาพนี้เป็นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในขณะที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังคงเป็นแหล่งทำมาหากิน ที่มีภาคเกษตรกันเป็นหลัก เมื่อประชากรเพิ่มขึ้น และภูมิภาคไม่ได้รับการพัฒนาเพียงพอทั้งในภาคอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม การเคลื่อนย้ายแรงงานไปยังแหล่งอื่น ๆ จึงเกิดขึ้น

การเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยนั้นมีมานานแล้ว นับตั้งแต่อดีต โดยเฉพาะในช่วงหน้าแล้ง ซึ่งกำลังแรงงานในภาคเกษตรในชนบททำงานไม่ได้เต็มที่ กำลังแรงงานดังกล่าวทำการเกษตรโดยอาศัยน้ำฝนเป็นหลัก เนื่องจากพื้นที่เพาะปลูกของประเทศไทยมีประมาณร้อยละ 10 เท่านั้นที่เข้าถึงระบบชลประทาน³³ ฉะนั้นเมื่อกำลังแรงงานชนบททำงานน้อยชั่วคราว มีรายได้น้อยลง การเคลื่อนย้ายไปยังแหล่งอื่น หรือการหารายได้พิเศษในช่วงหน้าแล้ง จึงเป็นเรื่องที่ปฏิบัติกันมานาน

ปัญหาการทำงานต่ำระดับในช่วงหน้าแล้ง และผลกระทบต่อกำลังแรงงานดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมานาน โดยเฉพาะในแง่นโยบายที่จะเข้าไปสนับสนุนหรือช่วยเหลือ ข้อถกเถียงที่ชัดเจนก็คือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ในช่วงหน้าแล้ง กำลังแรงงานจะมีปัญหาในการหารายได้ และทำงานไม่ได้เต็มที่ จึงควรมีนโยบายสร้างงานเพื่อให้แรงงานดังกล่าวใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากขึ้น ในการที่ความคิดเห็นอีกด้านหนึ่งเห็นว่า ตลาดแรงงานในชนบททำหน้าที่ดีแล้ว คนชนบทสามารถหางานหรือมีรายได้จากการผลิตสินค้าพื้นเมือง หรือรับจ้างทั่ว ๆ ไปได้อยู่แล้ว การสร้างงานจึงไม่จำเป็นและเสียค่าใช้จ่ายไม่คุ้มกับประโยชน์³⁴

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าข้อสรุปจะออกมาในรูปใด แต่ข้อเท็จจริงนั้นการเคลื่อนย้ายของแรงงานมีแน่นอน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในประเทศนั้นได้กล่าวแล้วว่า มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องการใช้แรงงานในเขตเมือง โดยเฉพาะแรงงานช่วยธุรกิจครอบครัว ที่หันมาทำงานนอกบ้านมากขึ้น ก่อให้เกิดช่องว่างให้แรงงานชนบทเข้าไปแทนที่ในงานด้านบริการ เช่น งานผู้ช่วยแม่บ้าน หรืออุตสาหกรรมการผลิตในครอบครัว ที่สำคัญการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจของภาคเมืองได้ก่อให้เกิดอุปสงค์แรงงานอย่างกว้างขวาง กระตุ้นให้แรงงานหนุ่มสาวจากต่างถิ่นเคลื่อนย้ายมาทำงานในกรุงเทพฯ และเมืองต่าง ๆ

³² Nipon. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 10.

³³ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 325.

³⁴ World Bank. 1983 อ้างใน Nipon. เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 22.

อนึ่ง ในการย้ายถิ่นของแรงงานชนบท จำนวนหรือปริมาณผู้ย้ายถิ่นยังขึ้นกับช่วงฤดูกาล โดยเฉพาะในช่วงหน้าฝน จำนวนผู้ย้ายถิ่นลดจำนวนหรือมีน้อยกว่าหน้าแล้ง ส่วนแรงจูงใจที่ทำให้ย้ายถิ่นนั้น จากการศึกษาของนักวิชาการหลายคนพบว่าแรงจูงใจก็คือโอกาสในการมีงานทำและรายได้ที่แตกต่างกันระหว่างภาคเมืองกับชนบทที่เป็นตัวตัดสินใจ ทำให้คนย้ายถิ่น³⁵ นอกจากนั้นจากการศึกษายังพบว่า คนอีสานย้ายถิ่นเนื่องจากไม่มีงานทำในพื้นที่ที่ทำให้ต้องย้ายถิ่นตามฤดูกาล และยังพบว่าการขาดแคลนที่ทำกินและการมีประชากรที่มากเกินไปยังเป็นสาเหตุหนึ่งของการย้ายถิ่นอีกด้วย³⁶

สำหรับตลาดแรงงานของคนย้ายถิ่นหรืออพยพนั้น หากเป็นการอพยพชั่วคราว ตลาดแรงงานที่รองรับจะมีทั้งภาคก่อสร้างและงานในตลาดนอกระบบอื่น ๆ อาทิ เป็นคนสวน ทำงานรับใช้ในบ้าน ส่วนการอพยพถาวรนั้นจะเป็นการอพยพของแรงงานที่มีการศึกษา และมีเป้าหมายจะหางานมั่นคงหรืองานในระบบทำ

ส่วนในแง่ของโอกาสการได้งานและโอกาสในการปรับปรุงชีวิตของคนงานย้ายถิ่นนั้น จากการศึกษาของ สุนันทา เสียงไทย พบว่างานในเมืองสำหรับคนอพยพนั้นหาไม่ยากนัก ซึ่งก็เป็นความจริงที่สามารถพบเห็นได้ทั่วไป เพราะอย่างน้อยผู้อพยพมิใช่อพยพครั้งแรกสามารถรู้แหล่งงานสำคัญ การมีญาติมิตรหรือบุคคลซึ่งทำงานอยู่ก่อนหรือกำลังทำอยู่สามารถเป็นแหล่งข้อมูลของงาน ตลอดจนการเอื้ออาทรและดูแลในเรื่องต่าง ๆ นอกจากนั้นยังพบว่าแรงงานอพยพซึ่งทำงานในภาคนอกระบบนั้น สามารถได้เข้าปรับสถานภาพตนเองไปสู่อาชีพที่ดีกว่าหรือมีรายได้ดีกว่าด้วย ในแง่รายได้พบว่าแรงงานที่ทำงานในภาคนอกระบบไม่แตกต่างจากคนทำงานในภาคระบบด้วยซ้ำสำหรับงานบางประเภท³⁷

แรงงานรับจ้างทำงานอะไร

ช่วงทศวรรษ 2500 โดยเฉพาะหลังจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ในปี 2504 เป็นต้นมา ความต้องการแรงงานรับจ้างมีเพิ่มมากขึ้น แรงงานเหล่านี้ทำงานอะไรบ้าง จากการศึกษาของนิคมฯ สรุปได้ว่าในช่วงสิ้นปี 2500 ประเทศไทยมีกำลังแรงงานประมาณ 10.2 ล้านคน เป็นแรงงานทำงานในภาคนอกวงเกษตรร้อยละ 12 โดยจำแนกเป็นกิจการเหมืองแร่ 19,200 คน การผลิต 212,500 คน ก่อสร้าง 28,400 คน ไฟฟ้า แก๊ส และบริการด้านอนามัย 4,700 คน พาณิชยกรรม 463,200 คน การขนส่ง คลังสินค้า และสื่อสาร

³⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์, เรื่องเดียวกัน อ่างแล้ว หน้า 324-325.

³⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเกอร์, เพิงอ่าง หน้า 325.

³⁷ สุนันทา เสียงไทย, อ่างใน นิพนธ์ พัวพงศกร, Employment Policy, 2523.

84,500 คน บริการ 393,100 คน และอื่น ๆ อีก 23,400 คน ซึ่งรวมกันแล้วคนทำงานในภาคนี้มีประมาณหนึ่งล้านคน³⁸

การศึกษาของนิคมฯ ในเอกสารเดียวกัน ระบุเพิ่มเติมว่า กิจกรรมเศรษฐกิจที่ว่าจ้างหรือใช้แรงงานจำนวนมากประกอบด้วย ภาคราชการ ซึ่งเป็นนายจ้างรายใหญ่ว่าจ้างแรงงานที่ได้รับเงินเดือนค่าจ้างถึงหนึ่งในห้าของแรงงานรับจ้างทั้งหมด โดยรวมถึงข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เช่น โรงสีข้าว โรงงานยาสูบ โรงกลั่นเหล้า โรงฟอกหนัง และโรงงานน้ำตาล เป็นต้น

นอกจากว่าจ้างแรงงานมากแล้ว กิจกรรมเศรษฐกิจที่ว่าจ้างโดยรัฐบาลยังถือเป็นแบบอย่างให้กับภาคเอกชนในเรื่องการบริหาร เงินเดือน การจัดฝึกอบรมการใช้อุปกรณ์ เครื่องมือ การเก็บคลังสินค้า การรับส่งสินค้า การจัดระเบียบ และการให้สวัสดิการอื่น ๆ เป็นต้น³⁹

การศึกษาของนิคมฯ ยังพบว่า นอกจากภาครัฐแล้ว กิจกรรมเศรษฐกิจอื่น ๆ ประกอบด้วยคนงานทำงานในกิจการสวนยาง ประมาณว่าในช่วงปี 2500 มีคนงานอาชีพปลูกยางประมาณ 91,000 คน คนงานกรีดยางประมาณ 50,000 คน

กิจการเหมืองแร่เป็นกิจการสาขาเศรษฐกิจที่ว่าจ้างแรงงานมากในภาคได้ กรมทรัพยากรธรณีประมาณการว่าในปี 2497 มีการว่าจ้างแรงงานในกิจการเหมืองแร่ประมาณ 14,043 คน

ส่วนกิจการอื่น ๆ ที่เหลือประกอบด้วย โรงสีข้าว ซึ่งในขณะนั้นเป็นกิจกรรมเศรษฐกิจที่ทำรายได้สูงของประเทศ โดยมีโรงสีข้าวกว่า 800 โรงในประเทศ มีกิจการที่เกี่ยวข้องเฝ้าว่าจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะกุลิแบกข้าวตามทุ่งน้ำ และโรงสี เป็นต้น

กิจการเศรษฐกิจสุดท้ายที่ว่าจ้างแรงงานจำนวนมากในสมัยทศวรรษที่ 2500 ก็คือ กิจการขนส่ง ซึ่งการศึกษาพบว่า มีการจ้างแรงงานกว่า 80,000 คน หนึ่งในสามเป็นลูกจ้างเกี่ยวกับกิจการขนส่งทางน้ำ และประมาณหนึ่งในสี่เป็นลูกจ้างของกิจการรถไฟ⁴⁰

หลังจากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกในปี 2504 การขยายตัวของภาคธุรกิจนอกวงเกษตรได้ขยับสูงขึ้น การขยายตัวไม่ได้เกิดขึ้นในเชิงปริมาณอย่างเดียว แต่ความหลากหลายของอุตสาหกรรม (Diversifications) ยังเกิดขึ้นอีกด้วย

³⁸ Nikom Chandravithoon, Labour in Thailand เอกสารโรเนียว หน้า 6.

³⁹ Nikom Chandravithoon, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า 6.

⁴⁰ นิคม จันทรวิทุร, เรื่องเดียวกัน อ้างแล้ว หน้า

ในส่วนองแรงงาน แม้อยู่ละ 83 ยังคงทำงานในภาคเกษตร แต่ภาคนอกวงเกษตรในสาขาสำคัญ ได้ขยับเพิ่มขึ้นทุกสาขา งานเกี่ยวกับพาณิชย์กรรม มีคนทำงานประมาณ 780,000 คน หรือร้อยละ 5.7 งานบริการ 655,200 คน หรือร้อยละ 4.7 งานหัตถกรรม 471,000 คน หรือร้อยละ 3.4 ส่วนงานกิจการขนส่ง คลังสินค้าและคมนาคม 160,000 คน หรือร้อยละ 1.2 สำหรับกิจการก่อสร้างประมาณ 68,000 คน หรือร้อยละ 0.5 ส่วนงานกิจการไฟฟ้า ประปา บริการ สุขาภิบาล 16,000 คน หรือร้อยละ 0.11⁴¹

ในส่วนองภาคอุตสาหกรรม ในช่วง 2 แผนแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจ เราพบว่า ประเทศไทยมีสถานประกอบการขยายตัวในภาคนี้เป็นจำนวนมาก มีโรงงานเกิดขึ้นกว่า 40,000 โรงงาน โดยเฉพาะโรงงานที่ก่อตั้งใหม่ระหว่างปี 2510-2511 มีถึง 3,222 โรงงาน⁴²

สำหรับประเภทอุตสาหกรรมที่คนงานไทยทำมากนั้น จากการสำรวจของกระทรวงอุตสาหกรรม สถานประกอบการที่มีจำนวนรวมกันทั่วประเทศกว่าหนึ่งพันโรงขึ้นไป ประกอบด้วย อุตสาหกรรมอาหาร อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมทำไม้และไม้ก๊อก ยางวัล เครื่องเรือน อุตสาหกรรมการพิมพ์และโฆษณา อุตสาหกรรมทำเครื่องมือขนส่ง และอุตสาหกรรมอาหารมีรวมกันกว่า 28,177 โรงงาน อุตสาหกรรมโลหะขั้นมูลฐานมี 3,981 โรงงาน เป็นต้น

เราได้ทราบประเภทอุตสาหกรรม อาชีพของคนงานนอกวงเกษตรในช่วง 2 ทศวรรษไปแล้ว คนทำงานเหล่านี้หากจำแนกตามสถานภาพหรือบทบาทของภาระหน้าที่ในช่วงปี 2510 แล้วจะแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

สถานภาพ	จำนวน	%
นายจ้าง	75,611	1.9
ลูกจ้างรัฐบาล	544,372	13.8
ลูกจ้างเอกชน	1,324,300	33.6
ทำงานส่วนตัว	1,079,200	27.1
ช่วยธุรกิจครอบครัว	779,683	19.8
ไม่ทราบ	150,419	3.8
รวม	3,944,933	100

ที่มา : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย

⁴¹ นิคม จันทรวิทุร. "แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม" 2515.

⁴² ประภาส จักกะพาก. อ้างใน นิคม จันทรวิทุร. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม 2515.

มาในปี 2519 กำลังแรงงานไทยมีประมาณ 19.4 ล้านคน ในจำนวนนี้ทำงานในภาคเกษตร 15.13 ล้านคน อีก 4.27 ล้านคน ทำงานในภาคนอกเกษตร คนกว่า 4 ล้านคนทำงานในสาขาอะไรบางอย่างนั้น จากการศึกษาของนิคม⁴³ (2526) ระบุว่า แรงงานนอกเกษตรเหล่านี้กระจัดกระจายทำงานหากินในอุตสาหกรรมสาขาต่าง ๆ ประกอบด้วยงานบริการ 1,550,000 คน งานอุตสาหกรรมและหัตถกรรมประมาณ 1 ล้านคน งานขนส่งและคมนาคม 380,000 คน งานก่อสร้าง 200,000 คน งานด้านการค้าและธนาคาร 112,000 คน งานที่เกี่ยวข้องกับเหมืองแร่ 600,000 คน และงานเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภคและสาธารณสุขอีก 50,000 คน⁴⁴

จะเห็นว่า จำนวนแรงงานนอกเกษตรนี้เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อประเทศพัฒนาเพิ่มขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะมีผลต่อผู้ใช้แรงงาน ฉะนั้นในช่วงทศวรรษ 2500, 2510 จากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการเข้ามาของกองทัพต่างชาติ (สหรัฐฯ เข้ามาใช้ฐานทัพในประเทศ) การตัดถนนหนทางและสร้างสิ่งสาธารณูปโภคพื้นฐาน ได้ก่อให้เกิดการใช้แรงงานในสาขาต่าง ๆ ทั้งในภาคอุตสาหกรรมขนส่ง พาณิชยกรรม การค้าในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้ง งานภาคบริการต่าง ๆ

อนึ่ง จากจำนวน 4 ล้านคนเศษนั้น หากจะแบ่งตามสถานภาพ จะทำให้เราเข้าใจถึงรายได้ ความสัมพันธ์และลักษณะงานของเขายิ่งขึ้น ในการจัดแบ่งตามสถานภาพนั้นปกติเราจำแนกเป็น นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบการอิสระ และผู้ช่วยเหลือแรงงานในครอบครัว สำหรับแรงงานรับจ้างนั้น มีประมาณ 3 ล้านคน และที่เป็นนายจ้างประมาณ 90,000-100,000 คน⁴⁵

10 ปีต่อมา คือในปี 2529 กรมสวัสดิการฯ ได้มีรายงานสถิติแรงงานประจำปี⁴⁶ ระบุว่ากำลังแรงงานของประเทศไทยมีประมาณ 27.8 ล้านคน จากประชากรทั้งสิ้น 52 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 53.5

ในจำนวน 27 ล้านคนเศษนี้ ทำงานอยู่ในภาคเกษตรประมาณ 16.8 ล้านคน หรือร้อยละ 65.9 นอกนั้นทำงานในภาคนอกเกษตร โดยแบ่งเป็นอุตสาหกรรมการผลิต (รวมถึงสาธารณูปโภค และขนส่ง) 3.5 ล้านคน หรือร้อยละ 13.7 พาณิชยกรรมและบริการ 5.2 ล้านคน หรือร้อยละ 20.4 อย่างไรก็ตามเมื่อแยกผู้มีงานทำตามสถานภาพ พบว่าเป็นลูกจ้างเอกชนประมาณ 4.9 ล้านคน ลูกจ้างรัฐบาล 1.7 ล้านคน และเป็นนายจ้าง 2.65

⁴³ นิคม จันทรวิทุร. 2526.

⁴⁴ นิคม จันทรวิทุร. 2526. เพิงอ้าง.

⁴⁵ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. รายงานสถิติแรงงานประจำปี.

⁴⁶ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เพิงอ้าง.

ล้านคน⁴⁷ ข้อที่น่าสังเกตในช่วงทศวรรษที่ 2520 การเพิ่มของประชากรมีอัตราเพิ่มลดลงแล้ว คือเฉลี่ยร้อยละ 2 แต่ขนาดของกำลังแรงงานก็ยังคงสูงอยู่ เนื่องจากกำลังแรงงานดังกล่าวเกิดมาแล้วในช่วงที่ประเทศมีอัตราการเกิดสูงอยู่

จำนวน 4.9 ล้านคน ที่ทำงานรับจ้างนี้ หากจะจำแนกการทำงานตามประเภทของสถานประกอบการ จะพบว่าทำงานเป็นลูกจ้างภาคเกษตรมีจำนวน 1.5 ล้านคน หรือร้อยละ 30.61 ของแรงงานรับจ้างภาคเอกชนทั้งหมด รองลงมาคือแรงงานรับจ้างงานพาณิชย์กรรมและบริการ 1.4 ล้านคน หรือร้อยละ 28.57 และอุตสาหกรรมและหัตถกรรม 1.3 ล้านคน หรือร้อยละ 26.53 ที่เหลือทำงานอยู่ในงานก่อสร้าง ขนส่ง เหมืองแร่ และอื่น ๆ

ในส่วนของผู้จ้างรัฐบาล ในปี 2529 ผู้จ้างของภาครัฐบาลทั้งที่เป็นข้าราชการและผู้จ้างประจำของพลเรือนและทหาร มีจำนวน 1.7 ล้านคน อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา อัตราเพิ่มของข้าราชการเริ่มลดลง จนกระทั่งมาถึงปี 2533 ซึ่งเป็นช่วงเศรษฐกิจขยายตัวเต็มที่ อัตราการเพิ่มขยับสูงขึ้นอีก และกลับลดลงในปี 2539 เป็นต้นมา

ในเดือนธันวาคม 2541 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐ อาทิ ให้ส่วนราชการระงับการขอจัดตั้งหน่วยงานใหม่ หรือขยายหน่วยงานในกรม ยกเว้นการตั้งหรือโอนตามที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือเป็นผลจากเงื่อนไขที่รัฐบาลตกลงกับ IMF และให้ทุกส่วนราชการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านบุคคลให้อยู่ในกรอบของงบประมาณ โดยเพิ่มประสิทธิภาพ กำหนดแผนการลดค่าใช้จ่าย และแผนการตัดลดภารกิจ

⁴⁷ นิคม จันทรวิทุร. เพ็ญอ้าง น. 6-7.

**อัตรากำลังและอัตราเพิ่มของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
ปีงบประมาณ 2524-2541**

ปีงบประมาณ	จำนวนข้าราชการ	อัตราเพิ่ม (%)
2524	812,507	
2525	862,693	6.18
2526	892,970	3.51
2527	916,810	2.67
2528	930,990	1.55
2529	946,813	1.65
2530	963,205	1.79
2531	980,033	1.75
2532	997,115	1.74
2533	1,028,235	3.12
2534	1,061,496	3.23
2535	1,071,619	0.95
2536	1,102,421	2.87
2537	1,129,338	2.44
2538	1,169,718	3.58
2539	1,201,261	2.70
2540	1,234,120	2.74
2541	1,233,619	0.04

แหล่งข้อมูล : กรมบัญชีกลาง
ที่มา : กลุ่มเงินเดือน สำนักงาน ก.พ.

นับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา จำนวนสถานประกอบการและลูกจ้างภาคเอกชนได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นจำนวนมาก โดยมีลูกจ้างทำงานในสถานประกอบการเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่า ในปี 2538 จากการศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรส.⁴⁸ พบว่าในปี 2537 มีลูกจ้างทำงานทั่วประเทศ 5.9 ล้านคน มาในปี 2538 ได้เพิ่มขึ้นเป็น 6.7 ล้านคน โดยในจำนวนนี้เป็นลูกจ้างในสถานประกอบการขนาด 1-9 คน จำนวน 695,914 คน⁴⁹ สถานประกอบการขนาด 10-49 คน จำนวน 1.3 ล้านคน ขนาด 50-299 คน จำนวน 2 ล้านคน ขนาด 300-999 จำนวน 1.3 ล้านคน และขนาด 1,000 คนขึ้นไป จำนวน 1.3 ล้านคน ใน

⁴⁸ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรส. 2538.

⁴⁹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรส. เพ็ญอ้าง.

จำนวนทั้งหมดนี้เกือบครึ่งคือ ลูกจ้างที่ทำงานในกรุงเทพฯ ประมาณ 3.1 ล้านคน รองลงมา เป็นลูกจ้างที่ทำงานในจังหวัด 5 จังหวัดรอบกรุงเทพฯ จำนวน 1.3 ล้านคน

ในส่วน of สถานประกอบการเอกชน พบว่าสถานประกอบการในประเทศไทย ในปี 2538 มีจำนวน 291,931 แห่ง เพิ่มขึ้นกว่า 1 เท่าตัว จากปี 2530 ซึ่งมีสถานประกอบการจำนวน 141,871 แห่ง ในจำนวนนี้พบว่าเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กที่มี ลูกจ้าง 1-9 คน มากถึง 205,541 แห่ง ในการที่สถานประกอบการขนาด 10-49 คน มี 64,482 แห่ง ขนาด 50-299 คน มี 18,635 แห่ง ขนาด 300-999 มี 2,701 แห่ง และ ขนาด 1,000 คนขึ้นไป 572 แห่ง

จะเห็นว่า ส่วนประกอบของสถานประกอบการไทย ยังคงประกอบด้วย สถานประกอบการขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็กไม่เกิน 10 คน มีถึงกว่าร้อยละ 60 ของสถานประกอบการทั้งหมด การที่เรามีสถานประกอบการขนาดเล็กมากมีลูกจ้างไม่เกิน 10 คนนี้ มีผลต่อผู้ใช้แรงงานจำนวนหลายแสนคน โดยเฉพาะ ในกรณีการไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองจากสำนักงานกองทุนเงินทดแทนและสำนักงานประกันสังคม ซึ่งใช้ครอบคลุมกับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป

การไม่ได้รับการคุ้มครองนี้ ไม่ได้หมายความว่าไม่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะนายจ้างที่มีลูกจ้างไม่เกิน 10 คน ก็ยังคงรับผิดชอบกรณีประสบ ความตาย หรือเจ็บป่วยของลูกจ้างจากการทำงานอยู่ดี เพียงแต่ลูกจ้างนั้นจะประสบปัญหา ในการเรียกร้องสิทธิ ซึ่งจะยุ่งยากและมีปัญหามากกว่าเมื่อเทียบกับระบบการประกันที่จัดให้ โดยรัฐในรูปกองทุนเงินทดแทน ที่สำคัญสถานประกอบการขนาดเล็กมาก ลูกจ้างจะเสียสิทธิ ประโยชน์จากระบบประกันสังคม ซึ่งดูแลการเจ็บป่วย คลอดบุตร ตาย ความทุพพลภาพที่ เกิดนอกเหนือจากงาน และยังขาดประโยชน์กรณีการประกันชราภาพ และการสงเคราะห์ ครอบครัว ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2541 ที่ผ่านมามีด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้สถานประกอบการขนาดกลาง และขนาดใหญ่ จะมีจำนวน น้อย แต่ในแง่ของการว่าจ้างแรงงานแล้ว พบว่า สถานประกอบการขนาด 50-299 คน ว่าจ้าง แรงงานสูงสุดถึง 2 ล้านคน และ สถานประกอบการขนาด 300-999 คน ว่าจ้างแรงงาน 1.3 ล้านคน ส่วนสถานประกอบการที่ว่าจ้างลูกจ้างเกินกว่า 1,000 บาท/คน ซึ่งมีเพียง 572 แห่ง นั้นว่าจ้างแรงงานถึง 1.3 ล้านคน

ส่วนคนงานลูกจ้างเหล่านี้ทำงานอะไรบ้างนั้น จากสถิติแรงงานของ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน⁵⁰ ซึ่งได้จัดแบ่งสถานภาพของแรงงานที่ทำงานในสาขา

⁵⁰ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สถิติแรงงานปี 2535.

นอกวงเกษตร ในปี 2536 ระบุว่า จากจำนวนผู้มีงานทำในภาคนอกวงเกษตร 13.6 ล้านคน ประกอบด้วยผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว จำนวน 3 ล้านคน ผู้ช่วยธุรกิจส่วนตัว 1.8 ล้านคน นายจ้าง 4.4 แสนคน และลูกจ้างเอกชน 6.4 ล้านคน (กรมสวัสดิการฯ สถิติแรงงาน ปี 2535) สถิติแรงงานในปี 2539 จากแหล่งเดียวกัน ได้ระบุ สถานภาพของผู้ใช้แรงงานนอกวงเกษตร จำนวน 15.6 ล้านคนว่า ประกอบด้วยผู้ประกอบการธุรกิจส่วนตัว 3.4 ล้านคน ผู้ช่วยธุรกิจส่วนตัว 1.8 ล้านคน นายจ้าง 4.2 แสนคน และลูกจ้างเอกชน 7.7 ล้านคน⁵¹

สถานประกอบการต่าง ๆ ที่มีจำนวนลูกจ้างมากก็ได้แก่ กิจการอุตสาหกรรมการผลิต การบริการ ขนส่ง เป็นต้น ในส่วนของกิจกรรมการผลิตนั้น จากการสำรวจวิจัยล่าสุดของ ที.ดี.อาร์.ไอ. ภายใต้โครงการศึกษาแนวทางพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลกเสนอต่อกรมสวัสดิการฯ ในปี 2540 ระบุผลการศึกษา สถานประกอบการที่ว่าจ้างแรงงานไทยจำนวนมาก 6 สาขา คือ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร สิ่งทอเครื่องนุ่งห่ม รองเท้า พลาสติก เคมีภัณฑ์ อิเล็กทรอนิกส์ และเครื่องประดับ ได้ระบุจำนวนผู้ใช้แรงงาน ดังนี้ อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร จากการสำรวจพบว่าในปี 2538 โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่ามีสถานประกอบการแปรรูปอาหาร ประมาณ 13,832 โรง ว่าจ้างแรงงานทั้งสิ้นประมาณ 495,914 คน⁵² ขณะเดียวกันอุตสาหกรรมประเภทนี้จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติมีมากถึง 55,862 โรง ว่าจ้างแรงงานประมาณ 800,000 คน ซึ่งจะเห็นข้อแตกต่างกันค่อนข้างมาก อุตสาหกรรมประเภทนี้มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก โดยส่งออกทำรายได้เข้าประเทศจากมูลค่า 45,260 ล้านบาท ในปี 2523 เพิ่มขึ้นเป็น 169,044 ล้านบาท ในปี 2537 โดยมีการส่งออกผลิตภัณฑ์อาหารทะเล มีสัดส่วนสูงสุดถึงร้อยละ 62 รองลงไปเป็นการส่งออก ผัก ผลไม้แปรรูป เนื้อสัตว์ แป้งมันสำปะหลัง และแป้งอื่น ๆ ส่วนที่เหลือเป็นผลิตภัณฑ์จากแป้ง นม ครีม และขนม เป็นต้น

สำหรับอุตสาหกรรมสิ่งทอ และเครื่องนุ่งห่ม ถือเป็นอุตสาหกรรมที่ว่าจ้างแรงงานจำนวนมากที่สุดอุตสาหกรรมหนึ่ง อุตสาหกรรมที่ว่าจ้างมากก็คืออุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม รองลงไปเป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งประกอบด้วยเส้นใยประดิษฐ์ บันด้าย ทอผ้า ถักผ้า ฟอกย้อม จากตัวเลขของกระทรวงอุตสาหกรรม ในปี 2537 อุตสาหกรรมทั้งสองประเภทว่าจ้างแรงงานรวมกันทั้งสิ้น 1.1 ล้านคน แบ่งเป็นอุตสาหกรรมสิ่งทอ รวม 1,979 ราย ว่าจ้าง

⁵¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สถิติแรงงานปี 2539.

⁵² กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลก. โดยสถาบันวิจัย ทีดีอาร์ไอ. 2540. หน้า 102.

แรงงานประกอบการ 260,060 คน อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม มีสถานประกอบการ 2,787 ราย ว่าจ้างแรงงาน 862,500 คน⁵³

จำนวนผู้ผลิตและการจ้างงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ปี 2537

ประเภท	จำนวนโรงงาน (โรง)	การจ้างงาน (คน)
<u>อุตสาหกรรมสิ่งทอ</u>	<u>1,979</u>	<u>260,060</u>
- เส้นใยประดิษฐ์	16	16,500
- ปั่นด้าย	141	62,460
- ทอผ้า	729	65,280
- ถักผ้า	692	64,800
- ฟอกย้อม/แต่งสำเร็จ	426	51,020
<u>อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม</u>	<u>2,787</u>	<u>862,500</u>
รวม	4,791	1,122,560

ที่มา : นิพนธ์ และคณะ 2539 (ก) หน้า 35-36 อ้างในรายงาน T.D.R.I. เสนอตอ กรส. โครงการศึกษาแนวทางการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานไทยตามกระแสการค้าโลก. น.106.

ข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดก็คือ อุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มนั้นว่าจ้างแรงงานมากกว่าอุตสาหกรรมสิ่งทอมาก เพราะเครื่องนุ่งห่มเป็นการผลิตในขั้นปลาย ที่ใช้แรงงานมาก ในขณะที่สิ่งทอนั้นมีขบวนการผลิตหลายขั้นตอน และปัจจุบันหันไปใช้เทคโนโลยี และเครื่องจักรรุ่นใหม่jz9dTที่ว่าจ้างแรงงานน้อยลง โดยเฉพาะการใช้เครื่องจักรทอผ้าไม่มีกระสวย ซึ่งแพงกว่า แต่มีคุณภาพมากกว่า กอปรกับการแข่งขันลดต้นทุนการใช้เครื่องจักรจึงแพร่หลาย ฉะนั้นการพิจารณาว่าสิ่งทอใช้แรงงานมากจึงไม่เป็นจริงทั้งหมด⁵⁴

อุตสาหกรรมรองเท้า เป็นอีกอุตสาหกรรมหนึ่งที่ว่าจ้างแรงงานเป็นจำนวนมาก และขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อมีการเน้นให้อุตสาหกรรมประเภทนี้เป็นอุตสาหกรรมส่งออก โดยเฉพาะการผลิตตามใบอนุญาต (License) โดยฝ่ายไทยจะทำสัญญากับเจ้าของเครื่องหมายการค้าของบริษัทแม่ในต่างประเทศ เพื่อขออนุญาตใช้เครื่องหมายการค้า เมื่อได้รับอนุญาตจะผลิตเพื่อการส่งออก อีกทั้งจำหน่ายภายในประเทศได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด⁵⁵ ส่วนการผลิตอีกประเภทหนึ่ง เป็นการรับจ้างผลิตหรือรับช่วงผลิตภายใต้ชื่อการค้า (Brando Name) ของผู้ว่าจ้างต่างประเทศ ซึ่งผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้ออกแบบ กำหนดขนาด ตลอดจนวัตถุดิบ เช่น การผลิตรองเท้ากีฬา โดยต้องส่งออกไปยังประเทศผู้ว่าจ้าง และปกติไม่มี

⁵³ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เพ็ญอ้าง หน้า 106.

⁵⁴ โฆษิต บันเปี่ยมรัฐ 2540. อ้างใน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เพ็ญอ้าง หน้า 106.

⁵⁵ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เพ็ญอ้าง หน้า 121.

สิทธิจำหน่ายในประเทศที่ผลิต ซึ่งแนวการผลิตภายใต้ Brand Name นี้ มีผลกระทบต่อผู้ใช้งานของประเทศไทยผู้ว่าจ้างซึ่งค่าจ้างสูง จนเจ้าของทุนต้องหาทางออก โยกย้าย เงินทุนไปว่าจ้างการผลิตอีกประเทศหนึ่ง แล้วนำกลับมาจำหน่ายในประเทศซึ่งคำนวณแล้วยังมีค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนถูกกว่า ผลกระทบนั้นนอกจากเกิดต่อประเทศแม่แล้วยังเกิดต่อประเทศผู้รับด้วย ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ส่วนการว่าจ้างแรงงานนั้น จากการศึกษาของฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย (2538)⁵⁶ ประมาณว่า มีสถานประกอบการในอุตสาหกรรมรองเท้ากว่า 2,000 ราย ในจำนวนนี้ร้อยละ 90 หรือประมาณ 1,800 ราย เป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก หรือธุรกิจในครัวเรือนผลิตจำหน่ายในท้องถิ่น ส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 10 หรือ 200 ราย เป็นขนาดกลางหรือใหญ่ซึ่งผลิตเพื่อการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ สำหรับประเทศที่ส่งออกมาก ก็มีสหรัฐอเมริกา รองลงมาเป็นกลุ่มประเทศยุโรป และอาเซียนตามลำดับ โดยมีมูลค่าส่งออก ในปี 2537 เท่ากับ 37,371 ล้านบาท⁵⁷ ส่วนอุตสาหกรรมพลาสติก เป็นอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากตลาดต้องการเพื่อใช้บริโภค และผลิตเพื่อเป็นชิ้นส่วนประกอบกับอุตสาหกรรมอื่น ๆ ผลิตภัณฑ์พลาสติกจึงประกอบด้วย ผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป เช่น ถ้วย ขาม ถังพลาสติก ไปจนถึงการผลิตชิ้นส่วนเป็นส่วนประกอบของอิเล็กทรอนิกส์ อะไหล่รถยนต์ และอื่น ๆ โดยผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปในลักษณะบรรจุผลิตภัณฑ์ เช่น ถัง ของพลาสติก มีสัดส่วนสูงสุด รองลงมาเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูปที่ใช้ในครัวเรือน และผลิตภัณฑ์ชิ้นส่วนสำหรับอุตสาหกรรมอื่น ๆ รองลงมา ทั้งนี้อุตสาหกรรมประเภทแรกจะใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก ส่วนผลิตภัณฑ์ในชั้นกลางยังจำเป็นต้องการฝีมือแรงงานและชำนาญสูงควบคู่ไปกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ จากการศึกษาของบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (2540) คาดว่ามีผู้ประกอบการพลาสติกประมาณ 1,300 – 1,400 ราย ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการประเภทถุง ของ พลาสติก

อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์เป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากอีกประเภทหนึ่ง โดยเฉพาะแรงงานหญิง อุตสาหกรรมประเภทนี้เติบโตและขยายตัวเนื่องมาจากผลพวงของระบบโลกาภิวัตน์ที่มีการโยกย้าย ทุน เทคโนโลยี ไปยังส่วนต่าง ๆ ของโลก ซึ่งมีต้นทุนด้านแรงงานถูกกว่า และสามารถใช้เป็นฐานเพื่อการส่งออกของบริษัทแม่ อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในระยะแรก ๆ ของไทย จะเป็นผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้ในบ้าน เช่น วิทยุ โทรทัศน์ ต่อมาได้วิวัฒนาการออกมาเป็นการผลิตชิ้นส่วนและส่วนประกอบ เช่น แผงวงจร

⁵⁶ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เพ็งอ้าง หน้า 121.

⁵⁷ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. เรื่องเดียวกัน เพ็งอ้าง หน้า 122-123.