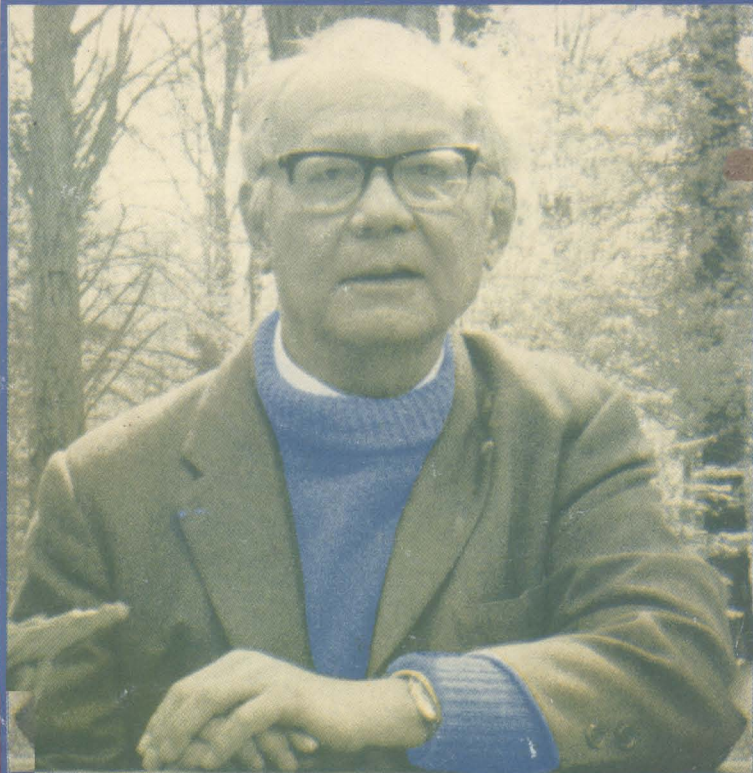


การแสดงปาฐกถาพิเศษ

# “ป่วย อังภากรณ์”

ครั้งที่ 1

โดย ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร สยามวาลา  
และ  
ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวีฑูร



จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ)

ปาฐกถาพิเศษ  
“ป่วย อังภากรณ์”

๕๖  
ครั้งที่ ๑

นิพนธ์ พัวพงศกร


บรรณาธิการ

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันศุกร์ที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐



 เนื้อหาทั้งหมดใน OpenBase ถูกเผยแพร่ภายใต้สัญญาอนุญาต Creative Commons Attribution-Noncommercial-Share Alike BY NC SA 3.0 Unported License ท่านสามารถนำเนื้อหาทุกชิ้นไปใช้และเผยแพร่ต่อได้ โดยต้องอ้างอิงแหล่งที่มา ห้ามนำไปใช้เพื่อการค้า และต้องใช้สัญญาอนุญาตชนิดเดียวกันนี้เมื่อเผยแพร่งานที่ดัดแปลง เว้นแต่จะระบุเป็นอย่างอื่น

# คำนำ

ในปี ๒๕๒๕ อาจารย์กลุ่มหนึ่งของคณะเศรษฐศาสตร์ มีความเห็นร่วมกันว่าสมควรที่คณะเศรษฐศาสตร์จะได้จัดให้มีการบรรยายพิเศษเพื่อเป็นเกียรติแก่ศาสตราจารย์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ แต่ความเห็นดังกล่าวกลับไม่มีการสนองตอบ จนกระทั่งในปี ๒๕๒๘ คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่ชุดการศึกษา ๒๕๒๘-๒๙ จึงได้ริเริ่มโครงการปาฐกถาพิเศษ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ขึ้นอย่างจริงจัง ในปี ๒๕๒๙ คณะเศรษฐศาสตร์ ได้แต่งตั้งกรรมการชุดหนึ่งเพื่อคัดเลือกนักวิชาการที่มีผลงานดีเด่นมาเป็นองค์ปาฐก

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า คณะกรรมการสัมมนาฯ ไม่อาจจัดการแสดงปาฐกถาขึ้นได้ในปี ๒๕๒๙ เพราะคนบดในขณะนั้นต้องการให้สถาบันแห่งนี้ เป็นเจ้าภาพจัดงานร่วมกับคณะเศรษฐศาสตร์ซึ่งขัดกับมติของกรรมการคัดเลือกองค์ปาฐก แต่หลังจากที่นายพรายพล คุ้มทรัพย์ เข้ามาดำรงตำแหน่งคนบด การดำเนินการเพื่อให้มีงานแสดงปาฐกถาพิเศษ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ภายใต้วามรับผิดชอบของคณะเศรษฐศาสตร์ จึงสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น

การแสดงปาฐกถาพิเศษมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

๑. เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียง เกียรติภูมิของศาสตราจารย์ ป๋วย อึ๊งภากรณ์
๒. เพื่อส่งเสริมสนับสนุน และเผยแพร่การศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ ให้มีความเป็นเลิศ

ทางวิชาการ

๓. เพื่อสวดและประกาศเกียรติภูมินักเศรษฐศาสตร์รุ่นใหม่ ที่มีผลงานทางวิชาการอันดีเด่น และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

เพื่อให้การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น คณะเศรษฐศาสตร์ได้กำหนดวิธีการคัดเลือกองค์ปาฐกดังนี้

๑. ให้คณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มธ. เสนอชื่อและเลือกกรรมการ ๒ ท่าน จากคณะเศรษฐศาสตร์ และกรรมการอีก ๓ ท่าน จากภายนอกคณะเศรษฐศาสตร์ ส่วนคนบดและประธานคณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

๒. กรรมการคัดเลือกองค์ปาฐกได้กำหนดหลักการและวิธีการคัดเลือกองค์ปาฐก  
ผู้ที่จะได้รับเกียรติเป็นผู้บรรยาย จะต้องเป็นผู้ที่มีผลงานทางวิชาการ อันดีเด่นในสาขาวิชา  
สังคมศาสตร์ และมีเกียรติประวัติอันแสดงถึงคุณธรรมและจิตสำนึกในการแก้ปัญหาของสังคมไทย

ส่วนวิธีการคัดเลือกองค์ปาฐก คณะกรรมการคัดเลือกได้ขอให้คณะเศรษฐศาสตร์ ของ  
สถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชนและรัฐบาล สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย และสมาคม  
เศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทยเสนอชื่อนักวิชาการที่มีผลงานดีเด่น

ในที่สุดคณะกรรมการคัดเลือกได้มีมติเป็นเอกฉันท์ให้เชิญองค์ปาฐก ๒ ท่าน เพื่อมาแสดง  
ปาฐกถาพิเศษ ป้าย อังภากรณ์ ครั้งที่ ๑ องค์ปาฐกท่านแรกคือศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา  
ซึ่งได้รับคัดเลือกในฐานะที่เป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีผลงานดีเด่น องค์ปาฐกท่านที่สองคือ ศาสตราจารย์  
นิคม จันทรวิทุร ซึ่งได้รับคัดเลือกในฐานะที่เป็นนักแรงงานและสังคมสงเคราะห์ ซึ่งมีบทบาทสำคัญ  
ในการช่วยเหลือบุคคลที่เสียเปรียบในสังคม

หลังจากนั้นคณะเศรษฐศาสตร์ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดงานปาฐกถาพิเศษ ป้าย อังภากรณ์  
ครั้งที่ ๑ ขึ้น จำนวน ๓๒ ท่าน

การแสดงปาฐกถาพิเศษ ป้าย อังภากรณ์ จึงสำเร็จลุล่วงไปได้สมดังเจตนารมณ์ของอาจารย์  
ในคณะเศรษฐศาสตร์ทุกท่าน

หวังว่าการแสดงปาฐกถาพิเศษ ป้าย อังภากรณ์ คงจะมีส่วนในการพัฒนาความเป็นเลิศทาง  
วิชาการ และสนับสนุนให้นักวิชาการมุ่งความเป็นธรรมในสังคม

นิพนธ์ พัวพงศกร

(บรรณาธิการ)

คณะกรรมการคัดเลือกองค์ปาฐก  
ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์

นายศิริบูรณ์	เนาฉันทสุข (กณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มธ. ๒๕๒๗-๒๕)	ประธาน
นายแพทย์ประเวศ	วสี	กรรมการ
นายอรุณ	ธรรมโน	กรรมการ
นายบุญมา	วงศ์สวรรค์	กรรมการ
นายฉัตรทิพย์	นาถสุภา	กรรมการ
นายรังสรรค์	ชนะพรพันธ์	กรรมการ
นายโฆษะ	อารยา	กรรมการ
นายนิพนธ์	พั่วพงศกร	กรรมการและเลขานุการ

# คณะกรรมการจัดงานปาฐกถาพิเศษ “ป่วย อังภากรณ์”

นายพรายพล	กุ่มทรัพย์	ประธาน
(คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์ มธ.)		
นายบุญมา	วงศ์สวรรค์	กรรมการ
นายเสวต	เปี่ยมพงษ์สานต์	”
นายไสว	สุทธิพิทักษ์	”
นายชวณ	รัตนรักษ์	”
นายแพทย์ประเวศ	วสี	”
นายชวลิต	ชนะชานันท์	”
นายเสน่ห์	จามริก	”
นายอรัญญา	ธรรมโน	”
นายโอฬาร	ชัยประวดี	”
ม.ร.ว. ประดิยาธร	เทวกุล	”
นายสุลักษณ์	ศิวลักษณ์	”
นายทินวัฒน์	มฤคพิทักษ์	”
นายสมชาย	กรสวนสมบัติ	”

นายพงษ์ศักดิ์	พยัคฆ์ไชย	กรรมการ
นายไมตรี	องศากรณ	”
นางสุพัตรา	เกษรศุกร (มาศิตต)	”
นายฉัตรทิพย์	นาถสุภา	”
นายชัชววัฒน์	วิบูลย์สวัสดิ์	”
นางสาวลลิต	โกศยานนท์	”
นางสาวนวลฉวี	สุธรรมวงศ์	”
นายไฉยะ	อารยา	”
นายรังสรรค์	ธนะพรพันธุ์	”
นายเมธี	ครองแก้ว	”
คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	”
คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์	และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	”
คณบดีคณะพัฒนาเศรษฐกิจ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์	”
คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์	มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย	”
ประธาน กนศศ.		”
นายบัณฑิต	นิจฉาร	กรรมการและเลขานุการ
นายนิพนธ์	พัฟงศกร	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ



# สารบัญ

## ภาคที่หนึ่ง : คำประกาศเกียรติคุณ

ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์ ๑

นิคม จันทรวีร : ชีวิตและงาน ๕

โดย นิพนธ์ พัวพงศกร

อัมมาร สยามวาลา : ชีวิตและงาน ๒๑

โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

## ภาคที่สอง : ปาฐกถาพิเศษ

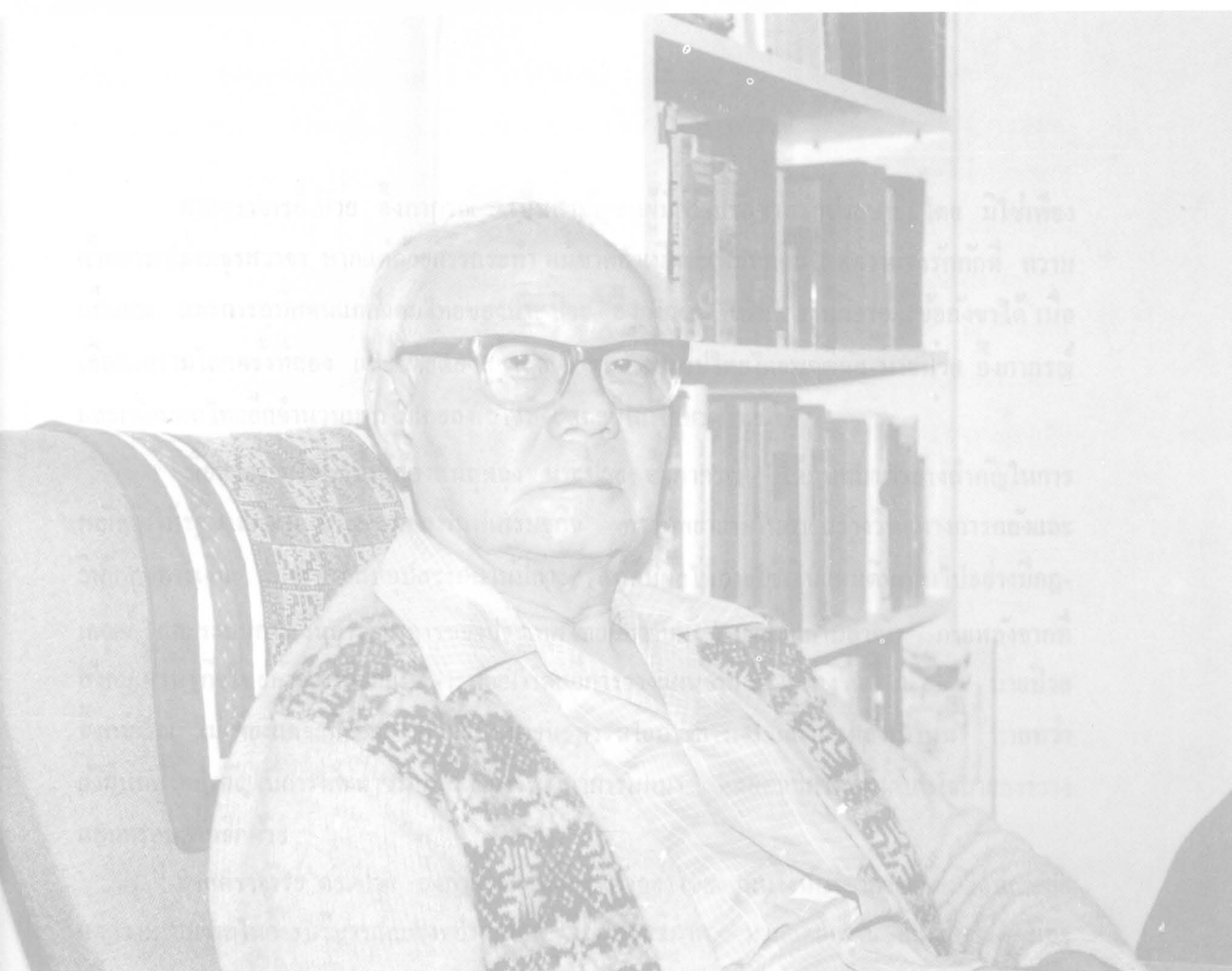
แรงงานกับรัฐ - สามทศวรรษแห่งการพัฒนา ๓๕

โดย นิคม จันทรวีร

เกษตรกรกับรัฐ ๑๑๕

โดย อัมมาร สยามวาลา

๘๘  
ภาคทหนึ่ง  
คำประกาศเกียรติคุณ



# ปาฐกถาพิเศษ ป่วย อังภากรณ์

ศาสตราจารย์ ป่วย อังภากรณ์ เป็นสามัญชนผู้มีความรักชาติรักประชาชนไทย มิใช่เพียงด้วยการเปล่งมธุรสวาจา หากแต่ด้วยการกระทำ แม้ชาติกำเนิดจะเป็นลูกจีน แต่ความจงรักภักดี ความเสียสละ และการอุทิศตนแก่สังคมไทยของนายป่วย อังภากรณ์ เป็นเรื่องที่มีอาจตั้งข้อกังขาได้ เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง และไทยต้องสูญเสียเอกราชและอธิปไตยโดยพลตินัย นายป่วย อังภากรณ์ และเพื่อนคนไทยอีกจำนวนมากไม่เคยลังเลใจที่จะสละชีพเพื่อชาติไทย

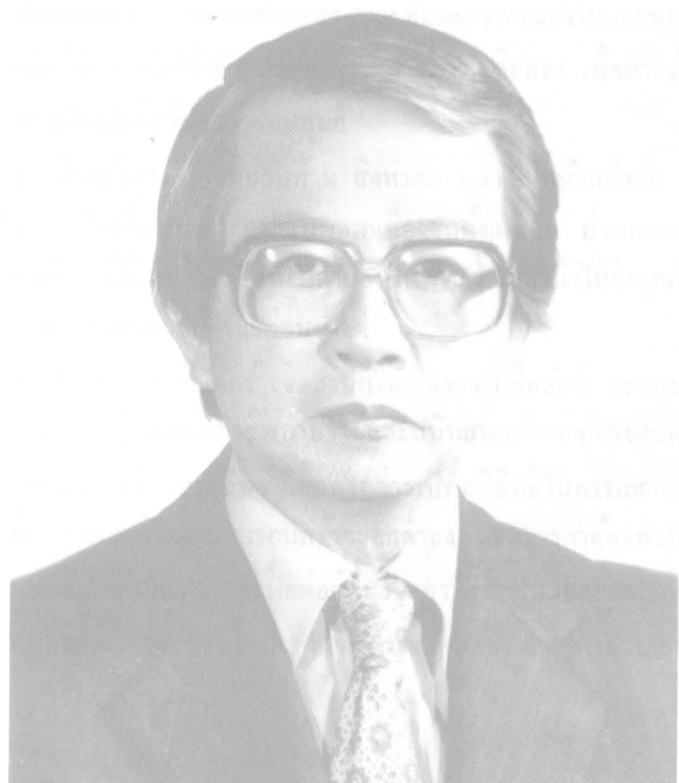
เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง นายป่วย อังภากรณ์ ได้มีบทบาทอย่างสำคัญในการผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายการฟื้นฟูเศรษฐกิจ ความพยายามในการสร้างวินัยทางการคลังและวินัยทางการเงิน แม้จะประสบอุปสรรคนานัปการ แต่ก็มีผลให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีกฎเกณฑ์ และระบบการเงินการธนาคารของประเทศไทยมีความมั่นคงมากขึ้นตามลำดับ ภายหลังจากที่สังคมเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคแห่งการพัฒนาโดยมีการวางแผนจากส่วนกลางในปี ๒๕๐๔ นายป่วย อังภากรณ์ ไม่เพียงแต่จะมีบทบาทสำคัญในการบริหารนโยบายการเงินและการคลังเท่านั้น หากทว่ายังมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบทและการพัฒนาการศึกษา ตลอดจนการผลักดันนโยบายการวางแผนครอบครัวอีกด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.ป่วย อังภากรณ์ นับเป็นตัวอย่างของขุนนางนักวิชาการผู้ซึ่งมิได้มีเฉพาะแต่ความสามารถในการบริหารและการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากยังมีความซื่อสัตย์สุจริต และ

การเห็นแก่ผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นที่สุดด้วย การดำรงชีพเชิงสามัญชนด้วยความเป็นมนุษย์อันสูงส่ง ประกอบกับการเคารพศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น ทำให้นายป๋วย อึ้งภากรณ์ มีความเอื้ออาทรต่อกลุ่มคนผู้เสียเปรียบในสังคม และพยายามผลักดันให้รัฐบาลช่วยเหลือบุคคลกลุ่มนี้ ค้ำทิมก็จะกล่าวอ้างถึงคติของรามอน แมกไซไซ ว่า ‘ใครก็ตามที่เกิดมามีน้อย รัฐควรหยิบยื่นให้มาก’ แต่การอยู่ดีกินดีทางเศรษฐกิจ แม้จะเป็นเงื่อนไขอันจำเป็นที่จะก่อให้เกิดสันติสุขในสังคม ก็หาใช่เงื่อนไขที่เพียงพอไม่ トラบเท่าที่ประชากรทุกรายยังปราศจากเสรีภาพ ประเทศชาติไม่มีประชาธิปไตย และสังคมไทยไม่มีสันติประชาธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ มีความฝันที่จะเห็นสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างสันติ ไปสู่สังคมที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น และไปสู่สังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ การอุทิศตนทำงานเพื่อส่วนรวมตลอดชีวิตที่ผ่านมา ก็เพียงเพื่อให้สังคมในโลกแห่งความฝันกลายเป็นสังคมในโลกแห่งความเป็นจริง

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตระหนักดีในเกียรติคุณและคุณธรรมของศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ ทั้งในด้านความจงรักภักดีต่อประเทศชาติความเสียสละและการอุทิศตนแก่สังคมไทยและเพื่อนมนุษย์ ความสามารถในการบริหารและการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความซื่อสัตย์สุจริตและการไม่เห็นแก่อามิสสินจ้าง จึงได้จัดให้มีการบรรยายพิเศษเพื่อเป็นเกียรติแก่ ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ้งภากรณ์ โดยเรียกการบรรยายนี้ว่า “ปาฐกถาพิเศษ ป๋วย อึ้งภากรณ์” (Puey Ungphakorn Lecture Series) ทั้งนี้ผู้ที่ได้รับเกียรติเป็นผู้บรรยายจะต้องเป็นผู้ที่ผลงานทางวิชาการอันดีเด่นในสาขาวิชาสังคมศาสตร์ และมีเกียรติประวัติอันแสดงถึงคุณธรรมและจิตสำนึกในการแก้ปัญหาของสังคมไทย



# นิคม จันทรวีร : ชีวิตและงาน

นายนิคม จันทรวีร เป็นผู้ซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาระบบแรงงานและกฎหมาย  
แรงงานสำคัญหลายฉบับ อีกทั้งเป็นผู้ที่สนับสนุนให้แก่นักพัฒนาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์หลังชนพลึก  
ประวัติศาสตร์ขององค์การเอกชน จากการที่เคยมีบทบาทแต่ในด้านการกุศล ให้หันไปทำงานด้าน  
สังคมสงเคราะห์อย่างมีระบบ วงการสังคมสงเคราะห์และแรงงานทั้งในและนอกประเทศต่างยกย่อง  
นายนิคมว่าเป็นบุคคลที่ทำงานรับใช้สังคมอย่างจริงจังด้วยความเสียสละ เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรม  
ในสังคมและการเคารพในศักดิ์ศรีของเพื่อนมนุษย์

นายนิคม จันทรวีร เกิดเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๔๖๘ ที่บ้านท่าล้อ ตำบลสูงเม่น อำเภอ  
สูงเม่น จังหวัดแพร่ บิดาชื่อนิคม อพยพมาจากเมืองจีนตั้งแต่เด็ก ส่วนมารดาเป็นไทยชื่อ บัวจัน  
นายนิคมเป็นบุตรคนที่ ๕ มีพี่น้อง ๑๑ คน บิดามารดาทำนาและทำป่าไม้จึงถูกเรียกว่าพ่อเลี้ยงจันทร  
เมื่อนายนิคมยังเยาว์วัย ครอบครัวมีฐานะค่อนข้างดี

ครอบครัวเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างจิตสำนึกในเรื่องความซื่อสัตย์ และการแสดงความเห็นธรรม  
ในสังคมให้แก่นายนิคม แม้บิดาจะมีอาชีพทำป่าไม้และสนิทสนมกับเจ้าผู้ครองนครหลายคน แต่ความ  
ที่บิดาเป็นคนซื่อและไม่เคยใช้ความสนิทชิดเชื้อดังกล่าวเป็นอภิสิทธิ์ในการแสวงหาความมั่งคั่งให้ตน  
เองและแม้ว่าในบั้นปลายของชีวิตฐานะครอบครัวจะตกต่ำลง จนมารดาต้องทำงานช่วยจุนเจือครอบครัว  
แต่บิดาของนายนิคมก็ยังมีความเอื้อเฟื้อต่อผู้มาขอความช่วยเหลืออยู่ตลอดเวลา ความลำบาก  
ของมารดาและความมีเมตตาของบิดาได้หล่อหลอมให้นายนิคมเข้าใจปัญหาความยากจนอย่างลึกซึ้ง

นายนิคมเริ่มการศึกษาที่โรงเรียนประชาบาลตำบลสูงเม่น และการศึกษาในชั้นมัธยมศึกษาที่โรงเรียนประจำจังหวัดแพร่พิทยาลัย สำเร็จการศึกษาชั้นเตรียมอุดมศึกษาจากโรงเรียนเตรียมธรรมศาสตร์ในปี ๒๔๘๕ แล้วเข้าศึกษาต่อในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในระหว่างเรียนหนังสือนายนิคมต้องทำงานช่วยเหลือตัวเองเพราะฐานะครอบครัวไม่อำนวย แต่นายนิคมก็ยังมีเวลาทำกิจกรรมในมหาวิทยาลัย โดยจัดทำวารสารโดมอันเป็นหนังสือแรกของธรรมศาสตร์ ก่อนวารสารธรรมจักร นอกจากนี้หลังสงครามโลกครั้งที่สอง นายนิคมยังได้พยายามก่อตั้งสมาคมนักเรียนแห่งประเทศไทย แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะรัฐบาลเข้าใจผิดว่าเป็นสมาคมที่ต่อต้านรัฐบาล

หลังจากที่ได้รับปริญญาตรีธรรมศาสตร์บัณฑิตในปี ๒๔๙๐ ได้เริ่มอาชีพเป็นทนายความที่สำนักงานกฎหมายทมิฬขอเสงแหงหนึ่งในกรุงเทพฯ พร้อมกับนั้นได้เข้าศึกษาปริญญาโทที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปี ๒๔๙๔ ได้สมรสกับ วารณีย์ สุริยา ซึ่งรู้จักกันในระหว่างทำกิจกรรมในมหาวิทยาลัย พิธีสมรสและชีวิตการดำเนินครอบครัวเป็นไปอย่างประหยัดและตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจซึ่งกันและกัน นายนิคมชอบชีวิตความเป็นอยู่อย่างเรียบง่าย ครอบครัวจึงเป็นบึงแผ่นมนคง นายนิคมและนางวารณีย์ มีบุตรรวม ๓ คน เป็นชาย ๒ คน และหญิง ๑ คน

วิถีชีวิตของนายนิคมต้องม้วนเปลี่ยนไปโดยสิ้นเชิงในปี ๒๔๙๓ เมื่อรัฐบาลไทยประกาศให้ทุนเรียนต่อต่างประเทศในด้านสังคมสงเคราะห์และด้านแรงงาน แม้ว่านายนิคมกำลังศึกษาอยู่ในชั้นสุดท้ายของการศึกษาระดับปริญญาโททางกฎหมายและกำลังจะมีสิทธิสอบเป็นผู้พิพากษาเพราะประกอบอาชีพทนายความเป็นเวลาเกือบ ๔ ปี แต่นายนิคมกลับตัดสินใจสมัครสอบแข่งขันชิงทุนการศึกษา และในปี ๒๔๙๔ ก็ได้ไปศึกษาต่อที่มหาวิทยาลัยชิคาโก สหรัฐอเมริกา นายนิคมจึงได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของนักปฏิรูปสังคมในขณะนั้นซึ่งมองเห็นความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าคุ้มครองและสร้างผลประโยชน์ให้แก่ผู้เสียเปรียบในสังคม ในปี ๒๔๙๖ นายนิคมก็สำเร็จปริญญาโทสาขาการบริหารสังคม และยังได้รับปริญญาโททางเศรษฐศาสตร์แรงงานจากมหาวิทยาลัยวิสคอนซินในปี ๒๔๙๗ อีกด้วย

นายนิคม จันทรวีฑูร เริ่มรับราชการครั้งแรกในตำแหน่ง นักวิจัยกรมประชาสงเคราะห์ ในปี ๒๔๙๘ ตลอดเวลานายนิคมได้แสดงความสามารถ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความวิริยะอุตสาหะ ความเสียสละและมีจิตสำนึกต่อสังคม และความรับผิดชอบในหน้าที่การงาน จึงเป็นผลให้ได้เลื่อนขึ้นเป็นหัวหน้ากองวิชาสังคมในปี ๒๔๙๘ เป็นเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นในปี ๒๕๐๐ เป็นหัวหน้ากองแรงงานในปี ๒๕๐๑ และยังคงรับผิดชอบกองความมั่นคงทางสังคมอีกกองหนึ่งในปี ๒๕๐๒

ผลงานสำคัญของนายนิคมในช่วงนี้คือการเสนอนโยบายการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ เช่น การก่อตั้งสโมสรเยาวชนเพื่อการสงเคราะห์เด็ก กำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับการปฏิบัติต่อเด็ก



ที่กระทำผิดซึ่งเป็นผลใหม่การจัดตั้งศาลเด็กขึ้นในเวลาต่อมา การเสนอให้จัดตั้งสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย การเขียนบทความเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาท้องถิ่นและแรงงาน รวบรวมและจัดพิมพ์เอกสารวิชาการของกรมประชาสงเคราะห์ และจัดทำนิตยสาร "การประชาสงเคราะห์" ขึ้นเป็นครั้งแรก นอกจากนั้นยังเป็นผู้บุกเบิกงานพัฒนาท้องถิ่นซึ่งในที่สุดได้กลายมาเป็นงานของสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทและกรมพัฒนาชุมชนในทุกวันนี้ และเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๑

นอกจากได้ทุ่มเทกำลังกายและกำลังใจให้กับงานในหน้าที่ราชการอย่างเต็มที่แล้ว นายนิคม ยังได้เสียสละเวลาว่างจากการปฏิบัติราชการในงานสังคมสงเคราะห์ของเอกชนในฐานะอาสาสมัคร โดยเป็นผู้ริเริ่มชักชวนให้มูลนิธิและสมาคมการกุศลต่าง ๆ เกือบ ๒๐๐ แห่งร่วมกันก่อตั้งสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยขึ้น และได้รับเลือกเป็นเลขาธิการคนแรกของสภาสังคมสงเคราะห์ใน พ.ศ. ๒๕๐๓ นอกจากนั้นยังได้เคยดำรงตำแหน่งรองประธานสภาสังคมสงเคราะห์ และประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายวิชาการของสภาฯ ระหว่างปี ๒๕๒๐-๒๕๒๓ อีกด้วย ผลงานที่โดดเด่นได้แก่การพลิกประวัติศาสตร์ขององค์การเอกชนจากการที่เคยมีแต่บทบาทด้านการกุศล ให้หันไปทำงานด้านสังคมสงเคราะห์อย่างมีระบบมากขึ้น นอกจากนั้นยังได้ประสบความสำเร็จในการสร้างความร่วมมืออันดีต่อกันระหว่างองค์กรของรัฐ และองค์กรของเอกชนในกิจกรรมด้านสังคมสงเคราะห์ ซึ่งผลให้เอกชนเข้ามามีบทบาทช่วยแบ่งเบาภาระของทางราชการในด้านต่าง ๆ เช่น การสงเคราะห์คนพิการ การสงเคราะห์คนหูหนวกและคนตาบอด เป็นต้น

นายนิคม เป็นบุคคลที่มีความเชื่อมั่นว่าวิชาสังคมสงเคราะห์เป็นวิชาชีพที่มีคุณค่ายิ่งต่อสังคม หากสามารถเผยแพร่ให้เป็นที่รู้จักและเข้าใจ นายนิคมจึงได้ริเริ่มกิจกรรมสำคัญในการพัฒนาวิชาสังคมสงเคราะห์ เช่น การประชุมการสังคมสงเคราะห์ การประชุมทางวิชาการ โครงการฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์และอาสาสมัคร การสนับสนุนให้นักสังคมสงเคราะห์อาสาสมัครได้มีโอกาสทำงานร่วมกับนักสังคมสงเคราะห์อาชีพในงานสำคัญต่าง ๆ เช่น โครงการสงเคราะห์ครอบครัวของทหาร ตำรวจ และผู้ปฏิบัติงานเพื่อประเทศชาติร่วมกับมูลนิธิสายใจไทย การเขียนบทความต่าง ๆ การออกวารสารสังคมสงเคราะห์ สนับสนุนให้มีการศึกษาวิเคราะห์วิจัยปัญหาสังคม ตลอดจนการประเมินผลของงานบริการสังคมสงเคราะห์ นายนิคมจึงเป็นผู้หนึ่งทีริเริ่มก่อตั้งสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย โดยได้เป็นเลขาธิการคนแรก และต่อมาในระหว่างปี ๒๕๒๑-๒๕๒๒ ก็ได้ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมถึง ๓ สมัย ในระหว่างนั้น แม้ว่านายนิคมจะมีภาระกิจและข้อจำกัดในด้านเวลา ในฐานะเจ้าหน้าที่อาวุโสขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้ต้องเดินทางไปต่างประเทศอยู่เนือง ๆ แต่นายนิคมก็ได้พยายามจัดเวลาการทำงานโดยไม่ให้ต้องกระทบถึงงานทั้งสองด้าน

นายนิคมจึงเป็นแบบอย่างของนักสังคมสงเคราะห์ ที่อุทิศชีวิตและจิตใจในการเผยแพร่งานสังคมสงเคราะห์ และทุ่มเทเวลาให้กับการช่วยเหลือผู้ยากไร้ และด้วยโอกาสด้วยจิตสำนึกที่สูงส่ง เปี่ยมด้วยคุณธรรม ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความตระหนักในคุณค่าของเพื่อนมนุษย์

เมื่อมีการแยกงานของกองแรงงานในกรมประชาสงเคราะห์ออกมาเป็นกรมแรงงานในปี ๒๕๐๕ นายนิคม จันทรวีทร ซึ่งเป็นผู้มีส่วนในการจัดตั้งกรมแรงงาน ก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นรองอธิบดีกรมแรงงาน ต่อมาก็ได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมแรงงานในปี ๒๕๑๕ เมื่ออายุเพียง ๔๗ ปี

นายนิคม จันทรวีทร ถือได้ว่าเป็นวิศวกรสังคมคนสำคัญที่สุดในด้านวงการแรงงานของไทย เพราะได้มีส่วนสำคัญในการร่างและผลักดันกฎหมายแรงงานสำคัญ ๆ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติแรงงานฉบับแรกในปี ๒๔๘๘ ร่างพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ ร่างพระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ และฉบับใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๘ ร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบัน (ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ พ.ศ. ๒๕๑๕) ร่างกฎหมายอาชญากรรมต่างดาว พ.ศ. ๒๕๑๕ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมได้ถูกหัวหน้าคณะปฏิวัติส่งระงับไว้ในปี ๒๕๑๕ เพราะรัฐบาลเกรงจะมีภาระเรื่องค่าใช้จ่ายสูง และมีกระแสต่อต้านอย่างรุนแรงโดยเฉพาะจากรัฐวิสาหกิจต่างๆ นายนิคม จันทรวีทร ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมแรงงานร่วมกับนักวิชาการแรงงานจึงได้หาทางออก โดยเสนอให้มุ้งกองทุนเงินทดแทนเข้าไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (ปว. ๑๐๓) กฎหมายเรื่องเงินทดแทนถือเป็นก้าวแรกของการประกันสังคม โดยให้การคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยในการทำงาน โดยผู้ใช้แรงงานจะได้รับเงินค่าทดแทนผ่านสำนักงานกองทุนเงินทดแทน อย่างไรก็ตามแม้ขณะนั้นนายนิคมจะได้เกษียณอายุแล้ว แต่ท่านผู้นั้นก็ยังเป็นผู้นำในการที่จะต่อสู้ให้ประเทศไทยมีกฎหมายประกันสังคมอย่างสมบูรณ์

กฎหมายสำคัญฉบับที่สองในยุکتที่ท่านผู้นั้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมแรงงานคือ กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ (ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖) ซึ่งกำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำวันละ ๑๒ บาท แม้ว่าจะเป็นค่าจ้างที่ค่อนข้างต่ำ แต่นายนิคมมีความเชื่อสองประการ ประการแรก รัฐบาลในฐานะที่เป็นกลางควรออกกฎหมายที่เป็นธรรมเพื่อประโยชน์ต่อผู้ที่เสียเปรียบ ไม่ใช่ระอความสมัครใจหรือปล่อยให้ไปเองตามธรรมชาติ ประการที่สอง ถ้าหากไม่มีการประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ก็ย่อมปราศจากฐานในการดำรงความเป็นธรรมทางสังคม กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงทั้งจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง แต่ต่อมาในปี ๒๕๑๗ ด้วยการสนับสนุนของนายป๋วย อึ๊งภากรณ์ ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของ

นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีการนำหลักวิชาการมาใช้คำนวณและกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ ยังผลให้ค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ในอัตราที่เหมาะสมขึ้น นอกจากนี้ในภายหลัง นายจ้างจำนวนมากก็เริ่มเข้าใจว่าการปฏิบัติต่อกองงานนั้นไม่ใช่เพื่อมนุษยธรรมอย่างเดียว หากแต่จะเป็นประโยชน์ของตัวด้วย เพราะคนงานจะมีประสิทธิภาพและขวัญกำลังใจในการทำงานมากขึ้น

กฎหมายสำคัญอีก ๒ ฉบับ ซึ่งออกในสมัยที่นายนิคมดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมแรงงานคือ กฎหมายอาชัฟกนต่างด้าว (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๒๒ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕) ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดย พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑) ซึ่งเป็นกรริเริ่มการปกป้องรักษาผลประโยชน์ของคนงานไทย โดยกำหนดให้คนต่างด้าวที่จะประกอบอาชีพในประเทศไทยต้องได้รับอนุญาตจากกรมแรงงาน พระราชบัญญัติฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ในระหว่างปี ๒๕๑๖-๒๕๑๗ ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ประเทศมีประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ และภาวะเงินเฟ้อเพิ่มสูงเป็นประวัติการณ์ ปัญหาข้อขัดแย้งและพิพาทแรงงานได้ขยายตัวขึ้นอย่างรวดเร็ว ช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีการนัดหยุดงานมากที่สุดในประวัติศาสตร์แรงงานไทย นายนิคมได้ใช้ความสามารถ และยึดความเป็นธรรมและกฎหมายเป็นบรรทัดฐานในการเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างกรรมกรกับนายจ้าง มีการแก้กฎหมายลดขั้นตอนที่ลูกจ้างจะต้องปฏิบัติก่อนจะมีสิทธินัดหยุดงาน ซึ่งมผลให้การนัดหยุดงานลดน้อยลง และส่งสำคัญที่นายนิคมได้ดำเนินการจนประสบผลสำเร็จคือการร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์เพื่อส่งเสริมให้ระบบแรงงานสัมพันธ์อยู่ในรูปไตรภาคีอย่างสมบูรณ์ พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างสันติในวงการแรงงานเพราะเป็นกฎหมายหลักที่ประกันสิทธิมนุษยชนชนพื้นฐานแก่คนงาน อันได้แกสิทธิในการก่อตั้งและดำเนินสหภาพแรงงานเพื่อเจรจาต่อรองรักษาผลประโยชน์ของคนงานโดยสันติวิธี แม้ว่าก่อนจะปิดรัฐสภาในเดือนมกราคม ๒๕๑๘ จะมีร่างกฎหมายรอคิวอยู่จำนวนมาก แต่ด้วยความวิริยะอุตสาหะของนายนิคม ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ผ่านออกมาประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ บรรยาอากาศด้านแรงงานเริ่มคลคลาย การนัดหยุดงานเริ่มลดลงสู่ระดับปรกติ

ผลงานสุดท้ายก่อนที่นายนิคมจะลาออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมแรงงานในปี ๒๕๑๘ ก็คือการเข้าชี้แจงให้คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินได้เข้าใจและล้มเลิกความคิดที่จะยกเลิกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หลังจากนั้นนายนิคมจึงตัดสินใจลาออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมแรงงาน เพราะมองเห็นว่าระบบการปกครองเผด็จการในขณะนั้นขัดขวางการเติบโตของขบวนการกรรมกรในครรลองอันถูกต้อง

ระหว่างปี ๒๕๑๘-๒๕๒๒ นายนิคมได้ขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติงานในฐานะผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาบริหารงานด้านแรงงาน ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ต่อมาก็ได้

เป็นผู้อำนวยการองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำกรุงเทพฯ ประเทศบังกลาเทศ จนกระทั่งปี ๒๕๒๕ จึงกลับมาทำงานในประเทศไทยโดยใช้เวลาบางส่วนเป็นที่ปรึกษาด้านต่างประเทศของสำนักงานกฎหมายคิง-ปรกตามสัญญาสถาปนาที่ให้ไว้กับเพื่อน แต่นายนิคมก็ยังมิได้ละทิ้งงานที่จะสร้างสรรค์ความเป็นธรรมในสังคม ท่านผู้นี้ยังคงใช้เวลาส่วนใหญ่เป็นที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย เป็นประธานสภาที่ปรึกษาพัฒนาแรงงานแห่งชาติ นับตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งในเดือนมีนาคม ๒๕๒๘ นายนิคมได้พยายามพัฒนาการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษา ฯ และได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ หลายฉบับ อาทิ ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการฝึกอาชีพแห่งชาติ ร่าง พ.ร.บ. คณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พิจารณา นโยบายแรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ เป็นต้น นอกจากนี้ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้ประเทศมีนโยบายแรงงานอย่างชัดเจน นายนิคม จันทวิฑูรย์ ยังได้ตัดสินใจร่วมเป็นที่ปรึกษาของพรรคประชาธิปไตย และลงสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมุ่งหวังแต่เพียงที่จะสามารถอาศัยกลไกทางการเมืองในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้ใช้แรงงาน

นับตั้งแต่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโท จนกระทั่งปัจจุบัน นายนิคมได้ใช้เวลาทุ่มเทให้กับการสอนและการเขียนทั้งทางด้านสังคมสงเคราะห์และแรงงานอย่างต่อเนื่อง โดยเป็นอาจารย์พิเศษในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร โรงเรียนนายร้อยตำรวจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้เคยรับเชิญเป็นศาสตราจารย์พิเศษที่มหาวิทยาลัยวิสคอนซิน สหรัฐอเมริกา ในปีการศึกษา ๒๕๒๖

ทั้ง ๆ ที่เขาคือเพียงอาจารย์พิเศษ และต้องรับภาระกิจของทางราชการและขององค์การสหประชาชาติทั้งในและนอกประเทศ แต่นายนิคมกลับให้ความเอาใจใส่ต่อการสอนเสมือนหนึ่งเป็นอาจารย์ประจำโดยการใช้วันหยุดประจำสัปดาห์และวันลาพักผ่อนมาสอนหนังสือในมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ นายนิคมยังได้มีส่วนทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาการเขียนวิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิตที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ซึ่งล้วนเป็นวิทยานิพนธ์สาขาวิชาสังคมสงเคราะห์และกฎหมายแรงงาน (ดูรายชื่อในภาคผนวกที่ ๒) นายนิคมได้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาหลักสูตรวิชาสังคมสงเคราะห์ การบริหารแรงงาน และเศรษฐศาสตร์แรงงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตลอดจนการเสนอแนะให้มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จัดตั้งสถาบันทรัพยากรมนุษย์เพื่อกำหนดความรู้และเสนอแนะนโยบายการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

นายนิคมจึงเป็นหนึ่งในบรรดาขุนนางวิชาการเพียงไม่กี่คนของสังคมไทยที่เต็มไปด้วยฉันทะและวิญญูณของนักวิชาการ ถึงแม้จะมีภาระกิจต่าง ๆ มากมาย แต่ตลอดเวลานายนิคมก็ได้



อาชีพบรรยากาศประชาธิปไตยเป็นเครื่องสนับสนุนเกื้อกูล สาเหตุสำคัญที่การเคลื่อนไหวของคนงานไทยไม่ได้ก้าวหน้าตามปัญหาที่เกิดขึ้น เดกเช่นประเทศเพื่อนบ้าน เกิดจากความไม่ต่อเนื่องของกฎหมายและนโยบายแรงงาน ตลอดจนกระแสการต่อต้านของบุคคลบางกลุ่ม และการที่ผู้นำแรงงานมักมีความขัดแย้งกันในเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าการขัดแย้งกันในด้านอุดมการณ์และแนวทางการเคลื่อนไหว

(๒) การประกันสังคม ผลงานสำคัญด้านนี้คือหนังสือเรื่อง การประกันสังคม-๓๐ ปีแห่งการรอคอย (๒๕๒๘) ซึ่งได้กล่าวถึงอุปสรรคต่างๆ ในการออกกฎหมายประกันสังคม และมีข้อเสนอเกี่ยวกับรูปแบบ และวิธีการดำเนินการประกันสังคมในประเทศไทย ที่จะมีโอกาสเป็นไปได้มากที่สุดเมื่อพิจารณาจากข้อจำกัดทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

(๓) สภาพการทำงานในอุตสาหกรรมต่างๆ ผลงานสำคัญประกอบด้วยบทความต่างๆ เช่น สภาพการทำงานของแรงงานอุตสาหกรรม กิจการอุตสาหกรรมหัตถกรรม กิจการเหมืองแร่ภาคใต้ สภาพทำงานของแรงงานหญิง สภาพการทำงานของแรงงานเด็ก ในหนังสือเรื่อง แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม (๒๕๑๕) งานเหล่านี้เป็นการประมวลความรู้เกี่ยวกับสภาพการจ้างงานที่เกิดขึ้นจริงในกิจการต่างๆ และช่วยให้เข้าใจถึงสาเหตุความแตกต่างในสภาพการจ้างงานของอุตสาหกรรมต่างๆ ความเข้าใจดังกล่าวจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายและการปรับปรุงกฎหมายแรงงานเพื่อยกระดับสวัสดิการของคนงาน

(๔) บทบาทของรัฐบาลในด้านแรงงาน มีผลงานปรากฏอยู่ในบทความต่าง ๆ จำนวนมากมายในหนังสือทุกเล่มที่นายนิคมเขียนขึ้นมา นอกจากการประมวลความรู้เกี่ยวกับนโยบายและดำเนินงานของรัฐบาลตั้งแต่ก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี ๒๔๗๕ จนถึงปัจจุบันแล้วยังมีการวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องของนโยบายและการดำเนินงานในแต่ละยุคแต่ละสมัย

(๕) นอกจากผลงานทางวิชาการต่างๆ แล้ว นายนิคม จันทรวีฑูร ยังได้เขียนบทความจำนวนมากลงในหนังสือพิมพ์รายวัน แสดงความห่วงใยต่อปัญหาสังคม และสรรเสริญคุณงามความดีของคนไทย เช่น บทความเรื่อง “โศกนาฏกรรมที่สี่แยกบ้านแขก” (มติชน ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๗) “ก่อนที่สร้อยเพชร บุญน้อยจะเงยหน้าเป็นเกดดิประวัติศาสตร์” (มติชน ๕ มีนาคม ๒๕๒๘) “ชาวผ่อง ทองใบ ถึงบังอร เลขาธิการรัฐสภาหญิงคนแรก” (มติชน ๑๓ ตุลาคม ๒๕๒๗) หรือแม้กระทั่งการเตือนสตินักการเมืองบางคนดังเช่นเรื่อง “สำหรับ ดร. ไตรรงค์ สุวรรณคีรี : ด้วยความปรารถนาดี” (มติชน ๒๘ มิถุนายน ๒๕๒๘)

ด้วยผลงานต่าง ๆ เหล่านี้ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จึงได้แต่งตั้งให้ท่านเป็นศาสตราจารย์พิเศษในปี ๒๕๑๐ ได้รับคำชมเชยจากเลขาธิการสหประชาชาติซึ่งแจ่มมายังรัฐบาลไทยในปี

๒๕๐๔ ว่าเป็น “เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ อุทิศตนเองแก่งานและเป็นผู้มีความ  
 สำคัญในหน้าที่อย่างสูง” ได้รับรางวัลศิษย์เก่าดีเด่น และการสดุดีจากมหาวิทยาลัยชิคาโกในปี ๒๕๒๒  
 ดังนี้ “... we honor fellow alumnus of the University of Chicago, Nikom  
 Chandravithun, A.M. '54, for his record outstanding contributions and leadership  
 in his professional field which distinguished his efforts and reflected credit  
 upon the university and its alumni.” และได้รับพระราชทานปริญญาสังคมสงเคราะห์ที่ดุษฎี  
 บัณฑิตกิตติมศักดิ์ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา ๒๕๒๕

การอุทิศชีวิตแก่งานวิชาการ งานสังคมสงเคราะห์ และงานสร้างระบบแรงงานและกฎหมาย  
 แรงงานเพื่อคุ้มครองสามัญชนคนที่เสียเปรียบ และความมีคุณธรรมสำนึกในสังคมนับเป็นเหตุปัจจัยที่  
 ทำให้คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตัดสินใจเชิญนายนิคม จันทรวิฑูร์เป็นองค์ปาฐก  
 ในรายการปาฐกถาพิเศษปวย อังภากรณ์ ประจำปี ๒๕๓๐

# ภาคผนวกที่ ๑

## บันทึกประวัติ นายนิคม จันทรวีฑูร

ชานะ	๖ สิงหาคม ๒๔๖๘
ครอบครัว	ที่บ้านท่าล้อ ตำบลสูงเม่น อำเภอสูงเม่น จังหวัดแพร่ บิดาชอ นายจันทร์ มารดาชอ นางบัวจัน มีพี่น้อง ๑๑ คน เป็นชาย ๖ คน หญิง ๕ คน เป็นบุตรคนที่ ๕ สมรสกับ วารณีษ์ (สุรียา) จันทรวีฑูร เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๔ มีบุตรชาย ๒ คน หญิง ๑ คน
ภูมิลำเนาปัจจุบัน	๒๕๕ ซอยนวมศรี ๑๔ ถนนรามคำแหง ๒๑ เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ โทรศัพท์ ๓๑๔-๓๐๒๗
เกียรติประวัติทางการศึกษา	
๒๔๗๓-๒๔๗๗	ระดับประถมศึกษา โรงเรียนประชาบาลตำบลสูงเม่น
๒๔๗๗-๒๔๘๓	ระดับมัธยมศึกษา โรงเรียนประจำจังหวัดแพร่พิริยาลัย
๒๔๘๓-๒๔๘๕	ระดับเตรียมอุดมศึกษา โรงเรียนเตรียมธรรมศาสตร์
๒๔๘๕-๒๔๙๐	ธรรมศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
2494-2496	A.M. (Social Service Administration) University of Chicago (โดยทุนรัฐบาล)
2496-2497	M.A. (Labour Economics) University of Wisconsin (โดยทุนรัฐบาล)
เกียรติประวัติทางการงานในประเทศ	
๒๔๙๘-๒๔๙๙	เริ่มรับราชการที่กรมประชาสัมพันธ์ในตำแหน่งนักวิจัย
๒๔๙๙-๒๕๐๐	หัวหน้าแผนกวิชาการ กรมประชาสัมพันธ์
๒๕๐๐-๒๕๐๒	เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น



๒๕๐๒-๒๕๐๓	หัวหน้ากองความมั่นคงทางสังคม กรมประชาสงเคราะห์
๒๕๐๓-๒๕๐๕	หัวหน้ากองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ และรักษาราชการแทน หัวหน้ากองวิชาการสังคม และกองความมั่นคงทางสังคม
๒๕๐๕-๒๕๑๕	รองอธิบดีกรมแรงงาน
๒๕๑๕-๒๕๑๘	อธิบดีกรมแรงงาน
๒๕๒๕-ปัจจุบัน	ที่ปรึกษาด้านต่างประเทศ สำนักงานกฤษฎาหมาย กนัง-ปรก

### เกียรติประวัติทางการงานในต่างประเทศ

2505-2507	Social Development Officer, International Labour Organization, Regional Office, Ethiopia, Africa.
2509-2519	Head of the Thai Delegation to a number of ILO conferences
2513-2514	Senior Labour Officer, ILO Regional Office, Bangkok
2519-2522	Chief Technical Advisor, Asian Regional Project for Strengthening Labour Manpower (APRLA), ILO, Bangkok
2523-2526	Director of the ILO Office in Dacca, Bangladesh
2525-2526	Chief of Relations and Public Information, ILO, Regional Office, Bangkok

### การสอน

๒๔๘๘-๒๕๐๐	สถานศึกษาวิชาสังคมศึกษา สถาบันวัฒนธรรมแห่งชาติ
๒๔๘๘-ปัจจุบัน	คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
๒๔๘๘-๒๕๐๘	คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มธ.
๒๔๘๘-๒๕๐๕	ผู้บรรยายพิเศษ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจ และโรงเรียนนายอำเภอ
๒๕๐๐-๒๕๐๕	ผู้บรรยายพิเศษ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒๕๐๓	โรงเรียนสารบรรณ กรมสารบรรณทหารบก
๒๕๐๓-๒๕๐๕	ผู้บรรยายพิเศษ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

๑๖

๒๕๐๕

คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๒๕๑๐-ปัจจุบัน

คณะนิติศาสตร์ และคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มธ.

๒๕๑๕-๒๕๑๘

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2526

Visiting Professor, University of Wisconsin,  
Madison, Wisconsin, U.S.A.

### เกียรติประวัติทางสังคม

๒๕๐๑-๒๕๐๒

เลขานุการสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย

๒๕๒๑-๒๕๒๒

นายกสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย

๒๕๐๓-๒๕๐๕

เลขานุการสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย

๒๕๒๑-๒๕๒๓

รองประธานสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย

๒๕๐๐-๒๕๑๘

กรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ

กรรมการคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ

กรรมการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ

๒๕๑๕-๒๕๒๓

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

๒๕๑๖-๒๕๑๘

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒๕๒๕-๒๕๒๘

ที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย

๒๕๒๘-๒๕๒๘

ประธานสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ

๒๕๒๘-ปัจจุบัน

นายกสมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย)

### เกียรติประวัติทั่วไป

๒๕๑๐

ศาสตราจารย์พิเศษ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๕๒๓

โล่เกียรติคุณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๕๒๒

โล่เกียรติยศในฐานะศิษย์เก่าดีเด่นในด้านการให้บริการชุมชน

มหาวิทยาลัยชิคาโก สหรัฐอเมริกา

๒๕๒๕

ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ ทางสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๕๒๕

โล่เกียรติคุณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### เครื่องราชอิสริยาภรณ์

๒๕๑๓

ปดมาภรณ์มงกุฎไทย

## ภาคผนวกที่ ๒

### บรรณานุกรมผลงานทางวิชาการของนายนิคม จันทรวิฑูร

#### ก. หนังสือภาษาไทย

๑. แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนักข่าวแห่งประเทศไทย ๒๕๑๕)
๒. กฎหมายแรงงานของประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสาส์น ๒๕๒๑)
๓. แรงงานไทยกับการเดินทางที่ยาวนาน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด กนิยชน ๒๕๒๔)
๔. แรงงานไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด ๒๕๒๖)
๕. แรงงานไทยกับกฎหมาย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๒๖)
๖. แรงงานไทยกับสภาพแรงงาน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๒๖)
๗. แรงงานไทยกับปัญหาสังคม (กรมแรงงาน : เอกสารโรเนียว ๒๕๑๗)
๘. การประกันสังคม : ๓๐ ปี แห่งการรอคอย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิโกลดคัมทอง กรกฎาคม ๒๕๒๘)

#### ข. หนังสือภาษาอังกฤษ

1. Thai Labour : Problems and Possible Solutions, (Bangkok : Labour Department, 1976)
2. Thai Labour : A Long Journey, (Bangkok : Thai Wattana Panich, 1982)

#### ค. คำบรรยาย

๑. วิชาแรงงานและสวัสดิการ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีนาคม ๒๕๑๓)
๒. คำบรรยายวิชากฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและแรงงาน (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง ๒๕๑๗)

ง. หนังสือรวบรวมบทความ (จัดทำโดยบุคคลอื่น)

๑. ปัญหาสังคม : งานที่ทำหายนักสังคมสงเคราะห์ จัดพิมพ์โดยสมาคม  
นักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย (กรุงเทพฯ : ภาควิชาการพิมพ์ ๒๕๒๘)
๒. แนวคิด แนวทาง นิคม จันทรวิฑูร จัดพิมพ์โดยกลุ่มผู้สนับสนุนศาสตราจารย์  
นิคม จันทรวิฑูร เพื่อนำรายได้สนับสนุนศาสตราจารย์นิคม จันทรวิฑูร ในการสมัคร  
รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี ๒๕๒๘ (กรุงเทพฯ : ศักดิ์โสภณาการพิมพ์  
๒๕๒๘)

จ. บทความ

๑. “แรงงานของประเทศไทย ปัญหาและแนวทางแก้ไข” ๒๕๑๘ (จุดสาร)
๒. “ความรู้แรงงานสัมพันธ์” ๒๕๒๐ (จุดสาร)
๓. “แรงงานไทย” (กรุงเทพฯ : การเวก, ๒๕๒๑) (จุดสาร)

ฉ. งานวิจัย (ผลงานในระหว่างที่ทำงานในกรมประชาสงเคราะห์)

๑. การอพยพของราษฎรตะวันออกเฉียงเหนือ
๒. การสงเคราะห์คนชราในสถานสงเคราะห์คนชราบางแค ธนบุรี
๓. การปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนที่ปฏิบัติผิดกฎหมายและความประพฤติ
๔. ภาวะการมีงานทำในประเทศไทย-บทศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาและข้อแก้ไข
๕. การอาชีพ การศึกษาและแนวความต้องการของสตรีไทย
๖. การศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องผู้ได้รับการปลดปล่อยเนื่องในโอกาส  
พระราชทานอภัยโทษ พ.ศ. ๒๕๐๘
๗. นโยบายการพัฒนาสังคม

ช. รายชื่อวิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิตภายใต้การควบคุมของ นายนิคม  
จันทรวิฑูร

๑. กาวิน อามาตรทัสน์ งานสังคมสงเคราะห์กับแนวคิดการพิทักษ์ผลประโยชน์  
ของผู้ด้อยโอกาส : การศึกษาถึงความเข้าใจและการยอมรับของนักสังคม  
สงเคราะห์วิชาชีพในประเทศไทย สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต มหา  
วิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๘
๒. วิชัย เออองคณาภรณ์ อำนาจบังคับบัญชาของนายจ้าง นิติศาสตร์มหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๓



# อัมมาร สยามวาลา : ชีวิตและงาน

อัมมาร สยามวาลา เป็นบุตรนายตาเฮอร์ และนางกาดียา สยามวาลา เกิดเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๘๒ ณ บ้านเลขที่ ๒๑๐ ถนนสุรวงศ์ ตำบลสี่พระยา อำเภอบางรัก จังหวัดพระนคร เมื่อเด็กได้รับการศึกษาระดับประถมและมัธยมจากโรงเรียนอัสสัมชัญ ครั้นจบชั้นมัธยมศึกษาชั้นปีที่ ๖ ผู้ปกครองได้ส่งไปศึกษาต่อ ณ St. Paul's School ประเทศอินเดีย หลังจากนั้น จึงได้ข้ามไปศึกษาต่อยังประเทศอังกฤษ เพื่อเตรียมเข้ามหาวิทยาลัย นายอัมมารสอบเข้า London School of Economics and Political Science แห่งมหาวิทยาลัยลอนดอนได้ในปี ๒๕๐๒ และสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยได้รับเกียรตินิยมอันดับหนึ่งในปี ๒๕๐๕ ต่อจากนั้นได้ข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกไปศึกษาระดับปริญญาเอกในสาขาวิชาเดียวกัน ณ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ประเทศสหรัฐอเมริกา จนสำเร็จการศึกษาในปี ๒๕๑๐

แม้ว่านายอัมมาร สยามวาลา จะถือกำเนิดในตระกูลพ่อค้า แต่นายอัมมารก็มีอุปนิสัยแตกต่างจากญาติพี่น้องในข้อที่มิได้สนใจประกอบธุรกิจการค้าและการลงทุนใด ๆ หากแต่ฝังใจในงานวิชาการจนหันเหวิถีชีวิตสู่โลกแห่งวิชาการ ในระหว่างที่ยังศึกษาระดับปริญญาเอก ณ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดอยู่นั้นนายอัมมาร ได้ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้ช่วย (Teaching Fellow) ณ สถาบันแห่งนั้นระหว่างปี ๒๕๐๗-๒๕๐๘ และในขณะที่กำลังเขียนวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกอยู่นั้นก็ได้กลับมาทำงานในประเทศไทย ณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในตำแหน่งที่ปรึกษาระหว่างปี ๒๕๐๘-

๒๕๑๐ เมื่อสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกด้วยผลการศึกษาดีเยี่ยมในปี ๒๕๑๐ มหาวิทยาลัยเยล จึงรับเข้าทำงานในตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ (Assistant Professor) ในคณะเศรษฐศาสตร์ ของสถาบันนั้น

อัมมาร สยามวาลา ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยเยลอย่างเป็นทางการ ระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๕ แต่หาได้ทำงาน ณ มหาวิทยาลัยแห่งนี้อย่างต่อเนื่อง เพราะได้ลาพักเพื่อมารับตำแหน่งศาสตราจารย์รับเชิญของมูลนิธิร็อกกเฟลเลอร์ (Rockefeller Visiting Professor) ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างปี ๒๕๑๓-๒๕๑๔ มูลนิธิร็อกกเฟลเลอร์ได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่ปี ๒๕๐๗ ในขณะที่ศาสตราจารย์ ดร. ปวย อังภากรณ์ ดำรงตำแหน่งคณบดีของสถาบันนั้น ความช่วยเหลือที่สำคัญปรากฏในรูปของการแก้ไขหลักสูตรและการปฏิรูปการเรียนการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์ การจัดตั้งโครงการปริญญาโท ซึ่งสอนเป็นภาษาอังกฤษ การฝึกอบรมและการผลิตอาจารย์ประจำ การจัดตั้งห้องสมุดสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์และการจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านต่าง ๆ ในระยะแรก มูลนิธิร็อกกเฟลเลอร์ได้ว่าจ้างศาสตราจารย์ชาวอเมริกันเข้ามาทำหน้าที่ผกอบปรุมอาจารย์ ร่างหลักสูตรสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ และสอนบางลักษณะวิชาในระดับปริญญาตรี เมื่อมีการจัดตั้งโครงการปริญญาโทภาคภาษาอังกฤษขึ้นในปี ๒๕๑๒ แล้ว ศาสตราจารย์รับเชิญเหล่านี้ก็เป็นกำลังหลักของโครงการนี้ มูลนิธิร็อกกเฟลเลอร์ไม่เคยว่าจ้างนักวิชาการชาติอื่น (นอกเหนือจากชาวอเมริกัน) มาทำหน้าที่นี้ อัมมาร สยามวาลา จึงเป็นคนไทยคนแรกและคนเดียวที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์รับเชิญของมูลนิธิร็อกกเฟลเลอร์

เมื่อหมดสัญญากับมูลนิธิร็อกกเฟลเลอร์ อัมมาร สยามวาลา ได้ตัดสินใจลาออกจากมหาวิทยาลัยเยล และขอเข้ารับราชการในตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเริ่มรับราชการตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๑๕ อาจจะไม่ผิดนักที่จะกล่าวว่า ความผูกพันที่ต่อสังคมไทยทำให้นายอัมมารตัดสินใจเช่นนั้น ทั้ง ๆ ที่เงินเดือนที่ได้รับจากทางราชการน้อยกว่าที่ได้รับจากมูลนิธิร็อกกเฟลเลอร์และมหาวิทยาลัยเยลอย่างมีอาจเทียบเทียบได้

ในขณะที่รับราชการในตำแหน่งอาจารย์ในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อัมมาร สยามวาลา ได้แสดงแบบอย่างของการเป็นอาจารย์ที่ดี การเอาใจใส่ต่อการสอนและการให้คำปรึกษาในการเขียนวิทยานิพนธ์ของนักศึกษาเป็นพฤติกรรมอันโดดเด่นของท่านผู้นั้น นายอัมมารไม่เคยปฏิเสธที่จะสอนหนังสือเพียงเพื่อจะเอาเวลาไปทำงานวิจัย ทั้งยังกล่าวเสมอว่า หากให้เสรีภาพในการเลือก ตนยินดีที่จะสอนระดับปริญญาตรีมากกว่าระดับปริญญาโท เพราะตระหนักแก่ใจดีว่า การ

สร้างพหุความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ขั้นรากฐานจกต้องเริ่มมาแต่ระดับปริญญาตรี การใส่ใจงานสอนไม่เพียงแต่จะเห็นได้จากการเตรียมการสอนเท่านั้น หากยังปรากฏในรูปของการเขียนเอกสารประกอบการบรรยายอีกด้วย ขอบทน่าสังเกตขงก็คือ เอกสารประกอบการบรรยายที่นายอัมมารเขียนเมื่อทศวรรษที่แล้ว ยังคงใช้ประกอบการเรียนการสอนมาจนถึงบัดนี้ (ดูรายชื่อเอกสารประกอบการสอนหัวข้อ ๘ ในภาคผนวกที่ ๒) อนึ่ง นายอัมมารได้มีส่วนร่วมทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและกรรมการวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทรวม ๒๗ เรื่อง โดยเป็นวิทยานิพนธ์สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ๒๕ เรื่อง และสาขาประวัติศาสตร์ ๒ เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นวิทยานิพนธ์ที่เขียนเป็นภาษาไทย ๔ เรื่อง และภาษาอังกฤษ ๒๓ เรื่อง (ดังรายชื่อปรากฏในภาคผนวกที่ ๓) วิทยานิพนธ์เหล่านี้หลายต่อหลายเรื่อง ได้ช่วยขยายพรมแดนแห่งความรู้เกี่ยวกับสังคมไทยออกไปอีกมาก

เพื่อนร่วมงานของอัมมาร สยามวาลา ทิศเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มักจะกล่าวยกย่องลับหลังว่า ท่านผู้นี้เป็น "สารานุกรมเดินได้" ใครก็ตามที่มีปัญหาติดขัดทางวิชาการมักจะขอคำปรึกษา แต่สิ่งที่ได้มามิได้มีเฉพาะแต่ข้อแนะนำอันเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยต่อไปเท่านั้น หากยังมีบัญชีรายชื่องานวิชาการที่สมควรอ่านประกอบตามมาด้วย นายอัมมารไม่เคยปิดบังความรู้ของตนมีอยู่ และมีขันติธรรมมากพอที่จะรับฟังผู้ที่อ่อนด้อยทางวิชาการ แม้ว่าอัมมาร สยามวาลา จะจัดอยู่ในกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก แต่ก็มีใจกว้างพอที่จะรับฟังข้อถกเถียงของนักเศรษฐศาสตร์ต่างสำนักและต่างอุดมการณ์

ภูมิหลังการศึกษา ทั้งจาก London School of Economics and Political Science และ Harvard University ทำให้อัมมาร สยามวาลา มีพื้นฐานความคิดแบบเสรีนิยม รากเง้าของเสรีนิยมปรากฏในระบบความคิดทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์และด้านการเมืองนี้ นับว่าแตกต่างจากนักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากที่พร่ำสอนความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก แต่กลับสนับสนุนระบอบการปกครองแบบอำนาจนิยม เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม ๒๕๑๖ นายอัมมารติดประชุมเรื่องนโยบายและการวางแผนของประเทศด้อยพัฒนา ณ Korea Development Institute ประเทศเกาหลีใต้ แต่นายอัมมารก็รู้สึกตื่นเต้นอย่างมากที่สังคมไทยก้าวเข้าสู่ยุคแห่งเสรีประชาธิปไตย ชีวิตทางวิชาการเริ่มมีรสชาติ เพราะภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นักวิชาการย่อมมีโอกาสเสนอความคิดและผลักดันความคิดของตนไปสู่ภาคปฏิบัติ โดยไม่จำเป็นต้องเกาะอยู่กับกลุ่มอำนาจนิยม ผู้ใกล้ชิดอัมมาร สยามวาลา ในยุคนั้น ต่างได้เห็นท่านผู้นี้แสดงภาวะดีหรือวันที่จะช่วยปรุงแต่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพ.ศ. ๒๕๑๗ ให้มีเนื้อหาคือเป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยมากที่สุด การณ์ได้ปรากฏต่อมาว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวฉบับนี้เป็นฉบับที่มึความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด





มากขึ้น แต่ก็หาได้มีประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาของสังคมเศรษฐกิจไทยโดยตรง ความผูกพันที่มีต่อสังคมไทย ประกอบกับบรรยากาศทางการเมืองที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น และช่องโอกาสในการทำงานที่ปรารถนา ทำให้อัมมาร สยามวาลาหวนกลับสู่ประเทศไทยโดยรับตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายการเกษตรและการพัฒนาชนบทของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยนับตั้งแต่ปี ๒๕๒๗ เป็นต้นมา

อัมมาร สยามวาลา เป็นนักเศรษฐศาสตร์คนหนึ่งในจำนวนน้อยคนในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ไทยในปรตัยุบันสมัยที่สนใจศึกษาไม่เฉพาะแต่เศรษฐศาสตร์ หากยังสนใจศึกษาประวัติศาสตร์ สังคมวิทยา และมานุษยวิทยาอีกด้วย แม้โดยภูมิหลังการศึกษาอย่างเป็นทางการ และโดยระเบียบวิธีการศึกษาที่เลือกใช้ อัมมาร สยามวาลา จะถูกจัดอยู่ในกลุ่มนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก แต่ท่านผู้นี้ก็เป็นนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักคนหนึ่งในจำนวนน้อยคนในสยามประเทศทุกวันนี้ ที่พยายามทำความเข้าใจข้อถกเถียงและแนวความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์การเมือง การที่อัมมาร สยามวาลามีความสนใจศึกษาศาสตร์แขนงต่างๆ หลายต่อหลายแขนงเช่นนี้ ทำให้ท่านผู้นี้สามารถประสานการใช้ระเบียบวิธีการศึกษาและข้อความรู้จากศาสตร์ต่างแขนงกันมาเป็นฐานในการศึกษาปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจในสังคมได้อย่างลึกซึ้ง ความพยายามที่จะศึกษาปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจในลักษณะสหวิทยาการ (multi-disciplinary) ปรากฏในงานวิชาการหลายต่อหลายเรื่อง

อัมมาร สยามวาลามีความเห็นว่ เราจะไม่สามารถเข้าใจสังคมเศรษฐกิจไทยได้อย่างถ่องแท้ หากเราไม่ทราบภูมิหลังทางประวัติศาสตร์อย่างลุ่มลึก การที่ท่านผู้นี้อุทิศเวลาในการศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย และส่งเสริมให้ผู้อื่นศึกษาอดีตของระบบเศรษฐกิจไทยนั้น นับเป็นประจักษ์พยานอันดีของความซื่อซื่อ และเราอาจกล่าวได้ว่า อัมมาร สยามวาลา เป็นนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักคนหนึ่งในจำนวนน้อยคนที่มีความรู้ประวัติศาสตร์ไทยและประวัติศาสตร์โลกดีไม่ยิ่งหย่อนไปกว่านักประวัติศาสตร์อาชีพ ความรู้ทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจได้มีส่วนช่วยให้การวิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจปัจจุบันเป็นไปอย่างลึกซึ้ง และช่วยให้การเสนอแนะนโยบายในการแก้ปัญหาเป็นไปอย่างรอบด้าน

แม้ว่าอัมมาร สยามวาลาจะมีใช้นักเศรษฐศาสตร์คนแรกที่พยายามส่งเสริมให้มีการศึกษาปรากฏการณ์และพฤติกรรมทางเศรษฐกิจในลักษณะสหวิทยาการ และพยายามศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาสังคมเศรษฐกิจไทยแห่งปรตัยุบันสมัย แต่เราสามารถกล่าวอย่างเต็มปากเต็มคำได้ว่า อัมมาร สยามวาลา เป็นนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักคนหนึ่งในจำนวนน้อยคนที่มีบทบาทในการผลักดันให้มีการศึกษาในเรื่องและลักษณะเช่นว่านี้

อัมมาร สยามวาลา มีบทบาทสำคัญในการบุกเบิกการประมวลความรู้และการสำรวจสถานะแห่งความรู้ (State of knowledge) เกี่ยวกับเศรษฐกิจไทย บทความเรื่อง “ข้าว” ซึ่งตีพิมพ์ใน

วารสารธรรมศาสตร์ (พฤษภาคม ๒๕๑๖) นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อน บทความเรื่องนี้ได้พัฒนาต่อมาเป็นหนังสือ *ข้าวในเศรษฐกิจไทย* (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ ๒๕๑๒) ซึ่งได้ประมวลความรู้เกี่ยวกับข้าวจากงานวิจัยและงานวิชาการต่าง ๆ เท่าที่มีผู้ศึกษาไว้ และอาจกล่าวได้ว่า หนังสือเล่มนี้ช่วยให้เราเรื่องราวข้าวอย่างค่อนข้างรอบด้าน การประมวลความรู้ในลักษณะดังกล่าวนี้มีประโยชน์ต่อการเรียนการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทยอย่างมาก อีกทั้งยังมีประโยชน์ในการกำหนดนโยบายการวิจัยเพราะช่วยให้ทราบว่า เรามีความรู้เรื่องใดบ้าง และมีความไม่รู้ในเรื่องใดบ้าง แต่เหนือสิ่งอื่นใด งานวิชาการในลักษณะนี้มีประโยชน์ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างยิ่ง เพราะได้ประมวลผลการศึกษาข้อเท็จจริง (empirical studies) ที่สำคัญไว้ในที่เดียวกัน การบุกเบิกการประมวลความรู้และการสำรวจสถานะแห่งความรู้ว่าด้วยเรื่องข้าวของอัมมาร สยามวาลานับเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำหนดแนวนโยบายการวิจัยเสริมหลักสูตร โดยส่งเสริมให้มีการประมวลความรู้และการสำรวจสถานะแห่งความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจไทยด้านต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น และบัดนี้ งานวิจัยในลักษณะนี้ได้ทยอยปรากฏในโลกวิชาการตามลำดับ

หากจะถามว่า อัมมาร สยามวาลา มีคุณูปการอะไรบ้างแก่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ในสยามประเทศ เราก็คงกล่าวได้ว่า งานวิชาการที่สำคัญของท่านผู้นี้ได้มีส่วนช่วยขยายพรมแดนแห่งความรู้ในเรื่องต่าง ๆ อย่างน้อย ๕ เรื่อง คือ\*

(๑) นโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตรในเมืองไทย คุณูปการของอัมมาร สยามวาลา ที่มีต่อวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ในเรื่องนี้ก็คือ การประมวลความรู้จากงานวิจัยและงานวิชาการต่าง ๆ เพื่อให้ทราบถึงพรมแดนแห่งความรู้ (บทความเรื่อง “ข้าว” และหนังสือเรื่อง *ข้าวในเศรษฐกิจไทย*) ความพยายามในการนำวิธีการศึกษาแบบสหวิทยาการมาใช้ศึกษาพฤติกรรมทางเศรษฐกิจ (ดังเช่นบทความเรื่อง “เกษตรกรกับคนกลาง”) และการเรียนรู้ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายในอดีต (บทความเรื่อง “A History of Rice Price Policies in Thailand”) ความรอบรู้ในเรื่องนี้ได้ปรากฏต่อมาในงานวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ (policy research) ดังรายงานเรื่อง “นโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตรกรรม” ซึ่งเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ ๕ (๒๕๒๕-๒๕๒๘) นอกจากนี้ เอกสารวิชาการเรื่อง “ภาพของเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอดีต ปัจจุบันและอนาคต” (๒๕๒๘) และเรื่อง “อนาคตของเกษตรกรรมในประเทศไทยจะตั้งอยู่ที่กันอย่างไร” (๒๕๒๘) ช่วยให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงของภาคเกษตรกรรมของไทยอย่างรอบด้านและลึกซึ้งยิ่ง

\*รายชื่อผลงานทางวิชาการของอัมมาร สยามวาลา โปรดดูภาคผนวกที่ ๒

(๒) นโยบายการก้ำน้นสำปะหลังระหว่างไทยกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป เอกสารวิชาการ (ซึ่งยังมีได้ตีพิมพ์) เรื่อง “Rent Dissipation in Quota Allocations for Cassava in Thailand” (๑๙๘๖) ช่วยให้เข้าใจเหตุผลเบื้องหลังการกำหนดนโยบายการก้ำน้นสำปะหลังของฝ่ายไทย รายงานวิจัยเรื่อง “GATT Law and Agricultural Trade : Lessons from Two Case Studies” (๑๙๘๖) และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “The Thai-EEC Trade in Cassava Since 1982” (๑๙๘๖) มีส่วนชักนำให้นักเศรษฐศาสตร์เห็นความสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศในการศึกษาการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น

(๓) ตลาดข้าวระหว่างประเทศ ผลงานสำคัญของอัมมาร สยามวาลา ในเรื่องนักร้อง “The World Rice Market : Structure, Conduct and Performance” (๑๙๘๓) สังกัดเป็นงานบุกเบิกในเรื่องนี้คือ การนำกรอบการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรมมาใช้ศึกษาตลาดข้าวระหว่างประเทศ โดยศึกษาทางเรื่องโครงสร้าง (Structure) ประพฤติกรรมการ (Conduct) และผลปฏิบัติการ (Performance) แม้ว่าจะมีผู้นำกรอบการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ไปใช้ศึกษาตลาดสินค้าเกษตรระหว่างประเทศชนิดอื่นมาก่อนแล้ว ดังเช่นตลาดข้าวสาลีระหว่างประเทศ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาตลาดข้าวระหว่างประเทศด้วยกรอบการวิเคราะห์เช่นนี้ งานของอัมมาร สยามวาลาในเรื่องนี้จึงนับเป็นงานบุกเบิกสำคัญ

(๔) ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย งานชิ้นสำคัญของอัมมาร สยามวาลา ก็คือบทความเรื่อง “Foreign Trade and Domestic Economy in Siam, 1820–1855” (not dated) และงานวิจัยเรื่อง “Land, Labour and Capital in Three Rice Growing Deltas of Southeast Asia, 1800–1940” (1972)

(๕) เสถียรภาพและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทย งานชิ้นสำคัญของอัมมาร สยามวาลา ก็คือ บทความเรื่อง “Stability, Growth and Distribution in the Thai Economy” (1975) และบทความเรื่อง “Inflation in Thailand in the 1970’s : Its Causes and Consequences” (1978)

ในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ อัมมาร สยามวาลา ได้เพียรพยายามศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจไทย ความเอื้ออาทรและความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมเศรษฐกิจไทย ทำให้ท่านผู้นี้ไม่เคยลังเลที่จะแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชนเมื่อพบว่าการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นไปอย่างผิดพลาด การแสดงทัศนะของ อัมมาร สยามวาลา จะคำนึงถึงเหตุผลทางหลักวิชาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสังคมเศรษฐกิจไทยเสมอ และข้อที่น่าเป็นแบบอย่างก็คือ

อัมมาร สยามวาลา จะแสดงความเห็นเฉพาะแต่ในเรื่องที่ตนมีความรู้ความเข้าใจหรือได้ศึกษามาอย่างดีแล้ว พฤติกรรมดังกล่าวนี้นับว่าได้รับอิทธิพลจากสำนักประสบการณ์นิยม (empiricism) อย่างชัดเจน

อัมมาร สยามวาลา มิได้รับการยกย่องจากวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ในประเทศไทยเท่าที่เห็น หากแต่เป็นที่ยอมรับในวงวิชาการต่างประเทศด้วย การที่ท่านผู้นี้ได้รับเชิญให้เป็นผู้เสนอบทความหรือผู้วิจารณ์บทความในการประชุมทางวิชาการระหว่างประเทศอยู่เสมอๆ ย่อมเป็นประจักษ์พยานของความชอบ มิหน้าซ้ำ อัมมาร สยามวาลา ยังเคยได้รับแต่งตั้งให้อยู่ในกองบรรณาธิการของ *Journal of Development Economics* อันเป็นเกียรติประวัติ ซึ่งยังไม่มียกเศรษฐศาสตร์ชาวไทยคนใดได้รับมาก่อน การอุทิศตัวแก่งานวิชาการและผลิตงานวิชาการที่มีคุณภาพและมาตรฐานอันเลอเลิศอย่างต่อเนื่อง ทำให้นายอัมมาร สยามวาลา ได้รับตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในปี ๒๕๒๔ ได้รับรางวัล Sir John Crawford Exchange Award จากการศึกษาของ The Australian Agricultural Economics Society ร่วมกับ The Australian Council for International Agricultural Research ในปี ๒๕๒๕ และได้รับรางวัลนักวิจัยดีเด่นจากคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติในปีเดียวกันนั้น ด้วยผลงานเหล่านี้ นายอัมมาร สยามวาลา จึงได้รับเชิญจากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้เป็นผู้แสดงปาฐกถาพิเศษป๋วย อึ๊งภากรณ์ ประจำปี ๒๕๓๐

# ภาคผนวกที่ ๑

## บันทึกประวัติ นายอัมมาร สยามวาลา

ชาติ

๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๒

ณ บ้านเลขที่ ๒๑๐ ถนนสุรวงศ์ ตำบลสี่พระยา อำเภอบางรัก จังหวัด  
พระนคร

### การศึกษา

๒๔๘๘-๒๔๙๒

ระดับประถมศึกษา โรงเรียนอัสสัมชัญ

๒๔๙๒-๒๔๙๘

ระดับมัธยมศึกษา โรงเรียนอัสสัมชัญ (สำเร็จชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖)

๒๔๙๘-๒๔๙๙

Senior Cambridge, St. Paul's School ประเทศอินเดีย

๒๕๐๐-๒๕๐๑

ศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษ เพื่อเตรียมเข้ามหาวิทยาลัย

๒๕๐๒-๒๕๐๕

B. Sc. (Economics), First Class Honours, London School of  
Economics and Political Science, University of London

๒๕๐๕-๒๕๑๐

Ph. D., Harvard University

### อาชีพการงาน

๒๕๐๗-๒๕๐๘

Teaching Fellow, Department of Economics, Harvard  
University

๒๕๐๘-๒๕๑๐

ที่ปรึกษาสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

๒๕๑๐-๒๕๑๕

Assistant Professor, Yale University

๒๕๑๓-๒๕๑๔

Rockefeller Visiting Professor, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์

๒๕๑๕-๒๕๒๑

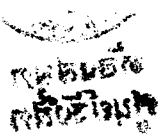
อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยเริ่มรับ  
ราชการ เมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๑๕ และลาออกจากราชการเมื่อวันที่

๑ มิถุนายน ๒๕๒๑

- ๒๕๑๘-๒๕๑๙ Visiting Professor, Food Research Institute, Stanford University
- ๒๕๒๑-๒๕๒๓ Research Fellow, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- ๒๕๒๓-ปัจจุบัน ผู้อำนวยการฝ่ายการเกษตรและการพัฒนาชนบท สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

**เกียรติประวัติทางวิชาการ**

- ๒๕๑๘-๒๕๒๕ กรรมการในคณะบรรณาธิการ Journal of Development Economics สหรัฐอเมริกา
- ๒๕๒๔ ศาสตราจารย์พิเศษ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ๒๕๒๕ Sir John Crawford Exchange Award in Agricultural Economics, The Australian Agricultural Economics Society and The Australian Council for International Agricultural Research
- ๒๕๒๕ นักวิจัยดีเด่นสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ประจำปี ๒๕๒๕ คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- ๒๕๓๐ องค์ปาฐกรายการปาฐกถาพิเศษ ป๋วย อึ๊งภากรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



### บรรณานุกรมผลงานทางวิชาการของนายอัมมาร สยามวาลา

#### 1. หนังสือและตำรา

1.1 *ข้าวในเศรษฐกิจไทย* มุลินธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2522

#### 2. งานวิจัย (ภาษาอังกฤษ)

2.1 *Land, Labour and Capital in Three Rice Growing Deltas of Southeast Asia 1800–1940*. Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper No. 150 (1972).

2.2 *The World Rice Market : Structure, Conduct and Performance*. Research Report No. 39, International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. 1983 (with Stephen Haykin).

2.3 *Institutional Basis of Rice Price Policies*. Report submitted to World Bank, 1983 (with Kanok Wongtra-ngan).

2.4 *The Thai–EEC Trade in Cassava Since 1982*. Research report submitted to Cassava Fund Committee, Ministry of Commerce, 1986 (with Surakiart Sathirathai)

2.5 *The Political Economy of Agricultural Pricing Policies in Thailand*. Research report submitted to the World Bank, 1986 (with Suthad Setboonsarng)

#### 3. งานวิจัย (ภาษาไทย)

3.1 *รายงานการสำรวจข้อมูลพื้นฐานในเขตโครงการพัฒนาชนบทลุ่มแม่น้ำแม่กลอง พ.ศ. 2517* โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519 (นายอัมมาร มีส่วนเขียนบทที่ 1, 21 และภาคผนวกของรายงานนี้)

3.2 “รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายราคาและการตลาดสินค้าเกษตรกรรม” รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2524 (ร่วมกับคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

#### 4. บทความ (ภาษาอังกฤษ)

4.1 “Monopoly under General Equilibrium : A Geometric Exercise”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80, No. 1 (February 1966), pp. 147–153, co-authored with Daniel Schydlofsky.

4.2 “A Proposed Stabilization Policy for Rice Prices”, *Thai Economic Journal* (Warasan Sethasat), Vol. 3, No. 1 (1968), pp. 21–36



- 4.3 "A History of Rice Price Policies in Thailand" in Prateep Sundysuvan (ed.), *Finance, Trade and Economic Development in Thailand* (Bangkok : Sompong Press, 1975); reprinted under the title "A History of Rice Policies in Thailand," *Food Research Institute Studies*, Vol. 14, No. 3 (1975), pp. 233–249
- 4.4 "Stability, Growth and Distribution in the Thai Economy" in Prateep Sundysuvan (ed.), *Finance, Trade, and Economic Development in Thailand* (Bangkok : Sompong Press, 1975), pp. 25–48
- 4.5 "Foreign Aid and Rural Development in the 1980s" in W.L. Baldwin (ed.), *The Role of Foreign Financial Assistance to Thailand in the 1980s* (Lexington Books, 1975), pp. 74–81
- 4.6 "Farmers and Middlemen : Some Aspects of Marketing in Thailand," *Economic and Social Bulletin For Asia and the Pacific*, Vol. 29, No. 1 (1978), pp. 38–50. (An English version of No. 5.8)
- 4.7 "Inflation in Thailand in the 1970s : Its Causes and Consequences," *Thai Economic Journal* (Warasan Sethasat), Vol 11, No. 1 (1978), pp. 1–33. (The same as No 6.3)
- 4.8 "Government Policies and Price Formation in the International Rice Market", *Kajian Ekonomi Malaysia*, Vol. 16, Nos. 1–2 (June–December 1979), pp. 363–372.
- 4.9 "Food Insecurity in Developing Countries : Issues and Policies" *Food Policy* Vol. 5, No. 4 (November 1980). with Alberto Valdes)
- 4.10 "Security of Rice Supplies in the ASEAN Region", in Alberto Valdes (ed.), *Food Security for Developing Countries* (Boulder, Colorado : Westview Press, 1981), pp. 79–99.

## 5. บทความ (ภาษาไทย)

- 5.1 "ข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับปัญหาจากรางในกรุงเทพฯ" *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ 5 ฉบับที่ 1 (2513) หน้า 58–62
- 5.2 "ความเห็นของศาสตราจารย์เกอร์เซงครอนเกี่ยวกับประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและการพัฒนา" *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ 6 เล่มที่ 1 (2514) หน้า 1–13
- 5.3 "อิทธิพลในการควบคุมนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 1 เล่มที่ 3 (มิถุนายน 2514) หน้า 66–72
- 5.4 "การซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรจะทำให้การสะสมทุนระดับชาติลดลงหรือไม่ ?" *เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 (กันยายน 2514)
- 5.5 "ข้าว" *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม 2517) หน้า 5–91 และต่อมาพิมพ์ใน รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจการเกษตรไทย* (สำนักพิมพ์เคล็ดไทย 2517) หน้า 21–114
- 5.6 "การค้าระหว่างประเทศและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ พ.ศ. 2363–2398" นิตยสาร ฟังค์ เก็บความจากรายการ 6.1 ตีพิมพ์ใน *เอกสารโครงการตำราสังคมศาสตร์*

และมนุษยศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 3 (เมษายน 2518)

- 5.7 “เสถียรภาพ การจำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ในประเทศไทย” นิตยา มาพึ่งพงศ์ แปลและเรียบเรียงจากรายการ 4.4 ข้างต้น ตีพิมพ์ใน รั้งสรรค์ ฐานะพรพันธ์ (บรรณาธิการ) *สังคัมกับเศรษฐกิจ* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2519) หน้า 72–120
- 5.8 “เกษตรกรกับคนกลาง” ในณรงค์ชัย อัครเศรณี และ รั้งสรรค์ ฐานะพรพันธ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทย เล่ม 2* (มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2519) หน้า 1–34 (ดูรายการ 4.6)
- 5.9 “สองปรัชญาเบื้องหลังการทำงานของนักเศรษฐศาสตร์” *สังคัมศาสตร์ปริทัศน์* (ฉบับวิชาการ) ปีที่ 14 เล่มที่ 3–4 (เมษายน–มิถุนายน 2519) หน้า 14–31
- 5.10 “การใช้ต้นทุนการผลิตข้าวเป็นเกณฑ์กำหนดราคาข้าว” *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มิถุนายน 2521) หน้า 66–78
- 5.11 “การค้าระหว่างประเทศกับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ พ.ศ. 2363–2398” เฉลิมพจน์ เอี่ยมกมลลา แปลจากรายการ 6.1 และตีพิมพ์ใน จัตรทิพย์ นาถสุภา และ สมภพ มานะรั้งสรรค์ (บรรณาธิการ) *ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2527) หน้า 145–165 (งานชิ้นนี้เป็นฉบับขยายความของรายการ 5.6)
- 5.12 “รัฐบาลควรจัดเก็บภาษีชลประทานหรือไม่?” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2527) หน้า 148–159 (เขียนร่วมกับ ดาว มงคลสมัย)

## 6. เอกสารวิชาการ (ภาษาอังกฤษ)

- 6.1 “Foreign Trade and Domestic Economy in Siam, 1820–185”. Mimeograph (undated). See No. 5.6 and 5.11.
- 6.2 “Rice Production and Consumption Data, 1947–1970”. Discussion Paper Series No. 41, Faculty of Economics, Thammasat University; also Staff Paper No. 2, Faculty of Economics and Business Administration, Kasetsart University (April 1976) (in collaboration with Yaovares Gaesuan and Delane E. Welsch).
- 6.3 “Inflation in Thailand in the 1970s : Its Causes and Consequences.” Discussion Paper Series No. 61, Faculty of Economics, Thammasat University 1978. (Published as No. 4.7)
- 6.4 “A Preliminary Background Notes on Food and Nutrition Policy in Thailand.” Discussion Paper Series No. 66, Faculty of Economics, Thammasat University, 1978. (with Chirmsak Pinthong)
- 6.5 “The Analytics of Competitive Storage of Agricultural Commodities with Rational Expectations.” Paper presented at the Business Meeting of the Agricultural Economics Society of Southeast Asia, AESSEA Fourth Biennial

Conference. Holiday Inn, Singapore, September 2–7, 1981.

- 6.6 “TDRI Position Paper on Agriculture and Rural Development Program.” Position Paper No. 2, prepared for the Seminar on Development Research and National Development, TDRI, December 1–2, 1984
- 6.7 “Thailand’s Agricultural Future : What Are the Questions ?.” TDRI, September 1986 (written under contract with IBRD)
- 6.8 “Rent Dissipation in Quota Allocations for Cassava in Thailand.” Unpublished paper, TDRI, 1986.
- 6.9 “GATT Law and Agricultural Trade : Lessons from Two Case Studies.” Paper presented at the Conference on the Role and Interests of the Developing Countries in the Multilateral Trade Negotiations, held in Bangkok during October 30–November 1, 1986, co-sponsored by TDRI and the World Bank (with Surakiart Sathirathai).

## 7. เอกสารวิชาการ (ภาษาไทย)

- 7.1 “ภาพของเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต” บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาประจำปี 2528 เรื่อง “ก้าวต่อไปของการพัฒนา” จัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ระหว่างวันที่ 14–15 ธันวาคม 2528 (เขียนร่วมกับเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง)
- 7.2 “ภาพเศรษฐกิจการเกษตรไทยในอนาคต” บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 9 ประจำปีการศึกษา 2528 เรื่อง “ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 13–14 กุมภาพันธ์ 2529 (เขียนร่วมกับเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง)
- 7.3 “อนาคตของเกษตรกรรมในประเทศไทยจะตั้งโจทย์กันอย่างไร” บทความเสนอต่อที่ประชุมวิชาการนักเศรษฐศาสตร์ไทยครั้งที่ 1 สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย ระหว่างวันที่ 3–5 พฤศจิกายน 2529 โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพมหานคร

## 8. เอกสารประกอบการสอนในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- 8.1 “พฤติกรรมการบริโภคข้ามเวลา” เอกสารประกอบการบรรยาย วิชาทฤษฎีราคาและวิภาคกรรม ปีการศึกษา 2515
- 8.2 “พื้นฐานทางเศรษฐกิจของไทย” คำบรรยายวิชาพื้นฐานอารยธรรมไทย ปีการศึกษา 2516
- 8.3 “การวิเคราะห์เศรษฐกิจระยะสั้นแบบไทย ๆ” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์มหภาค ปีการศึกษา 2519
- 8.4 “ว่าด้วยอุปทานของเงิน” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์มหภาค ปีการศึกษา 2519
- 8.5 “อุปสงค์และอุปทานของเงินเท่ากันได้อย่างไร : ทฤษฎีของคลาสสิก” เอกสารประกอบ

การบรรยายวิชาเศรษฐศาสตร์มหภาค ปีการศึกษา 2519

- 8.6 “ระเบียบวิธีการศึกษาทางสังคมศาสตร์” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาสังคมกับเศรษฐกิจ ปีการศึกษา 2520
- 8.7 “พัฒนาการของสังคมเกษตร” เอกสารประกอบการบรรยายวิชาสังคมกับเศรษฐกิจ ปีการศึกษา 2520

## 9. บทวิจารณ์หนังสือ

- 9.1 ฉัตรทิพย์ นาถสุภา (บรรณาธิการ) *เศรษฐกิจไทย : โครงสร้าง ปัญหาและนโยบาย* (สมาคมเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2515) บทวิจารณ์ตีพิมพ์ใน *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 2 เล่มที่ 1 (มิถุนายน–ตุลาคม 2515)
- 9.2 James C. Ingram, *Economic Change in Thailand, 1850–1970* (Stanford University Press, 1971) บทวิจารณ์ตีพิมพ์ใน *สังคมศาสตร์ปริทัศน์* ปีที่ 11 เล่มที่ 1 (มกราคม 2516)
- 9.3 W.W. Rostox, *Politics and Stages of Growth* (Cambridge University Press, 1971) บทวิจารณ์ตีพิมพ์ใน *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 4 เล่มที่ 3 (กุมภาพันธ์–พฤษภาคม 2518)

## ภาคผนวกที่ 3

รายชื่อวิทยานิพนธ์ระดับมหาบัณฑิตภายใต้การควบคุมและการเป็นกรรมการสอบ

ของอัมมาร สยามวาลา \*

### ก. ภาษาไทย

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| (1) น.ส.นรินทร์พร ชูวิสิฐกุล | “โรงสีสหกรณ์-เปรียบเทียบโรงสีเอกชน” 2520   |
| (2) น.ส.สุนีย์ บุษยวิทย์     | “เปรียบเทียบต้นทุนการตัดอ้อยโดยใช้แรงงานและเครื่องจักร (ศึกษาเฉพาะกรณีภาคตะวันตกของประเทศไทย)”, 2521   |
| (3) น.ส.สุนทรี อาสะวะไวน์    | “การพัฒนาระบบชลประทานในประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2431 ถึง พ.ศ. 2493” อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521)   |
| (4) นายทวีศิลป์ สืบวัฒนะ     | “การผลิตและการค้าข้าวในภาคกลาง ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 (พ.ศ. 2411-2475)” อักษรศาสตร์มหาบัณฑิต (ประวัติศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2521 |

### ข. ภาษาอังกฤษ

- |                                |   |
|--------------------------------|---|
| (1) Mr.Chaliaw Ngarmwong       | “Economic Evaluation of Promoted Industries.” June 15, 1971.          |
| (2) Mr.Thongchai Koosuwan,     | “Analysis of Transportation of Intransit Goods to Laos.” May 4, 1971. |
| (3) Miss Wanrak Mingmaninakin, | “Debt Management in Thailand : The Ability to Service Externally-Held |

\* รายการที่มีได้รับวุฒิปริญญาเป็นวิทยานิพนธ์ที่เสนอต่อคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- Government Debt." July 12, 1971.
- (4) Mr.Wit Satyarakuit, "Tin : A Comparison of Gravel Pump and Dredging Mining." May 4, 1971.
- (5) Miss Somluckrat Wattanavitukul, "Effects of Income Equalization on Overall Economic Growth of Thailand." April 30, 1971.
- (6) Mr.Chanet Wallop Kumtong, "Role of Economies of Scale in Accelerating Economic Growth with Special Accentuation on Large-Scale Industries: A Case study of Cotton Textile Industry." May 31, 1974.
- (7) Mr.Chawalit Vorasopontaviporn, "An Economic Analysis of Truck Transportation." June 15, 1973.
- (8) Miss Pornpen Arunpaichitva, "The Inter-regional Econometric Model of the Non-Glutinous Rice Market in Thailand (1963-1971)." June 10, 1974.
- (9) Miss Ruchada Buddhikarant, "A Case Study on the Economic Contribution of Private Direct Foreign Investment in the Textile Industry." August 16, 1973.
- (10) Mr.Somnuk Tubpun, "The Price. Analysis and the Rate of Return on Holding Rice and Paddy." June 1, 1974.
- (11) Miss Yuavares Gaesuwan, "Agricultural Credit Versus Welfare Need of Thai Farmers." June 15, 1973.
- (12) Mr.Chirmsak Pinthong, "Economics of Small Tractor Production in Thailand." June 25, 1974.
- (13) Mr.Songsak Sriboonchitta, "The Private Cost of Using Tractors Versus Buffaloes : A Case Study of Farmers in Cha-Choeng Sao Province." Feb. 28, 1975.
- (14) Mr.Boonjit Titapiwatanakul, "Cassava Industry in Thailand." June 25, 1974.
- (15) Mr.Krisada Kirakul, "Sugar Cane Procurement in the Eastern and Western Regions of Thailand," June 13, 1975.
- (16) Mr.Pan Vanapinij, "Optimal Allocation of Water Resource : An Experimental Model of the Chao Phya Basin." June 13, 1975.
- (17) Miss Shchada Suwannapiron, "Location and Distribution of Sugar Mills in Thailand : A Comparative Study of the Eastern and Western Region." May 30,

- 1975.
- (18) Mr.Suriya Pho–Ngam, “The Economics of the Tobacco Curing Industry in Chiang Mai.” December 27, 1976.
- (19) Mr.Boonpoom Senarak, “Land Alienation of the Farmers : A Case Study in Amphoe Bangmun Nak, Changwad Phichit Prior to 1974.” December 30, 1976.
- (20) Mr.Sirisak Mahavorasilpa, “An Economic Analysis of Farm Virginia Tobacco Production, Efficiency, Costs and Returns in Chieng Mai, 1975/76.” March 17, 1977.
- (21) Mr.Phitsanes Jessadachate, “A History of Sugar Policies in Thailand : 1935–75.” September 5, 1977.
- (22) Mr.Choonsan Kim, “The History of Fertilized Policies in Korea : An Economics Study, 1950–1975.” July 22, 1977.
- (23) Mr.Tawin Nibai, “An Economic Analysis of the Demand for Crude Oil.” May 18, 1978.

ภาคที่สอง  
ปาฐกถาพิเศษ  
เรื่องหนึ่ง

แรงงานกับรัฐ-สามทศวรรษ  
แห่งการพัฒนา

โดย ศาสตราจารย์ นิคม จันทรวิทุร



“...เสรีภาพเป็นเนื้อดิน อากาศ และปุ๋ย ที่จะทำให้ทุกชีวิตแห่งความคิดเจริญเติบโต  
ใหญ่ขึ้นได้ และเมื่อความคิดนำไปสู่อุดมคติ อุดมคติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลในสังคมสามารถใช้  
ความคิดอย่างเสรี ปราศจากพันธนาการของจารีตประเพณี หรืออภัยหนึ่ง เราต้องสนับสนุน  
ให้มนุษย์แต่ละคนใช้ความคิดอย่างมีเสรีภาพ ชนิดที่ไม่ต้องพึ่งหวาดหวั่นว่าจะเป็นความคิดนอก  
นอกรทาง นั้นแหละจึงจะเป็นการสนับสนุนอุดมคติให้ถือกำเนิดได้ แม้น้ำลำห้วยยังเปลี่ยนแนวเดิม  
ได้ สมอมมนุษย์อันประเสริฐจะแหวกแนวบ้างมิได้หรือ ในเมื่อไม่เป็นพิษเป็นภัยต่อสังคม...”

ป๋วย อึ๊งภากรณ์

อุดมคติ (มูลนิธิโกมล คีมทอง ๒๕๑๓) หน้า ๑๕

# สารบัญ

บทที่ ๑ ความนำ	๕๓
บทที่ ๒ ประเทศไทยกับแผนพัฒนาประเทศ	๕๗
บทที่ ๓ แรงงานไทย ภาพความเป็นจริง	๕๙
บทที่ ๔ แรงงานไทย-ผลพวงของการพัฒนา	๘๓
บทที่ ๕ แรงงานไทย-อนาคตและทางออก เชิงอรรถ	๑๐๑ ๑๐๙
บรรณานุกรม	๑๑๒

แรงงานไทยควรจะได้อะไรจากการพัฒนาในความคิดของ อ.ป๋วย อึ๊งภากรณ์

“.....ในฐานะที่ผมเป็นกรรมกร ผมก็ควรจะมีหุ้นส่วน มีส่วนในโรงงาน บริษัทห้างร้านที่ผมทำอยู่.....ผมต้องการสุขภาพอนามัยดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการป้องกันโรคแก่ผมอย่างฟรี กับบริการการแพทย์ รักษาพยาบาลอย่างถูกต้องอย่างดี เจ็บป่วยเมื่อใดหาหมอหาพยาบาลได้สะดวก .....เรื่องอะไรที่ผมทำเองไม่ได้หรือได้แต่ไม่ดี ผมก็จะขอร่วมมือกับเพื่อนฝูงในรูปสหกรณ์ หรือ สโมสร หรือสหภาพจะได้ช่วยซึ่งกันและกัน.....เมื่อแก่ผมและเมียก็ควรได้ประโยชน์ตอบแทนจากการประกันสังคม ซึ่งผมได้จ่ายบ้างตลอดมา.....นั่นแหละคือความหมายแห่งชีวิต นั่นแหละคือการพัฒนาที่จะควรให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของคน”

ป๋วย อึ๊งภากรณ์

“จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน”

## บทที่ ๑ ความนำ

คณะกรรมการสัมมนาและเผยแพร่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ขอให้ผู้เขียนแสดงปาฐกถาพิเศษในสาขาวิชาแรงงานและความชอบธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นสาขาที่ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ให้ความสนใจเป็นพิเศษ

อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นปुरुชนิยบุคคลที่หายากในบ้านเมืองเรา โดยการศึกษาและอาชีพ เป็นนักเศรษฐศาสตร์ นักการเงิน นักการธนาคาร และนักบริหารระดับสูง สิ่งที่ทำให้อาจารย์ป๋วยได้รับการเคารพยกย่องทั้งในประเทศและนอกประเทศอยู่ที่ผลงานที่ท่านมีต่อประเทศชาติและสถาบันการศึกษา เห็นอย่างใดอาจารย์ป๋วยเป็นผู้ที่ขยันหมั่นในระบอบประชาธิปไตยและมีความรักสนใจและเห็นอกเห็นใจอย่างจริงจังต่อผู้ที่คอยทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งหลาย

กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มผู้ใช้แรงงานเป็นกลุ่มที่อาจารย์ป๋วยได้พยายามผลักดันที่จะให้สังคมและรัฐบาลให้การสนับสนุนส่งเสริมตลอดมา ฉะนั้น ผู้เขียนจึงได้เลือกหัวข้อ “แรงงาน” เป็นหัวข้อสำคัญในการบรรยายครั้งนี้

ประการแรก การบรรยายจะได้วิเคราะห์ถึงสภาพการทำงานของกำลังแรงงานไทยในช่วงระยะเวลา ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา โดยพิจารณาถึงผลของการพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาดังกล่าวว่าได้เกิดอุปสรรคกำลังแรงงานแค่ไหนเพียงใด

ประการที่สอง การวิเคราะห์จะมุ่งไปในด้านนโยบายของรัฐที่ใช้แผนพัฒนาประเทศเป็นพื้นฐาน ผู้เขียนได้ตีความหมายคำว่า “พัฒนา” แตกต่างกับนักวิชาการและนักวางแผนบางท่าน กล่าวคือ เข้ามาหมายสำคัญของการพัฒนาอยู่ที่ที่จะช่วยให้ประชากรส่วนใหญ่ได้ใช้ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ปรับปรุงวิธีการทำงาน เพื่อที่จะเพิ่มผลผลิต สามารถมีรายได้เพียงพอที่จะพัฒนาตนเองและครอบครัวให้สามารถที่จะทำหน้าที่เป็นพลเมืองดีของประเทศโดยเหตุนี้ การพัฒนาที่ถูกต้องจะต้องมุ่งที่จะพัฒนาประชากรและเสริมสร้างความเป็นอยู่ของประชากรส่วนใหญ่

ฉะนั้น ในความเห็นของผู้เขียน ดัชนีที่จะวัดความสำเร็จของการพัฒนาจะต้องประกอบด้วย (๑) ดัชนีการเติบโตทางเศรษฐกิจซึ่งได้แก่อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ การเพิ่มขึ้นของการออม การเพิ่มขึ้นของการลงทุน การเพิ่มขึ้นของแรงงานอุตสาหกรรม (๒) ดัชนีทางสังคม การเพิ่มขึ้นของคุณภาพประชากร เช่น การศึกษา การมีฝีมือและประสบการณ์ การปรับปรุงสภาพการทำงาน เช่น ค่าจ้าง รายได้ และที่อยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงลดจนถึงสิทธิของประชาชนในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็น เสรีภาพในการก่อตั้งเป็นสมาคมและองค์กรของตัว การมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดจนโอกาสในการศึกษาหาความรู้และปรับปรุงตนเอง

### ขอบเขตในการศึกษา

มุ่งเน้นไปที่แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “แรงงานอุตสาหกรรม” ซึ่งหมายรวมถึงแรงงานในสาขาเหมืองแร่ หัตถอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การขนส่งและคมนาคม และสาธารณูปโภค กำลังแรงงานเหล่านี้เป็นกำลังแรงงานที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนา เพราะเป็นจักรกลสำคัญของการผลิตแบบใหม่ การดำรงอยู่และขยายตัวของกำลังแรงงานเกี่ยวพันอย่างแนบแน่นกับการพัฒนาอุตสาหกรรม และชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานอุตสาหกรรมเหล่านี้ก็เกี่ยวพันกันอย่างแนบแน่นกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ การศึกษาจะจำกัดอยู่ในช่วงตั้งแต่ปี ๒๔๕๑-๒๕๒๕ ซึ่งครอบคลุมช่วงตอนของการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑-๔ ด้วย

### เค้าโครง

คำบรรยายแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงสร้างกำลังแรงงาน ค่าจ้าง สภาพการทำงาน สวัสดิการ หลักประกันต่าง ๆ ตลอดจนการก่อตั้งและการรวมตัวของผู้ทำงานรับจ้าง ๒. วิเคราะห์สาเหตุและปัจจัยซึ่งมีผลกระทบต่อสภาพและความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงาน บทบาทของรัฐต่อความเป็นอยู่และความก้าวหน้าของแรงงาน

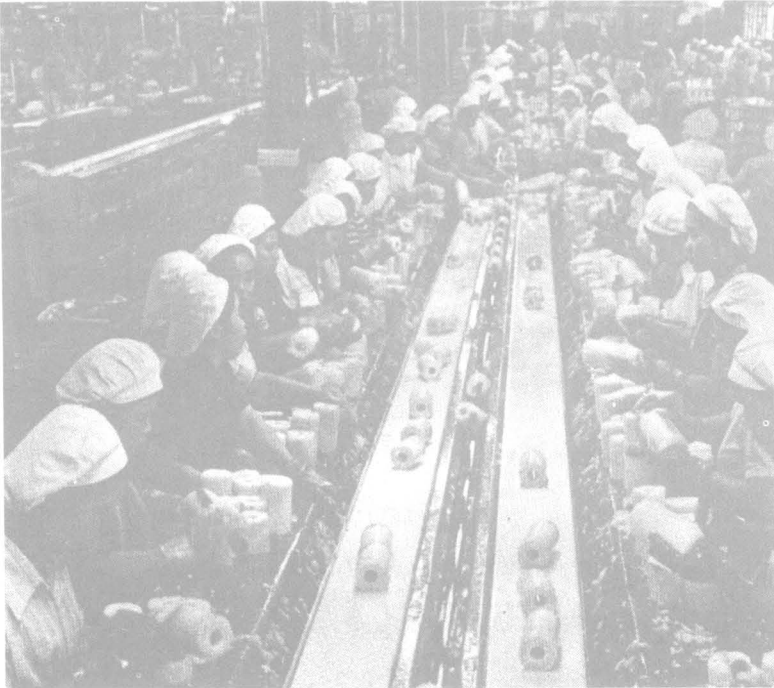
### ข้อสมมติฐาน

ข้อสมมติฐานมี ๓ ข้อ คือ (๑) ตลอดระยะเวลาของการพัฒนา การเติบโตของโครงสร้างกำลังแรงงานอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างเชื่องช้า แรงงานอุตสาหกรรมยังมีการศึกษาและมีฝีมือน้อย (๒) แม้ในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา แรงงานอุตสาหกรรมได้รับค่าจ้าง ผลประโยชน์และสภาพการทำงานที่ดีขึ้นหลายประการ แต่เมื่อนำถึงผลิตภัณฑ์ในประเทศ (GDP) เฉพาะภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่ม

ชั้นประมาณ ๓๑ เท่า แต่แรงงานอุตสาหกรรมของไทยกลับไม่ได้รับการแบ่งส่วนจากความเจริญเติบโต  
 อย่างเป็นธรรม (๓) สาเหตุสำคัญที่สุดที่ทำให้แรงงานอุตสาหกรรมไม่ได้รับผลประโยชน์จากส่วน  
 แบ่งที่เป็นธรรมและถูกต้องก็เพราะว่าขาดนโยบายของรัฐที่เกื้อกูลต่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่  
 เช่น ผู้ใช้แรงงาน

### ข้อจำกัด

ข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ส่วนใหญ่มาจากบันทึกส่วนตัว รายงาน บทความ คำ  
 บรรยายที่ได้เขียนและพูดมาในอดีต นำมาทบทวนเขียนขึ้น โดยปรับเรื่องข้อเท็จจริงและค้นคว้าเพิ่ม  
 เต็ม



## ประเทศไทยกับแผนพัฒนาประเทศ

ประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก ปี ๒๕๐๔ เป็นแผน ๓ ปี และต่อมาขยายเป็น ๖ ปี ก่อจากปี ๒๕๐๔ ถึง ๒๕๐๕ แผนพัฒนาฉบับที่ ๒ ใช้ระหว่างปี ๒๕๑๐-๒๕๑๔ แผนพัฒนาฉบับที่ ๓ ระหว่างปี ๒๕๑๕-๒๕๑๙ ฉบับที่ ๔ ปี ๒๕๒๐-๒๕๒๔ และฉบับที่ ๕ ปี ๒๕๒๕-๒๕๒๙ ฉะนั้น จนถึงปี ๒๕๒๙ ประเทศไทยมีแผนพัฒนาแล้ว ๕ แผนและขณะนี้อยู่ในระยะเริ่มใช้แผนที่ ๖ กล่าวโดยสรุป ในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการจัดวางระบบการวางแผนการบริหารและการให้บริการต่อเนื่องติดต่อกันยาวนานพอสมควร

### เป้าหมาย

แผนพัฒนาฉบับที่ ๑ เป็นแผนกำหนดขึ้นเพื่อบริการใช้จ่ายของรัฐในด้านบริการขั้นพื้นฐาน โดยมุ่งเน้นการขยายการผลิต เพิ่มประสิทธิภาพและปริมาณพืชหลักทางเศรษฐกิจเพื่อหารายได้เข้ารัฐ โครงการต่าง ๆ ประกอบด้วยการดำเนินงานก่อสร้างเขื่อนต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ การสร้างทางหลวงและข่ายการโทรคมนาคม การปรับปรุงทางรถไฟ ท่าเรือ ท่าอากาศยาน การประปาและไฟฟ้า ในส่วนโครงการย่อยที่เกี่ยวกับการเกษตรประกอบด้วยโครงการสงวนป่าไม้ โครงการปรับปรุงและส่งเสริมการผลิตพืชผล ในส่วนของอุตสาหกรรมนั้น เน้นการสำรวจแร่ น้ำมันบาดาล และการส่งเสริมภาคเอกชน โดยวิธีการสนับสนุนส่งเสริมการลงทุน รัฐบาลได้จัดทำแผนโดยกำหนดงบประมาณไว้ ๒๒,๐๐๐ ล้านบาท จำนวนร้อยละ ๗๐ เป็นงบประมาณแผ่นดิน อีกร้อยละ ๓๐ เป็นเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

ข้อสังเกตของแผนแรกนั้น รัฐบาลยอมรับถึงความไม่พร้อมทางด้านบริการพื้นฐานความไม่ชำนาญในด้านวิชาการและการขาดกำลังคนที่จะพัฒนาเน้นทางอุตสาหกรรม การยอมรับว่าอัตราส่วนของมูลค่าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีเพียงร้อยละ ๑๒ ของยอดรวม ในช่วงก่อนเริ่มแผนได้ชี้ชัดว่า



อุตสาหกรรมในบ้านเรายังมีขนาดเล็ก ใช้แรงงานในครอบครัว และใช้วัตถุดิบทางด้านเกษตร อาทิ การทำน้ำตาล การทำป้าไม้ การทำแร่ การสีข้าว เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าว แผนแรกจึงไม่มีการเน้นเรื่องแรงงานในความหมายของผู้เขียนเลย กล่าวอีกนัยหนึ่ง แผนแรกนั้นเป็นลักษณะของแผนเศรษฐกิจจริง ๆ หมายความว่ากำหนดคนมาเน้นการเติบโตของผลผลิตทางการเกษตร เช่น ข้าว ข้าวโพด ยาง ไม้สัก สัตว์น้ำ หรือในส่วนภาคอุตสาหกรรมก็เน้นการขยายตัวของผลผลิตด้านน้ำตาล กระดาษ ยาสูบ กระสอบ ปูนซีเมนต์ ดิบบุก เป็นต้น ซึ่งสินค้าเหล่านี้ล้วนมีพหุฐานการใช้วัตถุดิบภายในประเทศและเพื่อการบริโภคภายใน

แผนพัฒนาฉบับที่ ๒ ได้มีการกำหนดนโยบายเพิ่มเติมจากแผนแรกหลายประการ อาทิ การพัฒนาชนบท การกำหนดนโยบายกำลังคน และการส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนา ในภาครัฐบาลได้จัดทำงบประมาณแบบก้าวหน้าขึ้น โดยเฉพาะการเพิ่มรายจ่ายด้านการลงทุน เพื่อก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการมีงานทำ

ตามแผนฉบับนี้ รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินประมาณ ๕๗,๕๐๐ ล้านบาท ในขณะที่เอกชนจะใช้จ่ายเพื่อการลงทุนประมาณ ๘๕,๐๐๐ ล้านบาท ด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นก็ยังลงเหมือนแผนแรก ซึ่งเน้นการสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจ การขนส่ง คมนาคม การชลประทานและพลังงาน ซึ่งคิดแล้วประมาณร้อยละ ๖๐ ของงบประมาณทั้งหมด

อย่างไรก็ดี แผนแรงงานก็ยังไม่เกิดขึ้นเช่นเคย แม้จะกล่าวถึงแผนการพัฒนากำลังคนก็เป็นเรื่องการเน้นด้านการขยายและส่งเสริมการศึกษา การตระหนักถึงการเพิ่มขึ้นของประชากร และการส่งเสริมให้ประชากรในชนบทมีงานทำมากยิ่งขึ้น มาตรการทางด้านรูปธรรมยังไม่ปรากฏชัด ส่วนใหญ่จะเป็นโครงการของรัฐ เช่น หน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มแม่น้ำป่าสัก โครงการพัฒนาบริเวณสี่หีบ โครงการพัฒนาท้องถิ่นชนบทไทย-อิสราเอล

ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับแผน ๒ ก็คือ การให้ความสำคัญแก่รัฐวิสาหกิจโดยกำหนดงบประมาณมีมูลค่า ๕,๘๕๐ ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๖ ของงบประมาณเศรษฐกิจส่วนรัฐบาลทั้งหมด

แผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ ถูกร่างขึ้นภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่ไม่เอื้ออำนวย ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายแผน ๒ โดยเฉพาะในปีพหุสำคัญๆ เช่น ภาวะผันแปรของตลาดสินค้าออกของไทย รายได้เพิ่มขึ้นน้อยมากของรัฐบาล การลงทุนชาวต่างประเทศลดลง และการลดการใช้จ่ายของทหารสหรัฐ ด้วยภาวะดังกล่าว แผนฉบับที่ ๓ ได้กำหนดนโยบายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่เด่นชัดเป็นครั้งแรก เพื่อให้สอดคล้องต่อสภาวะการเปลี่ยนแปลง

ในแผนนี้ได้ตั้งเป้าหมายเพิ่มผลผลิตประชาชาติในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๑ ต่อปี (ต่ำกว่าอัตราการเพิ่มในแผน ๒ ซึ่งตกประมาณร้อยละ ๑.๒) และการรักษาเสถียรภาพของเงินทุนสำรอง ทั้งนี้ โดยกำหนดมาตรการการส่งออกและการนำเข้า อาทิ การปลดเปลื้องภาษีอากร การหาตลาดต่างประเทศ การจัดหาอุปกรณ์การจับและสร้างท่าเทียบเรือ ส่วนมาตรการการนำเข้าได้เน้นการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า

ในส่วนของการพัฒนาสังคม ได้มีการกำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัวและการทำงานทำขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ ได้ตั้งเป้าหมายลดการเพิ่มของประชากรให้เหลือร้อยละ ๒.๕ ในปี ๒๕๑๕ และการจัดหางานเพิ่มเติมให้แก่ประชาชนอีก ๒.๖ ล้านคน

เช่นเดียวกัน แผนฉบับที่สองนี้ก็ไม่มีแผนแรงงานโดยตรง การกำหนดแผนพัฒนาสังคมนั้น แม้จะรวมถึงแผนการทำงานทำขึ้น ก็เป็นลักษณะของการสร้างงานในทางอ้อม อาทิ การเร่งรัดโครงการพัฒนาการเกษตรขนาดเล็กในเรื่องการส่งน้ำ ทางหลวงชนบท หรือการส่งเสริมอุตสาหกรรม ให้ขยายไปยังภูมิภาค มาตรการเหล่านี้ไม่ใช่เป็นหลักประกันของการกระจายรายได้ที่แท้จริง ประชากรส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเข้าถึงได้

ในเรื่องแรงงานที่ไม่มีการกำหนดไว้ในแผน ๓ นั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า แผนนี้ถูกกำหนดขึ้นก่อนในช่วงที่การเมืองการปกครองของประเทศยังอยู่ในภาวะไม่เป็นประชาธิปไตย มาตรการและกฎหมายด้านแรงงานยังมีข้อจำกัดและขาดการปรับปรุง การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานยังถูกห้ามติดต่อกันมาตั้งแต่ปี ๒๕๐๑ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในช่วง ๓ แผนแรกนั้น นอกจากจะไม่มีแผนงานด้านแรงงานแล้วในด้านกฎหมายที่คุ้มครองดูแลลูกจ้างที่เป็นแก่นสารจริงๆ ก็คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๕ เท่านั้น

แผน ๔ ได้มีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาแตกต่างไปจากแผน ๑ และแผน ๓ โดยได้มุ่งเน้นการเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมเพิ่มขึ้นกว่าแผนพัฒนาฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมาทั้ง ๓ แผน ซึ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ทั้งนี้ด้วยวัตถุประสงค์ในการลดช่องว่างความแตกต่างของรายได้ในหมู่ประชาชนที่เพิ่มสูง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้

จากความถดถอยทางเศรษฐกิจ ก่อรูปกับภาวะการเพิ่มขึ้นของระดับราคาสินค้าและการลดต่ำลงของรายได้ประชาชาติในแผน ๓ ตลอดจนการขยายตัวที่เพิ่มต่ำลงของผลิตผลทางเกษตร รัฐบาลจึงได้วางมาตรการในแผน ๔ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินการคลังเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ได้กำหนดเป้า

มาตรการลงทุนให้ขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๑.๒ ต่อปีในราคาคงที่ รักษาเสถียรภาพทางด้านเงิน  
ทุนสำรองใหม่จำนวนเพียงพอที่จะส่งคืนค่าเข้าได้ประมาณ ๓ เดือน ทั้งจะเร่งแผนการส่งออก แผน  
เงินกู้ ตลอดจนการรักษาระดับราคาสินค้ามิให้สูงกว่าร้อยละ ๖ ส่วนเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณ  
นั้น กำหนดมิให้สูงกว่าร้อยละ ๑๑ ต่อปี โดยกำหนดให้อัตราการขาดดุลเงินสดในงบประมาณอยู่ใน  
ระหว่าง ๑๑,๕๐๐-๑๕,๓๐๐ ล้านบาท

ที่เพิ่มขึ้นมาก่อนข้างต้นสำหรับแผนนี้ก็คือ การกำหนดแนวทางบูรณะและบริการจัดสรร  
ทรัพยากรเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนการพัฒนาสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จาก  
ทรัพยากรธรรมชาติในด้านแหล่งน้ำ แหล่งแร่และป่าไม้ ที่สำคัญการพัฒนาแหล่งพลังงานของประเทศ  
คือ น้ำมันปิโตรเลียมและก๊าซธรรมชาติ แผนเดียวกันนี้ยังระบุถึงการจัดทำแผนงานเพื่อพัฒนาการทาง  
ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีให้เข้ามามีบทบาทในด้านการผลิตและขบวนการผลิตอีกด้วย

ที่น่าสนใจ แผน ๔ มีการกำหนดนโยบายการสร้างงานและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ซึ่งไม่มี  
ในแผนที่ผ่านมา อย่างน้อยได้มีการเขียนแผนและกำหนดปัญหาและแนวทางในเรื่องแรงงานถึง ๑  
หน้า พูดถึงปัญหาสภาพการทำงาน ความปลอดภัย การจัดตั้งกองทุนเงินทดแทนขึ้นเพื่อจ่ายค่าทด  
แทนแก่ลูกจ้างซึ่งเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ การบริการจัดหางาน การ  
ศึกษาอบรม การฝึกอบรม และการปรับค่าจ้างขั้นต่ำให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของค่าครองชีพ

อย่างไรก็ตาม ที่ถือเป็นเนื้อแท้และรูปธรรมที่ช่วยเหลือแรงงานโดยตรงจะมีเพียงเรื่องกองทุน  
เงินทดแทน ซึ่งกำหนดเป็นแนวนโยบายในการช่วยเหลือและให้หลักประกันที่มั่นคงแก่คนงาน ส่วน  
เรื่องอื่นๆ นั้น ถือเป็นแนวทางการบริหารหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานประจำ ซึ่งกระทำโดยปกติ  
อยู่แล้ว ขอนำสังเกต หลายท่านอาจจะสงสัยว่า การประกาศใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำจะจัดเป็น  
นโยบายระดับชาติ และเป็นมาตรการสำคัญที่ประกันรายได้ของผู้ใช้แรงงานได้ แต่ไม่ควรลืมว่า  
กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้ช่วงระหว่างแผน ๓ นั้นไม่เคยปรากฏในแผนพัฒนามาก่อนเลย  
เป็นเรื่องของบรรยากาศทางการเมืองและแรงผลักดันของข้าราชการประจำมากกว่า ในเรื่องนี้เช่นเดียว  
กัน เรื่องของกองทุนเงินทดแทนซึ่งก็ไม่เคยมีปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเช่นเดียวกัน

แผนเดียวกันนี้ได้กำหนดมาตรการทั้งในระยะยาวและระยะสั้นในการแก้ไขปัญหารว่างงาน  
มาตรการระยะยาวได้กำหนดนโยบายประชากร ปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาด  
แรงงาน การพัฒนาชนบท กำหนดนโยบายการลงทุนที่ชัดเจน และการสร้างสันติในวงการแรงงาน  
ตลอดจนการปรับปรุงการจัดหางาน ในส่วนของมาตรการระยะสั้น กำหนดให้หน่วยงานของรัฐและ

รัฐวิสาหกิจเร่งรัดบรรจุตำแหน่งงานว่าง ส่งเสริมให้กรุงเทพมหานครดำเนินโครงการที่ใช้แรงงาน  
มาก ๆ เป็นต้น

แนวคิดในการพัฒนาประเทศได้มีการปรับแนวโน้มใหม่ในแผนพัฒนาฉบับที่ ๕ และที่ลักษณะ  
เด่นกว่าแผนฉบับอื่น ๆ คือ เน้นการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจซึ่งกว่าการตั้งเป้าหมายเพื่อการขยาย  
การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียว โดยเปลี่ยนแนวนโยบายที่เน้นการขยายตัวมาเน้นการเพิ่มประสิทธิ-  
ภาพ การระมัดระวังการใช้จ่ายเงินของรัฐ การแก้ปัญหาดุลการค้า และการประหยัดการใช้พลังงาน

ที่ชัดเจนสำหรับแผนนี้ คือ การตั้งเป้าพัฒนาชนบทในเขตล้าหลัง เพื่อแก้ไขปัญหาคมนาคม  
และการส่งเสริมบทบาทของเอกชนให้เข้ามามีส่วนในการพัฒนาประเทศเพื่อแบ่งเบาภาระรัฐบาล

เป้าหมายรวมของแผนนี้ได้วางให้ประสานกับแผน ๔ ที่เน้นการฟื้นฟูฐานะเศรษฐกิจของ  
ประเทศ เร่งรัดการมีวินัยในทางเศรษฐกิจทั้งในภาครัฐและเอกชนในเรื่องการประหยัด และการ  
กระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค ทั้งนี้ ได้เน้นความสมดุลของการกระจายผลประโยชน์ไปสู่กลุ่มต่าง ๆ ให้  
มากกว่าการพัฒนาเฉพาะเขตพื้นที่หรือบางกลุ่มอย่างที่ผ่านมา

เพื่อให้มาตรการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายข้างต้น มาตรการที่สำคัญ ๆ ที่จะนำไปใช้  
ประกอบด้วย การรณรงค์เพื่อการออมเงิน โดยตั้งกรมการระดมเงินออมแห่งชาติ การจัดระเบียบใน  
เรื่องดอกเบี้ย การจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อระดมเงินออม การขยายฐานการเก็บภาษีให้กว้างขึ้น ตลอดจน  
จรรยาบรรณการเร่งรัดให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานจนสามารถเลี้ยงตัวได้ ในด้านการเกษตรเน้นความเป็นธรรม  
ให้กับผู้ผลิต โดยสนับสนุนให้เกษตรกรขายผลผลิตให้ได้ราคา ในด้านอุตสาหกรรมได้ส่งเสริม  
อุตสาหกรรมการส่งออก โดยมีเป้าหมายให้ผลผลิตอุตสาหกรรมส่วนรวมขยายตัวไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑.๖

ในส่วนของแรงงาน ในแผน ๕ กำหนดขึ้นถึง ๕ หน้า ในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานและสวัสดิ-  
การ เน้นถึงปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ และการประสบ  
อันตรายของลูกจ้างเพิ่มขึ้นจำนวนมาก ตลอดจนการพูดถึงปัญหาแรงงานไทยในต่างประเทศและเรื่อง  
ของค่าจ้าง

ที่กำหนดไว้เพิ่มเติมในลักษณะของเป้าหมายก็คือ การเตรียมให้มีการประกันสังคมสำหรับ  
ลูกจ้างคนงาน โดยให้เริ่มในด้านการประกันสุขภาพในกิจการอุตสาหกรรม

กล่าวโดยสรุป แผน ๕ จะพูดถึงของแรงงานมากขึ้น แต่แนวทางก็ยังคงเหมือนแผน  
ฉบับที่ ๔ ที่เน้นการบริหารงานประจำของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีนโยบายทางด้านรูป-  
ธรรมที่เด่นชัดในเรื่องสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่ภาวะความพร้อมและความต้อง

การมีอยู่พอสมควร ในแผนแม้จะพูดคำว่า การประกันสังคมแต่ก็เขียนเฉพาะการเตรียมให้ การประกันสังคมเท่านั้นไม่ได้มีแผนหรือมาตรการที่เด่นชัดนำไปใช้เป็นแผนปฏิบัติแต่อย่างใด

### ผลของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑-๕

ผลของการพัฒนาในแผนแรกนั้น ก่อให้เกิดการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๑.๒ ต่อปี และเกิดการเปลี่ยนแปลงในทางด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการขยายกำลังการผลิต การเพิ่มขึ้นทางมูลค่าการนำเข้าและส่งออก แม้ประเทศจะขาดดุลการค้า แต่ดุลการชำระเงินอยู่ในฐานะเกินดุล รวมถึงการเพิ่มขึ้นของทุนสำรองระหว่างประเทศ มาในแผน ๒ การขยายตัวลดลงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับแผน ๑ เนื่องจากปลายแผนมีภาวะการปรับทิศทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้การลงทุนของต่างประเทศลดลง ผลต่างในส่วนของการรายได้ระหว่างประชาชนยังเป็นจุดเด่นมากขึ้น เมื่อสนปลายแผน ๒ ความแตกต่างอันนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและการขยายตัวของผลผลิตและรายได้ส่วนรวม ผู้ที่อยู่ใกล้บริการขนพื้นฐานจะได้รับผลพวงจากบริการมากกว่าคนที่อยู่ห่างไกล ข้อที่น่าสังเกตของสองแผนแรกนั้นเรายังขาดการวางนโยบายทางด้านแรงงานและกำลังคน ตลอดจนปัญหาสังคมอย่างเด่นชัด ปัญหายังไม่รุนแรงมากนักเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจที่ขยายตัวมาตลอด ๑๐ ปี แรกของแผน และภาวะการเพิ่มของระดับราคาสินค้ายังไม่รุนแรง

ผลของแผน ๓ นั้น แม้จะขยายตัวแต่ก็ต้องผ่านวิกฤตการณ์หลายประการ ในแผน ๓ นี้ ผลผลิตประชาชาติขยายตัวต่ำกว่าเป้าหมายเฉลี่ยร้อยละ ๑.๘ รายได้ต่อหัวเพิ่มเพียงร้อยละ ๓.๓ จากเป้าที่วางไว้ ๔.๕ ผลผลิตทางด้านเกษตรขยายร้อยละ ๑.๕ จากเป้าที่วางไว้ ๕.๑ ส่วนผลผลิตทางด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเล็กน้อยจากร้อยละ ๘ เป็นร้อยละ ๘.๖ การขาดดุลการค้าก็ยังงมติดต่อกันเรื่อยมา ความตกต่ำข้างต้นเกิดขึ้นจากภาวะเศรษฐกิจของโลกเปลี่ยนแปลง อาทิ ค่าเงินดอลลาร์ลดลง การเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบ ๔ เท่าตัว ภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑๒ ในช่วงแผน ๓ เทียบกับแผน ๒ ที่ภาวะราคาสินค้าสูงขึ้นร้อยละ ๓ ผลจากภาวะดังกล่าวก่อให้เกิดการลงทุนลดน้อยลง การส่งออกถดถอยทางด้านปริมาณและราคา รายได้ประชาชนตกต่ำและมีการว่างงานสูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในแผน ๔ จะเพิ่มขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๗.๑ แต่การขยายในภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรต่ำกว่าเป้าหมายที่วางไว้ ผลกระทบส่วนหนึ่งเกิดจากภาวะเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบในปี ๒๕๒๒ ทำให้การขาดดุลการค้า

มากมาย เฉลี่ยปีละ ๔๕,๐๐๐ ล้านบาท นอกจากนี้ ภาวะเงินเฟ้อที่สูงขึ้น เฉลี่ยร้อยละ ๑๑.๕ ต่อปี มีผลต่อผู้มั่งรวยได้ประจำ คนงานและคนยากจนทั่วไป ความเหลื่อมล้ำและความยากจนมีอยู่ทั่วไป แม้ว่าแผนพัฒนาทางสแปน ในช่วง ๒๐ ปี จะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มถึง ๑๔ เท่า จากฐานเศรษฐกิจที่มีมูลค่า ๖๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๘๒๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๔ และรายได้ต่อหัวเพิ่มจาก ๑,๘๖๗ บาท ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๑๓,๑๖๖ บาท ในปี ๒๕๒๔ และมูลค่าส่งออกเพิ่มเป็น ๑๖ เท่า จาก ๘,๘๐๐ บาท ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๑๖,๓๐๐ บาท ในปี ๒๕๒๔ ก็ตาม แต่ภาวะดังกล่าวไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าที่เพิ่มติดต่อกันมา และการเพิ่มขึ้นของ หนี้ต่างประเทศ ความเสื่อมโทรมทางสังคมและความยากจนในชนบทอย่างกว้างขวาง ในแผน ๕ จึง ปรากฏรูปแบบของแนวทางใหม่ที่มุ่งเน้นการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจมากกว่าการขยายตัว โดยเฉพาะความพยายามที่จะกำหนดนโยบายการใช้จายมิให้เกินตัว การกำหนดนโยบายทางการเงินการคลัง เพื่อลดปัญหาการขาดดุลการค้า การมุ่งกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค และการแก้ปัญหาความยากจนใน เขตชนบทเป็นหลักทั้งในทางด้านอุตสาหกรรมก็มีการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อเน้นการส่งออก ในด้านการเกษตร มุ่งการเพิ่มผลผลิตและประสิทธิภาพในการผลิต การปรับปรุงโครงสร้างการค้าระหว่างประเทศและการ ประหยัดการใช้พลังงาน ในส่วนของการเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมนั้นต่ำกว่าเป้าหมาย โดยช่วง สองปีแรกอัตราการเติบโตขยายตัวเพียงร้อยละ ๔ และ ๕.๘ ตามลำดับ และในปี ๒๕๒๗ ขยาย ตัวประมาณร้อยละ ๖ ซึ่งก็ต่ำกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ ๖.๖ ต่อปี สิ่งที่น่าวิตกกังวล มากก็คือ การขาดดุลการค้าที่สูงมากเป็นประวัติการณ์ในปี ๒๕๒๖ ซึ่งสูงถึง ๘๘,๐๐๐ ล้านบาท และ ๗๐,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๒๗ และช่วงสุดท้ายของแผนปัญหาสังคมได้ก่อตัวขึ้นชัดเจนและรุนแรง ในหลายด้าน โดยเฉพาะในภาวะการมีงานทำ ซึ่งมีคนว่างงานกว่า ๒ ล้านคน คนที่จบการศึกษาสูง ต้องว่างงานกว่า ๒ แสนคน ในขณะที่ภาวะเศรษฐกิจของโลกซบเซามิผลต่อการลงทุนและการขยาย ตัวในภาคเศรษฐกิจอื่นอย่างกว้างขวาง นโยบายทางด้านการเงินและการคลังทำให้ธุรกิจภาคเอกชน ประสบปัญหา โดยเฉพาะการลดค่าเงินบาทในปี ๒๕๒๗ การลดสินเชื่อ และการจำกัดรายจ่ายและ การลงทุนของภาครัฐบาล ล้วนต่างมีผลต่อบัญหาสังคมรุนแรงขึ้น และที่กระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ก็คือราคาตกต่ำของพืชหลักทางเกษตรในรอบ ๓๐ ปี ทำให้คนส่วนใหญ่ของประเทศขาดกำลัง ซื้อและมีฐานะยากจนลง

## ผลกระทบอันเกิดจากแผนพัฒนาฯ

อัตราการเติบโตของผลผลิตมวลรวมในประเทศมีติดต่อกันใน ๑๐ ปีแรก ของแผนพัฒนาสองแผนแรก ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๗.๒ แต่ไม่ควรลืมว่าส่วนหนึ่งเป็นการใช้จ่ายของสหรัฐในช่วงสงครามเวียดนามด้วย ในแง่ของรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพิ่มขึ้นหลายเท่า แต่ปัญหาที่มิได้มีการใส่ใจหรือแก้ไขในช่วงสามแผนแรก ก็คือ การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม สองแผนแรกเห็นเด่นชัดว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายในด้านรูปธรรมในอันที่จะกำหนดแนวทางหรือวางรากฐานการแก้ไขปัญหาสังคม ผลกระทบในสองแผนแรกคือความเหลื่อมล้ำและช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชาชนและระหว่างภาคสูงชนเป็นลำดับ ความแตกต่างอันในส่วนหนึ่งเกิดจาก แนวทางพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิต และรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก และเกิดจากการพัฒนาที่ให้ความสำคัญแก่ผู้ซึ่งอยู่ใกล้บริการพื้นฐานและปัจจัยการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก ผู้ซึ่งอยู่ไกลจึงได้ประโยชน์มากกว่าผู้ที่อยู่ไกล โดยเฉพาะในชนบท

ในสองแผนแรก รัฐบาลไทยได้ทุ่มเททางด้านบริการพื้นฐานอย่างมาก ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการช่วยเหลือจากต่างประเทศและเงินกู้ ขณะเดียวกันนโยบายของรัฐบาลก็พยายามรักษามีให้ราคาผลิตผลสูงเกินไป แม้รัฐบาลจะมีได้ใช้วิธีการโดยการควบคุมด้านราคา แต่ก็เป็นไปได้ในรูปที่ไม่ส่งเสริมด้านสังคม อาทิ ไม่ส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของผู้ใช้แรงงานหรือชาวนาในอันที่จะยกฐานะความหวังหรือสร้างอำนาจต่อรองของชาวนาแต่อย่างใด ในด้านการเมืองก็เช่นกันมิได้สนับสนุนให้กลุ่มดังกล่าวที่จะพัฒนาตนเองในรูปของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง ในส่วนของแรงงานที่เห็นได้ชัดจากทุกแผนที่ผ่านมามีว่า แรงงานนั้นแทบจะไม่มีเนื้อหาในทางรูปธรรมในอันที่จะยกฐานะความเป็นอยู่และสวัสดิภาพของแรงงาน ด้วยเหตุนี้ มาตรการแรงงานจึงไม่มีการกล่าวถึงใน ๓ แผนแรก ส่วนในแผน ๔ และแผน ๕ ก็เช่นกัน ทมิกำหนดชนกมิใช่เป็นเนื้อหาหรือเป้าหมายที่มุ่งเน้นถึงแก่นแท้เพื่อประโยชน์ผู้ใช้แรงงาน แผนแรงงานแม้จะมีการให้ความสนใจแต่ก็เป็นเพียงแต่ส่วนประกอบของแผน หรือหัวข้อย่อย อาทิเช่น การพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม โดยให้มีการจ้างงาน เป็นผลพลอยได้มากกว่าจะระบุเป็นแบบแผนซึ่งมีมาตรการหรือแผนงานปฏิบัติการเหมือนแผนอื่น ๆ

นโยบายขยายตัวทางผลิตผลพื้นฐาน โดยเฉพาะสินค้าหลักทางเกษตรซึ่งได้รับการพัฒนาในด้านผลิตผล เพื่อหารายได้เข้าประเทศนั้น ในช่วง ๑๐ ปีแรก ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวสูงชัน แต่มาในช่วงปี ๒๕๑๓ สถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยต่อพืชผลทางเกษตรมากนัก ยกเว้นแต่การขยายตัวในแนวราบ ซึ่งต่อมาก็เป็นปัญหามาจนถึงปัจจุบัน หนทางออกในขณะนั้นก็คือการระดมเงินทุนเพื่อสร้างอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า และเพื่อการส่งออก โดยใช้แรงงานตามต้นทุนตามาخذเซย

นโยบายเช่นนี้มิได้เปลี่ยนแปลงในอันที่จะรักษาต้นทุนการผลิตให้ต่ำแต่อย่างใด เพียงแต่โยกย้ายหาปัจจัยการผลิตที่ต้นทุนต่ำตัวใหม่เข้ามาชดเชย

ผลพวงของการพัฒนาอุตสาหกรรมและการระดมทุนพัฒนาเขตเมือง และประจวบกับภาวะราคาตกต่ำของพืชผลทางเศรษฐกิจ รวมถึงขีดจำกัดที่ไม่สามารถขยายเขตการเพาะปลูกในแนวราบ การอพยพเข้ามาหางานในเมืองมีมากขึ้น ประชากรวัยทำงานที่เพิ่มจำนวนสูงขึ้นทุกปี จนปัจจุบันอยู่ในอัตราร้อยละ ๓ หรือประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ คนต่อปี ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมค่อนข้างรุนแรงและกว้างขวาง ส่งผลทำให้อุปทานแรงงานเพิ่มมากขึ้น ทั้ง ๆ ที่ภาวะค่าจ้างและรายได้ของแรงงานก็ไม่สูงนัก เป็นตัวกระทบที่ทำให้การขนอัตราค่าจ้างทำได้ลำบาก

ภาวะที่ราคาพืชผลตกต่ำไม่สามารถเป็นตัวเร่งการขยายตัวทางเกษตรได้ในขณะนั้นและในอนาคตอันใกล้ ทำให้ภาคเกษตรขาดกำลังซื้ออย่างรุนแรง ซึ่งมีผลเกิดขึ้นมาจากการขยายตัวทางภาคเกษตรที่ไม่สมบูรณ์หรือก่อให้เกิดการสร้างสรรคในด้านการพัฒนาเทคโนโลยีที่จะเพิ่มผลิตผลในแนวตั้ง เมื่อประสบปัญหาเช่นนี้ แรงงานในภาคเกษตรจะตกอยู่ในภาวะนำเวหนามากที่สุดในภาคอุตสาหกรรมในขณะนี้มีปัญหาเมื่อหันแนวทางมาเน้นการผลิตเพื่อการส่งออก เพราะมีปัญหาในเรื่องคุณภาพและเทคโนโลยี ตลอดจนภาวะการแข่งขันทำให้ปัญหาการลงทุนและการขยายตัวในการจ้างงานในขณะนั้นและอนาคตมีปัญหามากขึ้น

ผลกระทบที่เกิดขึ้นในทางด้านสังคมนอกระบบและสะสมเรื่อยมา ในขณะที่มีการตั้งเป้าหมายทำการเติบโตในภาคเศรษฐกิจก็ได้รับผลกระทบเช่นกัน ในแผน ๓ จะเห็นว่าดุลการค้าขาดดุลมากขึ้นติดต่อกัน อัตราการขยายตัวของการนำเข้าซึ่งตั้งเป้าไว้ร้อยละ ๒.๘ เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ ๑๑.๕ ในขณะที่การส่งออกตั้งเป้าไว้ร้อยละ ๓ แต่ขยายตัวได้เพียงร้อยละ ๑๔ ที่เกินเป้าจะเป็นการเติบโตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งขยายตัวจากเป้าที่ตั้งไว้ร้อยละ ๑.๖ ในขณะที่ผลผลิตทางเกษตรลดลงจากเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ ๑.๒ รายได้ต่อหัวเฉลี่ยก็ลดลง โดยเฉพาะผลผลิตประชาชนอาศัยขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ ๖.๒ จากเป้าหมายที่ตั้งไว้ร้อยละ ๓ ในแผนที่ ๔ และแผนที่ ๕ โดยเฉพาะแผน ๔ แม้อัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ ๘ และการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมสูงกว่าร้อยละ ๘ แต่ภาคเกษตรขยายตัวเพียงร้อยละ ๒ ถึง ๓ เท่านั้น ความเหลื่อมล้ำในทางด้านรายได้จึงยังเป็นปัญหาที่ผูกติดเป็นลูกโซ่และขยายแนววงกว้างขึ้น มาถึงแผน ๕ เมื่อชวามานาวาไร่ประสบปัญหาวิกฤตทางด้านราคาผลิตผลทางเกษตรตกต่ำ ปัญหาการว่างงานขยายตัวมากขึ้น ในขณะที่การทำงานตำระดับมีหลายล้านคน ความยากจนได้รับการยอมรับจากรัฐบาลว่ามีประชากรที่อยู่ในฐานะที่ต่ำกว่ามาตรฐานต่ำกว่าขีดยากจนถึง ๑๐ ล้านคน



ในภาครัฐมีปัญหาเรื่องการขาดดุลงบประมาณและหนี้สินต่างประเทศสูงจนน่าเป็นห่วง และที่ยังไม่มีนโยบายปฏิรูตรวมออกมาเด่นชัดมากนักก็เห็นจะเป็นเรื่องสังคมและสวัสดิภาพของประชาชนผู้ใช้แรงงาน

นโยบายสำคัญ ๆ ทางด้านการเงินและการคลังในช่วงแผน ๕ มีผลกระทบต่อสังคมเด่นชัดและรุนแรงมากที่สุดในแผนพัฒนาทุกแผนที่ผ่านมา ในช่วงสองแผนแรกนั้น ปัญหาสังคมมิใช่ไม่มีแต่ได้เกิดขึ้นแล้วอย่างมาก และบางอย่างเกิดขึ้นกว้างขวาง เช่นการทำงานต่ำระดับ แต่ที่ปัญหายังบ่มตัวอยู่ได้นั้น เป็นผลเนื่องมาจากความเติบโตที่ติดต่อกันในช่วง ๑๐ ปีแรก การเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้าที่ยังต่ำอยู่ และที่สำคัญประชากรวัยทำงานที่เป็นปัญหาสำคัญในขณะนั้นหนึ่งยังอยู่ในโรงเรียน และส่วนหนึ่งยังอยู่ในภาคเกษตรที่ยังมีโอกาสขยับขยายได้ ตลอดจนภาครัฐที่ยังไม่มีขีดจำกัดในการใช้จ่าย

ปัญหาที่อยู่ในแผนที่ ๔ และแผนที่ ๕ เมื่อปัญหาที่บ่มตัวดังกล่าวถึงจุดอิ่มตัวและเบ่งบานเต็มที่ ภาวะการณ์อาจจะวิกฤตมากกว่านั้น หากบรรยากาศทางด้านการเมืองมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่จากสภาวะของนโยบายของรัฐในการจำกัดค่าใช้จ่ายได้ส่งผลโดยตรงต่อการว่างงานอย่างกว้างขวาง ก่อรูปกับภาวะความตกต่ำของเศรษฐกิจโลก ในแผน ๕ ทำให้บรรยากาศการลงทุนซบเซา นโยบายของรัฐในการลดค่าเงินบาท การจำกัดสินเชื่อเพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้า ส่งผลกระทบต่อสถานประกอบการเอกชนด้วย ในช่วงปี ๒๕๒๓-๒๕๒๔ ภาวะเศรษฐกิจได้ถึงจุดรุนแรงและการเลิกจ้างได้ทั่วจำนวนมากขึ้น

แผนที่ผ่านมาได้ละทิ้งช่องว่างที่เกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ คือปัญหาสังคมและแรงงาน ปัญหาจากการขีดแนวเศรษฐกิจแบบพึ่งพาและสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจที่ประโยชน์ตกอยู่ในกลุ่มประชากรไม่มากนัก การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรมและการใช้ทรัพยากรในเกือบทุกด้านที่ไม่สร้างสรรค์หรือพัฒนาในด้านสังคมมากนัก ในบางกรณีกลับนำไปสู่ความเสื่อมโทรมเสียอีก โดยเฉพาะการใช้แหล่งน้ำ ป่าไม้ และเพาะปลูกแม้จะมีปรากฏขึ้นบ้างในแผน ๕ แต่ก็ยังไม่เด่นชัดเมื่อพูดถึงการกระจายรายได้ไปยังกลุ่มอื่น ๆ ใ้มากขึ้น ระบบและโครงสร้างในปัจจุบันที่ส่งผลให้แนวนโยบายบรรลุผลอย่างแท้จริง

ปัญหาที่เด่นชัดและเป็นรูปธรรมของความไม่สมดุลย์ในการจัดทำแผนพัฒนาเห็นได้จากกรวางแผนกำลังคน ซึ่งไม่สมดุลย์ระหว่างการพัฒนา กับโอกาสการมีงานทำ โดยเฉพาะผู้จบการศึกษาสูงซึ่งหางานทำไม่ได้เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี ในขณะที่การตั้งเป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นนั้นไม่สามารถรองรับกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างพอเพียง แสดงให้เห็นถึงเป้าหมายการพัฒนาที่เน้น

อุตสาหกรรมและเครื่องจักรที่ใช้ทดแทนแรงงานคน ตลอดจนนโยบายชักจูงทุนต่างประเทศที่ปราศจากการกีดกันถึงการจ้างงานทำ ระบบการศึกษาที่มุ่งเพิ่มปริมาณจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๕ ของแต่ละปีของงบประมาณทั้งหมด นับตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ จนมาถึงปี ๒๕๒๕ ไม่ช่วยสร้างกำลังแรงงานให้มีทัศนคติต่อโลกทัศน์ของอาชีพตามภาวะการเปลี่ยนแปลงของภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมได้ทันเมื่อภาวะตลาดแรงงานอย่างเช่นหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีนโยบายจำกัดการรับข้าราชการและพนักงานได้ส่งผลต่อการว่างงานของผู้จบการศึกษาอย่างมากมาย

ในส่วนของผู้อยู่ในวัยทำงานที่ทำงานอยู่แล้ว นอกเหนือจากข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ใช้แรงงานที่เหลือน้อยขาดสวัสดิการและสวัสดิภาพอย่างมากเมื่อเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาด้วยกัน ค่าจ้างขั้นต่ำเพิ่งมาประกาศใช้เมื่อปี ๒๕๑๖ ในขณะที่ฐานการกำหนดค่าจ้างขณะนั้นต่ำกว่าค่าแรงที่ควรจะเป็นจริง และเมื่อประสบการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดหย่อนและไม่ทั่วถึง ได้ส่งผลต่อสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานโดยทั่วไป ในส่วนของการประกันด้านสังคมอื่น ๆ มาจนกระทั่งบัดนี้กล่าวได้ว่าลูกจ้างผู้ใช้แรงงานได้รับประกันก็เฉพาะในเรื่องการเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันสืบเนื่องมาจากการทำงานเท่านั้น ที่ได้รับการประกันในเรื่องรายได้บางส่วนในขณะที่ไม่สามารถทำงานได้ และที่สำคัญก็เฉพาะในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างกว่า ๒๐ คนขึ้นไป ส่วนของลูกจ้างในสถานประกอบการที่ต่ำกว่ายังไม่อาจถือได้ว่าได้รับการประกันที่แน่นอน ภายในนโยบายการประกันการเจ็บป่วยหรือการประสบอันตรายจากการทำงาน

กล่าวโดยสรุป แผนทั้ง ๕ แผน ที่ผ่านมา ๒๐ ปีเศษนั้น เป็นแผนที่เน้นเศรษฐกิจของประเทศเป็นหลัก ปัญหาสังคมได้รับการสอดแทรกเข้ามาภายหลัง ส่วนเรื่องแรงงานมาปรากฏในแผน ๔ และแผน ๕ แต่ในเนื้อหาและเป้าหมาย ตลอดจนมาตรการนั้นมีไม่มุ่งเน้นเพื่อการกระจายรายได้หรือการให้หลักประกัน หรือการยกฐานะของผู้ใช้แรงงานอย่างจริงจังในด้านรูปธรรมแต่อย่างใด แผนแรงงานยังคงเป็นเรื่องของข้าราชการประจำที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่แล้วนำมากำหนดขึ้น นอกจากนั้นงานบางอย่าง อาทิ การมีกองทุนก็มิได้เกิดขึ้นจากแผน และใช้เฉพาะกับลูกจ้างในภาคอุตสาหกรรม และในสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง ๒๐ คนขึ้นไป เรื่องของแรงงานในส่วนอื่น ๆ จึงเป็นลักษณะการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ขาดแนวทาง หรือแนวนโยบายระยะยาวที่จะพัฒนาหรือส่งเสริมสภาพให้ดีขึ้น

ส่วนแผน ๖ นั้น ความสนใจในเรื่องแรงงานมีมากขึ้นอันเป็นผลมาจากภาวะความกดดันของปัญหาการว่างงาน การเพิ่มขึ้นของอุปทานแรงงานที่มีมากกว่าอุปสงค์แรงงานมากมาย และภาวะความถดถอยของเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม แผนฉบับล่าสุดก็ยังมิได้แบบที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ซึ่ง

ถึงแม้จะเน้นการขยายตัวที่ก่อให้เกิดการสร้างงานและการกระจายรายได้ แต่ก็อยู่ภายใต้ภาวะเงินเฟ้อ และข้อจำกัดซึ่งน่าเป็นห่วงในประเด็นของความสัมพันธ์ผล อาทิ การรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลัง การลดต้นทุนการผลิต การปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ และการผนึกกำลังร่วมมือประสานงานกับทุกฝ่ายภายใต้ขีดความสามารถทางการคลังของรัฐ และการแบ่งเบาภาระให้ทุก ๆ ฝ่าย ซึ่งรวมถึงภาคเอกชนให้เข้ามามีส่วนร่วม

ภาวะเหล่านี้ ในอีกแง่หนึ่งแม้จะสนใจและให้ความสำคัญของปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะเรื่อง การว่างงาน แต่ในภาคปฏิบัติจำเป็นต้องยอมรับการประนีประนอม การตัดทอนค่าใช้จ่ายเนื่องจากข้อจำกัดทางการเงินและการส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ผลที่จะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของผู้ใช้แรงงานก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก

ในเนื้อหาของแผน ๖ นั้น เรื่องแรงงานถูกกำหนดขึ้นมา แต่วิเคราะห์ไปแล้วเป็นแผน การเตรียมกำลังคนเพื่อเผชิญกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือจะเกิดขึ้นมากกว่าการที่จะกำหนดมาตรการอุปสรรคเพื่อป้องกันหรือทลายปัญหาในระยะยาว ในแผน ๖ เราจะยังไม่มีการประกันสังคม ยังจะไม่มีมาตรการที่จะกระจายรายได้ที่เป็นแผนงานเด่นชัด เรายังไม่มีมาตรการที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานอะไรที่ใหม่ไปจากกฎหมายขนตาที่กำหนดมาแล้วกว่า ๑๐ ปี เกือบทุกฉบับ

## บทที่ ๓

# แรงงานไทย ภาพความเป็นจริง

ในปี ๒๕๕๐ ประเทศไทยมีประชากรทั้งสิ้น ๖๓.๕ ล้านคน เป็นกำลังแรงงานทั้งสิ้น ๔๕.๕ ล้านคน มาถึงปี ๒๕๕๕ ประชากรได้เพิ่มขึ้นเป็น ๖๘.๖ ล้านคน และกำลังแรงงานก็เพิ่มขึ้นเป็น ๕๕.๗ ล้านคน ตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ อัตราของประชากรลดลง ในขณะที่เดียวกันกำลังแรงงานได้เพิ่มขึ้นสูงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอัตราของผู้เข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มจาก ๕ แสนต่อปี เมื่อ ๑๐ ปีที่แล้ว มาเป็น ๗ แสน ๕ หมื่นคนต่อปีในปัจจุบัน

## แรงงานภาคเกษตร การดำรงอยู่ของชาวนาและชาวนารับจ้าง

ในช่วงปี ๒๕๕๑ แรงงานเกษตรมีอยู่ ๑.๕ ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๓.๔ ของประชากรที่อยู่ในวัยทำงานทั้งหมด กำลังแรงงานเกษตรในปี ๒๕๐๓ เพิ่มขึ้นเป็น ๑๑.๗ ล้านคน หรือร้อยละ ๓.๓ ของกำลังแรงงาน แรงงานเกษตรในปี ๒๕๑๐ มี ๑๑.๒ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๓.๓ ของกำลังแรงงาน แรงงานเกษตรในปี ๒๕๒๐ เพิ่มขึ้นเป็น ๑๖ ล้านคนเศษ คิดเป็นร้อยละ ๓.๕ ของกำลังแรงงาน และจนกระทั่งปี ๒๕๒๕ แรงงานเกษตรเพิ่มขึ้นเป็น ๑๗.๑ ล้านคน แต่สัดส่วนต่อกำลังแรงงานทั้งหมดลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๖.๕ เท่านั้น

จากสถิติดังกล่าว การเปลี่ยนแปลงกำลังแรงงานเกษตรลดน้อยลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ก็ยังคงสัดส่วนเป็นข้างมากของกำลังแรงงานของประเทศ ทั้งนี้ เป็นเพราะการพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ยังคงยึดถือสินค้าเกษตรเป็นสินค้าหลักในการบริโภคภายในประเทศและเป็นสินค้าส่งออกที่นำรายได้เข้าประเทศที่สำคัญ นอกจากข้าวและยางพาราซึ่งเป็นพืชดั้งเดิมของไทย เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง ปอ อ้อย เป็นต้น และกลายเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญมาจนปัจจุบัน สภาพเช่นนี้ยังผลให้สามารถตรึงชาวนาไว้กับอาชีพทำนาทำไร่ได้อย่างยาวนาน

ในกำลังแรงงานภาคเกษตรกรรมสัดส่วนที่เป็นแรงงานรับจ้างประกอบอยู่ด้วย แรงงานเหล่านี้รับจ้างทำนาทำไร่ในที่ดินของผู้อื่นโดยที่ตนเองไม่มีที่ดินหรือมีก็จำนวนน้อยจนไม่สามารถเพาะปลูกเลี้ยงครอบครัวได้ ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ มีคนงานรับจ้างภาคเกษตรอยู่ประมาณ ๓ แสน ๔ หมื่นคน ต่อมาปี ๒๕๕๘ เพิ่มขึ้นเป็น ๕ แสน ๓ หมื่นคน และจนถึงปี ๒๕๖๕ มีคนงานรับจ้างทั้งสิ้น ๑.๖ ล้านคน ส่วนใหญ่จะรับจ้างทำนาทำไร่ในเขตเพาะปลูกพืชเพื่อการส่งออกแถบภาคกลางและภาคใต้เป็นสำคัญ รองลงมาก็เป็นภาคเหนือ

คนงานเหล่านี้เป็นชาวนาในละแวกดังกล่าว ส่วนใหญ่ก็อพยพมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การก่อตัวของแรงงานรับจ้างภาคเกษตรกรรมในช่วงแรกยังคงเป็นการอพยพหางานทำตามฤดูกาล โดยเฉพาะเมื่อหมดหนานา แต่ต่อมาเมื่อการผลิตพืชเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกขยายตัว ก็เริ่มมีคนงานรับจ้างถาวรในไร่นามากยิ่งขึ้น โดยปรากฏในรูปของการเป็นพนักงานของบริษัทธุรกิจด้านเกษตรทำฟาร์มขนาดเล็กและใหญ่ เช่น การปลูกสับปะรด เป็นต้น บริษัทเหล่านี้จะว่าจ้างคนงานให้ทำการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวผลผลิตส่งโรงงาน สภาพเช่นนี้เป็นแนวโน้มที่เห็นได้ชัดเจนในปัจจุบันและอนาคต

### แรงงานอุตสาหกรรม

การเร่งรัดอุตสาหกรรมในทศวรรษแรกยังไม่ขยายตัวไปมากนัก โดยเฉพาะสาขาหัตถกรรม ส่วนใหญ่ยังมีสัดส่วนการผลิตขนาดเล็ก แม้ว่าจะมีการผลิตสินค้ามากขึ้น แต่ยังคงไม่เพียงพอต่อความต้องการภายในประเทศ อีกทั้งยังขาดแคลนในด้านการพัฒนาพลังงานเครื่องจักรและเงินทุนตลอดจนแรงงานฝีมือ โดยที่ส่งเหล่านี้ต้องอาศัยพึ่งพิงจากต่างประเทศ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าอุตสาหกรรมไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น

เมื่อเข้าสู่ช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๐๓ ถึงปัจจุบัน การอุตสาหกรรมพัฒนาไปด้วยกลยุทธ์อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าที่เน้นการขยายตัวของการลงทุนของภาคเอกชนทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยรัฐจะเป็นผู้ลงทุนในสาขาโครงสร้างพื้นฐาน ดังปรากฏเป็นนโยบายหลักที่ชัดเจนอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ ๑-๔ และเริ่มเข้าสู่ขั้นตอนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกอย่างจริงจังในแผน ๕

ตลอดช่วงระยะเวลาดังกล่าว แรงงานสาขาหัตถอุตสาหกรรมมีการเปลี่ยนแปลงไปดังต่อไปนี้ ในปี ๒๕๕๐ กำลังแรงงานอุตสาหกรรมมี ๑ แสน ๕ หมื่นคน ต่อมาในปี ๒๕๐๓ มีแรงงานหัตถอุตสาหกรรมทั้งสิ้น ๔ แสน ๑ หมื่นคน ในปี ๒๕๖๐ แรงงานหัตถอุตสาหกรรมเพิ่มเป็น ๑.๓ ล้านคน และจนถึงปี ๒๕๖๕ กำลังแรงงานสาขานมทั้งสิ้น ๒ ล้านคน

ในสาขาเหมืองแร่ มีการเปลี่ยนแปลงของกำลังแรงงานขึ้นลงตามภาวะการณ์เศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้ ในปี ๒๔๕๐ มีจำนวน ๔,๘๐๕ คน ปี ๒๕๐๓ เพิ่มขึ้นเป็น ๓ หมื่นคน ในปี ๒๕๑๐ ลดลงเหลือ ๒ หมื่นคน จนถึงปี ๒๕๒๐ เพิ่มขึ้นเป็น ๕ หมื่น ๒ พันคน และในปี ๒๕๒๕ มีกำลังแรงงานสาขาเหมืองแร่ทั้งสิ้น ๖ หมื่น ๖ พันคน

ในสาขาการขนส่ง คลังสินค้า และคมนาคม มีกำลังแรงงานจำนวน ๖ หมื่น ๕ พันคน ในปี ๒๔๕๐ ต่อมาปี ๒๕๐๓ มีเพิ่มเป็น ๑ แสน ๖ หมื่นคน ปี ๒๕๑๐ เพิ่มเป็น ๒ แสน ๔ หมื่นคน ปี ๒๕๒๐ เพิ่มเป็น ๓ แสน ๕ หมื่นคน และจนถึงปี ๒๕๒๕ มีจำนวนทั้งสิ้น ๕ แสนคน

ในสาขาสาธารณูปโภค ปี ๒๔๕๐ มีแรงงานเพียง ๒,๑๘๒ คน พอถึงปี ๒๕๒๕ เพิ่มขึ้นเป็น ๗ หมื่น ๖ พันคน ซึ่งรวมทั้งภาครัฐบาลและเอกชน

ในสาขาก่อสร้าง ในปี ๒๔๕๐ มีแรงงานเพียง ๘,๑๔๕ คน ปี ๒๕๐๓ เพิ่มขึ้นเป็น ๖ หมื่น ๘ พันคน ปี ๒๕๑๐ เพิ่มเป็น ๑ แสน ๗ หมื่นคน ปี ๒๕๒๐ เพิ่มเป็น ๓ แสน ๔ หมื่นคน และปี ๒๕๒๕ เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๕ แสน ๒ หมื่นคน

กล่าวโดยสรุป ตั้งแต่ปี ๒๔๕๐-๒๕๒๕ กำลังแรงงานสาขาที่เพิ่มขึ้นสูงสุดได้แก่กำลังแรงงานสาขาที่ต่ออุตสาหกรรม ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก ๑ แสน ๕ หมื่นคน เป็น ๒ ล้านคน ในปี ๒๕๒๕

## แรงงานพาณิชย์กรรมและภาคบริการ

แรงงานพาณิชย์กรรมในทันทหมายถึงงานด้านการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ การรับฝาก การกู้ยืม การรับจำนำ การธนาคาร การโอนหรือการจัดส่งเงิน การรับประกันภัย หรือธุรกิจที่ให้บริการโดยเรียกค่าตอบแทนเป็นเงิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานในสำนักงาน งานเสมียน พนักงาน ส่วนด้านบริการหมายถึง งานบริการของรัฐบาลโดยข้าราชการต่าง ๆ ธุรกิจการค้า บริการที่พักบันเทิง และบริการส่วนบุคคล เช่น คนรับใช้ เป็นต้น

ในปี ๒๔๕๐ มีแรงงานพาณิชย์กรรม ๑ แสนคน ในภาคบริการมี ๓ แสน ๘ หมื่นคน ต่อมาในปี ๒๕๐๓ แรงงานพาณิชย์กรรมเพิ่มเป็น ๑ แสน ๘ หมื่นคน ภาคบริการเพิ่มเป็น ๖ แสน ๕ หมื่นคน ต่อมาในปี ๒๕๑๐ แรงงานพาณิชย์กรรมเพิ่มขึ้นอีกเป็น ๑.๓ ล้านคน ภาคบริการเพิ่มขึ้นเป็น ๑.๒ ล้านคน ปี ๒๕๒๐ มีแรงงานพาณิชย์กรรม ๑.๑ ล้านคน ในภาคบริการมี ๑.๖ ล้านคน จนกระทั่งต้นปี ๒๕๒๕ แรงงานพาณิชย์กรรมมีทั้งสิ้น ๒.๓ ล้านคน ในภาคบริการมีทั้งสิ้น ๒.๔ ล้านคน

กล่าวโดยสรุป ตั้งแต่ปี ๒๕๕๐-๒๕๒๕ กำลังแรงงานสาขาที่เพิ่มขึ้นสูงสุดได้แก่กำลังแรงงานสาขาบริการ ซึ่งเพิ่มจาก ๓ แสน ๘ หมื่นคน เป็น ๒ ล้าน ๔ แสนคน ในปี ๒๕๒๕ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๘๔<sup>1</sup>

### การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงาน

ในปี ๒๕๕๐ มีกำลังแรงงานรวมทั้งสิ้น ๘.๕ ล้านคน (ดูตารางที่ ๑) ในจำนวนนี้เป็นแรงงานภาคเกษตรทั้งสิ้น ๑.๕ ล้านคน หรือร้อยละ ๘๔.๑๐ ของกำลังแรงงานทั้งหมด เป็นแรงงานภาคอุตสาหกรรมทั้งสิ้น ๒ แสน ๑ หมื่นคน หรือร้อยละ ๓.๐๕ ของกำลังแรงงานทั้งหมด และเป็นแรงงานภาคพาณิชยกรรมและการบริการทั้งสิ้น ๑ ล้านคน หรือร้อยละ ๑๒.๒๑ ของกำลังแรงงานทั้งหมด

ในปี ๒๕๒๕ มีกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๒๕.๑ ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นแรงงานภาคเกษตรทั้งสิ้น ๑๑.๑ ล้านคน หรือร้อยละ ๖๘.๕๐ ของกำลังแรงงานทั้งหมด เป็นแรงงานอุตสาหกรรม ๓.๒ ล้านคน หรือร้อยละ ๑๒.๓๖ ของกำลังแรงงานทั้งหมด และเป็นแรงงานพาณิชยกรรมและภาคบริการ ๕.๗ ล้านคน หรือร้อยละ ๑๘.๘๔ ของกำลังแรงงานทั้งหมด

เมื่อเปรียบเทียบให้เห็นการเปลี่ยนแปลงของสัดส่วนกำลังแรงงานจะสรุปได้ว่าช่วงเวลาที่ว่า ๑๕ ปี แรงงานเกษตรลดลงเพียง ๑๖.๒๕ เปอร์เซ็นต์เท่านั้น ในส่วนของแรงงานอุตสาหกรรมการผลิตเพิ่มขึ้นเพียง ๘.๖๑ เปอร์เซ็นต์ และแรงงานพาณิชยกรรมและบริการเพิ่มขึ้น ๖.๖๑ เปอร์เซ็นต์ อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบสัดส่วนกำลังแรงงานระหว่างสาขาจะพบว่าแรงงานมีสัดส่วนมากเป็นอันดับหนึ่งได้แก่แรงงานเกษตร รองลงมาคือแรงงานภาคพาณิชยกรรมและบริการ ส่วนแรงงานอุตสาหกรรมการผลิตมีสัดส่วนรองลงมาเป็นอันดับที่สาม

กล่าวโดยสรุป มีข้อสังเกตสองประการ คือ ประการแรก ทั้งที่กำลังแรงงานอุตสาหกรรมการผลิตเป็นแหล่งที่สำคัญในการผลิตโภคทรัพย์ของสังคม แต่กลับมีสัดส่วนในกำลังแรงงานน้อยที่สุดท่ามกลางกำลังแรงงานภาคเกษตรที่เป็นชนส่วนใหญ่ของประเทศ และกำลังแรงงานภาคพาณิชยกรรมและบริการซึ่งขยายตัวอย่างผิดสัดส่วนและดำรงความสำคัญเป็นอันดับที่สองตลอดมา

สภาพเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า การขยายตัวของอุตสาหกรรมไทยมีผลต่อการจ้างงานน้อยมาก เพราะจำนวนโรงงานใหญ่ ๆ ที่เกิดขึ้นก็ไม่มีมาก อุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเป็น

**ตารางที่ ๑**  
**แสดงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงาน ปี ๒๕๕๐-๒๕๖๕**

กำลังแรงงาน	๒๕๕๐	%	๒๕๖๕	%	%การเปลี่ยนแปลง
ภาคเกษตร	๗,๕๗๖,๘๖๑	๘๔.๐๗	๑๗,๑๘๒,๐๐๐	๖๘.๔๐	- ๑๖.๒๕
ภาคอุตสาหกรรม การผลิตสาขาต่างๆ	๒๗๖,๘๗๑	๓.๐๕	๓,๒๐๕,๐๐๐	๑๒.๗๖	+ ๕.๖๗
ภาคพาณิชยกรรม และการบริการ	๕,๐๕๒,๐๔๑	๑๒.๒๑	๔,๗๗๑,๐๐๐	๑๘.๘๔	+ ๖.๖๓
รวม	๘,๘๐๕,๗๗๓	๑๐๐.๐๐	๒๕,๑๕๘,๐๐๐	๑๐๐.๐๐	



อุตสาหกรรมของบริษัทข้ามชาติที่เป็นอุตสาหกรรมซึ่งใช้เครื่องจักรทุนแรงมากกว่าจะใช้แรงงานเป็นหลัก โรงงานเหล่านี้ได้แก่โรงงานประกอบเครื่องยนต์ รถยนต์และจักรยานยนต์ โรงงานปุ๋ยเคมี โรงงานผลิตปูนซีเมนต์ โรงงานผลิตภัณฑ์ยาและเคมีภัณฑ์ โรงงานผลิตพลาสติกกิ่งสำเร็จรูป โรงงานผลิตแก้วและกระจก โรงงานผลิตเครื่องดม โรงงานผลิตนมข้นหวาน โรงงานผงชูรส และโรงงานผลิตสิ่งทอและเส้นใยสังเคราะห์ เป็นต้น

นอกจากนี้ ก็มีโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลางที่ครองความมั่งคั่งส่วนข้างมากกล่าวคือ ในระดับการจ้างงานต่ำกว่า ๑๐ คน มีจำนวนร้อยละ ๖๓.๕ ของโรงงานทั้งหมด ขนาด ๑๐-๕๕ คน มีร้อยละ ๒๕.๗ ของโรงงานทั้งหมด และขนาด ๕๐-๑๕๕ คน มีร้อยละ ๕.๕ ของโรงงานทั้งหมด รวมทั้งสิ้นคิดเป็นร้อยละ ๙๔.๗ ของโรงงานทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นโรงงานที่มีระบบการผลิตระดับธรรมดา เช่น การทำงานร่วมกันแบบธรรมดา โดยการจ้างแรงงานมาอยู่ในสถานที่เดียวกันทำการผลิตสินค้าร่วมกัน หรืออาจมีการใช้เครื่องจักรในรูปของหัตถกรรมของระบบโรงงาน โรงงานเหล่านี้ได้แก่ โรงงานทำขนมหวาน โรงงานทำลูกชิ้น โรงงานทำเฟอร์นิเจอร์ โรงงานทำถุงพลาสติก โรงงานทำไม้ปาร์เก้ โรงงานผลิตอิฐ โรงงานทอผ้าขนาดเล็ก โรงงานแปรรูปมันสำปะหลัง โรงงานผสมยา โรงงานประกอบเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

คุณลักษณะสำคัญของโรงงานเหล่านี้ก็คือ อุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ซึ่งเป็นการพัฒนาแนวขยาย ที่อัตราการเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมจะถูกกำหนดโดยการลงทุนเปิดโรงงานใหม่ ๆ เพื่อทำการผลิตโดยที่ขาดการปรับปรุงการบริหารภายในโรงงานและเทคโนโลยี ทำให้ขาดการเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมสาขาอื่น ๆ

นอกจากนี้ อุตสาหกรรมที่ผ่านมาก็ยังต้องพึ่งพาแหล่งเงินทุนและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ซึ่งก็มีขีดจำกัดในแง่ที่ก่อให้เกิดปัญหาการขาดดุลการค้า ทั้งนี้เพราะสินค้าส่งออกที่จะนำเงินตราต่างประเทศมาเป็นทุนในการนำเข้าเครื่องจักรมีสัดส่วนที่แคบและส่วนสำคัญเป็นสินค้าปฐม ทำให้เกิดสภาพการแลกเปลี่ยนที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างสินค้าเกษตรกับสินค้าอุตสาหกรรมในแง่ที่ก่อให้เกิดการขาดดุลชำระหนี้ ก็เนื่องจากการกูดัมเงินตราจากต่างประเทศเข้ามาใช้จ่ายจนเกินตัว

ประการที่สอง กระบวนการเปลี่ยนแปลงจากแรงงานในภาคเกษตรไปสู่แรงงานภาคอุตสาหกรรมนั้นแม้เป็นไปอย่างต่อเนื่องแต่ก็นับว่าเชื่องช้าอย่างยิ่ง ช่วง ๓๕ ปี แรงงานเกษตรลดลงเพียง

๑๖.๒๕ เปอร์เซนต์ แรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเพียง ๕.๖๑ เปอร์เซนต์ เมื่อเทียบกับประเทศ  
เกาหลีใต้ ซึ่งสัดส่วนของแรงงานในภาคเกษตรลดลงอย่างรวดเร็วจาก ๖๓ เปอร์เซนต์ของกำลัง  
แรงงานทั้งหมดในปี ๒๕๑๖ มาเป็น ๓๘.๔ เปอร์เซนต์ ในปี ๒๕๒๑ ซึ่งจะพบว่าลดลง ๒๔.๖  
เปอร์เซนต์ ส่วนแรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างมากจาก ๘.๓ เปอร์เซนต์ของกำลังแรงงาน  
ทั้งหมดในปี ๒๕๑๖ มาเป็น ๒๖.๒ เปอร์เซนต์ ในปี ๒๕๒๑ เพิ่มขึ้นถึง ๑๘.๕ เปอร์เซนต์<sup>๓</sup> ซึ่ง  
ภาพเช่นนี้สะท้อนถึงความก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมของเกาหลีใต้ที่เหนือกว่าไทยอีกด้วย เกาหลีใต้  
ปัจจุบันพัฒนาอุตสาหกรรมส่งออกเป็นอย่างมาก มีการผลิตสินค้าส่งออกที่สำคัญ ๆ เช่น คอมพิวเตอร์  
การต่อเรือ ผลิตรถยนต์ ท่อเหล็ก สิ่งทอ ผลิตภัณฑ์ไฟฟ้า ของเล่น แผงวงจรไฟฟ้า เป็นต้น

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อนำอัตราการเปลี่ยนแปลงกำลังแรงงานจากเกษตรไปสู่อุตสาหกรรมของ  
ไทยไปเทียบเคียงกับการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์ในประเทศด้านเกษตร ซึ่งลดลงอย่างมาก จากปี  
๒๕๐๓ มีร้อยละ ๔๐.๕๑ ของ GDP ลดลงเหลือเพียงร้อยละ ๒๐.๖๔ ของ GDP ในปี ๒๕๒๕  
แสดงให้เห็นว่า ขณะที่ภาคเกษตรเริ่มลดความสำคัญในการผลิตลงมาเป็นลำดับ แต่ยังคงเป็นภาคที่มี  
กำลังแรงงานกระจุกตัวอย่างล้นเหลือและยังคงเป็นภาคที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

### แรงงานรับจ้าง

เราได้พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกำลังแรงงานในระยะเวลาที่ ๓ ทศวรรษ  
ไปแล้ว ทั้งนี้จะวิเคราะห์ความผันแปรจากกำลังแรงงานภาคเกษตรไปสู่กำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรม  
เพื่อสะท้อนให้เห็นภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมที่ผ่านมา ในตอนนี้จะเจาะ  
ลึกลงไปถึงประชากรเฉพาะส่วนที่เป็น “แรงงานรับจ้าง”<sup>๔</sup>

กล่าวในแง่ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างปริมาณแรงงานรับจ้างในสาขาการผลิตด้านต่าง ๆ  
ได้ข้อเท็จจริงว่า ในปี ๒๕๑๔ จากรายงานผลการสำรวจแรงงานรอบที่ ๑ เดือนมกราคม-มีนาคม  
เทียบเคียงกับรายงานผลการสำรวจรอบที่ ๒ ช่วง กรกฎาคม-กันยายน ปี ๒๕๒๕ ในเรื่องโครง  
สร้างแรงงานรับจ้าง (ดูตารางที่ ๒) ทั้งหมดเพิ่มจาก ๒ ล้าน ๓ แสนคน เป็น ๖ ล้าน  
๒ แสนคน

ปริมาณแรงงานรับจ้างในระยะ ๑๑ ปี จากปี ๒๕๑๔-๒๕๒๕ มีการเปลี่ยนแปลงตาม  
สาขาต่าง ๆ ดังนี้ คือ แรงงานรับจ้างภาคเกษตรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึง ๑.๒ ล้านคน ทำให้เดิมมี

ตารางที่ ๒

แรงงานรับจ้าง ปี ๒๕๑๔ และ ๒๕๒๕ จำแนกตามสาขาอุตสาหกรรม

แรงงานรับจ้าง	๒๕๑๔	%	๒๕๒๕	%	เพิ่มขึ้น	การเปลี่ยนแปลง
ภาคเกษตร	๓๔๘,๑๔๐	๑๔.๘๒	๑,๖๔๔,๔๐๐	๒๖.๓๗	๑,๒๙๖,๒๖๐	๑๑.๕๕
ภาคหัตถอุตสาหกรรม	๔๖๔,๖๕๐	๑๙.๗๘	๑,๓๓๑,๓๐๐	๒๑.๓๕	๘๖๖,๖๕๐	๑.๕๗
ภาคเหมืองแร่	๒๐,๓๙๐	๐.๘๗	๓๘,๔๐๐	๐.๖๒	๑๘,๐๑๐	- ๐.๒๕
ภาคก่อสร้าง	๑๘๐,๓๑๐	๗.๖๗	๔๙๕,๗๐๐	๗.๙๕	๓๑๕,๓๙๐	๑.๒๘
ภาคขนส่งคมนาคม	๑๒๓,๘๐๐	๕.๑๗	๒๔๐,๕๐๐	๓.๘๖	๑๑๖,๗๐๐	- ๑.๔๑
ภาคสาธารณูปโภค	๒๒,๕๙๐	๐.๙๖	๗๕,๗๐๐	๑.๒๑	๕๓,๑๑๐	๐.๒๕
ภาคพาณิชย์กรรม	๑๖๙,๗๔๐	๗.๑๒	๕๒๙,๕๐๐	๘.๔๙	๓๕๙,๗๖๐	๑.๒๗
ภาคบริการ	๑,๐๒๐,๐๔๐	๔๓.๔๑	๑,๘๘๐,๔๐๐	๓๐.๑๕	๘๖๐,๓๖๐	- ๑๓.๒๖
รวม	๒,๓๔๙,๖๖๐	๑๐๐.๐๐	๖,๒๓๕,๙๐๐	๑๐๐.๐๐	๓,๘๘๖,๒๔๐	

สัดส่วนเพียง ๑๘.๘๒ เปอร์เซ็นต์ของแรงงานรับจ้างทั้งหมดในปี ๒๕๑๔ เปลี่ยนเป็นสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็น ๒๖.๓๓ เปอร์เซ็นต์ สรุปเพิ่มขึ้น ๑๑.๕๕ เปอร์เซ็นต์ รองลงมาคือแรงงานรับจ้างหัตถอุตสาหกรรม ซึ่งเพิ่มขึ้นเพียง ๘ แสนคน ทำให้สัดส่วนเดิม ๑๕.๓๘ เปอร์เซ็นต์ เพิ่มขึ้นเป็น ๒๑.๓๕ เปอร์เซ็นต์ เพิ่มขึ้นเพียง ๑.๕๓ เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น สำหรับแรงงานรับจ้างพาณิชยกรรม เพิ่มขึ้น ๓ แสน ๔ หมื่นคน จากสัดส่วนเดิม ๓.๒๒ เปอร์เซ็นต์ เพิ่มสัดส่วนขึ้นเป็น ๘.๔๕ เปอร์เซ็นต์ เท่ากับสัดส่วนเปลี่ยนแปลงในทางเพิ่มขึ้นเพียง ๑.๒๓ เปอร์เซ็นต์ นอกนั้น เช่น แรงงานรับจ้างในสาขาเหมืองแร่ ก่อสร้าง และสาธารณูปโภค สัดส่วนเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยไม่ถึง ๑ เปอร์เซ็นต์ และแรงงานรับจ้างในสาขาขนส่งคมนาคมและภาคบริการสัดส่วนลดลง ๑.๔๑ เปอร์เซ็นต์ และ ๑๓.๒๖ เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ

## ค่าจ้างและสภาพการทำงาน

### แรงงานรับจ้างเกษตร การดำรงชีพชนต่าสุด

ในช่วงทศวรรษแรก ค่าจ้างและสภาพการทำงานมิได้มีระเบียบปฏิบัติที่แน่ชัดระหว่างลูกจ้างกับนายจ้าง ด้วยเหตุที่การจ้างแรงงานยังมีน้อยและนายจ้างมักจะปฏิบัติต่อลูกจ้างในสภาพความสัมพันธ์แบบครอบครัว มีการใช้เงินหรือสิ่งของเป็นเครื่องตอบแทนการทำงาน แต่ไม่มีข้อมูลระบุจำนวนเงินไว้ให้ปรากฏ เมื่อมีการจ้างงาน นายจ้างจะให้ที่อยู่อาศัย และอาหารแก่ลูกจ้าง และเมื่อเจ็บป่วยก็มีการรักษาพยาบาล ทั้งนี้ มิได้มีข้อตกลง หากแต่เป็นไปเองตามมนุษยธรรมของนายจ้าง

จากการศึกษาของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่อง การจ้างงานกับแผนพัฒนา ฉบับที่ ๖ ของประเทศไทย พบว่า ในปี ๒๕๐๘-๒๕๑๐ แรงงานรับจ้างเกษตรในภาคกลางได้ค่าจ้าง ๑๑ บาทต่อวัน ในภาคอีสานได้ค่าจ้าง ๘ บาทต่อวันเช่นเดียวกับในภาคเหนือ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ค่าจ้างของแรงงานเกษตรในภาคกลางเป็น ๑๒.๖ บาทต่อวัน ส่วนภาคอีสานและภาคเหนือเพิ่มขึ้นเป็น ๘-๑๐ บาท ต่อวัน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๒๐ ค่าจ้างของแรงงานรับจ้างเกษตรภาคกลางเพิ่มเป็น ๒๕.๓๐ บาทต่อวัน ภาคอีสานเพิ่มเป็น ๑๔.๐ บาทต่อวันและภาคเหนือเพิ่มเป็น ๑๘.๒๒ บาทต่อวัน

การสำรวจสภาพค่าจ้างของแรงงานรับจ้างเกษตรตามรายงานสถิติแรงงาน ปี ๒๕๑๔ ได้สำรวจอัตราค่าจ้างต่อเดือนของผู้มีอาชีพเกษตรกรรม และการทำสวนครัวที่ได้รับการบรรจุนานโดย

สำนักงานจัดหางานเอกชนในเขตนครหลวงกรุงเทพและธนบุรี จำนวน ๕๖๑ คน ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับเงินเดือน ๆ ละ ๑๐๐ บาท มี ๑๐ คน ๑๕๐ บาท มี ๔๘ คน ๒๐๐ บาท มี ๒๐๕ คน ๒๕๐ บาท มี ๕๐ คน ๓๐๐ บาท มี ๕๗ คน ๔๐๐ บาท มี ๑๒ คน และมากกว่า ๔๐๐ บาท มี ๕๔ คน จะเห็นได้ว่าคนงานเกษตรส่วนใหญ่ ๒๐๕ คน มีเดือน ๒๐๐-๒๕๐ บาทเฉลี่ยวันละ ๓-๘ บาทเท่านั้น<sup>5</sup>

จากสรุปผลรายงานการวิจัยล่าสุดเรื่องสภาพและปัญหาแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรของ ดร. ประดิษฐ์ ฆาสมบัติ มีประเด็นที่น่าสนใจหลายประการ คือ จากการสำรวจแรงงานรับจ้างเกษตรจำนวน ๒๕๕ คน ในปี ๒๕๒๘ พบว่า ร้อยละ ๕๒-๖๕ มีระดับการศึกษาชั้นประถมศึกษาตอนต้น และมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นแรงงานอพยพ

การจ้างงานร้อยละ ๓๗.๕ เป็นลูกจ้างประจำรายเดือน ร้อยละ ๓๕.๕ เป็นลูกจ้างประจำรายวัน ร้อยละ ๑๔.๗ เป็นลูกจ้างชั่วคราว และร้อยละ ๑๐ เป็นลูกจ้างรายเหมา ที่เป็นลูกจ้างประจำรายเดือนส่วนใหญ่อยู่ในกิจการเลี้ยงสัตว์ ที่เป็นลูกจ้างประจำรายวันและชั่วคราวมีมากในกิจการกสิกรรม ที่สำคัญคนงานส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๖๐ ทำงานต่อเนื่องได้ไม่ถึง ๑ ปี โดยเฉพาะในกิจการกสิกรรม คนงานร้อยละ ๘๕ ทำงานต่อเนื่องได้ไม่ถึงปี และที่ทำไม่ได้ถึงเดือนไม่ถึงร้อยละ ๖๖ ทั้งนี้ เป็นเพราะภาคการเกษตรยังคงพึ่งพาธรรมชาติและฤดูกาล เมื่อหมดฤดูกาลก็ให้ออกจากงานหรือเลิกจ้าง ในขณะที่ร้อยละ ๕๕ และร้อยละ ๘๒ ของคนงานในกิจการเลี้ยงสัตว์และการประมงสามารถทำงานต่อเนื่องได้ตลอดปี

การทำสัญญาหรือข้อตกลงการจ้างงานนั้นไม่ค่อยปรากฏในการจ้างงานกิจการเกษตร ในขณะที่กิจการเลี้ยงสัตว์ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดใหญ่ หรือบริษัท คนงานร้อยละ ๕๕ มีการทำสัญญาตกลงสภาพการจ้าง โดยเฉพาะในเรื่องหน้าที่การงาน ชั่วโมงทำงาน วันหยุด อัตราค่าจ้าง สวัสดิการ อาหารและการรักษาพยาบาล ส่วนกิจการประมงคนงานร้อยละ ๕๒ และร้อยละ ๕๔ มีการตกลงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง และสวัสดิการอาหาร และกิจการกสิกรรม คนงานร้อยละ ๗๗ และร้อยละ ๖๗ มีการตกลงในเรื่องอัตราค่าจ้างและชั่วโมงการทำงานต่อวันเท่านั้น

ในด้านค่าจ้าง คนงานกสิกรรมได้รับค่าจ้างรายวันโดยเฉลี่ย ๔๒ บาทต่อวัน โดยที่ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ ๖๑ ได้ค่าจ้างวันละ ๓๑-๔๐ บาท คนงานเลี้ยงสัตว์ที่เป็นลูกจ้างรายวันร้อยละ

ละ ๔๐.๖ ได้ค่าจ้างวันละ ๔๓ บาทโดยเฉลี่ย ส่วนลูกจ้างอกร้อยละ ๓๘ ได้วันละ ๓๑-๔๐ บาท และอกร้อยละ ๓๘ เช่นกันที่ได้วันละ ๔๑-๕๐ บาท คนงานประมงได้ค่าจ้างเฉลี่ย ๕๖ บาทต่อวัน และเกือบร้อยละ ๔๒ ได้วันละ ๘๐ บาท ซึ่งนับว่าได้สูงกว่ากิจการ ๒ ประเภทข้างต้น ยิ่งกว่านั้นคนงานประมงยังอาจได้รับส่วนแบ่งของกำไรลดหลั่นกันไปตามประเภทของคนงาน เช่น ผู้ควบคุมเรือ ผู้ช่วยผู้ควบคุมเครื่องจะได้ส่วนแบ่งประมาณร้อยละ ๕-๘ ส่วนลูกเรือจะได้ส่วนแบ่งประมาณร้อยละ ๑ ของกำไรที่ได้รับทั้งหมด

ส่วนที่เป็นลูกจ้างรายเดือนนั้นในกิจการกสิกรรมได้เงินเดือน ๆ ละ ๓,๕๓๓ บาท ในกิจการประมงได้เงินเดือน ๆ ละ ๒,๐๘๐ บาท และในกิจการเลี้ยงสัตว์ได้เงินเดือน ๆ ละ ๑,๘๘๘ บาท การที่ลูกจ้างรายเดือนในกิจการกสิกรรมได้เงินเดือนสูงนั้นเป็นเพราะลูกจ้างเหล่านั้นอยู่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิชาการในสถานประกอบการขนาดใหญ่หรือบริษัท

อย่างไรก็ตาม อัตราค่าจ้างรายวันยังอยู่ในระดับต่ำ คนงานกสิกรรมร้อยละ ๖๓.๒ คนงานเลี้ยงสัตว์ร้อยละ ๓๘.๓ และคนงานประมงร้อยละ ๓๐.๖ ต่างแสดงทัศนคติตรงกันว่าค่าจ้างแรงงานที่ได้รับอยู่นั้นต่ำมาก

ในด้านสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน คนงานเลี้ยงสัตว์ร้อยละ ๖๐ รายงานว่าในกิจการมีการให้สวัสดิการด้านนาดีมมาใช้ เสื้อผ้าชุดทำงาน ยาสามัญประจำบ้าน ค่ารักษาพยาบาล อาหาร ที่พักอาศัย สถานที่และอุปกรณ์ทำครัว และห้องสุขา คนงานประมงได้รับที่พักอาศัย นาดีมมาใช้ อาหาร เครื่องใช้ทำครัว ค่ารักษาพยาบาล และยารักษาโรค และคนงานกสิกรรมร้อยละ ๕๔ ได้รับเพียงนาดีมและสุขา ร้อยละ ๓๐ ได้รับยาสามัญประจำบ้านและรถรับมาทำงาน และเพียงร้อยละ ๒๐ ที่ได้รับที่พักอาศัย

อย่างไรก็ตาม สวัสดิการที่ได้อาจเป็นส่วนใหญ่มักก็เป็นเรื่องที่จะต้องทำงานอยู่แล้ว เช่น นาดีมมาใช้ อาหาร และที่พักอาศัย สำหรับคนงานเลี้ยงสัตว์ ที่พักอาศัยที่ได้รับต้องหักค่าจ้างเงินเดือนเป็นค่าที่พักด้วย ที่พักของคนงานประมงอยู่ในเรือ ของคนงานกสิกรรมอยู่ในไร่ในสวนซึ่งจัดไว้สำหรับคนงานที่เบื่องานอพยพ สภาพที่พักไม่มีทนอนหมอนมุ้ง ส่วนยาและการรักษาพยาบาลก็จัดหาให้ตามความจำเป็นเท่านั้น สำหรับการเสี่ยงภัยในการทำงานในกิจการประมง คนงานร้อยละ ๔๐ เสนอว่ามีการเสี่ยงภัยสำหรับตนในการทำงาน

ในเรื่องชั่วโมงทำงาน โดยเฉลี่ยทำงานกันวันละ ๘ ชั่วโมง คนงานกสิกรรมได้หยุด ๑ วัน ทุกสัปดาห์ แต่ในทางปฏิบัติเพียงลูกจ้างรายเดือนเท่านั้นที่ได้รับและบางทีก็มิได้เป็นไปทุกสัปดาห์ คนงานเลี้ยงสัตว์ต้องแจ่งวันหยุดพักกลางวันและส่วนใหญ่ไม่มีวันหยุดที่แน่นอนสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างรายเดือนเมื่อหยุดพักก่อนจะได้ค่าจ้างด้วย แต่ลูกจ้างรายวันและลูกจ้างชั่วคราวเมื่อหยุดพักก่อน จะไม่ได้ค่าจ้าง ส่วนวันลาภิจลาป่วยก็อยู่ในสภาพเช่นเดียวกัน คือ ไม่มีการกำหนดแน่นอนและเฉพาะ ลูกจ้างรายเดือนเท่านั้นที่ลาหยุดแล้วได้รับค่าจ้าง ดังนั้น จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดงาน การลาภิจ เกิดขึ้นบ่อยมาก เพราะไม่มีการกำหนดที่แน่นอน

### แรงงานรับจ้างอุตสาหกรรม การเดินทางที่ยาวนาน

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ คนงานชาวไทยที่เป็นแรงงานมีฝีมือจะได้ค่าจ้างวันละ ๑๐ บาท ส่วนแรงงานไร้ฝีมือได้วันละ ๘ บาท<sup>๖</sup> เป็นช่วงเวลาที่แรงงานไทยกำลังเริ่มขยายตัวเข้าสู่อุตสาหกรรมต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นลูกจ้างรายเดือนนั้น คนงานรถรางได้เงินเดือนต่ำสุด ๔๐๐ บาท สูงสุด ๖๐๐ บาท คนงานรถไฟได้เงินเดือนต่ำสุด ๒๔๐ บาท สูงสุด ๔๐๐ บาท คนงานโรงไฟฟ้าได้เงินเดือนต่ำสุด ๒๕๐ บาท สูงสุด ๑,๐๐๐ บาท และคนงานโรงงานซีเมนต์ได้เงินเดือนต่ำสุด ๒๗๐ บาท และสูงสุด ๔๕๐ บาท เป็นต้น<sup>๗</sup>

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้เสนอรายงานการสำรวจไว้ (ดูตารางที่ ๓) ดังนี้คือ กรรมกรในโรงงานได้ค่าจ้างเฉลี่ยสัปดาห์ละ ๑๓๓.๗๘ บาท หรือประมาณ ๔๕๐ บาทเท่านั้น

อัตราค่าจ้างในทศวรรษต่อมานั้น การจ่ายค่าจ้างในอุตสาหกรรมเขตพระนครธนบุรีแตกต่างกันตามลักษณะงาน ประเภทกิจการและขนาดของโรงงานเป็นสำคัญ ในปี ๒๕๑๐ อัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยคนงานทุกระดับและทุกอาชีพ มีตัวอย่างดังต่อไปนี้ คนงานในกิจการก่อสร้างได้ค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ ๑,๗๑๘.๘๕ บาท ในกิจการพาณิชย์กรรมได้เดือนละ ๑,๔๕๓.๔๔ บาท และคนงานในกิจการหัตถอุตสาหกรรม เช่น ทอผ้า เครื่องนุ่งห่ม กระดาษและผลิตภัณฑ์ยาง เป็นต้น ได้ค่าจ้างเฉลี่ยเดือนละ ๖๘๕.๐๗ บาท

ในช่วงปี ๒๕๑๑-๒๕๒๑ หรือทศวรรษที่ ๓ นั้น จากรายงานการวิจัยของกองวางแผนเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี ๒๕๑๘ ได้ทำการ

## ตารางที่ ๓

ค่าจ้างของแรงงานจำแนกตามสาขาอาชีพ ปี ๒๕๕๗

ประเภทอาชีพ	ค่าจ้างเฉลี่ยต่อสัปดาห์/บาท
๑. งานอาชีพวิชาการ	๑๘๕.๒๔
๒. งานผู้จัดการและบริหาร	๓๐๑.๓๖
๓. เสมียนพนักงาน	๑๖๗.๑๔
๔. คนขายของ	๑๓๑.๑๖
๕. เกษตรกร ประมง และทำ ป่าไม้	๘๕.๕๑
๖. คนงานเหมืองแร่	๑๐๑.๑๑
๗. คนงานขนส่ง	๑๕๓.๓๓
๘. ช่าง	๑๓๔.๗๒
๙. กรรมกรในโรงงาน	๑๑๓.๗๘
๑๐. คนงานบริการ	๙๑.๕๐
๑๑. อื่น ๆ	๑๓๕.๒๓
รวมเฉลี่ย	๑๕๓.๗๖

๑/ สรุปจาก สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ รายงานวิเคราะห์ผลการสำรวจภาวะประชากร  
และเศรษฐกิจธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๗ ตารางที่ ๑๘-๑ หน้า ๔๑๒



ตัวอย่างจากสถานประกอบการ ๑,๓๓๐ แห่ง เป็นคนงานจำนวนทั้งสิ้น ๑๑๘,๔๓๑ ปากกว่าร้อยละ ๕๘.๔ เป็นคนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ร้อยละ ๓๖.๑ เป็นคนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน และร้อยละ ๕.๑ เป็นคนงานที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายสัปดาห์ คนงานส่วนใหญ่ได้ค่าจ้างรายวันเฉลี่ย ๒๓.๔๐ บาท อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสภาพการจ้างและแรงงานสัมพันธ์มากมายนับเป็นผลรวมจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี ๒๕๑๖ การก่อตัวของกระแสประชาธิปไตยและการต่อสู้ของคนงานทำให้การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำกลายเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาค่าจ้างของคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมตลอดจนคนงานไร้ฝีมือ

ด้วยเหตุที่ค่าจ้างแท้จริงไม่เปลี่ยนแปลงนานถึง ๑๕ ปี จึงพิจารณาให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการค่าจ้างขึ้นตามจนถึงปัจจุบัน มีการประกาศใช้ค่าจ้างขั้นต่ำทั้งสิ้น ๑๒ ครั้ง ประกาศครั้งแรกมีผลบังคับใช้เดือนเมษายน ปี ๒๕๑๖ กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำไว้ ๑๒ บาท จนถึงปัจจุบันปี ๒๕๒๘ ค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดไว้ ๑๐ บาท การใช้ตัวเลขค่าจ้างขั้นต่ำจะไม่สามารถสะท้อนความจริงของสภาพค่าจ้างของคนงานได้ดีกว่าผลการสำรวจ ทั้งนี้เพราะเป็นตัวเลขที่ประกาศใช้และจะเป็นตัวเลขในทางปฏิบัติของนายจ้างหรือไม่ก็อาจจะระบุได้แน่ชัด อย่างไรก็ตาม ค่าจ้างขั้นต่ำสะท้อนข้อเท็จจริงของสภาพค่าจ้างคนงานได้เท่าที่ตัวเลขขยับขึ้น

### บทวิเคราะห์ค่าจ้างของแรงงานรับจ้าง

จากข้อเท็จจริงในเรื่องค่าจ้าง เราสามารถสรุปได้ว่า ในช่วงระยะเวลา ๒ ทศวรรษแรก โดยเฉพาะจากปี ๒๕๐๐-๒๕๑๕ ค่าจ้างแรงงานไร้ฝีมือแน่นอนอยู่ในระดับ ๘-๑๐ บาท มาตลอด และหากพิจารณาดัง “ค่าจ้างจริง” ถัดจากดัชนีค่าครองชีพ ๒๕๐๐ ซึ่งเท่ากับ ๑๕๘.๕๑ ค่าจ้างจริงจาก ๘ บาท จะเท่ากับเพียง ๕ บาท เท่านั้น และถัดจากดัชนีค่าครองชีพ ๒๕๑๐ ซึ่งเท่ากับ ๑๑๑.๓ ค่าจ้างจริงจาก ๑๐ บาท จะเท่ากับ ๙ บาท แต่ในช่วงเวลาเดียวกันรายได้ประชากรคิดต่อหัว เพิ่มขึ้นจาก ๑,๖๔๐ บาท ในปี ๒๕๐๑ เป็น ๓,๘๔๕ บาท ในปี ๒๕๑๕ เพิ่มขึ้นกว่า ๑ เท่าตัว แต่ค่าจ้างไม่ได้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ต่อมาในปี ๒๕๑๖ เป็นบทเริ่มประกาศค่าจ้างขั้นต่ำ ๑๒ บาท แต่หากคิดเป็นระดับค่าจ้างจริงจะเท่ากับประมาณ ๘.๕๐ บาท เท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้น ช่วงระหว่างปี ๒๕๒๒-๒๕๒๘ แม้จะมี

การปรับค่าจ้างขั้นต่ำมากขึ้นจาก ๔๕ บาท เป็น ๗๐ บาท แต่เมื่อก็คิดเป็นค่าจ้างจริงแล้วจะมีระดับแรงเท่ากับประมาณ ๓๕ บาท ตลอด ๖ ปีล่าสุดนี้ ในขณะที่รายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นเป็น ๑ หมื่น ๔ พันล้านบาทในปี ๒๕๒๖ เพิ่มขึ้นมากกว่า ๓ เท่าตัว (ดูตารางที่ ๔)

นอกจากนี้ สภาพค่าจ้างในทศวรรษแรก (๒๔๕๐-๒๕๐๐) นั้น ในความเป็นจริงมูลค่าของค่าจ้างลดลงกว่าที่ได้รับเพราะผลกระทบจากนโยบายลดค่าเงินบาทและสภาวะเงินเฟ้อในสมัยนั้น จึงเกิดสภาพที่แนวโน้มดัชนีค่าครองชีพเพิ่มขึ้นสูงทุกขณะทุกปี โดยเฉพาะในปี ๒๔๕๔ เพิ่มขึ้น ๑๖.๕ เปอร์เซ็นต์ ปี ๒๔๕๖ เพิ่มขึ้น ๑๒.๐ เปอร์เซ็นต์ อำนาจซื้อของเงินบาทลดลงอย่างมาก เงินมูลค่า ๑ บาท ในปี ๒๔๕๐ ลดเหลือเพียง ๕๕.๕ สตางค์ ในปี ๒๕๐๑<sup>๘</sup>

นอกจากนี้ ในทศวรรษต่อมา เมื่อนำค่าจ้างเปรียบเทียบกับดัชนีราคาสินค้าในประเทศซึ่งได้ปรับตัวสูงขึ้นจากระดับ ๑๐๐ ในปี ๒๕๐๖ เป็นระดับ ๑๑๓.๔ ในปี ๒๕๑๑ เฉลี่ยแล้วราคาสินค้าเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒-๓ ทุกปี โดยเฉพาะในปี ๒๕๐๔ และ ๒๕๑๐ เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๔ (ดูตารางที่ ๕)

โดยที่ค่าจ้างมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงค่าจ้างเกือบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ก็ปรากฏชัดแจ้งว่า ค่าจ้างทั้งแรงงานฝีมือและไร้ฝีมือเป็นเงินเพียง ๑๐ และ ๘ บาทต่อวัน ตามลำดับ เมื่อถึงปี ๒๕๑๐ ก็ยังอยู่ในระดับ ๑๐-๑๕ บาท และคนงานในอุตสาหกรรมโดยรวมไม่ได้เปลี่ยนแปลงให้ทันกับค่าครองชีพเพิ่มสูงขึ้นทุกปี

ในช่วงต่อมาจนถึงปัจจุบัน โดยพิจารณาจากค่าจ้างขั้นต่ำทาง ๑๒ ครั้ง ทางการเมืองการประกาศเทียบกับค่าครองชีพ เพื่อดูค่าจ้างที่แท้จริง (ดูตารางที่ ๖)

จะเห็นได้ว่า ค่าจ้างจริงที่คนงานใช้ซื้อสินค้าบริโภคประจำวันนั้นน้อยกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศใช้มาเกือบครึ่งหนึ่งโดยเฉพาะในช่วงหลัง และยิ่งหลังจากปี ๒๕๑๘ เกษมการพิจารณาการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำก็เปลี่ยนไปจากเกณฑ์เดิมที่กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำครอบคลุมคนงานและครอบครัวรวมทั้งหมด ๓ คนต่อวัน ก็กลายเป็นเพียงคนงาน ๑ คนต่อวันเท่านั้น

นอกจากนี้ ตัวเลขของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้แสดงอัตราการเพิ่มของค่าจ้างจริงของคนงานรับจ้างเขตเมืองที่วราชาอาณาจักรจากปี ๒๕๒๐-๒๕๒๖ อยู่ในระดับเพียง ๓% เท่านั้น (ดูตารางที่ ๗) ในขณะที่ค่าครองชีพในระหว่างปีเดียวกันเพิ่มขึ้น ๕.๕% สภาพเช่นนี้ทำให้คนงานต้องถูกกดกันออกจากตลาดผู้บริโภคสินค้าอาหาร มีชีวิตอยู่กับการบริโภคสินค้าปัจจัยเพื่อการครองชีพโดยเฉพาะอาหารเท่านั้น

ตารางที่ ๔

เปรียบเทียบรายได้ประชาชาติกับค่าจ้างจริงของแรงงานไร้ฝีมือ

๒๕๐๐-๒๕๒๘

ปี	รายได้ประชาชาติต่อประชากร ๑ คน <sup>๑</sup> (บาท)	ค่าจ้างจริงของแรงงาน ไร้ฝีมือ <sup>๒</sup> (บาทต่อวัน)
๒๕๐๐	-	๕.๐๓
๒๕๐๑	๑,๖๔๐.๕	
๒๕๐๒	๑,๖๕๓.๘	
๒๕๐๓	๑,๘๐๕.๒	
๒๕๐๔	๑,๘๖๗.๑	
๒๕๐๕	๑,๕๖๒.๕	
๒๕๐๖	๑,๕๖๓.๗	
๒๕๐๗	๒,๐๓๔.๖	
๒๕๐๘	๒,๐๘๑.๖	
๒๕๐๙	๒,๔๔๑.๑	
๒๕๑๐	๒,๕๒๖.๗	๘.๕๘
๒๕๑๑	๒,๗๐๗.๗	
๒๕๑๒	๒,๕๑๘.๗	
๒๕๑๓	๓,๖๑๔.๐	
๒๕๑๔	๓,๗๑๘.๐	
๒๕๑๕	๓,๘๔๕.๐	
๒๕๑๖	๔,๒๘๕.๐	๘.๖๕
๒๕๑๗	๕,๑๕๖.๐	๕.๓๒ และ ๑๑.๖๕
๒๕๑๘	๕,๘๘๗.๐	๑๓.๘๓
๒๕๑๙	๖,๔๕๒.๐	-
๒๕๒๐	๗,๒๓๗.๐	๒๖.๐๓
๒๕๒๑	๘,๕๕๒.๐	๓๑.๑๕
๒๕๒๒	๙,๘๕๔.๐	๓๕.๒๗
๒๕๒๓	๑๑,๘๔๖.๐	๓๕.๓๖
๒๕๒๔	๑๓,๑๖๖.๐	๓๕.๔๔
๒๕๒๕	๑๓,๘๒๒.๐	๓๕.๓๔
๒๕๒๖	๑๔,๗๔๓.๐	๓๕.๑๒
๒๕๒๗		-
๒๕๒๘		๓๖.๐๖

ที่มา

๑. สมุดสถิติรายปีประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติ
๒. ระดับค่าจ้างและค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมงของแรงงานไร้ฝีมือในแต่ละปี

ตารางที่ ๕

ดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับพระนคร - ธนบุรี ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๖-๒๕๑๑ โดยให้ปี ๒๕๐๖  
เป็นฐาน

ปี	ดัชนีราคาผู้บริโภค	ระดับการเปลี่ยนแปลงคิดเป็นร้อยละ
๒๕๐๖	๑๐๐	-
๒๕๐๗	๑๐๒.๓	๒.๓
๒๕๐๘	๑๐๓.๒	๐.๕
๒๕๐๙	๑๐๗.๑	๓.๕
๒๕๑๐	๑๑๑.๓	๔.๒
๒๕๑๑	๑๑๓.๔	๒.๑
เฉลี่ยการเปลี่ยนแปลงร้อยละ		๒.๗

**ตารางที่ ๖**  
**ค่าจ้างขั้นต่ำ เปรียบเทียบกับค่าจ้างจริง ปี ๒๕๑๖-๒๕๒๘**

เดือนและบทประกาศใช้	ค่าจ้างขั้นต่ำ <sup>๑</sup>	ค่าจ้างจริง <sup>๒</sup>	คิดเป็นร้อยละ
เมษายน ๒๕๑๖	๑๒	๘.๖๕	๗๒.๙๒
มกราคม ๒๕๑๗	๑๖	๕.๓๒	๕๘.๒๕
ตุลาคม ๒๕๑๗	๒๐	๑๑.๖๕	๕๘.๒๕
มกราคม ๒๕๑๘	๒๕	๑๓.๘๓	๕๕.๓๒
ตุลาคม ๒๕๒๐	๒๘	๒๖.๐๒	๙๒.๙๓
สิงหาคม ๒๕๒๑	๓๕	๓๑.๑๕	๘๖.๑๔
ตุลาคม ๒๕๒๒	๔๕	๓๕.๒๗	๗๘.๒๘
ตุลาคม ๒๕๒๓	๕๔	๓๕.๓๖	๖๕.๔๓
ตุลาคม ๒๕๒๔	๖๑	๓๕.๔๔	๕๘.๑๐
ตุลาคม ๒๕๒๕	๖๔	๓๕.๓๔	๕๕.๒๒
ตุลาคม ๒๕๒๖	๖๖	๓๕.๑๒	๕๕.๓๓
มกราคม ๒๕๒๘	๗๐	๓๖.๐๖	๕๑.๕๒

<sup>๑</sup> ทมา ๑ กรมแรงงาน

<sup>๒</sup> จำนวนโดยเอาดัชนีราคาผู้บริโภคสำหรับประเทศไทยของปีประกาศหารค่าจ้างขั้นต่ำ

ตารางที่ ๗

ค่าจ้างเฉลี่ยที่แท้จริงรายชั่วโมงของช่างและคนงานรับจ้างเขตเมือง  
ทวารวดีอาณาจักร ๒๕๒๑-๒๕๒๖ (บาท/ชม.)

ปี	รอบที่ ๑ มก. - มก.	รอบที่ ๒ กค. - กย.
๒๕๒๑	๒.๕๕	๒.๗๖
๒๕๒๒	๓.๐๓	๒.๘๕
๒๕๒๓	-	๒.๘๓
๒๕๒๔	๓.๑๗	๒.๕๑
๒๕๒๕	๓.๐๒	๓.๔๓
๒๕๒๖	๓.๑๘	๓.๔๘
อัตราเพิ่มเติม		
๒๕๒๑-๒๕๒๖	๑.๕	๔.๗

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตลาดแรงงานไทยมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ มีการจ้างงาน ลูกจ้างประจำซึ่งประกอบ  
 ด้วยผู้ใช้แรงงานส่วนใหญ่ เป็นผู้ผลิตโดยตรงในกระบวนการผลิตมูลค่าส่วนเกิน และการพิพาทแรง  
 งานระหว่างคนงานกับนายทุนจะเกิดขึ้นจากจุดนี้ ในอีกลักษณะหนึ่งมีการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้าง  
 รายเหมา ลูกจ้างตามฤดูกาล ฯลฯ การแบ่งประเภทของลูกจ้างกำหนดจากสภาพความมั่นคงในการ  
 ทำงาน ลูกจ้างประจำหมายถึงลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนหรือรายวันที่ได้รับค่าจ้างแม้ในวันที่  
 ไม่ได้ทำงานและจ้างเพื่องานประจำถาวรในระยะเวลาอันยาวนาน ส่วนลูกจ้างชั่วคราว หมายถึงลูกจ้างรายวัน  
 ที่จ้างไว้ชั่วคราวในระยะงานสั้น ๆ หรือช่วงที่งานมากเท่านั้น

จากการสำรวจของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี ๒๕๒๔-๒๕๒๕ พบว่า กวาร์ร้อยละ ๗๐  
 เป็นการจ้างรายเดือนและรายวันประจำ ที่เหลือเป็นการจ้างชั่วคราวและแบบรายเหมา โดยการจ้างใน  
 ลักษณะแรกจะได้ค่าจ้างสูงกว่า คือ ระหว่าง ๑,๔๓๐-๑,๖๓๔ บาทต่อเดือน ได้รับสวัสดิการต่าง ๆ  
 เช่น การปรับเงินเดือน ค่ารักษาพยาบาล โบนัส เป็นต้นและมีชั่วโมงการทำงานน้อยกว่าเฉลี่ยเดือน  
 ละ ๒๖ วัน ในขณะที่การจ้างอย่างหลังได้ค่าจ้าง ๑,๓๖๘ บาทต่อเดือน ในกรณีลูกจ้างชั่วคราว  
 และ ๑,๓๕๘ บาท ต่อเดือน ในกรณีลูกจ้างรับเหมาได้รับสวัสดิการน้อยกว่า และมีชั่วโมงการทำงาน  
 สูงกว่า เฉลี่ยเดือนละ ๒๘ วัน

การที่โรงงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดโดยรอบ อาศัยการ  
 จ้างแบบชั่วคราวเข้ามาเสริมการจ้างงานแบบประจำก็เพราะ

ประการแรก เพื่อเสริมอำนาจต่อรองให้กับโรงงาน ในกรณีเกิดการพิพาทแรงงานที่ไม่  
 สามารถประนีประนอมได้ โรงงานสามารถจ้างลูกจ้างชั่วคราวเข้ามาทำงานแทน เพื่อบีบให้ลูกจ้าง  
 ประจำลดข้อเรียกร้อง

ประการที่สอง โรงงานจะมีความคล่องตัวขึ้นในการดำเนินธุรกิจ จะจ้างหรือปลดคนงานบาง  
 ส่วนออกจากงานได้ตามความผันแปรของตลาด ในขณะที่เด็กรุ่นก็สามารถจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราที่  
 กำหนดไว้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ครอบคลุมลูกจ้างชั่วคราวอย่างทั่วถึง

ประการที่สาม โรงงานสามารถประหยัดการให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างชั่วคราวได้

ประการที่สี่ การใช้การจ้างลูกจ้างชั่วคราวทำให้ต่อต้านการเฉื่อยงานของลูกจ้างประจำ ก่อ  
 ให้เกิดสภาพการแข่งขันกันทำงานอันเป็นประโยชน์ต่อนายจ้าง<sup>๑</sup>

นอกจากสภาพค่าจ้างที่เบียดเบียนถึงการเอาใจเปรียบของฝ่ายนายจ้างแล้ว รูปแบบการเอาใจเปรียบยังสะท้อนในเรื่องของสภาพแวดล้อมในโรงงานอุตสาหกรรม การประสบอันตราย ชั่วโมงทำงาน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก ตลอดจนสวัสดิการโดยทั่วไป

ในเรื่องสภาพแวดล้อมในโรงงานอุตสาหกรรมมีความแตกต่างกันไปตามขนาดของสถานประกอบการ ในโรงงานเล็ก เช่น โรงงานทอผ้า ผลิตเครื่องเงิน กลึงโลหะ อู่ซ่อมรถ ทำเครื่องเรือน เป็นต้น มีสภาพกรุงรังและจัดวางเครื่องจักรและเครื่องมือเครื่องใช้ไม่เป็นระเบียบ บางส่วนจัดเป็นที่พักนอนของลูกจ้าง ห้องนาห้องส้วมไม่ถูกสุขลักษณะ ไม่มีสถานพยาบาลมีเพียงตู้ยาประจำบ้านเท่านั้น มีระบายอากาศน้อยและแสงสว่างไม่เพียงพอบรรยากาศมีดทับ ส่วนโรงงานขนาดกลางและขนาดใหญ่มีสภาพแวดล้อมดีกว่า มีสถานที่ทำงานจัดเป็นระเบียบ มีระบบการถ่ายเทอากาศและแสงสว่างเพียงพอ มีห้องนาห้องส้วม และห้องพยาบาลไว้อย่างถูกสุขลักษณะ มีหอพักเป็นสัดส่วนแยกจากสถานที่ทำงาน มีระบบป้องกันอัคคีภัยพร้อม สภาพเช่นนี้เป็นมาจนถึงปัจจุบัน

ในเรื่องชั่วโมงการทำงาน ตลอดช่วงตั้งแต่ปี ๒๔๕๐-๒๕๐๐ คนงานทำงานกันสัปดาห์ละ ๕๐ ชั่วโมง โดยทั่วไป ในกรณีโรงงานขนาดเล็กจะมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานกว่า ๑๒ ชั่วโมง ในช่วงปี ๒๕๐๐-๒๕๑๐ คนงานก็ยังมิชั่วโมงการทำงานยาว ๔๕-๕๐ ชั่วโมง ต่อสัปดาห์ หรือ ๘-๑๒ ชั่วโมง ต่อวัน จนกระทั่งในปี ๒๕๒๑ จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติปรากฏว่า โดยทั่วไปคนงานทำงาน ๕๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ในประเด็นการประสบอันตรายมีความสัมพันธ์กับชั่วโมงการทำงานด้วย ในการพิจารณาโดยรวมในเรื่องการขุดเวลาเร่งรัดการผลิต ในการขุดเวลาทำงานนั้นมทั้งที่กระทำโดยผิดกฎหมายดังปรากฏในโรงงานขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีชั่วโมงทำงานสูงกว่า ๘ ชั่วโมง และไม่เกิน ๑๐ ชั่วโมง และถ้าหากเป็นแรงงานเด็กด้วยแล้วก็จะมิชั่วโมงการทำงานที่มากกว่า ๑๐ ชั่วโมง ดังปรากฏใน “โรงงานนรก” และทั้งที่กระทำโดยถูกต้องกฎหมายซึ่งเป็นการทำงานสามสัปดาห์ที่มีปรากฏในกิจการขนาดกลางและขนาดใหญ่ ระบบการทำงานล่วงเวลามิมีการจ่ายเงินเพิ่ม แต่เงินเหล่านั้นโดยความเป็นจริงคนงานก็ต้องเอามาใช้จ่ายบำรุงรักษาสุขภาพและบริโภคเพิ่มขึ้นเพื่อมิชีวิตรอดทำงานต่อไป ในกระบวนการขุดเวลาทำงานก็จะผสมผสานเข้ากับการเร่งรัดการผลิตโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น เร่งความเร็วของเครื่องจักร เพิ่มปริมาณงานและลดคนงานลงกลายเป็นการเพิ่มความเครียดในกระบวนการทำงาน ซึ่งเป็นที่มาของปัญหาการประสบอันตรายในการทำงาน



เป็นที่น่าสังเกตอย่างย้งว่า ในช่วงปี ๒๕๑๐-๒๕๑๕ จำนวนคนงานที่ประสบอันตรายจากการทำงานในโรงงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑๖.๓ ต่อปี แต่พอช่วงปี ๒๕๑๐-๒๕๒๐ อัตราเฉลี่ยเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ ๓๗.๑ ต่อปี ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่สอดคล้องกับการขยายตัวของอุตสาหกรรมและการจ้างงานในเวลานั้น และเมื่อพิจารณาสถิติตั้งแต่ปี ๒๕๑๓-๒๕๒๓ ในช่วง ๑๐ ปีนี้ อัตราการขยายตัวของผู้ประสบอันตรายเพิ่มสูงหลายเท่าตัวในทิวราชอาณาจักร (ดูตารางที่ ๘) รวมผู้ประสบอันตรายในระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมาทางสิ้น ๒๓๗,๘๗๒ คน ซึ่งส่วนมากต้องประสบกับภาวะการทำงานที่เร่งรัดในโรงงานประเภททอผ้า เหมภัณฑ์ พลาสติกและยาง เป็นต้น ขอบที่น่าสังเกตคือ จำนวนผู้ประสบอันตรายจากปี ๒๕๑๓ มี ๔ พันคน เพิ่มขึ้นเป็นหนึ่งเท่าตัวในเวลา ๓ ปี เป็น ๘ พันคนในปี ๒๕๑๕ แต่เพียงปีเดียวก็เพิ่มขึ้นนอกหนึ่งเท่าตัว เป็นจำนวนหนึ่งหมื่นหกพันคนในปี ๒๕๒๐ และ ๖ ปีต่อมา ก็เพิ่มขึ้นอีกกว่าหนึ่งเท่าตัว เป็น สามหมื่นสี่พันคนในปี ๒๕๒๖ จนในปี ๒๕๒๗ มีจำนวนทางสิ้น สิบหมื่นกว่าคน

การที่ตัวเลขเป็นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากสภาพการทำงานที่หนักและเร่งรัดเป็นเหตุแล้ว อีกประการหนึ่งก็คือ การเกิดกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเปิดโอกาสให้ลูกจ้างสามารถแสดงสิทธิได้รับประโยชน์จากการประสบอันตรายในการทำงาน ทำให้สามารถระบุตัวเลขผู้ประสบอันตรายได้ชัดเจนต่างจากเมื่อก่อนที่จะมกองทุนเงินทดแทน ซึ่งนายจ้างมักจะปกปิดจำนวนผู้ประสบอันตรายเอาไว้

ในเรื่องแรงงานรับจ้างหญิง ซึ่งเป็นกำลังที่สำคัญในอุตสาหกรรมมาตลอด ก็ได้เข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้นเป็นลำดับ จากการสำรวจสำมะโนครัวประชากรในปี ๒๕๕๐ แรงงานรับจ้างหญิงในอุตสาหกรรมมีจำนวนทั้งสิ้น ๑ แสน ๒ หมื่น ๘ พันคน<sup>10</sup> ๑๖ ปีผ่านไป จากการสำรวจแรงงานทิวราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แรงงานรับจ้างหญิงเพิ่มจำนวนเป็น ๒ ล้าน ๕ แสนคน ส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคหัตถอุตสาหกรรมมากที่สุดถึง ๔ แสน ๔ หมื่นคน รองลงมาคือ ภาคขนส่ง คลังสินค้าและคมนาคม มีแรงงานหญิง ๔ แสน ๓ หมื่นคน และในภาคบริการมี ๑ แสน ๒ หมื่นคน<sup>11</sup>

แรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมส่วนใหญ่อยู่ในโรงงานอาหาร ทอผ้าและเส้นใย เหมภัณฑ์ และงานก่อสร้าง เป็นต้น ส่วนใหญ่ร้อยละ ๖๐ เป็นลูกจ้างรายวัน มีลูกจ้างรายเดือนเพียงร้อยละ ๓๐ เท่านั้น จึงทำให้การจ่ายค่าจ้างเป็นแบบรายวันตามผลงาน วันไหนไม่มาทำงานก็จะไม่ได้รับค่าจ้าง และมักจะได้อา้งต่ำกว่าแรงงานชาย นอกจากนี้ยังมีปัญหากรณีนายจ้างหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น คนงานไม่ได้พักเพียงพอ ไม่ได้รับค่าล่วงเวลา เป็นต้น มีชั่วโมงการทำงานยาวนานกว่า ๘-๑๒ ชั่วโมง

ตารางที่ ๘  
จำนวนผู้ประสบอันตรายจากการทำงานปี ๒๕๑๓-๒๕๒๗

	จำนวน
ปี ๒๕๑๓ ผู้ประสบอันตราย	๔,๐๒๓ คน
ปี ๒๕๑๔            "	๕,๖๐๐ คน
ปี ๒๕๑๕            "	๘,๔๔๐ คน
ปี ๒๕๒๐            "	๑๖,๒๐๗ คน
ปี ๒๕๒๑            "	๒๐,๐๖๐ คน
ปี ๒๕๒๒            "	๒๔,๔๑๕ คน
ปี ๒๕๒๓            "	๒๕,๕๖๘ คน
ปี ๒๕๒๔            "	๒๘,๔๘๒ คน
ปี ๒๕๒๕            "	๒๕,๕๘๕ คน
ปี ๒๕๒๖            "	๓๔,๕๒๘ คน
ปี ๒๕๒๗            "	๔๑,๐๕๖ คน

และยังมีการทำระบบสามผลัด และทำล่วงเวลาอยู่อย่างสม่ำเสมอ สวัสดิการที่ได้รับ เช่น อาหาร ที่พัก รถรับส่ง เป็นการจ้ดเตรียมของนายจ้างเพื่อให้คนงานใช้เวลาอยู่ในการทำงานอย่างเต็มที่ อาหารมักจะเป็นข้าวเปล่า ส่วนกับข้าวซอเองหรือไม่ก็เป็นกับบราคาถูๆ ที่พักมักจะเป็นหอพักที่แออัดอยู่รวมกันหลายคน ไม่มั่นนอนหมอนมุ้งให้คนงานต้องเตรียมมาเอง แรงงานหญิงนอกจากจะมีปัญหาในโรงงานแล้วยังมีปัญหาครอบครัว เช่น นายจ้างมักจะจ้างเฉพาะหญิงโสด และเมื่อคนงานหญิงแต่งงานก็อาจไม่กล้ามีบุตร ทำให้มีปัญหาลักลอบทำแท้ง และปัญหาสุขภาพจิตตามมา ยิ่งไปกว่านั้น การให้เวลากับครอบครัวและสามีก็เป็นไปได้อย่างยิ่ง หากมีบุตรด้วยก็จะไม่ค่อยมีเวลาอบรมดูแลบุตร ทำให้ครอบครัวขาดความมั่นคงในชีวิต<sup>12</sup>

สำหรับแรงงานเด็ก กิจการที่จ้างส่วนใหญ่ก็เป็นกิจการขนาดเล็กมีระบบบริหารแบบครอบครัว มีคนทำงานตั้งแต่ ๕-๕๐ คน ได้แก่ กิจการทอผ้า ผลิตลูกกวาดและขนมปัง ถ่านไฟฉาย เป็นต้น โรงงานเหล่านี้มักจะจ้างเด็กผู้หญิงเป็นส่วนใหญ่ สำหรับเด็กชายมักอยู่ในกิจการผลิตภัณฑ์โลหะ การกลึง การเชื่อมโลหะ ผลิตภัณฑ์แก้ว ผลิตภัณฑ์ยางและพลาสติก เป็นต้น สภาพการทำงานอยู่ในลักษณะที่เลวร้าย ค่าจ้างได้เพียง ๑-๕ บาท มีชั่วโมงการทำงานยาวนานถึง ๑๐-๑๒ ชั่วโมง บางทีก็ไม่จำกัดจนกว่างานจะเสร็จ บางทีค่าจ้างก็คิดเป็นรายชั้นตามผลงาน แรงงานเด็กเหล่านี้เป็นแรงงานชั่วคราว เมื่อมีงานก็มาทำ พอหมดงานก็ถูกให้ออกไป มักจะพบเด็กที่มีอายุอ่อนกว่าวัยทำงาน (๑๑ ปี) ถูกบังคับให้เป็นแรงงานทาส ในปี ๒๕๒๖ มีเด็กช่วงอายุ ๑-๑๔ ปี อยู่ในตลาดแรงงานถึง ๑ ล้าน ๗ หมื่นคน<sup>13</sup>

## แรงงานไทย-ผลพวงของการพัฒนา

จากข้อเท็จจริงข้างต้น จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ปี ๒๕๕๐-๒๕๖๕ เป็นช่วงที่ประเทศพัฒนาเติบโตมากขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะในทศวรรษ ๒๕๐๐ เป็นต้นมา ผลผลิตภายในประเทศโดยรวมเพิ่มขึ้นจาก ๔ หมื่น ๕ พันล้านบาท เป็น ๘ แสน ๕ หมื่นล้านบาทในปี ๒๕๖๕ เพิ่มขึ้นประมาณ ๑๘ เท่า แม้ว่าผลผลิตภายในประเทศด้านเกษตรเพิ่มขึ้นจาก ๑ หมื่น ๖ พันล้านบาทในปี ๒๕๐๐ เป็น ๑ แสน ๗ หมื่นล้านบาทในปี ๒๕๖๕ แต่สัดส่วนใน GDP ทั้งหมดกลับลดลงจากประมาณร้อยละ ๓๖ เป็นร้อยละ ๒๐ ลดลงถึง ๑๖ เปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เป็นกำลังผลิตด้านเศรษฐกิจให้เติบโตอยู่ในภาคอุตสาหกรรมอันรวมถึงเหมืองแร่ หัตถกรรม การก่อสร้าง สาธารณูปโภค และการขนส่งคมนาคม ซึ่ง GDP จากปี ๒๕๐๐ เท่ากับ ๑ หมื่นล้านบาท เป็น ๓ แสน ๑ หมื่นล้านบาท ในปี ๒๕๖๕ ทำให้สัดส่วนใน GDP ทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ ๒๒ เป็นร้อยละ ๓๑ เท่ากับเพิ่มขึ้นถึง ๑๕ เปอร์เซ็นต์ นอกจากนี้ ในสาขาพาณิชย์กรรมและบริการต่าง ๆ มูลค่า GDP เพิ่มขึ้นจาก ๑ หมื่น ๘ พันล้านบาท ในปี ๒๕๐๐ เป็น ๓ แสน ๖ หมื่นล้านบาท เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑๕.๖๘ เป็น ๔๒.๓๓ เท่ากับเพิ่มขึ้น ๒.๕๕ เปอร์เซ็นต์ (ดูตารางที่ ๕)

การเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นน่าจะส่งผลกระทบต่ออันถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะอุตสาหกรรม ตลอดจนการเพิ่มขึ้นในคุณภาพแรงงาน การปรับปรุงค่าจ้าง สภาพการทำงาน ผลประโยชน์อื่น ๆ อาทิ การก่อตั้งและขยายงานในด้านกองทุนประกันสังคม เป็นต้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง การพัฒนาที่ผ่านมาน่าจะมีการกระจายรายได้ การมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชนมากกว่าที่เป็นอยู่

## ตารางที่ ๕

เปรียบเทียบ GDP ของสาขาเกษตร อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมบริการ

สาขา	๒๕๐๐	ร้อยละ	๒๕๒๕	ร้อยละ	เปลี่ยนแปลง
เกษตรกรรม	๑๖,๕๙๕.๘	๓๗.๓๘	๑๗๗,๑๕๒.๐	๒๐.๖๔	- ๑๖.๗๔
อุตสาหกรรม	๑๐,๔๒๔.๕	๒๒.๕๔	๓๑๘,๗๐๗.๐	๓๗.๑๓	+ ๑๔.๕๙
พาณิชยกรรมและ บริการต่าง ๆ	๑๘,๐๓๓.๘	๓๙.๖๘	๓๖๒,๕๑๒.๐	๔๒.๒๓	+ ๒.๕๕
รวม	๔๕,๐๕๓.๑	๑๐๐.๐๐	๘๕๘,๓๗๑.๐	๑๐๐.๐๐	

อย่างไรก็ดี จากผลการวิเคราะห์<sup>๑๕</sup>ได้แสดงว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสูงและรวดเร็วในช่วง ๓๐ ปีที่แล้ว ไม่ได้สร้างความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างกำลังแรงงานมากนัก กล่าวคือ กำลังแรงงานเกษตรก็ยังเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ แม้อัตราส่วนของแรงงานเกษตรกับกำลังแรงงานทั้งหมดในช่วง ๓๐ ปีจะลดลงจาก ๘๔ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๔๕๐ เป็น ๖๘ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๕๒๕ ในด้านกำลังแรงงานอุตสาหกรรมซึ่งควรมีการเพิ่มอย่างสูง แต่ก็ปรากฏว่าระหว่างปี ๒๔๕๐ จนถึงปี ๒๕๒๕ แรงงานอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นเพียง ๕ เปอร์เซ็นต์ จาก ๒ แสน ๗ หมื่น ๖ พันคน เป็น ๓.๒ ล้านคน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าแรงงานอุตสาหกรรมของไทยเราในช่วงที่มีการพัฒนาอย่างมากได้ขยายตัวไปอย่างเชื่องช้า เหตุการณ์ตรงกันข้ามกับประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งในช่วงปี ๒๕๑๖ ถึง ๒๕๒๑ แรงงานภาคเกษตรกรรมได้ลดลงถึง ๒๕ เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่แรงงานภาคอุตสาหกรรมได้เพิ่มขึ้นถึงเกือบ ๑๕ เปอร์เซ็นต์

สาเหตุที่การเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยไม่ได้ก่อให้เกิดการเพิ่มแรงงานอุตสาหกรรมอยู่ที่การพัฒนาที่ผ่านมาไม่ได้มีส่วนช่วยในการปรับปรุงและเพิ่มเทคโนโลยี การพัฒนาอุตสาหกรรมที่ผ่านมาก็คือ การผลิตสหภาพเครื่องจักรจากต่างประเทศ จากการศึกษาของ ดร. แสง สวงวนเรื่อง และคณะระบุว่าในช่วงปี ๒๕๑๕ ต้องนำเครื่องจักรเข้ามาในประเทศทั้งโรงงานขนาดเล็กและขนาดใหญ่ กล่าวคือ โรงงานขนาดเล็กก็นำเครื่องจักรเข้ามาถึงกว่า ๖๐ เปอร์เซ็นต์ และโรงงานขนาดใหญ่นำเครื่องจักรเข้ามาถึงเกือบ ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์<sup>๑๖</sup>

ควรจะสังเกตต่อไปว่า การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นสูง ผลผลิตภายในประเทศจากปี ๒๕๐๐ เฉพาะอุตสาหกรรมมีมูลค่ากว่า ๑ หมื่นล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น ๓ แสน ๑ หมื่นล้านบาท ในปี ๒๕๒๕ เพิ่มขึ้นถึง ๓๑ เท่า นอกจากนี้ รายได้ประชาชาติต่อประชากร ๑ คน เพิ่มขึ้นทุกปี จาก ๑,๖๔๐ บาทในปี ๒๕๐๑ เป็น ๑๔,๓๔๓ บาทในปี ๒๕๒๖ เพิ่มขึ้นถึง ๕ เท่า ในขณะที่ระดับค่าจ้างของแรงงานไร้ฝีมือจากปี ๒๕๐๐ เท่ากับ ๘ บาท เพิ่มขึ้นเป็น ๑๐ บาทในปี ๒๕๑๐ แต่เมื่อก็คิดเป็นค่าจ้างจริงจะเท่ากับ ๕ บาท และ ๕ บาทเท่านั้น แม้ว่าค่าจ้างขั้นต่ำในปี ๒๕๑๖ จะเท่ากับ ๑๒ บาท แต่ค่าจ้างจริงเพียง ๘ บาท เท่านั้น ยิ่งในช่วง ๒๕๒๒-๒๕๒๘ ค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับ ๔๕ บาท และ ๑๐ บาท แต่ค่าจ้างจริงเน้นอยู่ในระดับ

๓๕ บาททุกปี จะเห็นได้ว่า การยกระดับฐานะและรายได้ของแรงงานไร้ฝีมือตามไม่ทันกับการเพิ่มขึ้นของผลิตภัณฑ์ในประเทศและรายได้ประชาชาติต่อหัว ย่อมหมายความว่า ผลพวงของการพัฒนาที่ผ่านมายังกระจายไปสู่คนงานได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แม้ว่าในระยะหลังจะมีการประกาศค่าจ้างขั้นต่ำ แต่สถานประกอบการเกือบครึ่งหนึ่งก็ยังละเมิดไม่จ่ายตามที่ประกาศไว้

เหตุการณ์ที่น่าเป็นห่วงยิ่งขึ้นเมื่อมาพิจารณาถึงค่าจ้างและผลประโยชน์ของแรงงานเกษตรกรรมจะกล่าวเสียด้วยว่าแรงงานเกษตรกรรมมีบทบาทในช่วงแผนพัฒนาที่ผ่านมาเช่นเดียวกับแรงงานอุตสาหกรรม เพราะแรงงานเกษตรนอกจากจะก่อให้เกิดผลิตผลสำหรับใช้อุปโภคบริโภคในประเทศแล้วยังส่งผลิตผลเหล่านั้นไปขายยังต่างประเทศเพื่อนำเงินตราต่างประเทศมาใช้ในการพัฒนาต่าง ๆ จึงเป็นที่น่าเสียดายที่แรงงานเกษตรส่วนใหญ่ยังได้รับค่าจ้างต่ำ ก็อยู่ในระดับ ๘-๑๐ บาท ในระหว่างปี ๒๕๐๘-๒๕๑๐ และเพิ่มขึ้นในช่วงปี ๒๕๑๕ จนถึงปี ๒๕๒๘ ระหว่าง ๒๕ บาท ถึง ๓๐ บาท

นอกจากนี้ ยังมีข้อเท็จจริงด้านอื่น ๆ ซึ่งก็มีความสำคัญเท่าเทียมกับเรื่องค่าจ้างที่เป็นตัวเงิน เช่น ชั่วโมงการทำงาน การใช้แรงงานเด็ก การประสบนันตรายและการศึกษาเป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นภาพสะท้อนคุณภาพชีวิตของคนงานซึ่งในประเทศประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะต้องเกื้อกูลต่อผู้ใช้แรงงาน

ในด้านชั่วโมงทำงาน ในปี ๒๕๕๐ คนงานโดยทั่วไปทำงานมากกว่า ๘ ชั่วโมงต่อวัน หรือคิดในอัตราสัปดาห์ละ ๕๐ ชั่วโมง ส่วนใหญ่ทำตลอดทั้ง ๖ วัน มีวันหยุด ๑ วันต่อสัปดาห์ คนงานในโรงงานขนาดเล็กหรือที่เป็นแรงงานเด็กจะทำงานหนัก ในชั่วโมงทำงานยาวนานกว่า ๑๒ ชั่วโมง จนถึงปัจจุบัน ๓๐ กว่าปีมานี้ ชั่วโมงการทำงานก็ยังอยู่ในระดับเดิมคือ ๕๐ ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และแรงงานเด็กยังคงมีชั่วโมงยาวนานถึง ๑๖ ชั่วโมงต่อวัน

ในด้านการใช้แรงงานเด็ก ภาพแรงงานเด็กในปี ๒๕๒๗ ข้อเท็จจริงจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติได้กล่าวไว้ดังนี้ เด็กอายุ ๗-๑๒ ปีที่เป็นเพศชายมักจะทำงานในโรงงานผลิตภัณฑ์โลหะ เหมืองแร่และผลิตภัณฑ์กระดาษ ส่วนเพศหญิงทำอยู่ในโรงงานสิ่งทอเป็นส่วนใหญ่ โรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็กมีลูกจ้างตั้งแต่ ๑-๑๕ คน ภายในโรงงานมีสภาพแออัดขาดการระบายอากาศ เสียงดังและแสงสว่างไม่เพียงพอ นอกจากนี้ ยังมีสารเคมีระเหยและฝุ่นผงต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เด็กเหล่านี้ทำงานหนักตั้งแต่

๕-๑๖ ชั่วโมงต่อวัน และทำตลอด ๖ วันในหนึ่งสัปดาห์ ด้วยอัตราค่าจ้างที่จ่ายกันในลักษณะต่าง ๆ เช่นค่าจ้างรายวันโดยเฉลี่ยได้วันละ ๓๗.๗๘ บาท รายสัปดาห์ได้เฉลี่ยสัปดาห์ละ ๑๕๕.๒๒ บาท รายบักซ์ได้ ๓๕๗ บาทต่อบักซ์ รายเดือนได้เดือนละ ๕๒๒.๔๕ บาท และรายปีได้ปีละ ๔,๑๐๐ บาท ได้อาหาร ๓ มื้อ เป็นข้าวเปล่าและกับข้าว และอยู่อาศัยนอนรวมในโรงงาน ในจำนวนเด็กเกือบครึ่งหนึ่งของทั้งหมดมีสภาพขาดสารอาหารและมีน้ำหนัก ส่วนสูงไม่ได้มาตรฐาน<sup>15</sup>

สภาพแรงงานเด็กในปัจจุบันดูไม่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงเมื่อปี ๒๕๑๑ ปรากฏในหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๑๓<sup>16</sup> ความว่า เด็กวัย ๑๑ ปี ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมในสภาพที่แออัด ระบบการถ่ายเทอากาศไม่ดี และแสงไฟไม่เพียงพอ มีชั่วโมงการทำงานยาวนาน ๑๐-๑๔ ชั่วโมงต่อวัน ตัวอย่างเช่น ในโรงงานบรรจุขวด เด็กหญิงส่วนใหญ่อายุ ๑๑-๑๕ ปี ทำงานวันละ ๘-๑๒ ชั่วโมง และทำตลอดทั้ง ๗ วัน ในหนึ่งสัปดาห์ ได้ค่าจ้างวันละ ๗ บาท โรงงานทอผ้าส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๐ เป็นเด็กหญิงทำงานวันละ ๕ ชั่วโมง ทำงาน ๖ วัน ในหนึ่งสัปดาห์ ได้ค่าจ้าง ๗ บาทต่อวัน บวกกับอาหาร ๓ มื้อ โรงงานอาหารและบรรจุหีบห่อทำงานตั้งแต่ ๑๐ โมงเช้าเลิก ๓ ทุ่ม เป็นเวลา ๑๐ ชั่วโมงต่อวัน และกับค่าจ้างวันละ ๕-๑๐ บาท โรงงานทำหลอดไฟ เด็กอายุ ๑๓-๑๔ ปี ทำงาน ๕ ชั่วโมงต่อวัน ทำตลอด ๖ วันในหนึ่งสัปดาห์ได้ค่าจ้างเดือนละ ๒๐๐ บาท บวกกับอาหาร ๓ มื้อ ที่ปมน้ำมัน เด็กชายอายุ ๑๑-๑๖ ปี ทำงาน ๑๒ ชั่วโมงต่อวัน ทำตลอด ๗ วันในหนึ่งสัปดาห์ ได้ค่าจ้าง ๑๕๐-๒๐๐ บาท ต่อเดือน บวกกับอาหารและที่พักอาศัย เป็นต้น นิสัยชีวิตของแรงงานในช่วงปีประเทศกำลังพัฒนาเติบโตอย่างมากในทศวรรษ ๖๐ ปี ๒๕๑๐

อนึ่ง ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน และสภาพแวดล้อมไม่ดีทำให้เกิดปัญหาในด้านการประสบอันตรายมากรายในช่วง ๑๐ ปี ตั้งแต่ ๒๕๑๓-๒๕๒๓ มีผู้ประสบอันตรายจากการทำงานมากถึง ๒๓๗,๘๓๒ คน เพิ่มขึ้นเป็นเกือบ ๑๐ เท่าตัว จากปี ๒๕๑๓ มี ๔,๐๒๓ เป็น ๔๑,๐๕๖ คน ในปี ๒๕๒๓

ยังจะถกถึงอุตสาหกรรมบางประเภทก็จะให้ภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ในขั้นที่จะศึกษากรณีคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมทอผ้า จะพบว่า ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๓ ที่เริ่มเน้นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและทดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมทอผ้าเจริญรุ่งเรืองมีการขยายตัวของตลาดภายใน



ประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ฮังการี และกลุ่มประเทศยุโรป มีผลทำให้เกิดการขยายตัวของกิจการโรงงานปั่นด้ายและทอผ้า ในปี ๒๕๑๕ ผลิตภักฑ์ส่งออกต่าง ๆ มีมูลค่าการส่งออก ๖๘๔ ล้านบาท เป็น ๓,๕๒๖.๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๑๕ เพิ่มขึ้นกว่า ๕ เท่าตัว เป็นช่วงที่รุ่งเรืองจากปี ๒๕๑๖ มีการขยายการผลิตอย่างมากมายจำนวนเครื่องปั่นด้ายมี ๗๗๓,๔๐๔ แกน มีการจ้างงานประมาณ ๒๒,๔๘๓ คน มีเครื่องจักรทอผ้าประมาณ ๔๔,๐๒๐ เครื่อง มีการจ้างงาน ๒๒,๐๑๐ คน จนถึงปี ๒๕๑๘ มีเครื่องจักรปั่นด้ายประมาณ ๑,๐๕๔,๖๕๒ แกน มีการจ้างงานเป็น ๒๕,๓๖๖ คน และมีเครื่องจักรทอผ้าประมาณ ๕๓,๐๕๘ เครื่อง มีการจ้างงานประมาณ ๒๓,๖๐๐ คน<sup>17</sup>

เมื่อไปเทียบกับสภาพคนงานทอผ้าในช่วงเดียวกัน ในปี ๒๕๑๒ คนงานทอผ้าในโรงงานขนาดเล็กและกลางได้รับผลประโยชน์เป็นค่าจ้างในอัตรา ๑๐-๑๕ บาทต่อวัน ต้องนำอาหารมาเอง คนงานทอผ้าได้เงินเดือน ๆ ละ ๒๐๐-๔๐๐ บาท ส่วนคนงานในโรงงานขนาดใหญ่ได้ค่าจ้างเป็นรายวันมีอัตราตั้งแต่ ๘-๒๕ บาท ส่วนรายเดือนอยู่ในระหว่าง ๔๐๐-๑,๐๐๐ บาท<sup>18</sup> ต่อมาในปี ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นช่วงเดียวกับยุครุ่งเรืองของอุตสาหกรรมสิ่งทอ คนงานได้รับอัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยวันละ ๒๖.๒๑ บาท และได้รับผลประโยชน์จากสวัสดิการ ค่าครองชีพ ชุดทำงาน และรถรับส่ง คิดเป็นเงินเดือนละ ๒๑๐.๒๐ บาท จะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นค่าจ้างรายวันเพิ่มขึ้นจาก ๑๕ บาท เป็น ๒๒ บาท นนเพียง ๑๑ บาท เท่านั้น<sup>19</sup>

อุตสาหกรรมสิ่งทอในช่วงปี ๒๕๒๑-๒๕๒๖ มีการเจริญเติบโตเป็นลำดับ จากมูลค่าผลิตภักฑ์ส่งออกในปี ๒๕๒๑ มี ๖,๕๒๓.๔ ล้านบาท เป็น ๑๔,๔๒๑.๑ ล้านบาท<sup>20</sup> เพิ่มขึ้นถึงกว่า ๑ เท่าตัว ในขณะที่คนงานทอผ้าในปี ๒๕๒๕ ได้อัตราค่าจ้างวันละ ๗๐ บาท<sup>21</sup> เพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๑๘ เพียง ๔๔ บาท เท่านั้น ถ้าหากเปรียบเทียบให้เห็นชัดแจ้งจากอัตราค่าจ้าง ๑๐ บาทในปี ๒๕๑๒ ๒๖ บาทในปี ๒๕๑๘ และ ๗๐ บาทในปี ๒๕๒๕ จะเห็นได้ว่าช่วงเวลา ๑๓ ปี จากค่าจ้างของคนงานเพิ่มขึ้นเฉลี่ยบละ ๓.๕๐ บาทเท่านั้น

ประเด็นสุดท้าย ในด้านฝีมือแรงงาน ปรากฏว่า ระดับการศึกษาของกำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรมในปี ๒๕๑๔ ส่วนใหญ่ ๕ แสน ๗ หมื่นคน หรือร้อยละ ๕๓.๓๒ อยู่ในระดับไม่มีการศึกษาหรือไม่ก็อยู่ในระดับประถมศึกษา<sup>22</sup> ต่อมาในปี ๒๕๒๗ กำลังแรงงานส่วนใหญ่ก็ยังอยู่ในระดับไม่มีการศึกษาหรือไม่ก็เพียงระดับประถมศึกษาถึง ๑ ล้าน ๕ แสนคน หรือร้อยละ ๘๕.๖

ในขณะที่สัดส่วนของกำลังแรงงานภาคอุตสาหกรรมที่อยู่ในระดับมัธยมศึกษาจากปี ๒๕๑๔ ถึงปี ๒๕๒๓ เพิ่มขึ้นเพียง ๕.๕๘ เปอร์เซ็นต์ เท่านั้น<sup>๒๓</sup>

อนึ่ง ขอนำคดีอีกเรื่อง คือ ผู้ทำงานรับจ้างภาคเอกชน เช่น เจ้าหน้าที่ระดับบริหาร เจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่ ผู้จัดการ พนักงาน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ได้รับค่าจ้างเงินเดือนพอสมควร แต่ยังขาดหลักประกันในด้านเจ็บป่วย พิกัด ทูพพลภาพ และตาย เป็นต้น จากการศึกษาคู่ทดลองเกี่ยวกับสภาพการจ้างในกิจการขนาดใหญ่ มีเพียง ๓๐ แห่งที่ให้การรักษายาพยาบาลแก่ลูกจ้าง แต่ไม่ได้ประกันรายได้ระหว่างเจ็บป่วย ในจำนวนนี้ถึง ๒๓ แห่งที่กำหนดวงเงินค่ารักษายาพยาบาลละ ๕,๐๐๐-๒๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ สถานประกอบการ ๑๒๘ แห่งที่เข้ารับการคัดเลือกเป็นนายจ้างดีเด่นด้านสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงานประจำปี ๒๕๒๓ มีเพียง ๔๔ แห่งเท่านั้น ที่จ่ายค่ารักษายาพยาบาลตามที่แท้จริง และ ๓๕ แห่งที่กำหนดวงเงินค่ารักษายาพยาบาลไว้เพียง ๒,๐๐๐-๓๐,๐๐๐ บาท กรณีที่เห็นได้ชัดที่สุด คือ ปลายปี ๒๕๒๕ เจ้าหน้าที่ชนผู้ใหญ่และพนักงานของธนาคารต่างประเทศในไทยแห่งหนึ่งถูกปลดออกโดยไม่ได้หลักประกันที่เพียงพอ สภาพเช่นนี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้แต่แรงงานสมองมีฝีมือก็ประสบปัญหาไม่ต่างจากแรงงานไร้ฝีมือโดยทั่วไป

จากการวิเคราะห์ข้างต้นก็ปรากฏชัดว่า ในขณะที่ประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าไปมากในช่วง ๓๐ ปี เป็นผลให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นถึง ๓๑ เท่า และรายได้ประชาชาติต่อหัวเพิ่มขึ้นถึง ๘ เท่า แต่แรงงานรับจ้างไม่ได้รับผลประโยชน์จากความเจริญเติบโตของการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ มีสาเหตุสำคัญหลายประการ

ประการแรก เกี่ยวกับกลยุทธ์ในการพัฒนา จากข้อเท็จจริงในบทที่ ๒ การพัฒนาตั้งแต่แผน ๑ ถึงแผน ๓ ได้เน้นการเติบโตของรายได้ประชาชาติและไม่ได้ให้ความสนใจต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม โดยเหตุการณ์เติบโตทั้งหลายก็เป็นไปโดยไม่มีทิศทาง การลงทุนในโครงการต่างๆ เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลกลุ่มน้อยซึ่งมีการศึกษามีความรู้และประสบการณ์และมีความสามารถ ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นคนที่ไม่มีการศึกษา ขาดฝีมือ ขาดความสามารถ ไม่ได้ได้รับผลประโยชน์จากความเจริญเติบโตดังกล่าว เป็นเหตุให้ผลพวงของการเติบโตดังกล่าวตกอยู่กับประชากรในเมืองใหญ่ผู้ที่ทำงานระดับบริหาร วิชาชีพ ส่วนคนทำงานระดับต่ำและช่างฝีมือไม่ได้รับผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมและเต็มที่

กลยุทธ์ในการพัฒนาของแผน ๑ ถึงแผน ๓ นั้น นักเศรษฐศาสตร์ทั้งหลายคงเห็นพ้องกันว่า เป็นการปรับทำงบประมาณแนวใหม่ที่เน้นการทุ่มเทการใช้จ่ายและสร้างฐานเศรษฐกิจ แต่ผลพวงที่จะไปสู่การกระจายรายได้นั้นไม่สอดคล้องกับสภาวะโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม การสร้างเขื่อน การเพิ่มกำลังขยายทางการผลิตไฟฟ้า และการคมนาคม ล้วนเป็นเครื่องมือของผู้บงการการผลิตที่สูงกว่า ขอบหน้าสังเกตในช่วงขณะนั้นราคาพืชผลทางเกษตรยังไม่ประสบปัญหาในเรื่องราคาตกต่ำเหมือนเช่นปัจจุบัน แต่ด้วยนโยบายการหารายได้ในรูปของค่าพรีเมียมข้าว ก็เป็นผลทำให้รายได้ของชาวนาชาวไร่หน้าจะดีกว่านั้นกลับไม่ได้รับการใส่ใจเท่าที่ควร กลยุทธ์ต่าง ๆ ที่มุ่งสร้างรายได้ให้กับประชาชนในทางตรงข้ามจึงเป็นการริดรอนสิทธิประโยชน์ของชาวนาชาวไร่ที่ควรจะได้ โอกาสการรวมตัวกันของเกษตรกรในเรื่องสหกรณ์ หรือกลุ่มผลประโยชน์ก็แทบจะไม่มีการเหลียวแลหรือส่งเสริมอย่างจริงจัง

ในแต่ละแผนที่กำหนดขึ้นในระยะแรก ๆ นั้น รัฐได้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อการลงทุนในภาคบริการพื้นฐานไว้สูงมากทุกปี อย่างเช่นในกรณีแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ ได้ทุ่มเทลงทุนเพื่อสร้างบริการพื้นฐานถึงร้อยละ ๖๐ ของงบประมาณทั้งหมด มีผลให้พืชผลทางเกษตรเพิ่มขึ้นปริมาณมากขึ้น แต่เนื่องจากรัฐขาดกลไกทางด้านรักษาราคาพืชผลและการสร้างอำนาจต่อรองของชาวนาชาวไร่ ทำให้ชาวนามีฐานะทรดตัวเท่านั้น การออมก็ทำได้ยาก ลูกหลานของชาวนาจึงใช้วิธีการขยายการเพาะปลูกโดยวิธีการแนวราบมากกว่าการขยายการเพิ่มผลผลิตในแนวตั้งอันแสดงให้เห็นถึงการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ถือว่ามีผลเสียมาถึงทุกวันนี้

นอกจากนี้ แผนพัฒนาประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญแก่แผนทางด้านแรงงาน ความจริงแผนฉบับที่ ๑ เป็นเรื่องทางเศรษฐกิจอย่างเดียว เพราะแม้แต่คำว่าแผนเองก็ไม่ได้มีคำว่าสังคม เพิ่งจะนำคำว่าสังคมเข้มารวมไว้เมื่อมีการประกาศใช้แผน ฉบับที่ ๒

ความจริงแล้วปัญหาทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรมีมานานแล้วในเรื่องของการทำงานต่ำระดับ ในด้านชั่วโมงการทำงาน รายได้ ซึ่งทางกองแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ในสมัยนั้นก็ได้ออกแผนมาตรการแก้ไขและให้มีกำหนดไว้ในแผนพัฒนาตั้งแต่ฉบับแรก แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่ปรากฏไว้ในแผนเลยทั้งแผน ๑ และแผน ๒ ภาวะบีบคั้นมาปรากฏในตอนปลายแผน ๒ เมื่อราคาผลิตผลทางเกษตรเปลี่ยนแปลง และการลดค่าใช้จ่ายของรัฐประจวบกับภาวะกำลังแรงงาน

ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น ทำให้อุปสงค์ด้านแรงงานมีไม่เพียงพอ รัฐได้กำหนดนโยบายการวางแผนครอบครัว และการสร้างงานขึ้นเป็นครั้งแรกในแผน ๓ แต่ในด้านการสร้างงานก็ไม่ชัดเจน หรือมีมาตรการที่จะสร้างงานอย่างจริงจัง

ขอกล่าวเพิ่มเติมในเรื่องการเตรียมงานของแผน ฉบับที่ ๑ ซึ่งเริ่มในปี ๒๔๕๔ ธนาคารโลกได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาช่วย ผู้เขียนได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์ ประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญ หัวหน้าคณะผู้เชี่ยวชาญ คือ ศาสตราจารย์เอลเวอร์ส จากมหาวิทยาลัยวิสคอนซิน สหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นอาจารย์ของผู้เขียนที่ศึกษาอยู่ที่คณะเศรษฐศาสตร์ สหรัฐอเมริกา ระหว่างปี ๒๔๕๕-๒๔๕๘

มีข้อน่าสังเกตว่า คณะผู้เชี่ยวชาญส่วนใหญ่เป็นนักเศรษฐกิจแบบแนวคลาสสิก ฉะนั้น จึงไม่ได้ให้ความสนใจด้านแรงงานสังคม มีผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งเป็นปลัดกระทรวงแรงงานจากประเทศเดนมาร์ก ผู้เชี่ยวชาญท่านนี้และผู้เขียนพยายามผลักดันให้คณะผู้เชี่ยวชาญได้ให้ความสำคัญด้านสังคม แรงงาน แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ผู้เขียนจึงได้ทำความเห็นเสนอผ่านไปยังคณะรัฐมนตรี โดยขอให้แผนพัฒนาฉบับแรกนำมาตราการด้านแรงงานเข้าไว้ด้วย คณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องไปยังสภาพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งได้ให้ผู้เขียนไปชี้แจง แต่ก็ได้รับคำชี้แจงว่าเมื่อมีการใช้แผนพัฒนาแล้วก็จะเกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะแก้ปัญหาสังคมแรงงานไปในตัว

ประการที่สอง ความเข้าใจและการยอมรับของผู้บริหารต่อปัญหาแรงงาน เป็นที่น่าสนใจที่รัฐบาลประชาธิปไตยชุดแรก (พ.ศ. ๒๔๗๕) ได้ให้ความสนใจปัญหาแรงงานทันทีที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัตินำระบอบประชาธิปไตยมาใช้ โดยได้ออกกฎหมายถึงสองฉบับในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ คือ พรบ. จัดหางาน และ พรบ. จัดหางานประจำท้องถิ่น อันเป็นการนำนโยบายอันหนึ่งที่คณะราษฎรได้กำหนดไว้ในหลัก ๖ ประการ คือ การช่วยเหลือให้คนไทยมีงานทำ รัฐบาลประชาธิปไตยชุดแรกได้แสดงความสนใจต่อสภาพและความเป็นอยู่ของคนงานโดยออกกฎหมายสำรวจภาวะกรรมกรในปี ๒๔๘๐ แต่เป็นที่น่าเสียดายหลังจากนั้นก็ไม่ได้มีความพยายามที่จะดำเนินการต่อจากนโยบายข้างต้น ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่า หลังจากนั้นก็ประสบปัญหาความไม่สงบทางการเมืองและต่อมาที่เข้าสู่ภาวะสงครามระหว่างปี ๒๔๘๔ จนถึงปี ๒๔๘๘

รัฐบาลหลังสงครามได้ให้ความสนใจปัญหาแรงงานอย่าง แต่ก็ได้ไม่มีการกระทำอะไรที่เป็นจริงเป็นจัง จนกระทั่งมาถึงรัฐบาลจอมพล ป. ชุติสุดท้าย (๒๔๙๐-๒๕๐๑) รัฐบาลจอมพล ป. โดยเฉพาะในช่วง ๒๔๙๔ จนถึง ๒๕๐๑ เป็นรัฐบาลแรกที่ได้แสดงออกถึงความสนใจในปัญหาแรงงานและมีการปฏิบัติอย่างจริงจังโดยได้ออกกฎหมายประกันสังคมขึ้นในปี ๒๔๙๗ และออกกฎหมายแรงงานฉบับแรกในปี ๒๔๙๘

ในขณะที่การดำเนินงานทางด้านแรงงานกำลังก้าวหน้าไปด้วยดี รัฐบาลจอมพล ป. ก็ได้ถูกล้มเลิกโดยการปฏิวัติของ จอมพลสฤษดิ์ ในเดือนตุลาคม ๒๕๐๑ ซึ่งมีผลทำให้การยกเลิกกฎหมายแรงงานฉบับแรก และระงับการดำเนินงานต่าง ๆ ทางด้านแรงงานเกือบสิ้นเชิง โดยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์มุ่งที่จะเร่งรัดอุตสาหกรรมและเห็นว่า การดำเนินการทางด้านแรงงานจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอุตสาหกรรม กล่าวคือ มุ่งหมายจะกดค่าจ้างให้ต่ำและเน้นเป็นเวลานานและไม่ให้มีการเรียกร้องหรือการสไตรค์เพื่อรักษาบรรยากาศการลงทุน

เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในปี ๒๕๐๗ หลังจากจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่กรรมโดยมีจอมพลถนอมเป็นหัวหน้ารัฐบาล แม้รัฐบาลใหม่จะได้ผ่อนคลายนโยบายการเมืองและลดทำให้อันแข็งกร้าวต่อแรงงาน แต่ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนที่จะส่งเสริมและเกื้อกูลกำลังแรงงาน

ฉะนั้น กล่าวได้ว่า ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๑ จนถึงแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ รัฐบาลไม่ได้มีนโยบายเกื้อกูลกำลังแรงงาน เริ่มแต่ปี ๒๕๐๕ รัฐบาลได้ขอมให้กฎหมายแรงงานฉบับที่สองออกมาใช้และให้โอกาสคนงานก่อตั้งเป็นสมาคมทำหน้าที่เป็นตัวแทน

แม้รัฐบาลหลัง ๑๔ ตุลาคม ซึ่งเป็นรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย แต่นโยบายหลักทางด้านแรงงานก็ไม่ได้มีอะไรเปลี่ยนแปลงมากนัก เหตุการณ์ได้เป็นไปอย่างเดิม แม้จะได้มีรัฐบาลที่เลือกตั้งจากประชาชนในปี ๒๕๑๘-๒๕๑๙ งานแรงงานได้ประสบปัญหาอีกครั้งหนึ่งในช่วงเกิดการปฏิรูป ๖ ตุลาคม จนถึงมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ในเดือนมกราคม ๒๕๒๑

ระหว่างปี ๒๕๒๑ จนถึงปัจจุบัน ความสนใจและการยอมรับของรัฐบาลต่อปัญหาแรงงานก็มิเท่าที่ควร แต่จนถึงปัจจุบันนโยบายของรัฐบาลในด้านแรงงานก็ยังไม่ชัดเจนยังมีแนวคิดดั้งเดิมแฝงอยู่

ความรู้สึกสนใจและแนวคิดของรัฐบาลไทยต่อปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง มาจนถึงทุกวันนี้ อยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจ ๓ ประเด็นด้วยกัน ประเด็นแรก ผู้บริหารเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตร แรงงานรับจ้างโดยเฉพาะแรงงานอุตสาหกรรมมีน้อย ฉะนั้น ประเทศไทยไม่มีปัญหาแรงงาน ผู้เชี่ยวชาญองค์การแรงงานระหว่างประเทศคนแรกซึ่งมาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยได้บอกกับผู้เขียนว่าเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ที่รับผิดชอบด้านแรงงานหลายท่าน ได้บอกกับผู้เชี่ยวชาญว่า เมืองไทยไม่มีปัญหาแรงงานปัญหาที่มักเป็นเรื่องเกี่ยวกับคนงานต่างดาวซึ่งทำงานเป็นกลุ่มแบกข้าวสาร ความรู้สึกนึกคิดดังกล่าวได้มีอยู่และเกิดขึ้นกับผู้เขียนได้ประสบในช่วงทำงานมาตลอดระยะเวลา ๓๐ ปี แม้แต่ปัจจุบันนี้ ผู้บริหารระดับสูง เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ทางราชการ และนักวิชาการบางคนยังมองปัญหาแรงงานเป็นเรื่องเกี่ยวกับกรรมกรในโรงงานอุตสาหกรรมซึ่งจำนวนประมาณ ๑ ล้านคน

ประเด็นที่สอง เป็นความรู้สึกของผู้บริหารระดับสูงและเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของทางราชการ ไม่น้อยเห็นว่าเรื่องแรงงานเป็นเรื่องละเอียดและซับซ้อน ฉะนั้นรัฐไม่ควรจะเข้าไปเกี่ยวข้องให้มาก ยิ่งกว่านั้นยังเกรงว่าถ้าหากรัฐบาลเข้าไปดูแลส่งเสริมให้มากผู้ใช้แรงงานก็จะได้ใจ ถ้อยประโยชน์เคลื่อนไหวเรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำที่และความรู้สึกดังกล่าวเป็นอยู่เกือบทุกยุคทุกสมัย บางครั้งเจ้าหน้าที่ทางราชการประสงค์จะผลักดันงานทางด้านแรงงาน ไปถึงระดับกระทรวงหรือระดับนักการเมืองก็ถูกยับยั้ง

ประเด็นที่สาม ในระยะหลัง ๆ นักการเมืองและนักบริหารระดับสูงตระหนักดีถึงประสบการณ์ในต่างประเทศซึ่งผู้ใช้แรงงานมีการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สามารถรักษาผลประโยชน์ของงานได้อย่างดี ก็เกิดความเป็นห่วงที่จะมีการรวมตัวกันเช่นในต่างประเทศเกรงว่าจะเป็นที่ให้กลุ่มของตัวต้องสูญเสียผลประโยชน์

ความรู้สึกทำที่ข้างต้นเป็นผลสะท้อนถึงการตัดสินใจของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยที่จะอำนวยประโยชน์และเกื้อกูลต่อผู้ใช้แรงงาน ทั้งยังบดกความพยายามของข้าราชการประจำนักวิชาการที่ผลักดันการดำเนินงานทางด้านแรงงานให้เหมาะสมและถูกต้อง

แต่ที่น่าวิเคราะห์หลักไปกว่านั้น ความไม่สนใจในเรื่องแรงงานนั้น ปัญหาสำคัญยังอยู่ที่นโยบายของแผนพัฒนาที่ไม่ต้องการเพิ่มต้นทุนปัจจัยการผลิตและการเรียกครองเงินทุนจากต่างประเทศ

เข้ามา สภาพของกำลังคน และบริการพื้นฐานที่พร้อมมูลดึงดูดทุนข้ามชาติเข้ามามากมายในแผนแรก ประกอบกับรายได้จากสินค้าหลักทางพืชเศรษฐกิจในช่วง ๑๐ ปีแรกของแผน ประชาชนจึงไม่เดือดร้อนมากนัก แต่ครั้นล่วงเข้าแผน ๓ ปัญหาเร่งก่อตัวขึ้น รัฐบาลในขณะนั้นเริ่มตระหนักถึงปัญหาบ้าง แต่ก็เห็นเพียงแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ นโยบายทางด้านแรงงานสำคัญๆ เช่น เรื่องประกันสังคม การสร้างงาน การปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาให้สอดคล้องกับตลาดแรงงานยังไม่ชัดเจนแม้มาจนถึงปัจจุบัน

มาในแผนฉบับที่ ๔ รัฐบาลเริ่มมองเห็นปัญหาแรงงานชัดเจน แต่ได้กล่าวแล้วว่าเป็นการนำเอาลักษณะงานของหน่วยงานประจำมาขยายและเข้มข้นมากกว่าการกำหนดเป็นนโยบาย ภาวะวิกฤตทางด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในช่วงการใช้แผนฉบับที่ ๓ โดยเฉพาะความไม่สงบทางด้านแรงงาน หลายเสียงกล่าวกันว่าสาเหตุมาจากรัฐบาลไม่ได้มีส่วนผลักดันให้มีการบังคับใช้กฎหมาย และผู้บริหารระดับสูงก็มองปัญหาไปว่า หากรัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยวหรือใส่ใจในปัญหาจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโดยใช่เหตุ

ประการที่สาม ขาดกฎหมายหลักทางด้านแรงงาน ในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในประเทศชาติหรือเรียกกันในเชิงเศรษฐศาสตร์ ว่าผลิตผลรวมในประเทศย่อมจะต้องเฉลี่ยไปเป็น (๑) ค่าจ้าง (๒) ค่าตอบแทน (๓) กำไร (๔) ดอกเบี้ย (๕) ค่าเช่า และ (๖) การจ่ายเงินในรูปกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนประกันสังคม

โดยเหตุนี้ หน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลประชาธิปไตยอยู่ที่แบ่งปันผลประโยชน์ขั้นต้นให้เป็นธรรมแก่ผู้ที่มีส่วนในการผลิต และขณะเดียวกันดูแลผู้ที่ไม่สามารถได้รับผลเฉลี่ยไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางร่างกาย จิตใจและสังคมอื่น ๆ การปฏิบัติตามหลักการข้างต้นก็ย่อมจะออกมาในรูปการออกกฎหมาย

จากการศึกษาตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ต่างๆ ก็จะพบว่าประเทศไทยของเรายังไม่ได้ดำเนินการในด้านนี้มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายด้านกองทุนต่างๆ

ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ประเทศไทยเคยประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับแรกเมื่อปี ๒๔๕๕ แต่ก็ใช้ได้เพียงปีเดียวก็ถูกยกเลิกไป เหตุเพราะต้องการทำลายขบวนการแรงงานและกดค่าจ้างเพื่อให้สอดคล้องกับบรรยากาศการลงทุน ต้องรออีกถึง ๑๕ ปี ถึงจะมีกฎหมายแรงงานฉบับที่สอง ซึ่งช่วย

เกิดคุณงานอย่างมาก เพราะก่อนหน้านั้นค่าจ้างแน่นงวดมาตลอด จนเมื่อมีกฎหมายฉบับนี้ทำให้ค่าจ้างและสภาพการทำงานได้รับการปรับปรุง และคุ้มครองมากขึ้นแต่จนถึงปัจจุบันกฎหมายแรงงานก็ยังขาดสาระสำคัญที่จะเกิดคุณงานอยู่หลายประการด้วยกัน อย่างไรก็ตามเมื่อมองย้อนหลังไป ๓๐ ปีประเทศไทยก็มีกฎหมายแรงงานบังคับใช้จริง ๆ และต่อเนื่องก็เพิ่งช่วงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๕ จนถึงปัจจุบัน และสิ่งที่ช่วยเกิดคุณผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริงก็คือ บทบัญญัติว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำและการจ่ายเงินตามกองทุนเงินทดแทน

ขอทบทวนสักเกต ก่อนปี ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นที่แรกทีเริ่มใช้กฎหมายกองทุนเงินทดแทนคนงานได้รับอุบัติเหตุจากการทำงานเป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้รับการดูแลจนกระทั่งมีการประกาศใช้กองทุนเงินทดแทนในปี ๒๕๑๖ ก็มีการแจ้งอุบัติเหตุ เจ็บป่วย และตายจากการทำงานมากขึ้น อนึ่ง กองทุนเงินทดแทนยังเป็นมาตรการที่เป็นรูปธรรม เป็นกลไกที่ช่วยให้คนงานได้รับผลประโยชน์ที่ชอบธรรมมากขึ้น ตามกฎหมายนั้นนายจ้างที่มีคนงานตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนตามอัตราของการเสี่ยงภัยของงานแต่ละประเภท มาบัดนี้กองทุนเงินทดแทนถือเป็นหน่วยงานเดียวที่กำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างในการจ่ายเงินสมทบ เพื่อนำมาเป็นกองทุนจ่ายเป็นค่าทดแทนให้แก่คนงานที่เจ็บป่วยหรือประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน ส่วนรูปแบบอื่น ๆ นั้นกล่าวได้ว่ายังไม่มี

ขอทบทวนเป็นห่วงในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับสังคมนี้ ประเทศไทยค่อนข้างล่าช้ามากกว่าประเทศอื่น ๆ แม้แต่กระทั่งในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันเอง ยกตัวอย่างเช่นกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดในการเฉลี่ยผลประโยชน์ที่เป็นธรรมโดยกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบต่อลูกจ้างในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย ประเทศไทยเริ่มมีกฎหมายบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติแรงงาน ปี ๒๕๔๔ แต่ในเรื่องประเภทเดียวกันนี้ ประเทศศรีลังกากำหนดใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ประเทศมาเลเซียประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ประเทศอินโดนีเซียประกาศใช้เมื่อปี ๒๕๔๔ และประเทศที่ถือว่ายากจนที่สุดประเทศหนึ่ง คือ บังกลาเทศ ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๖

ประเทศที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่เพียงแต่มีการกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบเท่านั้น แต่ยังมีโครงการอื่น ๆ อาทิเช่น การประกันสังคม หรือกองทุนสะสมแห่งชาติ ในขณะที่ประเทศไทยไม่มี (ยก



เว้นกองทุนเงินทดแทน) อาทิเช่น ประเทศพม่ามีกฎหมายบังคับให้นายจ้างรับผิดชอบต่อลูกจ้างเมื่อปีพ.ศ. ๒๔๖๖ และมีกฎหมายประกันสังคมในปีพ.ศ. ๒๔๘๗ ประเทศอินเดียมีกฎหมายประกันสังคมเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๑ มีกองทุนสะสมแห่งชาติเมื่อปี ๒๔๘๕ อินโดนีเซียมีกฎหมายประกันสังคมเมื่อปีพ.ศ. ๒๕๑๒ และกองทุนสะสมแห่งชาติ ในปี ๒๕๓๔ ประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นเกาะเล็กกว่าเกาะภูเก็ตของเราเสียอีกมีกองทุนสะสมแห่งชาติมาตั้งแต่ปีพ.ศ. ๒๔๘๖ และประเทศศรีลังกามีกองทุนสะสมในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ประเทศที่ถือว่ามีการใช้พระราชบัญญัติประกันสังคมพร้อมกับประเทศไทย คือ ประเทศฟิลิปปินส์ คือ ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ มาบัดนี้ประเทศฟิลิปปินส์ดำเนินงานประกันสังคมมากกว่า ๓๐ ปี มีเงินสะสมเป็นทรัพย์สินทั้งสิ้นกว่า ๓๑,๒๕๐ ล้านบาทเงินจำนวนนี้นอกจากการจ่ายผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล รายได้จ่ายชดเชยเมื่อเจ็บป่วย ผลประโยชน์จากการคลอดบุตร การบาดเจ็บจากการทำงาน การจ่ายบำนาญบำนาญและช่วยเหลือครอบครัวเมื่อหัวหน้าครอบครัวเสียชีวิตแล้ว ยังมีเงินเหลือซึ่งได้จากการนำเงินไปลงทุนอีกเป็นจำนวนมาก ในทางด้านประชากร ผู้ใช้แรงงานมาจนกระทั่งสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๒๘ มีคนงานอยู่ภายใต้การประกันสังคมถึง ๑๐ ล้านคนเศษ กล่าวกันว่าหากประเทศเราเริ่มประกาศใช้กฎหมายประกันสังคมในช่วงระยะเวลาเดียวกันนี้ มาบัดนี้ก็คงมีทุนสะสมไม่น้อยไปกว่าประเทศฟิลิปปินส์

ข้อนี้สังเกต สำนักงานกองทุนประกันสังคมของฟิลิปปินส์มีสินทรัพย์และเงินออมถึงสามหมื่นกว่าล้านบาท ควรจะกล่าวด้วยว่าประเทศฟิลิปปินส์ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำเป็นเวลายหลายปี แต่ในขณะเดียวกันที่ประธานาธิบดีมากอสตรองอำนาจซึ่งเป็นเวลาถึง ๒๐ ปี ได้ทุจริตถ่ายเททรัพย์สินของบ้านเมืองไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนถึงหลายแสนล้านบาท ฉะนั้นถ้าประเทศไทยได้ใช้กฎหมายประกันสังคม ก็จะมีกองทุนประกันสังคมอย่างน้อยก็แสนล้านบาท ฉะนั้น จึงเป็นประจักษ์พยานอย่างชัดเจนว่า การขาดกองทุนประกันสังคมในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา ทำให้คนไทยต้องสูญเสียสิทธิอันชอบธรรมและควรมีควรได้ไปอย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาหลักของประเทศไทยซึ่งเกิดขึ้นและเบียดเบียนมาหลายสิบปีคือปัญหาขาดเงินออม โครงการทางด้านแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการประกันสังคมจะช่วยให้เกิดเงินออมแก่บุคลากรดำเนินงานทางเศรษฐกิจได้ เช่น ประเทศสิงคโปร์ มีเงินออมเป็นอัตราส่วนถึง ๔๓ เปอร์เซ็นต์ของรายได้ประชาชาติ ๒๐ เปอร์เซ็นต์ เป็นเงินออมจากกองทุนเลี้ยงชีพ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการประกันสังคม

จาก ๓ เหตุผลหลักที่ได้วิเคราะห์ไปแล้วข้างต้น ประการแรก แผนพัฒนาประเทศที่ผ่านมาไม่ได้ให้ความสำคัญด้านแรงงาน ประการที่สอง ผู้บริหารประเทศยังไม่ยอมรับและให้ความสนใจต่อปัญหาแรงงาน และประการสุดท้าย การขาดกฎหมายหลัก เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายประกันสังคม ทำให้งานด้านแรงงานมีฐานะต่ำต้อยไม่ว่าจะมองในด้านฐานะที่เป็นหน่วยงานรัฐ หรือในด้านการสนับสนุนงบประมาณและกำลังคน

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบทางด้านแรงงาน ไม่ได้มีโอกาสพัฒนาโครงสร้างและแผนงานให้สอดคล้องกับความเจริญเติบโตของประเทศชาติเช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ หน่วยงานแรงงานในฐานะแผนกก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ ๕๐ ปีที่แล้วสังกัดกระทรวงมหาดไทยใช้เวลา ๓๐ ปี จึงได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกรม และช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา มีข้าราชการประจำ นักวิชาการ ผู้นำแรงงานได้เรียกร้องให้มีการยกฐานะขึ้นเป็นระดับทบวง และกระทรวงหลายครั้ง แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ในขณะที่เดียวกันมีหน่วยงานหลายหน่วยซึ่งมีฐานะเป็นแผนกเมื่อ ๕๐ ปีก่อน ในขณะนี้ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงก็มีเช่น กระทรวงสาธารณสุข และในระยะหลัง ๆ นี้ มีหน่วยงานระดับกระทรวงตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในกิจกรรมใหม่ ๆ เช่น ทบวงมหาวิทยาลัย กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การที่หน่วยงานด้านแรงงานยังมีฐานะระดับกรมทำให้ขาดการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสภาพัฒนาฯ สำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.พ. เป็นอุปสรรคในการที่จะได้รับงบประมาณกำลังคนซึ่งทำให้หน่วยงานด้านแรงงานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดูแลและเกื้อกูลผลประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงาน

ในด้านงบประมาณเทียบเคียงใกล้เคียงในระดับเดียวกัน ประเทศสิงคโปร์มีพลเมืองเพียงร้อยละ ๑๐ ของประเทศไทย แต่งบประมาณของกระทรวงแรงงานในปี ๒๕๓๐ เท่ากับ ๕๑ ล้านสิงคโปร์ดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ ๐.๒๖ ของงบประมาณทั้งประเทศ ๑,๙๐๐ ล้านสิงคโปร์ดอลลาร์ ส่วนของประเทศไทยงบประมาณกรมแรงงานปี ๒๕๒๘ มีเพียง ๑๘๑ ล้านบาท เท่ากับร้อยละ ๐.๐๑ ของงบประมาณทั้งหมด แน่่อนว่าสิงคโปร์อาจจะเหนือกว่าประเทศเราในด้านการเน้นพัฒนาอุตสาหกรรม ก็ขอให้พิจารณาที่ลัทธิสังคมนิยมระดับการพัฒนาใกล้เคียงกับเรา มีงบประมาณด้านแรงงานเท่ากับ ๑๔๔ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๐.๑๐ ของงบประมาณทั้งประเทศ ยังไปพิจารณาถึงประเทศ

ยากจนอย่างบังกลาเทศ มีงบประมาณด้านแรงงานปี ๒๕๒๑ เท่ากับ ๑๖ ล้าน ๕ แสนบาท คิดเป็นร้อยละ ๑ ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งไม่ต้องพูดไปถึงประเทศที่เน้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูงอย่างสหรัฐอเมริกา และเป็นประเทศที่ขบวนการแรงงานเข้มแข็ง ซึ่งมีงบประมาณด้านแรงงานเช่นปี ๒๕๒๕ จำนวน ๕๑๘ ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ ๐.๕๓ ของงบประมาณทั้งหมด<sup>๒๔</sup>

ในด้านกำลังคน ตำแหน่งสารวัตรแรงงานซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการดูแลปัญหาแรงงานโดยตรง ปรากฏว่าในปี ๒๕๐๘ มีจำนวน ๑๐ คน ต่อมาเพิ่มเป็นจำนวน ๑๐๐ คน ในปี ๒๕๒๕ ซึ่งแน่นอนว่ามีจำนวนไม่เพียงพอต่อการดูแลงานจำนวนกว่า ๖-๗ ล้านคน ในปัจจุบัน และเปรียบเทียบกับประเทศฟิลิปปินส์ซึ่งมีสารวัตรแรงงานถึง ๓๐๐ คน

ประการสุดท้าย สาเหตุสำคัญอีกอันหนึ่งซึ่งทำให้กำลังแรงงานไม่ได้รับผลประโยชน์ตามส่วนแบ่งโดยชอบธรรม ก็เพราะว่ากำลังแรงงานไทยไม่ได้มีการก่อตั้งเป็นองค์กรของตัวเองที่จะเรียกร้องดูแลผลประโยชน์อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

ทศวรรษ ๒๕๕๐ เป็นช่วงเวลาที่มีการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจังในประเทศเรา ปริมาณการจ้างงานที่สูงขึ้น ปัญหาแรงงานก็ขยายตัวขึ้นเป็นเงาตามตัวแต่ปัญหาการรวมตัวของคนงานยังมีข้อจำกัด กล่าวคือ นโยบายในช่วงนั้นสหภาพแรงงานยังไม่มีกฎหมายรองรับ เพียงแต่ให้มีการจดทะเบียนไว้กับกระทรวงมหาดไทยเป็นนิติบุคคลดำเนินการได้เฉพาะกิจการของสมาคมและวัฒนธรรมเท่านั้น ส่วนกิจกรรมทางการเมืองและธุรกิจก็กีดกันไม่อนุญาตให้ดำเนินการ สภาพเช่นนี้ทำให้ขบวนการแรงงานพยายามจะผลักดันให้มีกฎหมายรองรับสหภาพแรงงาน ตลอดจนการคุ้มครองแรงงานในด้านต่าง ๆ รัฐบาลในขณะนั้นก็เริ่มมีนโยบายผ่อนปรนกับขบวนการแรงงานจนสามารถออกพระราชบัญญัติแรงงานฉบับ ๒๕๕๕ เป็นผลสำเร็จ

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี ๒๕๐๐ เป็นกฎหมายที่ให้การรับรองแก่การรวมตัวของสหภาพแรงงาน และให้นายจ้างยอมรับสหภาพแรงงานเป็นตัวแทนในการเจรจาตกลงสภาพการทำงานต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็ถูกยกเลิกไปในช่วงสมัยจอมพลสฤษดิ์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นประเทศไทยกำลังเข้าสู่ช่วงการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ และ ๒ ซึ่งกินระยะเวลาตั้งแต่ ๒๕๐๔-๒๕๑๔ เป็นเวลา ๑๐

เพิ่มเติม กลับเป็นช่วงที่ไม่อนุญาตให้มีการรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน ในแผนพัฒนาแต่ละฉบับก็มิได้  
 ระบุมาตรการที่จะเกื้อหนุนให้ผู้ใช้แรงงานได้มีโอกาสพัฒนาการรวมตัวอย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุป ในช่วง ๓๐ ปีที่ผ่านมา กำลังแรงงานสามารถก่อตั้งดำเนินการต่อเนื่องก็  
 เพียงช่วงตั้งแต่ปี ๒๕๐๕ จนถึงปัจจุบันแม้ในช่วงนี้เองกำลังแรงงานที่ก่อตั้งและดำเนินการในรูปขบวนการ  
 การแรงงานก็มีจำนวนน้อย มีเพียงร้อยละ ๑ ของกำลังแรงงาน และร้อยละ ๕ ของแรงงานรับจ้าง  
 ทำให้การยอมรับและสนับสนุนจากฝ่ายรัฐบาลและนายจ้างมีไม่มากนัก

ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย หน้าที่หลักของรัฐบาลอยู่ที่ดูแล  
 แลกการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนให้เป็นธรรม แต่รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยจริง ๆ ก็ไม่  
 สามารถทำงานได้นาน การที่จะทำงานเพื่อประโยชน์ของประชาชนจึงไม่ต่อเนื่อง แม้ในช่วงที่บ้าน  
 เมืองเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งรัฐบาลเหล่านี้ก็จำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์  
 ของตัวเองและกลุ่มสนับสนุน

ฉะนั้น เมื่อการผลักดันของคนงานไม่เข้มแข็งการตอบรับก็ย่อมจะมีไม่มาก ซึ่งก็จะเห็นได้  
 จากนโยบายของรัฐบาลเปรม ๕ ซึ่งจัดตั้งขึ้นหลังจากเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม นโยบายของ  
 รัฐบาลเปรม ๕ ก็ไม่มีอะไรที่ชัดเจนในด้านแรงงาน ทั้ง ๆ ที่พรรคใหญ่ที่สุดที่ร่วมรัฐบาลได้ออก  
 ปฏิญญาด้านแรงงานไว้ ซึ่งครอบคลุมทั้งในด้านค่าจ้าง สภาพการจ้าง การสร้างหลักประกัน ปฏิญญา  
 เหล่านี้ก็ไม่ได้อยู่ในนโยบายของเปรม ๕ แต่อย่างใด



01 02 03 04 05 06 07 08 09 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100



## แรงงานไทย-อนาคตและทางออก

ในช่วงเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะในช่วง ๒๕๐๐-๒๕๒๕ ผลผลิตภายในประเทศเพิ่มขึ้น ๑๘ เท่า ถ้าพิจารณาเฉพาะอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ๓๑ เท่า พาณิชยกรรมและบริการเพิ่มขึ้น ๒๐ เท่า และภาคเกษตรเพิ่มขึ้น ๑๐ เท่า อัตราเติบโตในช่วง ๒๕ ปีที่แล้วอยู่ในเกณฑ์สูง แต่ความเจริญก้าวหน้าทางวัตถุไม่ได้ตกไปยังประชากรส่วนใหญ่ เช่น เกษตรกรและกำลังแรงงาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญอันหนึ่งในการก่อให้เกิดความสำเร็จข้างต้น

มองให้แคบลงมาถึงแรงงานในภาคอุตสาหกรรมธุรกิจการค้าบริการ ซึ่งมีจำนวนถึง ๖ ล้านคน แรงงานเหล่านี้มีส่วนผลักดันให้ผลผลิตข่ามมูลค่าถึง ๘๐ เปอร์เซ็นต์ของผลผลิตข่ามรวม แต่ขณะเดียวกันค่าจ้างและผลประโยชน์ด้านตัวเงินไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ทำให้เชื่อว่าค่าจ้างทกงานได้รับจะน้อยกว่าผลิตภาพแรงงาน

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่น่าเสียดายที่แรงงานไทยคนหนุ่มคนสาววัยฉกรรจ์ ตั้งหน้าตั้งตาทำงานอย่างหนัก แต่ยังไม่ได้รับผลประโยชน์ที่ควรสมควรได้เช่นเดียวกับผู้มีส่วนร่วมอื่น ๆ เช่น ผู้ลงทุน ผู้บริหาร ฝ่ายจัดการ นักวิชาชีพต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนทานักเศรษฐศาสตร์นโศกาสตสิกก็คงจะอธิบายว่า ผลิตภาพแรงงานต่ำ ซึ่งผู้เขียนและนักแรงงานทั่วไปยอมไม่เห็นด้วย เพราะผู้จัดการโรงงานซึ่งเป็นชาวญี่ปุ่น เยอรมัน อเมริกา ต่างก็ยืนยันว่าคนไทยมีฝีมือ ความสามารถและความตั้งใจสูง ไม่แพ้แรงงานในประเทศของเขา ความจริงแล้วทกงานได้รับค่าจ้างและผลประโยชน์ต่ำกว่าผลิตภาพก็เพราะบ้านเมืองเรา ค่าแรงและคนงานเองก็ไม่สามารถที่จะต่อรองเพื่อรักษาผลประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลที่ผ่านมาไม่ได้จัดบ้จยทางสังคมรองรับ เช่น การประกันสังคม เป็นต้น อาจจะมีคนอ้างว่าประเทศไทยยากจนจำเป็นต้องคอยไปก่อน แต่ท่านเหล่านั้นจะตอบได้อย่างไรเมื่อประเทศทมิสภาพ

ทางเศรษฐกิจสังคมใกล้เคียงกับไทยอย่างประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้ใช้กฎหมายประกันสังคมมา ๓๒ ปี และในระยะ ๑๐ ปีที่แล้ว นายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราสูงสุดร้อยละ ๗.๗๕-๘.๔๕ ส่วนประเทศไทยจนถึงปัจจุบันนี้ นายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนเงินทดแทนไม่เกินร้อยละ ๓.๕ ในอัตราสูงสุด ซึ่งน้อยรายที่จ่ายใกล้เคียงอัตราในทางความเป็นจริงแล้ว การให้ประโยชน์แก่ลูกจ้างไม่ว่าโดยทางตรง เช่น รายได้ที่เหมาะสม หรือทางอ้อมในเรื่องสวัสดิภาพหรือสวัสดิการ จะช่วยเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างมากหลายประการเพราะเท่ากับเป็นการเพิ่มอำนาจของผู้ใช้แรงงานมากขึ้น ธุรกิจที่อาศัยผู้บริโภคอย่างเช่นคนงานมีมากมายนับแต่พ่อค้าแม่ขายที่ขายข้าวราดแกงไปจนถึงกระทั่งธุรกิจห้องแถว ก็จะขยายตัวยิ่งขึ้น โอกาสที่คนใหม่ ๆ ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานก็จะมีส่วนเพิ่มขึ้นด้วย พุทธถึงอำนาจของผู้บริโภคขายได้ตัวอย่างคนงานหรือผู้ใช้แรงงานไทยแล้ว ผู้เขียนก็เสียดยว่า อัตราค่าจ้างที่ได้รับนั้นกว่าร้อยละ ๔๐ ที่ยังได้รับต่ำกว่ากฎหมายขั้นต่ำอยู่ ภาวะเช่นนี้ในภาคส่วนรวมของประเทศไม่ได้นั้น ยิ่งโดยเฉพาะภาวะตลาดสินค้าหลักของไทยในต่างประเทศตกต่ำด้วยแล้วตลาดภายในประเทศจึงยังมีภาวะจำเป็นมากยิ่งขึ้นเช่นนี้การขยายตัวของธุรกิจภายในจะประสบปัญหา

นอกจากปัญหาหลักเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นธรรมและการขาดหลักประกันในด้านรายได้และการทำงาน ซึ่งเป็นรูปธรรมที่จะช่วยเหลือจนเจือในยามขาดรายได้หรือประสบทุกข์อย่างเพียงพอกแล้ว แรงงานไทยก็เริ่มประสบกับปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานโดยมีภาวะตกงานว่างงาน ปัญหาดังกล่าวเริ่มรุนแรงขึ้นตั้งแต่ปี ๒๕๒๘ มีคนงานที่ตกงานและมาแจ้งต่อกรมแรงงานเป็นจำนวนถึง ๕ หมื่นคน สภาหอการค้าไทยได้รายงานต่อไปว่า จำนวนผู้ตกงานจริงแล้วมีถึง ๑ แสนคน และจำนวนผู้ตกงานในปี ๒๕๒๘ ก็ไม่ต่ำกว่าผู้ตกงานปี ๒๕๒๘ ปัญหาความไม่มั่นคงในการทำงานมีผลมาจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ ปัญหาดังกล่าวยังไม่มามีท่าทีว่าจะคลี่คลายไปในทางที่ดีในอนาคต โดยเฉพาะในช่วงแผน ๖ นี้ ปัญหาการว่างงานจะมีอยู่สูงต่อไปจากการที่กำลังแรงงานเข้าสู่ตลาดแรงงานประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ คนต่อปี

อนึ่ง แรงงานไทยยังมีปัญหาเช่นเดียวกับคนไทยธรรมดาทั้งหลายในปัจจุบันซึ่งส่วนใหญ่ก็ประสบปัญหาขาดที่อยู่อาศัยที่ถูกสุขลักษณะอนามัย มีรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายมีหนี้สิน ประกอบกับรสนิยมในการครองชีพเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะในหมู่ลูกหลาน ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานไทยขัดสนและคับแค้นยิ่งขึ้น

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะเพิ่มทวชนสลบชบชอนยงชันทุกวัน เมื่อสังคมไทยเข้าสู่สังคม  
อุตสาหกรรมอย่างทันสมัยวางแผนได้ตั้งใจไว้ หรืออย่างน้อยกว่า ๒ ทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยก็ป้  
ทางพัฒนาพื้นฐานรองรับเอาไว้ด้วยเงินทุนมากมายมหาศาล และมีแนวโน้มจะขยายตัวต่อไป ในขณะที่  
เดียวกันเสี่ยงเรียกร้องให้มีการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมก็ขยายตัวและเรียกร้องติดตามมาด้วย

พิจารณาจากสภาพของปัญหาต่าง ๆ ข้างต้น อนาคตของแรงงานไทยจะไม่แจ่มใสมากนัก  
โดยเฉพาะการจะเร่งรัดเรียกร้องให้เกิดความสมดุลและความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดเร็วขึ้น คำ  
ถามต่อไปก็จะมีว่า ทางออกจะเป็นอย่างไร

คำตอบที่ตรงไปตรงมาและชัดเจนก็คือ รัฐจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกลยุทธในการ  
พัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุตสาหกรรมควรที่จะส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดย่อมซึ่งเป็นอุตสาหกรรม  
กรรมที่ใช้กำลังแรงงานมากและเน้นการใช้ทรัพยากรในประเทศโดยยกระดับเทคโนโลยีให้ประสิทธิภาพ  
สูงขึ้นและขยายตัวไปสู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศซึ่งเท่ากับเป็นการยกระดับฐานะและการมีงานทำของ  
ชาวต่างจังหวัด นอกจากนี้ควบคู่ไปกับการพัฒนาอุตสาหกรรมจะต้องมีมาตรการทางด้านค่าจ้างรายได้  
อย่างเป็นรูปธรรม เช่น ออกกฎหมายว่าด้วยกองทุนประกันสังคมในรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนส่งเสริม  
ให้คนงานได้ก่อตั้งรวมตัวและดำเนินการอย่างเป็นอิสระ

ข้อเสนอดังกล่าวไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ ผู้เขียนและผู้สนใจด้านแรงงานก็ได้เสนอมานานเวลา  
กว่า ๓ ทศวรรษ

การที่จะให้มีการทบทวนกลยุทธในการพัฒนาและเริ่ม โครงการทางด้านแรงงานจะต้องอาศัย  
การดำเนินงานของบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

กลุ่มแรก คือ ผู้บริหารประเทศ หรือนักการเมือง ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรี  
เจ้ากระทรวง ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ ๔ ผู้บริหารประเทศจนถึงทุกวันนี้ ยังไม่ได้เข้าใจและรับรู้  
บทบาทของแรงงานในการพัฒนาประเทศ ฉะนั้น การที่จะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและ  
แผนงานต่างๆ เป็นการจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บริหารประเทศจะต้องทบทวนสภาพความเป็นจริงของแรงงาน  
และยอมรับบทบาทที่แรงงานมีต่อการสร้างบ้านสร้างเมืองเท่าเทียม หรืออย่างน้อยส่งเสริมพอ ๆ กับ  
นักลงทุน นักบริหาร ฝ่ายจัดการและนักวิชาชีพอื่น ๆ เมื่อพูดอย่างนี้แล้วผู้เขียนก็ต้องสารภาพว่า



ความหวังที่จะเห็นผู้บริหารประเทศยอมรับแนวคิดดังกล่าวไม่ใช่เป็นเรื่องง่าย เพราะขึ้นอยู่กับการศึกษาอบรม ประสบการณ์ ตลอดจนการทำงานในอดีต

เรื่องแรงงานนั้นจำเป็นต้องยอมรับว่า มิใช่มองกันแต่เพียงการกำหนดนโยบายประชากร การพัฒนาประชากร แต่จะต้องกำหนดแผนและนโยบายระยะยาวที่จะส่งเสริมและสร้างงานให้ประชากรที่เพิ่มขึ้นนั้นทำได้ การยิ่งใหญ่ในขณะนั้นจะทำให้ประชากรวัยทำงานได้มีโอกาสในการเข้าร่วมในการสร้างผลิตภัณฑ์ประชาชาติ การประกันรายได้ที่เป็นธรรม สภาพการจ้างที่เหมาะสม การคุ้มครองในเรื่องสวัสดิภาพและการประกันรายได้หากเขาต้องขาดแคลนหรือขาดโอกาสในการหารายได้ให้กับตนเองหรือครอบครัวต่อไป

ประเทศไทยประสบความสำเร็จค่อนข้างมากในเรื่องการกำหนด การขยายตัวของประชากร และการพยายามสร้างพื้นฐานการศึกษาของประชากรในชาติ แม้ว่าจะขาดทิศทางที่ตลาดต้องการก็ตาม แต่ในเรื่องของการส่งเสริมประชากรในด้านอาชีพ โอกาสการมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นยังหามาตรการหรือแบบแผนแทบไม่ได้ สิ่งเหล่านี้รัฐบาลทุกรัฐบาลได้รับการกระตุ้นมาตลอดในช่วง ๓๐ ปีเศษที่ผ่านมา

มองบุคคลในคณะรัฐบาลปัจจุบันซึ่งมี ๔ พรรค ๑ พวก เราก็พอจะมีความหวังอยู่บ้างกับหัวหน้ารัฐบาลซึ่งมีประวัติความซื่อสัตย์สุจริตและความตั้งใจที่จะรับใช้ประชาชน โดยเฉพาะการแก้ปัญหาชนบท แต่ความเข้าใจและความรับรู้ในเรื่องแรงงานก็ยังเป็นเรื่องที่ไม่ชัดเจน แม้รัฐมนตรีซึ่งหัวหน้ารัฐบาลเลือกจะเป็นนักวิชาการ นักบริหาร มีอาชีพที่มีผลงานเด่น แต่ความเข้าใจในเรื่องแรงงานก็ยังไม่ปรากฏชัดแจ้งออกมา แน่นอนรัฐมนตรีอื่น ๆ มาจาก ๔ พรรคใหญ่ จำนวนไม่น้อยเป็นนักธุรกิจสำคัญ ๆ แม้จะได้เลิกเกี่ยวข้องกับธุรกิจของตนแล้ว แต่ก็ย่อมจะต้องเกี่ยวข้องกับเพื่อนฝูงผู้คุ้นเคยในวงการธุรกิจ

โดยสรุป จากองค์ประกอบของคณะรัฐบาลปัจจุบัน ผู้เขียนก็ยังไม่เห็นช่องทางการเปลี่ยนนโยบายด้านแรงงาน โดยเฉพาะการจะเร่งรัดให้มีกฎหมายประกันสังคมเพื่อสร้างความมั่นคงในรายได้และการทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นการเพิ่มเติมผลประโยชน์ให้แก่แรงงานอย่างสมบูรณ์แบบที่สุด และเป็นรูปแบบที่ง่ายและนานาประเทศยอมรับมากที่สุดอันหนึ่ง

กลุ่มที่สอง ก็คือข้าราชการระดับสูง ซึ่งมีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติและในขณะเดียวกัน มีหน้าที่เสนอแผนนโยบายให้รัฐบาลพิจารณา ในส่วนที่เกี่ยวกับนักบริหารระดับสูงนี้ ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย นักบริหารเหล่านี้ก็จำเป็นต้องทำตามนโยบายของผู้บริหารประเทศเท่าที่ผ่านมาก็มีบางท่านที่มีความรู้ความเข้าใจสภาพและปัญหาแรงงานและพยายามผลักดัน ซึ่งก็เป็นเรื่องที่เคยเกิดขึ้นและเป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่โอกาสแห่งความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูงจะยอมรับและผลักดันหรือไม่เป็นอีกกรณีหนึ่ง

ที่น่าสังเกต การยอมรับนั้นอยู่ในระดับหนึ่ง อาทิเช่น การส่งเสริมทางด้านการลงทุน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมภาคเอกชน โดยเฉพาะในด้านธุรกิจกับบริหารนักจัดการและการกระจายและขยายทุน ซึ่งเหล่านี้ข้าราชการประจำเป็นผู้เสนอรายละเอียดและแผนงานทั้งสิ้น รัฐบาลเองเท่าที่ผ่านมาในระยะใกล้เคียงนี้ก็สองรับและเห็นชอบ ดังดังกล่าวในความเห็นของผู้เขียนไม่แตกต่างไปจากแนวทางพัฒนาเศรษฐกิจแบบเดิมที่ผ่านมา กล่าวคือ แม้จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวแต่ปัญหาการกระจายรายได้และการสร้างความเป็นธรรมในสังคมก็ยังไม่สามารถขจัดเบาหรือหลุดจากความรุนแรงที่เป็นอยู่

ข้อที่น่าเป็นห่วง ไม่เพียงแต่ขาดนักการเมืองที่จะผลักดันเท่านั้น แต่ในขณะที่เรายังขาดสถาบันข้าราชการประจำซึ่งมีเพียงพอ และเขาใจอย่างลึกซึ้งถึงปัญหาที่จะผลักดันหรือซบเซาหยุดนิ่งในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ฉะนั้น เมื่อกองทัพกบฏจำกัดในด้านระบบโครงสร้างการบริหารและการบังคับบัญชาแล้ว ความมอดมัวในเรื่องการเอาใจใส่ที่จะแก้ไขความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานก็เห็นจะน้อยลงไปด้วย

กลุ่มที่สาม คือ นักการเมือง นักการเมืองหมายถึงบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะในการที่จะออกกฎหมายทางด้านแรงงาน เท่าที่ผ่านมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านได้ให้ความสนใจเรื่องแรงงานอยู่และมีแนวคิดที่จะปรับปรุงแรงงานเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๒๕ สภาผู้แทนราษฎรได้มีการตั้งคณะกรรมการด้านแรงงานขึ้น ซึ่งก็มีผลงานพอสมควร ในสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่สังกัดรัฐบาลซึ่งมีด้วยกัน ๔ พรรค ในบรรดา ๔ พรรคดังกล่าว มีพรรคการเมืองพรรคหนึ่ง มีนโยบายด้านแรงงานอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องการออกกฎหมายประกันสังคม อนึ่ง องค์ประกอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นนักธุรกิจ ฉะนั้น ความสนใจที่จะให้มีกฎหมายในด้านแรงงาน ประกันสังคม ซึ่งเป็น

กฎหมายที่ต้องให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบก็จะเป็นเรื่องยาก ยกเว้นจะมีการทำความเข้าใจกันเป็นอย่างดี ผู้เขียนทราบว่าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดในขณะนี้ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะต้องติดตามต่อไป

กลุ่มที่สี่ นักวิชาการ นักวิชาการมีบทบาทสำคัญมาตลอดเวลาทั้งในด้านผลักดันและส่งเสริมให้มีการรับรู้และเกื้อกูลผู้ใช้แรงงาน แต่ในขณะเดียวกันก็มีนักวิชาการบางกลุ่มซึ่งอาศัยประสบการณ์หรือวิชาการที่ร่ำเรียนมาเสนอให้คำปรึกษาไปในทางที่จะลดหรือสกัดกั้นแนวคิด และนโยบายในการส่งเสริมผู้ใช้แรงงานก็ยังมีอยู่

อย่างไรก็ตาม บทบาทของนักวิชาการที่พอเข้าใจปัญหา มีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปภายใต้การบริหารประเทศในขณะนี้ เพราะจะเป็นหนทางหนึ่งที่จะผลักดันให้เกิดการยอมรับและปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานให้ดีขึ้น แต่สิ่งที่ควรระวังจะสังเกตด้วยว่า จำนวนนักวิชาการที่มีความเข้าใจยอมรับปัญหาแรงงานและพยายามผลักดันงานด้านนี้จะเริ่มน้อยลง และอ่อนข้อต่อนักวิชาการด้านอื่น ๆ ที่เห็นว่าบทบาทของรัฐบาลและงานที่ทำอยู่นั้นเหมาะสมแล้ว ทั้งแสดงความเห็นสนับสนุนแนวคิดที่ว่า การดำเนินงาน หรือส่งเสริมทางด้านแรงงานมากเกินไปจะเป็นการลงทุนที่สิ้นเปลืองและไม่ได้มีผลในทางบวกต่อการพัฒนาประเทศ

หนทางหนึ่งของนักวิชาการที่จะสนับสนุนความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงานให้มากขึ้นก็คือ การเข้าช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานให้มากขึ้น ทำในด้านการให้ความรู้พื้นฐาน การเสนอข้อคิดเห็นทางวิชาการ และการวิจัยที่นำหนักพอจะมีอิทธิพลต่อผู้กำหนดนโยบาย ขณะเดียวกันการทำตัวของนักวิชาการก็ควรอยู่ในระดับที่พอดีด้วย มิเช่นนั้นการจะเข้าใจปัญหาและข้อเท็จจริงของผู้ใช้แรงงานจะไขว่ไขว่ได้

กลุ่มที่ห้า กลุ่มผู้ใช้แรงงานและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร ในภาวะการเมืองปัจจุบันการที่จะผลักดันให้ผู้บริหารประเทศริเริ่มนโยบายหรือมาตรการที่จะช่วยผู้ใช้แรงงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ใช้แรงงานจะต้องดำเนินการเรียกร้องและผลักดันด้วยตนเองอีกทางหนึ่ง ประสบการณ์ในอดีตโดยเฉพาะในช่วงหลัง ๑๔ ตุลาคม และแม้แต่ในระยะหลังจะเป็นข้อพิสูจน์ได้อย่างดีว่า การกำหนดนโยบายที่สำคัญ ๆ นั้น จำเป็นต้องมีการเรียกร้องในระดับหนึ่งซึ่งรัฐบาลยอมรับ และสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ โดยไม่เสียประโยชน์ แนวทางอันนี้ไม่ใช่เรื่องเสียหายในสังคมประชาธิปไตย ซึ่ง

ทุก ๆ ฝ่ายมีสิทธิเสรีภาพในการเรียกร้องและแสดงความคิดเห็น ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน นอกจากนั้น การเรียกร้องผลักดันของผู้ใช้แรงงานควรจะต้องความร่วมมือจากกลุ่มที่คอยทางเศรษฐกิจสังคม เช่น กลุ่มเกษตรกรเข้าร่วมด้วย เพราะทั้งสองกลุ่มนี้เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ

เป็นที่น่าเสียดายว่า ในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมา การพัฒนาตัวเองของกลุ่มผลประโยชน์ในบ้านเมืองเรานั้น แม้จะมีลักษณะต่อเนื่องเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์ไทย แต่ก็เกินไปในลักษณะกลุ่ม ๆ ตอน ๆ และขาดการเอาใจใส่โดยเฉพาะจากรัฐบาลอย่างเพียงพอ ในเรื่องนี้ผู้เขียนเองมีความเห็นว่า การจะรักษาคุณภาพทางสังคมให้สงบสุขได้นั้น กลุ่มผลประโยชน์ในทางสังคมควรได้รับการส่งเสริมและกำหนดบทบาทที่เหมาะสม และได้รับการยอมรับต่อกัน มิเช่นนั้นสังคมส่วนรวมจะถูกผูกขาดด้วยกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ที่แข็งแรงกว่า มีเงินทุนมากกว่าและมีประสบการณ์ตลอดจนใกล้ชิดฐานอำนาจมากกว่า สิ่งเหล่านี้พิสูจน์แล้วว่ามิได้เกิดผลดีต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของประเทศ แม้ว่าในขณะที่สถานการณ์จะผ่อนคลายเป็นไป แต่บทบาทของรัฐก็ยังไม่เอื้ออำนวยอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะมาตรการรูปธรรมที่จะสนับสนุนส่งเสริมทั้งในภาคผู้ใช้แรงงานนอกวงเกษตรและในวงเกษตร ผลที่เกิดขึ้นเราจึงเห็นภาพของความอ่อนแอ ขาดการต่อรองในเรื่องผลประโยชน์ ในแง่ลบก็จะไปสร้างข้อจำกัดในเรื่องการกระจายรายได้อีกด้วย

กลุ่มสุดท้าย ซึ่งผมเห็นว่าสำคัญ ไม่น้อยไปกว่ากลุ่มอื่น ๆ ก็คือ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งเป็นผู้กำหนดรายได้และสวัสดิภาพของผู้ใช้แรงงานโดยตรง ข้อเท็จจริงในเรื่องบทบาทของนายจ้างนั้น แม้รายงานฉบับนั้นจะได้วิเคราะห์ถึงโดยตรง แต่ผู้เขียนขอเรียนได้โดยตรงว่า นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการของบ้านเราได้รับผลประโยชน์มากในช่วง ๓ แผนแรก โดยเฉพาะในช่วง ๒ แผนแรกนั้น อัตราค่าจ้างถือเป็นต้นทุนที่ต่ำที่สุดอันดับหนึ่ง และแม้การปรับค่าจ้างหลังวิกฤตการณ์น้ำมันและภาวะเงินเฟ้อที่ผ่านมา ก็ยังถือว่าไม่สอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพ เพราะฐานค่าจ้างตั้งแต่แรกนั้นต่ำกว่าความเป็นจริง มากกระทั่งถึงปัจจุบันปัญหาค่าจ้างแรงงานในบ้านเราก็ดูว่าต่ำมากที่สุดแห่งหนึ่งในกลุ่มประเทศอาเซียน

ด้วยภาวะเช่นบทบาทของนายจ้างแม้ปัจจุบันจะมีแนวโน้มเข้าใจปัญหาทรัพยากรบุคคลเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีนายจ้างในบางระดับที่ยังเข้าใจและคิดว่าไม่ควรใส่ใจมากไปกว่าการอยู่รอดของธุรกิจ ซึ่งเป็นมุมมองปัญหาแคบไป ตรงข้ามควรตระหนักว่า ผลผลิตที่ดี คุณภาพของสินค้าที่ดีขึ้นอยู่กับการทำงานของคนงานมากทีเดียว

บทบาทของนายจ้างซึ่งนำส่งเสริมและช่วยเหลือได้โดยตรงอีกด้านหนึ่งก็คือ สถานองค์การ  
นายจ้างและสมาคมหอการค้าต่าง ๆ ซึ่งในขณะนี้ได้รับการดูแลและโอบอุ้มจากรัฐบาลในมาตรการ  
หลาย ๆ ทางเพื่อการส่งเสริมและการขยายตัว โดยตระหนักถึงปัญหาทรัพยากรมนุษย์ให้มากกว่านั้น  
ทางออกที่เสนอข้างต้น เป็นแต่เพียงแนวทางกว้าง ๆ เพื่อผู้เกี่ยวข้องจะได้นำไปคิดพิจารณา  
เพิ่มเติมและริเริ่มลงมือปฏิบัติในแต่ละส่วนแต่ละหน้าที่ของตน เป็นที่ชัดเจนว่าหนทางข้างหน้าของ  
แรงงานไทยนั้นยาวและขรุขระพอสมควร

## เชิงอรรถ

๑. ตัวเลขแรงงานเกษตร อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมและสาขาบริการ ปี ๒๔๕๐ คูใน เงิน ศรีสุรภัย์ แรงงานในประเทศไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๔ หน้า ๓๒-๔๑ ส่วนของปี ๒๕๐๓ และ ๒๕๑๐ คูใน นิคม จันทรวิฑูร แรงงานไทย กับอุตสาหกรรม สำนักพิมพ์สมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๑๕ หน้า ๒๐-๒๓ และของปี ๒๕๒๑ คูใน นิคม จันทรวิฑูร แรงงานไทย สำนักพิมพ์การเวก ๒๕๒๑ หน้า ๑๘-๑๙
๒. กองควบคุมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรมจาก สมศักดิ์ เต็มบุญเลิศชัย สภาพและปัญหาของการพัฒนาอุตสาหกรรมไทยในปัจจุบัน ในบทความประกอบการสัมมนาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย ๒๕๒๒
๓. สุวินัย ภรณวลัย ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชียกับบทบาทของญี่ปุ่น ศึกษาเปรียบเทียบกรณีเกาหลีใต้และไทย ใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๒ (มิ.ย. ๒๕๒๘) หน้า ๑๘๘
๔. แรงงานรับจ้าง หมายถึง ผู้ที่ทำงานรับจ้างไม่ว่าจะเป็นภาครัฐบาลหรือเอกชน โดยที่ต่องพึ่งพารายได้จากค่าจ้างหรือเงินเดือนเป็นปัจจัยหลักในการเลี้ยงชีพ ด้วยเหตุนี้แรงงานรับจ้างในความหมายกว้าง จะหมายรวมไปถึงคนงานที่ทำงานรับจ้างหรือเงินเดือนในโรงงาน ในไร่ นา เหมืองแร่ สนามบิน โรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า และพลังงานอื่น ๆ ในท่าเรือ ในโกดังเก็บสินค้า โรงแรม สำนักงานบริษัท ธนาคาร ตลอดจนสถานที่ราชการ ไม่ว่าพวกเขาจะเป็นแรงงานฝีมือหรือแรงงานสมอง ไม่ว่าจะอยู่ในระดับแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานมีฝีมือก็ตาม ถือได้ว่าเป็นบุคคลในสถานภาพแรงงานรับจ้างด้วยกันทั้งสิ้น การแยก “แรงงานรับจ้าง” ออกจาก “กำลังแรงงาน” ก็เพราะกำลังแรงงานหมายถึงประชากรผู้อยู่ในวัยทำงานทุกคนทั้งที่เป็นผู้ทำงานอิสระส่วนตัว ผู้ที่มีสถานภาพเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ที่กำลังหางานทำ การศึกษาตัวเลขกำลังแรงงานในประเด็นเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างแรงงานตามสาขาการ

ผลิตแบบต่าง ๆ แต่เมื่อเราจะศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวกับค่าจ้าง สภาพการทำงานตลอดจนการรวมตัวเป็นขบวนการแรงงานแล้ว จำเป็นต้องศึกษาเฉพาะแรงงานรับจ้างซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับค่าจ้าง สภาพการทำงานและขบวนการแรงงาน

๕. กองวิชาการและสถิติแรงงาน ข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้าง กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ๒๕๑๕ หน้า ๒
๖. NIKHOM CHANDARA-VIDURA, A STUDY OF LABOR IN THAILAND, UNIVERSITY OF WISCONSIN, 1955, P.P. 40
๗. NIKHOM, Ibid, P.P. 41
๘. เงิน อ่างแล้ว หน้า ๑๒๒
๙. วรวิทย์ เจริญเลิศ วิเคราะห์การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในฐานะประเทศทุนนิยมบริวาร ในวารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑ (ก.ย. ๒๕๒๓) หน้า ๒๔-๒๕
๑๐. เงิน ศรีสุภักษ์ อ่างแล้ว หน้า ๓๘
๑๑. กองแรงงานหญิงและเด็ก โครงสร้างแรงงานหญิงและเด็กในประเทศไทย กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย หน้า ๑๔-๑๕
๑๒. อ่านรายละเอียดในคณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย แรงงานหญิงในเอเชีย: สู่เพื่อความอยู่รอด ๒๕๒๕ หน้า ๑-๒๒
๑๓. กรุหุข มูลนิธิเด็ก เด็กของเราวันนี้ จาก ด.ญ. สร้อยเพชรถึงเด็กที่ยังอยู่ใน มติชน วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ หน้า ๓
๑๔. แสง สงวนเรืองและคณะ อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย ๒๕๒๐
๑๕. ดูรายละเอียดใน รายงานการวิจัยเรื่องสวัสดิภาพและพัฒนาการของแรงงานเด็กในสถานประกอบการอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ๒๕๒๓ หน้า ๓๔-๖๓
๑๖. จากปาฐกถาของศาสตราจารย์นิคม จันทรวีฑูร อธิบดีกรมแรงงาน ณ สโมสรโรตารี
๑๗. ดูรายละเอียดใน รัชชชัย เดิมศรีสุข และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ ข้อมูลพื้นฐานของอุตสาหกรรมส่งออก ๒๕๒๘ หน้า ๘-๑๑

๑๘. คู่มือ อ่างแก้ว ๒๕๑๕ หน้า ๕๕-๕๘
๑๙. คู่มือ อ่างแก้ว ๒๕๒๑ หน้า ๕๕-๑๐๐
๒๐. รัชชชัย และณรงค์ อ่างแก้ว หน้า ๑๒-๑๕
๒๑. คุราชละเอดใน รายงานการสำรวจและรวบรวมข้อมูลในอุตสาหกรรมสิ่งทอ นิธิอารมณ์ พงศ์พจน์ ๒๕๒๕ หน้า ๑๕-๒๘
๒๒. คุต่านักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ ๑ (ม.ค.-มี.ค. ๒๕๑๔) หน้า ๑๗-๑๘
๒๓. คุต่านักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ ๑ (ก.พ. ๒๕๒๗) หน้า ๑๒-๑๓
๒๔. เฉพาะการบริหารกระทรวงแรงงานสหรัฐ ฯ เท่านั้น โดยไม่รวมกับของสำนักใกล้เคียง ข้อพิพาทแรงงานสัมพันธ์ ยิ่งกว่านี้หน่วยงานสำนักงานการสังคมมีงบประมาณของตน ๒๐๐ ล้าน ดอลลาร์ เป็นจำนวนร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรัฐบาลกลางทั้งหมด ทั้งนี้จากคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ของ ไอโอโอ ที่กรุงเทพฯ



# บรรณานุกรม

## ภาษาไทย

- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๖-๒๕๐๘ ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๐๗-๒๕๐๘ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๔ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สาม พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๘ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ. ๒๕๒๕-๒๕๒๘ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่หก พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี
- ร่างแผนพัฒนาสังคม พัฒนาคุณภาพของคน พัฒนากำลังคนและแรงงานในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๓๐-๒๕๓๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง แผนพัฒนาประเทศ ฉบับที่ ๖ มีความหมายต่อผู้ใช้แรงงานอย่างไร มุลนิธิฟรีดริช เอ เบรท, ๒๕๒๕
- เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ทิศทางเศรษฐกิจไทยในทศวรรษหน้า คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๕
- อมร รักษาสมัย และคณะ แนวนโยบายของรัฐด้านเศรษฐกิจสังคมการเมืองและการบริหาร สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๒๕

เงิน ศรีสุภักษ์ แรงงานในประเทศไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๔  
 นิคม จันทรวิฑูร แรงงานไทยกับอุตสาหกรรม สำนักพิมพ์สมาคมสังคมสงเคราะห์ศาสตร์แห่งประเทศไทย ๒๕๑๕

นิคม จันทรวิฑูร แรงงานไทย ตำพิมพ์การเวก ๒๕๒๑

เอกสารประกอบการสัมมนา วิกฤตการณ์เศรษฐกิจไทย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๒๒

ดร. ประดิษฐ์ ชาสสมบัติและคณะ, สภาพและปัญหาแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร, เอกสารโรเนียว  
 สุนัย ภรณ์วลัย, ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย กับบทบาทของญี่ปุ่น ศึกษาเปรียบเทียบ  
 กรณีเกาหลีใต้และไทย ใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๒ (มิ.ย. ๒๕๒๘)

กองวิชาการและสถิติแรงงาน, ข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้าง, กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ๒๕๑๕  
 วรวิทย์ เจริญเลิศ, วิเคราะห์การพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยในฐานะประเทศทุนนิยมบริวารใน  
 วารสารเศรษฐศาสตร์การเมือง ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑ (ก.ย. ๒๕๒๗)

กองแรงงานหญิงและเด็ก, โครงสร้างแรงงานหญิงและเด็กในประเทศไทย, กรมแรงงานกระทรวง  
 มหาดไทย, ๒๕๒๘

คณะกรรมการยุติธรรมและสันติแห่งประเทศไทย, แรงงานหญิงในเอเชียสู่เพื่อความอยู่รอด ๒๕๒๕  
 กรุหทัย มุลินธิเด็ก, เด็กของเรารวันนจาก ด.ญ. สร้อยเพชร ถึงเด็กที่ยังอยู่, ใน มติชน วันที่  
 ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘

แสง สวงวเรือง และคณะ, อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย, ๒๕๒๐  
 รายงานการวิจัยเรื่องสวัสดิสภาพและการพัฒนาการของแรงงานเด็กในสถานประกอบการอุตสาหกรรม  
 สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ ๒๕๒๗

รัชชย์ เต็มศรีสุข และณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ข้อมูลพื้นฐานของอุตสาหกรรมสิ่งทอ, ๒๕๒๘  
 รายงานการสำรวจและรวบรวมข้อมูลในอุตสาหกรรมสิ่งทอ, มุลินธิอรามณ์พงศ์พันธ์, ๒๕๒๕  
 สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ ๑ (ม.ก.-มี.ค.  
 ๒๕๑๔)

สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ ๒ (ก.ค.-ก.ย.  
 ๒๕๒๕)



ภาคที่สอง  
ปาฐกถาพิเศษ  
เรื่องที่สอง

ศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

ศาสตราจารย์พิเศษ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

เกษียรกรกับรัฐ

ศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

รองศาสตราจารย์ ดร. อัมมาร สยามวาลา

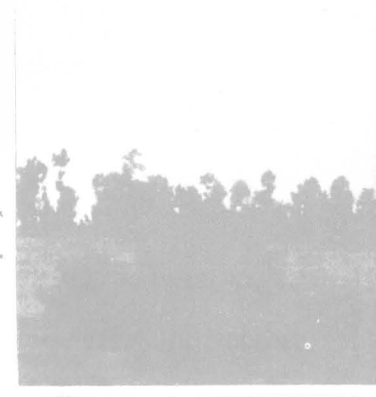
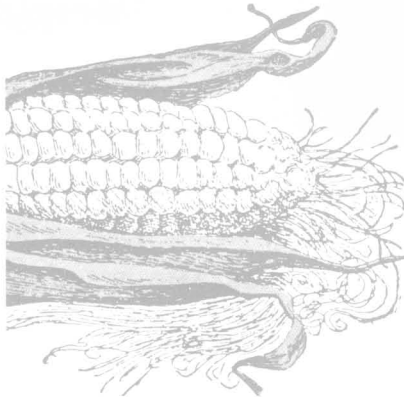
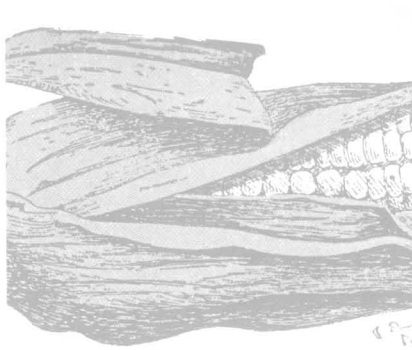
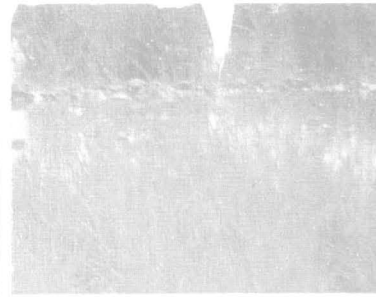
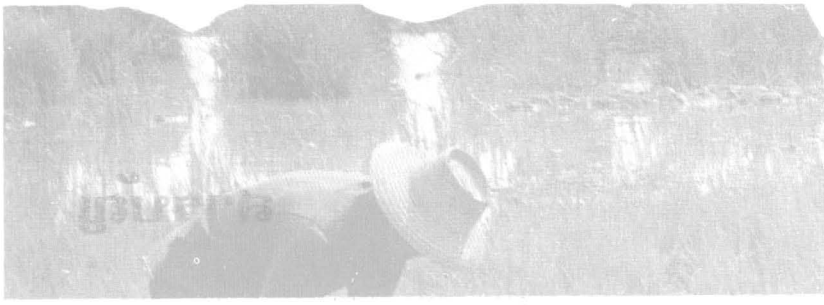
“...เมื่อเราได้เห็นอยู่ดำตาแล้วว่า กาลสมัยของเรานี้มีบาปอยู่หนาแน่น และบ้านเมือง  
ของเรานี้มีความเท็จความชั่วดาษคนอยู่ ก็ขอให้เราทั้งหลายจงเข้าสู่ร่มเย็นแห่งวิชา และแสวงหา  
ความรู้ซึ่งใคร ๆ เขาได้ละเลยเสียแล้ว ถึงแสงแห่งวิชานั้นจะริบหรี่ก็จงพอใจเถิดเพราะแม้จะเป็น  
สิ่งเล็กน้อย ก็ยังเป็นของ ๆ เราจริง ๆ จงมุ่งหน้ากันและกันอีกต่อไป อย่าได้ท้อถอย อย่าได้  
ทงจนถึงกับวางมือจากการค้นคว้าหาความรู้ อย่าเชื่อถือในความคิดของท่านจนงมงาย และก็อย่า  
หลงลมผู้อื่นโดยไม่พิจารณาถึงเหตุผล ท่านมีสิทธิ์ที่จะเดินทางข้ามทะเลทรายไปสู่วิชา ถึงจะเป็น  
ทะเลทรายทุรกันดาร ก็มีดวงดาวส่องแสงอยู่แพรวพราว และเหตุไฉนเล่าท่านจึงจะสละสิทธิ์อัน  
ของท่านเสีย ไปชิงสุกก่อนห่าม โดยเห็นแก่ความสำราญในที่ดินสัก ๑ แปลง บ้านสัก ๑ หลัง  
และยังข้าวสัก ๑ ยุ้ง วิชาเองก็มีหลังคา มีฟูกที่นอน มีอาหารไว้ต้อนรับท่าน...”

Ralph Waldo Emerson (1803–1882)

สุนทรพจน์ ณ Dartmouth College สหรัฐอเมริกา  
ถอดความและเรียบเรียงโดย ป๊วย องภากรณ์

# สารบัญ

ตอนที่ ๑	คำนำ	๑๑๙
ตอนที่ ๒	รัฐในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์	๑๒๐
ตอนที่ ๓	รัฐกับนโยบายข้าว	๑๒๔
ตอนที่ ๔	รัฐกับนโยบายอ้อยและน้ำตาล	๑๓๐
ตอนที่ ๕	รัฐกับนโยบายยาง	๑๓๒
ตอนที่ ๖	บทสรุป	๑๓๔



## ตอนที่ ๑

### กันำ

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ ๒ ทั่วทุกวันนี้ รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงในตลาดสินค้าเกษตรกรรมมากบ้าง น้อยบ้าง ตามกาลเวลา และสภาวะแวดล้อมทั้งทางการเมือง และทางเศรษฐกิจ งานวิจัยของนักเศรษฐศาสตร์ต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาปัญหาเหล่านี้มาช่วยให้ความกระจ่างกับปัญหาเรื่องกลไกและผลกระทบจากการแทรกแซงต่าง ๆ เหล่านี้ สิ่งที่ยังไม่ประจักษ์นักก็คือ แรงผลักดันทางการเมืองที่ผลักดันให้รัฐบาลนำเอามาตรการต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้ จุดประสงค์หลักของปาฐกถานักเพื่อพยายามที่จะเข้าใจแรงผลักดันทางการเมืองที่วาง โดยพิจารณาจากพฤติกรรมของรัฐบาลในการแทรกแซงดังกล่าวในระยะเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมา

รัฐได้มีบทบาทแทรกแซงในภาคเกษตรกรรมในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ได้ลงทุนสร้างระบบชลประทานและทางหลวง ได้มีนโยบาย (หรือละเลยที่จะมีนโยบาย) ในด้านการจัดสรรที่ดินทั้งในและนอกป่าสงวน และนอกจากนี้บางนโยบายของรัฐบาลได้มีผลสะท้อนต่อภาคเกษตรกรรม โดยรัฐบาลอาจจะมิได้ตั้งใจเช่นนั้น เช่น นโยบายการคุ้มครองอุตสาหกรรมโดยทั่วไป หรือนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ปาฐกถานักมิได้ประสงค์จะเสนอวิธีที่เห็นว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐในภาคเกษตรกรรมในทุกรูปแบบ แต่มุ่งเป้าหมายที่จะพยายามเชื่อมโยงความเกี่ยวเนื่องระหว่างกระบวนการเมืองและโครงสร้างเศรษฐกิจภายในภาคเกษตร เราจะบรรลุเป้าหมายนี้ได้ดีกว่าหากจะเจาะจงศึกษาแต่เฉพาะนโยบายราคาสินค้าเกษตรของรัฐบาล ทั้งนี้ เพราะนโยบายชุดนี้ เป็นนโยบายที่มีการขัดแย้งกันมากที่สุด ทั้งในด้านหลักการ และในด้านผลประโยชน์ของฝ่ายที่ถูกระทบกระเทือน ฉะนั้นถ้าจะสรุปบทเรียนอะไรจากการศึกษานโยบายของรัฐ การเลือกศึกษานโยบายราคาจะให้ข้อมูลได้ชัดเจนที่สุด

ปาฐกถานักแบ่งออกเป็น ๕ ตอนด้วยกัน ตอนแรกจะแจ้งลักษณะของรัฐในสายตาของนักเศรษฐศาสตร์ ตอนที่ ๒ จะพรรณาลงนโยบายของรัฐเกี่ยวกับข้าว ตอนที่ ๓ นั้นจะกล่าวถึงนโยบายน้ำตาล ตอนที่ ๔ จะกล่าวถึงยางพารา และจะมีบทสรุปรวมอยู่ด้วย



# รัฐในทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์

รัฐที่นักเศรษฐศาสตร์ได้สมมุติกันไว้นั้นมีอยู่ ๓ ลักษณะด้วยกัน ดังต่อไปนี้

รัฐในอุดมการณ์ รัฐประเภทนี้เป็นรัฐที่มีผู้ปกครองเป็นคนที่ชาญฉลาด เข้าใจกลไกของเศรษฐกิจและสังคมอย่างลึกซึ้ง จะดำเนินการอะไรก็ตาม ก็เพื่อเพิ่มพูนสวัสดิการของประชาชนโดยส่วนรวม การตัดสินใจอะไรก็ตามก็จะไม่กังวลว่า ตนจะดำรงตำแหน่งอยู่ในฐานะของผู้ปกครองหรือผู้นำไปอีกได้นานหรือไม่ ถ้าจะพูดตามภาษาที่ใช้ในบัจจุบันก็คือดำเนินการโดยยึดเอา “ความถูกต้อง” เป็นหลัก

ก่อนที่จะเขย่งแนวความคิดแบบนี้ เราจะต้องเข้าใจเสียก่อนว่าบ่อเกิดของมันมาจากไหน เพราะคงไม่มีนักเศรษฐศาสตร์ท่านใดปฏิเสธได้ว่า มันเป็นแนวความคิดที่ทรงอิทธิพลในวิชาเศรษฐศาสตร์มาเป็นเวลาช้านาน และยังมีอิทธิพลอยู่ค่อนข้างแพร่หลาย

บทบาทของรัฐแบบนี้เป็นบทบาทที่สำคัญในแขนงของวิชาเศรษฐศาสตร์ที่ อจ. ไกรยุทธ ได้ให้ศัพท์ว่า “เศรษฐศาสตร์ปทัสฐาน” (normative economics) ซึ่งเป็นแขนงที่ศึกษาลักษณะทางเศรษฐกิจที่ควร จะเป็น ไม่ใช่เศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในเมื่อเศรษฐกิจที่เป็นอยู่นั้นเป็นเศรษฐกิจที่บกพร่องด้วยประการต่าง ๆ เศรษฐศาสตร์แขนงนี้จะชี้แนะทางการแก้ปัญหาเศรษฐกิจเพื่อให้สวัสดิการของสังคมดีขึ้น เมื่อชี้แนะแนวทางแล้ว ใครเล่าจะเป็นผู้นำเศรษฐกิจไปตามแนวทางที่ชี้ไว้ นอกจากผู้นำรัฐในอุดมการณ์นั่นเอง

นักเศรษฐศาสตร์ไม่ได้เป็นบุคคลกลุ่มเดียวที่มความคิดแบบใดเลยสักเช่นนี้ เราคงต้องพิจารณาตัวเราเองด้วยว่า เราเองเคยหลงคิดเช่นนั้นบ้างหรือเปล่า มีอยู่ครั้งหนึ่งที่เราเคยพูดกันว่า ปัญหาเศรษฐกิจของบ้านเมืองนั้นหนักหนาสาหัสมาเป็นเวลาช้านาน “รัฐบาล” ควรจะรีบช่วยยาแก้ไข มีอยู่ครั้งหนึ่งที่เราเคยเสนอให้ “รัฐบาล” ทำอย่างนั้นอย่างนี้ เพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ เปรียบเสมือนว่าการที่รัฐบาลไม่กระทำอะไรลงไปนั้นเป็นเพราะความบกพร่องของรัฐบาลนั้น ๆ ไม่ใช่เป็นเพราะขีดจำกัดบางอย่างทางการเมืองที่อาจสถิตย์อยู่เหนือรัฐบาลได้ก็ตามที่จะมามีอำนาจ ข้อเสนอและคำป้ันต่าง ๆ เหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ในสายตาของผู้พูดนั้น แม้จะไม่มีรัฐในอุดมการณ์อยู่ในขณะนั้น แต่ก็เหมือนกับมีอยู่แก่เออมเท่านั้น เพียงแต่ได้รัฐบาลที่มีอยู่ในปัจจุบันออก และหารัฐบาลใหม่ที่ “กล้า” ดำเนินการ “อย่างจริงจัง” เข้ามาแทน

แนวความคิดแบบนี้ นักเศรษฐศาสตร์ไม่ได้ผูกขาดไว้แต่ฝ่ายเดียว แต่มักมีอยู่ค่อนข้างแพร่หลาย โดยเฉพาะในหมู่นักวิชาการที่สนใจปัญหาเรื่องนโยบายโดยทั่วไป แม้ว่าผู้คิดแนวความคิดนี้จะเป็นผู้ทรงคุณความรู้สูง แต่คงต้องยอมรับว่าเป็นแนวความคิดที่จะนำผลเสียมาสู่ประเทศชาติ เพราะตั้งอยู่บนรากฐานที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง นอกจากนี้ ทฤษฎีนี้ยังจะนำมาซึ่งผลเสียต่อส่วนรวมอีกด้วย เพราะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนคอยแต่จะให้ "รัฐบาล" แก้ปัญหาต่าง ๆ นานา และแก้ในทางที่ผิดและถูกต้องด้วย แทนที่จะพยายามหาแนวทางแก้ไขด้วยวิธีการอื่น เช่น ในระดับสังคมที่ต่ำลงมาจาก "รัฐบาล" เป็นต้น

รัฐที่มีลักษณะเป็นเบียบหัวแตก ได้มีนักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยที่ได้กล่าวไว้ว่า ประเทศไทยนั้นเป็นรัฐของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ (bureaucratic polity) และได้พรรณาลักษณะของรัฐแบบนี้ไว้อย่างละเอียดพอสมควร ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรัฐแบบนี้ ก็คือ เป็นรัฐที่ขาดแรงผลักดันจากภายนอกของรัฐ แต่องค์กรของรัฐนั้นเองก็ขี้เกียจทำอะไร แต่ได้แยกออกเป็นกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เมื่อขาดแรงผลักดันจากภายนอก องค์กรย่อยต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะดำเนินการตามเป้าหมายของตนตามอำเภอใจ

การดำเนินการแบบนี้ ได้ก่อให้เกิดเสียงกร่ำกรายครั้งว่า หน่วยราชการของเรานั้น ทำงานโดยขาดการประสานงาน เท่าที่ผู้บรรยายได้มีโอกาสได้ไปสัมมนาที่ข้าราชการก็จะดิ้นรนดิ้นอย่างนั้นแทบจะทุกครั้ง ถ้าเสียงของข้าราชการคือ เสียงของสวรรค์แล้ว เราก็คงต้องยอมรับว่าปรากฏการณ์เป็นความจริง

แต่บรรดานักเศรษฐศาสตร์ที่เป็นสานุศิษย์ของอาควัม สมิธ อาจจะฉุกละหุกได้ว่า ความจริงแล้ว ระบบเศรษฐกิจที่พวกเราศึกษากันอยู่นั้น ก็เป็นระบบที่มีผู้คนจำนวนมาก จำนวนล้าน ดำเนินการตามเป้าหมายของตนโดยขาดองค์กรที่ประสานความต้องการของผู้อื่นเหล่านี้ แต่ในที่สุดแล้วก็มีกลไกตลาดที่ประสานความต้องการของตนได้ระดับหนึ่ง และพยายามจำกัดความต้องการนั้นให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่ เพราะตลาดนั้นเป็นเวทีที่ก่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันไต่ระหว่างผู้คนที่มีกำลังผลิตและความต้องการที่แตกต่างกัน องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะไม่มีตลาดที่อนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนกันเลยกระนั้นหรือ คำตอบนั้นค่อนข้างชัดเจน เพราะถ้ามองไปในวงการแล้ว จะเห็นได้ว่า ราชการไทยนั้นอุดมสมบูรณ์ไปด้วยคณะกรรมการต่าง ๆ คณะกรรมการเหล่านี้ก็ถือตลาดที่องค์กรต่าง ๆ ใช้เป็นเวทีแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

ผู้ที่จะมีโอกาสมีส่วนร่วมในตลาดของอาดัม สมิธนั้นจำเป็นต้องหาสินค้าหรือเงินมาแลกกับของที่ตนต้องการได้ฉับไฉน ผู้ที่จะมีโอกาสมีส่วนร่วมใน “ตลาด” ของคณะกรรมการต่าง ๆ ก็ต้องมีของมาแลกเปลี่ยนด้วยฉับไฉน อะไรคือ “ของ” ขององค์กรเหล่านี้ “ของ” เหล่านี้คือ อำนาจที่กฎหมายได้มอบหมายให้กับองค์กรต่าง ๆ ที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในตลาดที่เกิดขึ้น ในคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ บางครั้งก็มีการ “ซื้อขาย” กันอย่างคึกคัก คณะกรรมการอาจจะประชุมกันทุกสัปดาห์ บางครั้งก็จะซบเซาจะมีการประชุมกันค่อนข้างน้อยครั้ง หรือบางครั้งไม่ประชุมกันเลยก็มี

บทบาทของกฎหมายที่เราควรจะสนใจในรัฐแบบนี้ ก็แค่เพียงเพื่อแจกจ่ายอำนาจให้กับองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้เป็นเครื่องตรองกับองค์กรอื่น ๆ ซึ่งก็จะมีอำนาจกฎหมายฉบับอื่นให้ไว้เช่นกัน บางครั้งกฎหมายก็จะกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเพื่อจะทำหน้าที่ “ประสานงาน” หรืออำนวยความสะดวกเป็นการเปิดใหม่ตลาดเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ดังกล่าวไว้แล้วนั่นเอง ตลาดนั้นจะถกเถียงหรือซบเซาก็ย่อมขึ้นอยู่กับว่าอำนาจที่กฎหมายให้ไว้นั้นกระจายไปยังองค์กรต่าง ๆ มากน้อยเท่าใด ถ้ากระจายมากโอกาสที่จะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ก็จะยิ่งมีมาก แต่ถ้ากฎหมายให้อำนาจกับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากเกินไป ฝ่ายนั้นก็ดำเนินการโดยไม่ต้องแยแสต่อความต้องการของหน่วยงานอื่น ๆ แต่ประการใด

รัฐที่เบ็ดเสร็จของกลุ่มผลประโยชน์ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ดังกล่าวมาข้างบนนี้เป็นกรณีการแลกเปลี่ยนขององค์กรต่าง ๆ ภายในรัฐบาล เช่น ระหว่าง กรม ก. กับรัฐวิสาหกิจ ข. เป็นต้น แต่ในช่วง ๑๕ ปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างสังคมไทยบ้างพอสมควร ส่วนหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงที่ได้เกิดขึ้น ก็คือ การที่องค์กรเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจของรัฐบาล บทบาทที่วามันได้หมายถึงบทบาทในการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตัดสินใจอะไรลงไปโดยเห็นแก่อำภิสสินจ้างที่เอกชนหยิบยื่นให้ หรือเรียกกันว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชัน นั่นเอง

บทบาทแบบนั้นมาแต่โบราณกาล ส่วนที่ใหม่ก็คือการที่องค์กรเอกชนสามารถโน้มน้าวใจให้รัฐบาลตัดสินใจไปทางใดทางหนึ่งโดยใช้พลังทางการเมืองที่ตนมีอยู่ ในบางครั้งก็จะมีมากกว่าหนึ่งองค์กรเอกชนที่จะผลักดันให้รัฐบาลทำตามที่ต้องการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และแรงผลักดันนั้นอาจจะเป็นในทิศทางที่ขัดกันเอง ถ้าเป็นเช่นนั้นจะมี “ตลาด” ที่ประสานผลประโยชน์ดังกล่าวกันหรือไม่

ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่นั้น “ตลาด” เช่นที่ว่านั้นมักจะอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติทั้งหลายด้วยเหตุผลสองประการคือ ในประการแรก ในฐานะที่เป็นผู้ออกกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติมักจะเป็น

ฝ่ายที่มีอำนาจสูงสุด และสามารถออกกฎหมายบังคับให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามที่ตนต้องการได้ แต่เหตุผลประการที่สองนั้นสำคัญกว่า กล่าวคือ ผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติมักจะได้รับเลือกตั้งมาจากภาคต่างๆ ทั่วประเทศ โดยที่แต่ละภาคจะมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่ชัดเจน และแตกต่างไปจากผลประโยชน์ในภาคอื่น ๆ

ในประเทศไทย ฝ่ายนิติบัญญัติได้มีบทบาทเช่นว่านี้ ทั้งนี้เพราะในระบบการเมืองที่คนชักใบชน ๆ ลง ๆ อยู่ตลอดเวลา ฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสที่จะพัฒนาตัวเองไปในด้านนี้ได้เพียงพอ กลุ่มผลประโยชน์นอกรัฐบาลต่าง ๆ เองก็มีโอกาสพัฒนาตนเองได้อีกด้วย แต่เท่าที่มองเห็นมานี้ กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะอาศัยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นส่วนน้อย ส่วนใหญ่แล้วกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านี้จะพยายามผลักดัน อีวันอนหรือโน้มน้าวฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ นวัตกรรมของสมาคมพ่อค้าส่งออกผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ส่งออกข้าวหรือข้าวโพด หรือ มันสำปะหลัง ในกรณีเช่นว่านี้ บางครั้งฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เปิดเวทีให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้มีส่วนในการแสดงความรู้สึกของตนเอง โดยเฉพาะถ้าหากมีผู้ที่ได้รับผลกระทบกระเทือน (ที่มพลังการต่อรอง) หลายฝ่ายด้วยกัน บางครั้งก็จะใช้คณะกรรมการร่วมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน (กรอ.) เป็นเวที แต่ถ้าทุกอย่างไว้ผลก็อาจจะให้มีการเดินขบวนเป็นเครื่องมือต่อรองอีกทอดหนึ่งก็ได้

ในกรณีรัฐทำตัวเป็นแค่เวทีทางการเมืองให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ องค์การของรัฐในส่วนต่าง ๆ ก็จะมีบทบาทที่เบาลง และในกรณีที่องค์กรที่เกี่ยวข้องอยู่หลายองค์กรด้วยกัน หน่วยงานเหล่านี้อาจจะแปรสภาพเป็นกระบอกเสียงของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการเจรจากัน ภายในรัฐบาล มองจากแง่ของกลุ่มผลประโยชน์เอกชน อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐเป็น “พวก” ของตน ก็จะเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งในการเคลื่อนไหวและดำเนินการของตน

## รัฐกับนโยบายข้าว

ผลิตผลสองชนิดที่การแทรกแซงของรัฐมากและที่สุด ได้แก่ ข้าวและน้ำตาลแต่พฤติกรรมของรัฐในการดำเนินนโยบายสำหรับผลิตผลทั้งสองชนิดนี้แตกต่างกันมาก ถ้าจะเข้าใจรากฐานของนโยบายข้าวของรัฐบาลแล้ว แบบจำลองของรัฐบาลที่ควรนำมาใช้ก็คือ แบบจำลองที่สอง คือ รัฐเบี่ยงเบนตัวเอง ส่วนนโยบายทางด้านน้ำตาลนั้นเกิดขึ้นจากแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์นอกรัฐบาลที่ใส่รัฐบาลเบี่ยงเบน ข้อแตกต่างระหว่างผลิตผลทั้งสองนี้สืบเนื่องมาจาก ประวัตที่แตกต่างกัน โครงสร้างอุตสาหกรรมที่ต่างกัน และการกระจายการผลิตที่ต่างกัน ทั้งหมดนี้ทำให้การก่อตัวของกลุ่มผลประโยชน์ในสองกรณีไม่เหมือนกัน และระดับการรวมตัวกันส่งผลให้นโยบายของรัฐออกมาต่างกัน ภาคของการปลูกถั่วจะเริ่มต้นพิจารณาเรื่องข้าว

การแทรกแซงในตลาดข้าวนั้นมีมาแต่สมัยสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อสงครามใหม่ๆ ทางฝ่ายพันธมิตรต้องการให้ไทยจ่ายค่าชดเชยเป็นข้าว ๑.๕ ล้านตัน และถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยในสมัยนั้นสามารถเจรจาให้ฝ่ายพันธมิตรลดหย่อนค่าชดเชย และในที่สุดยกเลิกข้อเรียกร้องอื่นๆ ได้สำเร็จ รัฐบาลก็จำเป็นต้องมีมาตรการแทรกแซงตลาดตั้งกีดไว้เพื่อที่จะสามารถส่งมอบข้าวดังกล่าวนี้ได้ นอกจากปัญหาเรื่องข้าวที่จะต้องส่งมอบให้กับฝ่ายพันธมิตร เศรษฐกิจไทยก็ยังประสบกับภาวะบั่นทอนทางการเงิน อัตราเงินเฟ้อภายในประเทศได้ล้มตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รัฐบาลก็ได้พยายามที่จะตรึงราคาสินค้าโดยเฉพาะราคาอาหารภายในประเทศ พ.ศ. ๒๔๘๕ จึงเบนบทบาทพระราชบัญญัติพยายามควบคุมราคาสินค้า และการค้าข้าวออกมามากมายฉบับ โดยเฉพาะกรณีข้าวหมกกฎหมายออกมา ๒ ฉบับ ซึ่งให้อำนาจแก่กระทรวงพาณิชย์จะควบคุมกิจกรรมการค้าข้าวทั้งภายในและกับต่างประเทศอย่างกว้างขวาง

เป็นที่น่าสังเกตว่าในที่สุดแล้ว กฎหมายที่กระทรวงพาณิชย์ใช้ในการแทรกแซงตลาดข้าวตั้งแต่นั้นมาจนกระทั่งทุกวันนี้มีใช้กฎหมายที่ออกใน พ.ศ. ๒๔๘๕ แต่เป็นพระราชบัญญัติการนำเข้าและส่งออกสินค้านอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๔๘๒ ซึ่งเขาใจว่าเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจควบคุมการค้าแก่รัฐบาลอันสืบเนื่องมาจากสภาวะสงครามซึ่งกำลังจะปะทุขึ้นในยุโรปในบั้น กฎหมายนี้ให้

อำนาจกระทรวงพาณิชย์ในการจำกัดหรือห้ามส่งสินค้าออกนอกประเทศ กฎหมายนี้เป็นกฎหมายหลักของกระทรวงพาณิชย์ เพราะเงื่อนไขต่างๆ ที่กระทรวงพาณิชย์จะใช้กับพ่อค้าส่งออกไม่ว่าจะเป็นการจ่ายค่าพรีเมียม (ก่อน พ.ศ. ๒๕๑๘) การส่งมอบข้าวสำรอง การบังคับให้พ่อค้าสต็อกข้าวขึ้น เป็นอำนาจที่มาจากกฎหมายฉบับนี้ (หรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๒)

นอกจากมาตรการที่กระทรวงพาณิชย์ใช้แล้ว ยังมีอีกมาตรการหนึ่งที่ธนาคารแห่งประเทศไทยในสมัยนั้นนำมาใช้ นั่นก็คือการบังคับให้ผู้ส่งข้าวออกนําเอาเงินตราต่างประเทศที่ได้จากการขายข้าวมาขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราในตลาดเสรี ความจริงแล้ว ในสมัยก่อนจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงใน พ.ศ. ๒๕๕๘ รายได้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้จากการซื้อเงินตราต่างประเทศในราคาถูกและนํ้าออกขายในราคาแพงนั้น เป็นรายได้ที่มีปริมาณสูงกว่ารายได้จากพรีเมียมที่กระทรวงพาณิชย์เก็บอยู่ ภาษีส่งออกสำหรับข้าวทั้งที่กระทรวงพาณิชย์เก็บและธนาคารแห่งประเทศไทยเก็บเป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากของรายได้รัฐบาลในขณะนั้น ในบางปีมีมูลค่าถึง ๑ ใน ๔ ของรายได้ของรัฐบาล

การที่ภาษีข้าวขึ้นสัดส่วนสูงมากในรายได้ของรัฐบาลนั้น ได้มีส่วนที่จะเสริมบทบาทของกระทรวงการคลัง (รวมทั้งธนาคารแห่งประเทศไทย) ในการกำหนดนโยบายข้าวในสมัยนั้น แต่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย มิได้มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมดูแลราคาข้าว ความสนใจของสององค์กรนี้อยู่ที่การรักษาสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม ในฐานะที่ภาษีข้าวนำรายได้มาให้แก่รัฐบาลมหาศาล หน่วยงานทั้งสองจึงไม่สู้จะเต็มใจที่จะปล่อยให้รายได้เงินล้านตลบไป ฉะนั้น เมื่อมีการปรับปรุงระบบปริวรรตเงินตราใน พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยยกเลิกระบบอัตราแลกเปลี่ยนที่แตกต่างกัน (multiple exchange rate system) รัฐบาลยังคงไว้ซึ่งรายได้เก่า โดยปรับค่าพรีเมียมให้สูงขึ้น

ตลอดระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๘ ถึงประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๕ รายได้จากพรีเมียมข้าวก็ยังเป็นรายได้ที่สำคัญของรัฐบาล เป็นที่น่าสังเกตว่า ตราบใดที่พรีเมียมมีความสำคัญต่องบประมาณของกระทรวงพาณิชย์จะไม่ค่อยได้ใช้อำนาจที่ตนมีในการเปลี่ยนแปลงอัตราของมันเท่าใดนัก แต่กระทรวงพาณิชย์ได้เริ่มใช้มาตรการอื่นๆ มาเสริมการเก็บพรีเมียม ดังเช่น การสำรองข้าวซึ่งเริ่มมีขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๖ แต่การใช้มาตรการเหล่านี้เป็นการใช้ที่ค่อนข้างจำกัด

เมอบทบาทของพรีเมียมในรายได้รัฐบาลได้ลดความสำคัญลงตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นมา และก่อน พรบ. กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น บทบาทของกระทรวง

การคลังก็หดหายไป นับได้ว่าเป็นยุคทองของกระทรวงพาณิชย์ เพราะกระทรวงพาณิชย์ได้ใช้อำนาจ  
ที่ตนมียุ่ นำมาตรการต่าง ๆ มาใช้ เพื่อบรรลุเป้าหมายที่ตนวางไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่าง  
พ.ศ. ๒๕๑๐-๒๕๑๑ และระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๗ ได้มีการขยายบทบาทของมาตรการสำรอง  
ข้าวเป็นเครื่องมือในการขายข้าวราคาถูกให้แก่ผู้บริโภคในกรุงเทพฯ การดำเนินมาตรการต่าง ๆ  
เหล่านี้และการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าพรีเมียมมัน ถือว่าเป็นเรื่องภายในกระทรวงพาณิชย์ โดยที่หน่วย  
ราชการอื่นไม่สู้จะมีบทบาทเท่าใดนัก

เป้าหมายของกระทรวงพาณิชย์คืออะไร จากข้อความที่เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ในสมัย  
นั้นได้กล่าวไว้ (และที่ อจ. รังสรรค์ ได้รวบรวมมา) ก็จะเห็นว่า เป้าหมายนั้นได้ค่อย ๆ แปรเปลี่ยน  
ไปตามกาลเวลา ในยุคที่รายได้จากพรีเมียมยังเป็นส่วนสำคัญของรายได้ของรัฐบาล กระทรวงพาณิชย์  
ก็จะหิบบกปัญหาหน้าหน้า ต่อมาเมื่อบทบาทของพรีเมียมลดลง กระทรวงพาณิชย์ก็จะแสดงความ  
วิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาของผู้บริโภคชาวในเมืองพร้อมกันนั้นก็ยืนยันต่อไปอีกด้วยว่า หากเลิกพร  
พรีเมียมแล้วเกษตรกรจะไม่ได้ประโยชน์เท่าใดนัก เพราะพ่อค้าคนกลางจะรวบเอาผลประโยชน์ทั้งหมด  
ไว้

แต่กระทรวงพาณิชย์จะอย่างไรก็ตามในการตอบโต้กับบุคคลภายนอกเรื่องพรีเมียม เรา  
จะปฏิเสธไม่ได้ว่า แทบทุกคน อย่างน้อยก็ทุกคนในกรุงเทพฯ ต่างเพิ่งถึงไปยังกระทรวงพาณิชย์ว่ามี  
หน้าที่จะป้องกันมิให้ค่าครองชีพสูงขึ้น เราจะไม่ขอวิจารณ์ว่าการคาดหวังอันสมเหตุสมผลหรือไม่  
แต่ตลอดมาโดยเฉพาะในช่วงที่อัตราเงินเฟ้อถนัดตัวสูงขึ้น ไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตามอย่างเช่น ใน  
พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๒๓ และ พ.ศ. ๒๕๒๖-๒๕๒๗ กระทรวงพาณิชย์จะตกเป็นแพะรับบาปทันที  
กระทรวงเงินงมแนวโนมที่จะพยายามกดราคาข้าวไว้ก่อนเสมอ เพราะเป็นสินค้าสำคัญหนึ่งในไม่กี่  
ชนิดที่กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจที่จะกดราคาให้ต่ำไว้ได้

นอกจากแรงผลักดันทางด้านค่าครองชีพแล้ว กระทรวงพาณิชย์ยังมีอีกเหตุผลหนึ่งที่จะรักษาร  
ราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำไว้ นั่นก็คือ กระทรวงพาณิชย์เองเป็นพ่อค้าส่งออกข้าวรายใหญ่ที่สุด  
ในประเทศด้วย บทบาทพ่อค้าข้าวจึงได้มีส่วนทำให้กระทรวงพาณิชย์ได้ใช้มาตรการต่าง ๆ ดังราคา  
ภายในมิให้สูงขึ้นเพื่อให้ธุรกิจส่งออกของตนมีกำไร หรืออย่างน้อยก็ไม่ขาดทุน ดังเช่นในตอนต้น  
พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นต้น

ในการอธิบายบทบาทของรัฐเกี่ยวกับเรื่องข้าวทั้งหมดนี้ ยังมีได้มีการกล่าวถึงบทบาทของ  
เกษตรกรเลย ที่มีได้กล่าวถึงก็เพราะชาวนาผู้ปลูกข้าวมิได้มีบทบาทในด้านนโยบายต่าง ๆ ทกล่าวมาน

๕๕ ครั้นเมื่อถึงยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน ในช่วง พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๘ ผู้ที่เป็นผู้นำชาวนาใน สมัยนั้นได้เลือกที่จะหยิบยกปัญหาเรื่องที่ดินมาเป็นปัญหาหลัก ซึ่งอาจจะเป็นการเลือกปัญหาที่สอดคล้องกับความต้องการของเกษตรกรจำนวนมากไม่น้อยในขณะนั้น แต่การหยิบเอาประเด็นนี้ขึ้นมาเป็นการหยิบประเด็นที่นำมาซึ่งความแตกหักกับผู้ปกครองประเทศ ผลพวงของแนวทางนั้นเป็นอย่างไรก็ได้มีการศึกษากันมากพอสมควรจึงไม่ขอบรรยายต่อไป

แต่แรงผลักดันของสหพันธ์ชาวนาไรชาวนาแห่งประเทศไทยและผู้นำเกษตรกรในสมัยนั้นได้มีส่วนทำให้สัมเสียงของรัฐบาลและของกระทรวงพาณิชย์โดยเฉพาะได้เปลี่ยนแปลงไป การประกันราคา และการพยุงราคาก็กลายเป็นศัพท์ใหม่ที่ได้มีการแพร่ขยายกันอย่างกว้างขวาง ถึงแม้ระดับความเข้าใจในหลักการต่าง ๆ ของหลังมาตรการเหล่านี้ซึ่งยังคงร่องอยู่ก็ตาม

การใหม่ที่รัฐบาลรับมาปฏิบัติหลัง พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงเป็นการดำเนินการอะไรบางอย่างเพื่อ “ช่วย” ให้ชาวนาได้ราคา “ที่เป็นธรรม” ขึ้น แต่เพราะเหตุว่าการดำเนินการต่างๆ เหล่านี้เป็น การเอื้อมือจากเบื้องบน (คือรัฐบาล) ไปสู่ชาวนา (ที่นิยมเรียกกันว่า “เกษตรกรตาดำๆ”) มาตรการต่างๆ จึงมีลักษณะสำคัญที่ว่า การดำเนินการของรัฐบาลนั้นจะต้องประจักษ์แก่ผู้สังเกตการณ์ว่า รัฐบาลกำลังให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นรูปธรรมและราคาข้าวที่เกษตรกร (บางราย) ได้นั้นจะต้องเป็นผลพวงโดยตรงและอย่างเห็นชัดของมาตรการรัฐบาล แต่จากรัฐบาลมีมาตรการที่จะยกราคาข้าวให้แก่เกษตรกรทุกคน ผลนั้นจะไม่ประจักษ์แก่ผู้ใด อย่างน้อยก็ไม่มีวันที่จะพิสูจน์ได้ว่าราคาข้าวที่ตนนั้น เป็นเพราะนโยบายของรัฐบาล นอกจากนั้นแล้ว ในช่วงที่ราคาข้าวในตลาดโลกโน้มต่ำลงอยู่ตลอดเวลา อย่างเช่น ในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา การยกระดับราคาข้าวภายในประเทศเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก และในระยะหลัง ๆ นี้ต้องใช้ทรัพยากรของรัฐค่อนข้างมาก ซึ่งรัฐไม่ยอมนำมาใช้

ฉะนั้น ตลอดระยะเวลาประมาณ ๑๐ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้ใช้มาตรการเลือกประกันราคาให้กับชาวนาบางคนในบางจังหวัด เลือกพยุงราคาในบางท้องที่ มาตรการเลือกปฏิบัติแบบนี้ก่อให้เกิดกำไรเปล่า (ศัพท์เศรษฐศาสตร์เรียกว่า economic rent) กับผู้ที่อยู่ใกล้วงรัฐบาล ก่อให้เกิดประโยชน์ทางการเมืองอย่างชัดเจน การใช้นโยบายประกันและพยุงราคาข้าวเพื่อผลทางการเมืองนี้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป โดยเฉพาะในระยะหลัง ๆ ที่รัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย เป็นดำเนินการ แต่ผลที่สำคัญที่สุดที่เกิดจากนโยบายแบบนี้คือชาวนาไม่เห็นประโยชน์อันใดจาก



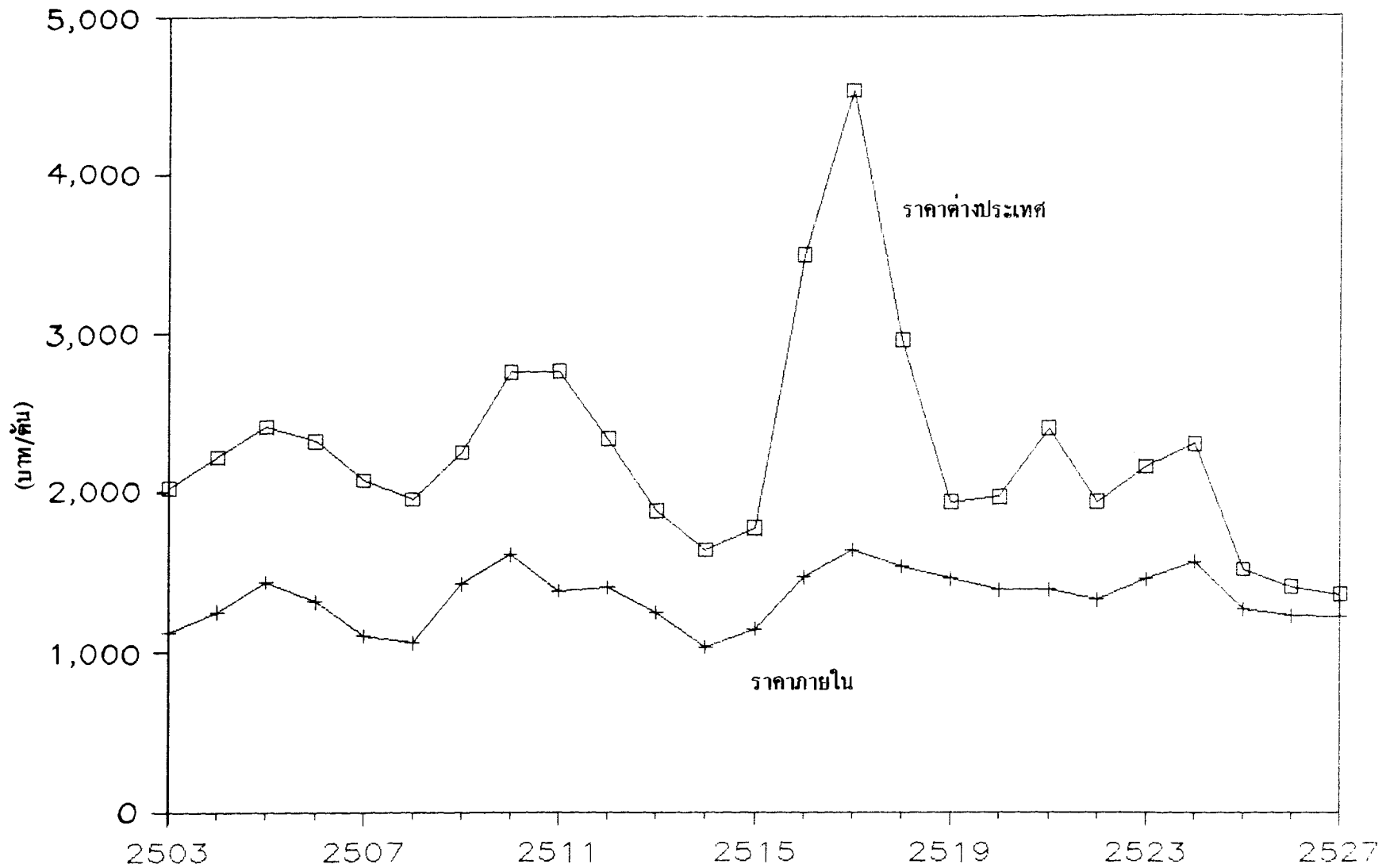
การรวมตัวกันในระดับชาติ เพราะถึงอย่างไรรัฐบาลก็ไม่มีปัญญาแก้ปัญหาในระดับชาติได้ แต่ถ้ารวมตัวกันและหวังพึ่งผู้อำนาจแล้วโอกาสที่ตนจะขายข้าวเปลือกให้กับรัฐบาลก็จะมากขึ้น กลุ่มชาวนาในระดับท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น โดยมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับผู้นำทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

ภายในวงราชการเอง นโยบายแบบนั้นสามารถดำเนินต่อไปได้เพราะกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นตัวหน้าทรัพยากรมหาดินหรือค่าจุนโครงการต่างๆ คณะกรรมการต่างๆ ที่อุบัติขึ้นมาทุกปีก็เป็นตลาดที่กระทรวงหลัก ๆ อันได้แก่ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรฯ และกระทรวงมหาดไทย มา “ประสานงาน” กัน

การที่หน่วยราชการต่างๆ โดยเฉพาะกระทรวงพาณิชย์ได้เปลี่ยนท่าทีนโยบายราคาข้าวนั้นมีผลต่อราคาข้าวจริง ๆ หรือไม่ ภาพที่ ๑ แสดงราคาข้าว “ที่แท้จริง” (กล่าวคือราคาที่ปรับด้วยอัตราเงินเฟ้อแล้ว) ทั้งที่เป็นราคาต่างประเทศและราคาภายใน จะเห็นได้ว่าตลอดเวลามาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ราคาข้าวภายในประเทศได้มีแนวโน้มเชียบขึ้นในอัตราที่ค่อนข้างสูง ราคาภายในประเทศมีความสม่ำเสมอกว่าราคาในตลาดโลกซึ่งมีแนวโน้มลดต่ำลงมาโดยตลอด ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลทางด้านนโยบายที่จะพยายามยกระดับราคาข้าวจึงเป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงในท่าทีและสัมเสียงเท่านั้น

เปรียบเทียบราคาค่างประเทศและราคาภายในของ "ข้าวเปลือก"

(ปรับด้วย GDP Deflator : 2515 = 100)



# รู้จักกับนโยบายอ้อย และน้ำตาล

ถ้าเราหันมาพิจารณาการผลิตสาหรณอ้อยและน้ำตาลแล้ว จะเห็นภาพและท่าทีของรัฐบาลที่แตกต่างจากกรณขงชาวมก ทงนเพราะในอุตสาหกรรมนมีการกระจุกตัวกันของกลุมโรงงานก่อนขงสูง และในหมูขวไรอ้อยก็มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมทมและใช้อำนาจต่อรองกำหนดราคาอ้อยมาเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี

สภาพเช่นนี้มิได้มีมาโดยตลอด แต่เกิดขึ้นในระยะประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๓-๒๕๑๑ ซึ่งเป็นช่วงที่อุตสาหกรรมน้ำตาลไทยเปลี่ยนโฉมมาเป็นอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ใช้วิธีการหีบอ้อยและผลิตน้ำตาลแบบทันสมัย ในยุคก่อนหน้านั้น โรงงานหีบอ้อยและชาวไรอ้อยก็มีความสัมพันธ์ไม่แตกต่างไปจากโรงสีข้าวกับชาวนาทำไคนก็ ชาวไรอ้อยต่างจะตัดสินใจผลิตอ้อยและเมื่อตัดอ้อยเสร็จก็จะนำมาขายให้โรงหีบ แต่เมื่อมีโรงงานน้ำตาลขนาดใหญ่โรงงานเหล่านี้ไม่สามารถใช้วิธีการเดิมรับอ้อยเข้าหีบได้ การจัดส่งอ้อยเข้าโรงงานนั้นจำต้องระเบียบแบบแผนมากขึ้น ระบบโคเวตาอ้อยและหัวหน้าโคเวตาอ้อยจึงเกิดขึ้น แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ ผู้ที่ผลิตอ้อยขนเข้าโรงงานนั้นจกต้องทำสัญญากับโรงงานเสียก่อนจะลงมือปลูก และเมื่อทำสัญญาแล้วก็ต้องส่งตามสัญญา ยกเว้นถ้าเกิดภาวะฝนแล้งหรือไรอ้อยเสียหาย สัญญาเหล่านี้จะไม่มีการกำหนดราคาขงเป็นรองที่จะต้องตกลงเมื่อถึงฤดูหีบอ้อย

การผูกมัดแบบนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในระยะที่จะต้องมีการตกลงราคาเพราะชาวไรอ้อยจะมีความรู้สึกว่าตนอยู่ในสถานะจำยอมต้องอ่อนน้อมต่อโรงงาน แรงผลักดันที่จะให้ชาวไรอ้อยรวมตัวกันนั้นจึงมีอยู่ แต่การรวมตัวกันนั้นเกิดขึ้นได้จากเหตุผลสำคัญอีกสองประการ คือ

- ๑) อ้อยส่วนใหญ่ในประเทศไทยนั้นผลิตโดยชาวไรขนาดใหญ่ที่มีการเพาะปลูกในเนื้อที่ตั้งแต่ ๑๐๐ ไร่ขึ้นไป ชาวไรเหล่านี้ในบางกรณีจะทำนาทเป็นหัวหน้าโคเวตาแจกจ่ายโคเวตาแก่ชาวไรขนาดย่อมต่อไปอีก
  - ๒) การปลูกอ้อยในประเทศไทยนั้นกระจุกตัวอยู่ในท้องที่ไม่กี่จังหวัด ในลุ่มน้ำแม่กลองในจังหวัดชลบุรี และจังหวัดระยอง
- ฉะนั้น ชาวไรอ้อยจึงสามารถรวมตัวกันและสามารถใช้อำนาจจากการรวมตัวกันมาต่อรองราคา กับโรงงานน้ำตาลได้ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งเป็นบแรกที่มีการต่อรองราคาอ้อยระหว่างสมาคมชาวไรกับโรงงานน้ำตาล ชาวไรอ้อยไม่สามารถยกสัดส่วนระหว่างราคาอ้อยและ

ราคาน้ำตาลให้สูงขึ้น ชัยชนะที่ชาวไร่อ้อยได้จากการรวมตัวนั้นมิใช่เป็นชัยชนะเหนือโรงงานน้ำตาล แต่เป็นชัยชนะเหนือรัฐบาลและโดยเฉพาะเหนือผู้บริโภคอ้อยภายในประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการต่อรองกันในบับแรก ๆ หลังจากที่มีสมาคมขึ้นมาแล้วมีการขัดแย้งกันค่อนข้างรุนแรง รัฐบาลเกรงกลัวว่าความขัดแย้งดังกล่าวอาจนำไปสู่ความไม่สงบได้จึงค่อย ๆ ยื่นมือเข้ามาไกล่เกลี่ย แต่เมื่อรัฐบาลเข้ามา มีบทบาท คู่ต่อสู้ทั้งสองก็จะหันมาปรัดเล่รัฐบาลให้ลดหย่อนภาษี ให้ได้เงินกู้ ให้เพิ่มราคาภายในประเทศ โดยอ้างว่า ความช่วยเหลือของรัฐบาลนั้นจะมีส่วนทำให้ทั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ จนในที่สุด ในปัจจุบันนี้โรงงานน้ำตาลเป็นสินค้าเกษตรส่งออกประเภทเดียวที่ราคาภายในประเทศสูงกว่าราคาตลาดโลก

สิ่งที่น่าประหลาดใจเกี่ยวกับกระบวนการนี้ ก็คือ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะกระทรวงอุตสาหกรรมได้ยอมคล้อยตามข้อเรียกร้องของอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาล (ทั้งโรงงานและชาวไร่อ้อย) และเป็นกระบอกเสียงให้แก่อุตสาหกรรมนี้ มีกรณียกเว้นก็แต่เฉพาะใน พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ๒๕๒๓ เมื่อเกิดสภาวะน้ำตาลขาดแคลนขึ้น แต่มาตรการช่วยเหลือยาบปัญหาดังกล่าวนั้นติดอยู่กับกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้แก้ปัญหาที่ปลายเหตุและคณะนั้นจึงไม่มีผลอันใดต่ออุตสาหกรรมน้ำตาล แต่ยกเว้นใน ๒ ปีนี้ มาตรการที่รัฐบาลนำมาใช้โดยเฉพาะมาตรการที่สำคัญที่สุด ก็ การรื้อไถจากผู้ใช้บริโภคน้ำตาลภายในประเทศนี้เป็นมาตรการที่รัฐบาลสามารถควบคุมได้อย่างใกล้ชิด เพราะดังที่ได้กล่าวมาแล้วอุตสาหกรรมน้ำตาลเป็นอุตสาหกรรมที่มีการกระจุกตัวสูง

ภาพรวมเกี่ยวกับอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลนั้นไม่น่าจะได้รับผลกระทบจากนโยบาย ๓๐/๓๐ ที่มีมาตั้งแต่ยุคการผลิต พ.ศ. ๒๕๒๔/๒๕ เท่าใดนัก แต่ทว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการผลักดันที่จะให้มีระบบเงินอุดหนุนได้ทำให้เกิดการแตกแยกกันอย่างมากในวงการอ้อยและน้ำตาลซึ่งเป็นเรื่องน่าเสียดาย เพราะเป้าหมายของผู้ที่จะให้มีระบบ ๓๐/๓๐ เกิดขึ้นมานั้นก็เพื่อที่จะให้ความขัดแย้งในอุตสาหกรรมนั้นสงบลง แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเรากำหนดถึงข้อสรุปข้างบนนี้แล้ว ชาวไร่อ้อยที่รวมตัวกันได้นั้นประสบผลสำเร็จในการรื้อไถเงิน ไม่ใช่จากโรงงานน้ำตาล แต่จากรัฐบาล และจากผู้บริโภคโดยใช้รัฐเป็นเครื่องมือ ก็จะคาดคะเนต่อไปได้ว่าคงจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้

สิ่งที่น่าสังเกตที่สุดเกี่ยวกับการรวมตัวของชาวไร่อ้อยก็คือ การต่อสู้ของสมาคมชาวไร่อ้อยนั้นเป็นการต่อสู้เพื่อยกระดับราคาอ้อยโดยทั่วไป จริงอยู่ชาวไร่อ้อยขนาดย่อมที่ต้องพึ่งไถของชาวไร่ขนาดใหญ่อาจจะขายอ้อยไม่ได้เต็มราคา เพราะจะต้องเสียดอกเบี้ยเงินกู้และค่าขนส่งอ้อยในอัตราที่สูง แต่กระบวนการรื้อไถประเภทหลังนี้เป็นกระบวนการต่างหาก ในหลักการแล้ว ราคาอ้อยจะเป็นราคาสม่ำเสมอเท่ากันสำหรับชาวไร่อ้อยทุกคน ต่างจากราคาข้าวที่รัฐบาลประกันให้ได้แต่เฉพาะชาวนาจำนวนจำกัดเท่านั้น

# รู้จักบ้านโยบายยาง

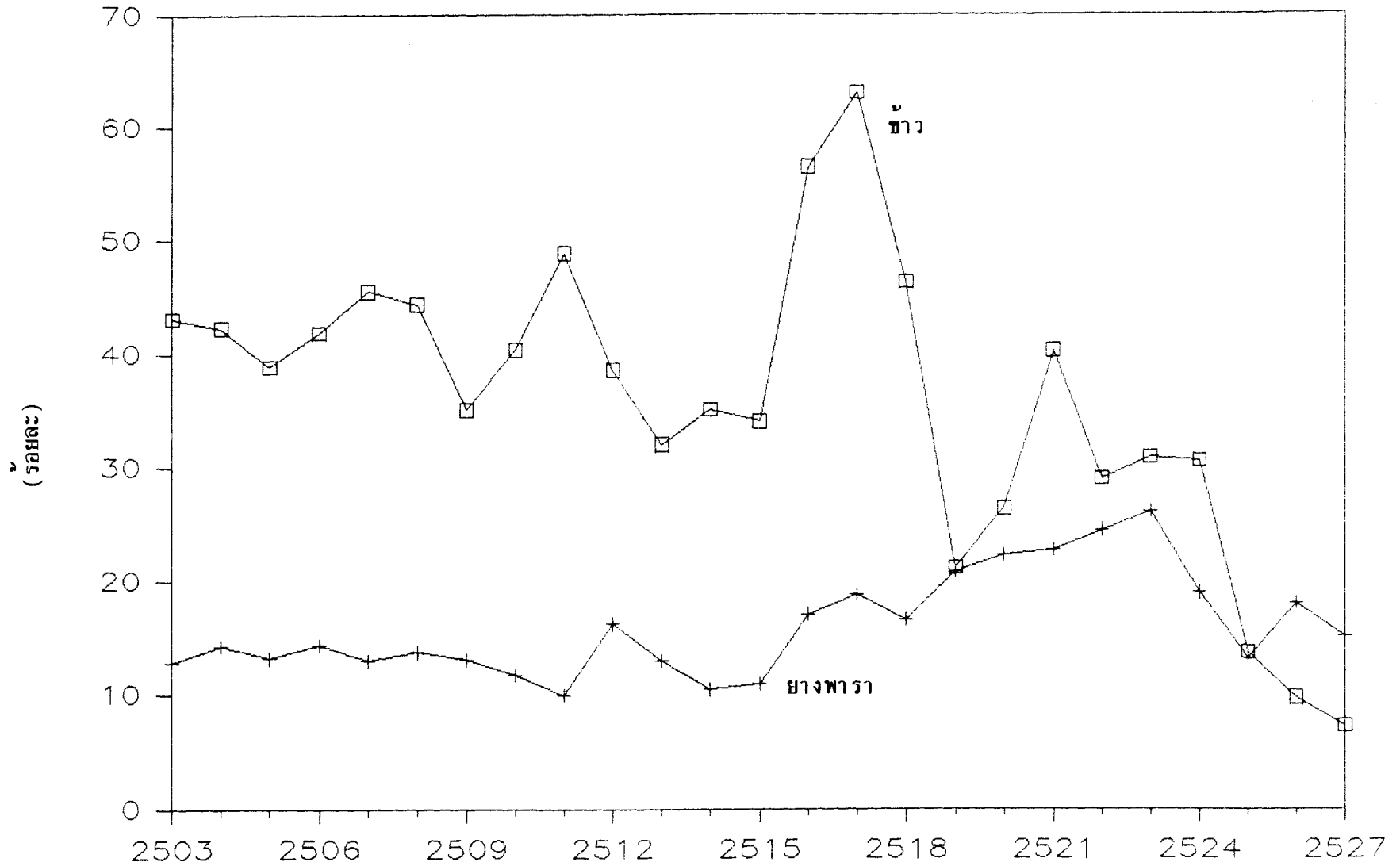
การเมืองเรื่องขาวและเรื่องนาตาลนเป็นเรื่องทศศึกษาได้ง่าย เพราะสินค้าทั้งสองนี้เป็นสินค้าที่ได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง และสื่อสารมวลชนอยู่ตลอดเวลา แต่สินค้าหลักก็อย่างหนึ่งที่มีความสำคัญสูงในเศรษฐกิจของไทยและเป็นสินค้าที่มีอัตรากำไรค่อนข้างสูง (ดูภาพที่ ๒ ที่เปรียบเทียบอัตรากำไรข้าวกับยาง) กลับเป็นสินค้าที่ไม่ได้รับการเหลียวแลจากกระบวนการเมืองมากเท่าใดนัก สินค้านี้คือยางพารา

ประเด็นนี้เป็นปัญหาทศศึกษา นักการเมืองทุกคนทราบดีว่าในด้านการเมืองนั้นปัญหาเรื่องจังหวะเวลาเป็นเรื่องสำคัญอย่างยวบยว ขาวและออขนน บัจจุบันนมจหะเวลาทีแน่นอน (โปรดสังเกตุว่า จังหวะสำหรับนโยบายขาวนั้นเป็นปรากฏการณ์ใหม่ทีเกิดขึ้นในระยะตั้งแต่ประมาณ พ.ศ. ๑๕๑๘ เป็นต้นมา) เพราะฉะนั้น ผู้ที่มีข้อเสนอใด ๆ ก็ตามเกี่ยวกับสินค้าสองชนิดนี้โอกาสที่จะมีส่วนในการถกเถียงปัญหาเรื่องนี้ได้อย่างง่ายดายในช่วงตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงธันวาคม แต่ยางพารานั้นเป็นพืชที่ออกมาอย่างค่อนข้างสม่ำเสมอ ไม่ออกมาเป็นฤดูกาล จึงไม่มีฤดูกาลเมืองของตนเอง นอกจากนี้ในการเก็บออกรสงออกสำหรับขานน กระทบวงการคลังได้เลือกใช้วิธีอัตโนมัติ เพราะอัตราเก็บนนเป็นอัตราก้าวหน้า ช่วงทีราคาขางต่างประเทศตกต่ำลง รัฐบาลก็จะเก็บภายนออกลง โดยทีผู้ที่ต้องรับทราบติดตามเรื่องนี้จะมแต่เพียงเจ้าหน้าที่ระดับล่างเท่านั้นเอง ไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรีหรือกระบวนการทางการเมืองแต่อย่างใด

ข้อบกพร่องของระบบภายกาวหนานน จะเห็นได้ชัดในช่วงทีมอัตราเงินเพื่อสงเพราะระบบภายกาวหน้าโดยทวไปมักจะไม่มีการปรับขนภายตามภาวะเงินเพื่อ อากรสงออกก็เช่นเดียวกัน ฉะนั้นใน พ.ศ. ๒๕๒๔ ในช่วงทีราคา “ที่แท้จริง” (คือราคาทีปรับด้วยอัตราเงินเพื่อแล้ว) โนมต่ำลงมาก อัตราภายก็ขงอยู่ในระดับสูงมาก ทงนี้เพราะเศรษฐกิจไทย ในช่วง พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๓ มีภาวะเงินเพื่อในระดับสูง จากปรากฏการณ์เอง จึงได้มีการเคลื่อนไหวโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากภาคใต้เป็นแกนนำ เพื่อที่จะปรับอัตราออกรสงออกให้เข้ากับสถานการณ์ใหม่ ขงทางกระทบวงการคลังก็โดยอมลดภายให้ค่อนข้างมาก แต่ครั้งนแทบจะเป็นครั้งเดียวในรอบ ๒๐ ปีทีภานมาทขางพารากลายเป็นเรื่องทางการเมือง

ภาพ 2

เปรียบเทียบอัตราการขาดทุนและ "ข้าวเปลือก"



## ตอนที่ ๒

### บทสรุป

เราจะสามารถสรุปอะไรได้บ้างจากกรณีศึกษาข้างบนนี้

ในประการแรก แบบจำลองของรัฐที่กล่าวไว้ในตอนแรกของปาฐกถานั้น คงจะนำมาใช้อธิบายพฤติกรรมของรัฐในประเทศไทยในทุกเรื่องไม่ได้ ครั้งหนึ่ง นักรัฐศาสตร์เคยเชื่อกันว่า กลุ่มข้าราชการนั้นเป็นกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองสูงสุด จนเรียกกระบวนการเมืองไทยว่าเป็น bureaucratic polity จะเห็นได้ว่า ถ้าเราวิเคราะห์นโยบายข้าว ยาพารา และแม้กระทั่งนโยบายอ้อยและน้ำตาลก่อนประมาณ พ.ศ. ๒๕๑๓ จะเห็นบทบาทของข้าราชการได้เด่นมาก และสำหรับระยะหลัง พ.ศ. ๒๕๑๓ บทบาทของข้าราชการในการกำหนดนโยบายข้าวและยางยังมีอยู่มากเช่นเดิม แต่สำหรับอ้อยและน้ำตาลนั้น บทบาทของข้าราชการนั้นแทบจะหมดสิ้นไป

ในประการต่อมา นโยบายของรัฐบาลไทยนั้นมิได้มีความลำเอียงเข้าข้างคนที่อยู่ในเมือง (urban bias) อย่างแน่ชัดสม่ำเสมอ กรณีของอ้อยและน้ำตาลนั้นแสดงให้เห็นไม่ได้เป็นเช่นนั้น แต่อาจจะเป็นไปได้ว่า นโยบายของรัฐบาลนั้นจะเข้าข้างกลุ่มที่สามารถรวมตัวกัน และสร้างพลังต่อรองทางการเมืองขึ้นมาได้ ดังเช่น สมาคมชาวไร่อ้อย สำหรับชาวนานั้น บังเอิญชาวนาไม่สามารถสร้างกลุ่มพลังทางการเมืองมาต่อรองสู้กับกลุ่มชนในเมืองหลวงได้ จึงต้องตกเป็นเหยื่ออยู่เกือบตลอดเวลา

ถ้าเป็นเช่นนั้น อะไรเป็นตัวกำหนดว่า กลุ่มหนึ่งกลุ่มหนึ่งจะรวมตัวกันได้หรือไม่ ในระดับหนึ่ง อำนาจของรัฐนั้นอาจถูกนำมาใช้เพื่อขัดขวางการรวมตัวกันของเกษตรกร ดังเช่นกรณีสหพันธ์ชาวไร่ชาวนา แต่ข้อสรุปอันหนึ่งที่ได้จากการวิเคราะห์กรณีชาวไร่อ้อยก็คือ ในบางครั้งอาจจะมีสภาพการณ์ทางภาวะวิสัยที่เอื้ออำนวยให้เกษตรกรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งรวมตัวกันได้ เพื่อบรรลุเป้าหมายหรือแก้ไขปัญหาคับแคบแต่แน่ชัด ซึ่งไม่อาจเกี่ยวข้องกับการสร้างพลังต่อรองทางการเมืองแม่แต่น้อย แต่เมื่อรวมตัวกันสำเร็จแล้ว อาจกลับกลายเป็นอย่างนั้นได้ แต่สภาพการณ์ทางภาวะวิสัยอย่างที่เกิดขึ้นกับชาวไร่อ้อยนั้นมิได้เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นมาได้ ฉะนั้น ลักษณะของการรวมตัวของเกษตรกรผู้ปลูกผลิตผลอื่น ๆ นั้นยังไม่ประจักษ์และอาจจะไม่มีทางมีขึ้นก็ได้ อย่างน้อยก็ใน ๑ หรือ ๒ ทศวรรษข้างหน้า