



บทที่ 1

บทนำ

คำว่า "แรงงาน" หมายถึง พลังที่มนุษย์นำมาใช้ ซึ่งอาจจะเป็นการใช้กำลังกายหรือการใช้กำลังสมองเพื่อให้เกิดผลในทางเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้ ในทางเศรษฐกิจจึงถือว่าแรงงานมีบทบาทเป็นปัจจัยการผลิตควบคู่กับปัจจัยการผลิตอื่น ๆ เช่น เครื่องจักร เงินลงทุนหรือที่ดิน ซึ่งต้องนำมาผสมผสานใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ แต่แม้ว่า มนุษย์ทุกคนจะมีร่างกาย แรงสมองคิดคำนวณมาตั้งแต่เกิด แต่เราก็ไม่สามารถใช้แรงของทุกคนโดยปกติให้เกิดประโยชน์ไปในการผลิตและการให้บริการได้หมด เด็กซึ่งมีอายุน้อย ผู้ที่อยู่ในวัยเรียน คนพิการทุพพลภาพ คนชรา มากเหล่านี้น้อยมไม่อาจมีส่วนในการสร้างผลผลิตแท้จริงได้ ฉะนั้น ในการพิจารณาเรื่องทางเศรษฐกิจ และผลจึงต้องมีการแบ่งแยกคนหรือประชากรออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ผู้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจหรือผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน
2. ผู้ไม่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจหรือผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน

ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน หมายถึง คนทั้งหมดที่ทำงานหรือคิดทำการทำงานโดยหวังผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ เนื่องจากคนที่คิดทำงานก็คือ คนว่างงานที่กำลังหางานทำอยู่ อาจได้หรือไม่ได้ ชำหรือเร็วขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ

ส่วนผู้อยู่นอกกำลังแรงงานนั้น ได้แก่ ผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 11 ปี, ผู้ทำงานบ้าน, นักเรียน, ผู้ทุพพลภาพหรือคนชราซึ่งทำงานไม่ได้ สำหรับประเทศไทยจำนวนของผู้อยู่ในกำลังแรงงานและผู้อยู่นอกกำลังแรงงานมีอัตราใกล้เคียงกัน ซึ่งผิดกับประเทศพัฒนาแล้วที่เรามีจำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานมากกว่าผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วไม่มีปัญหามากมายอย่างประเทศที่กำลังพัฒนา เช่น ไทยเรา ซึ่งมีเด็ก ๆ ที่จะต้องเลี้ยงดูและให้การศึกษาอยู่เป็น

จำนวนมากเท่า ๆ กับจำนวนคนที่ต้องทำงานหาเลี้ยง¹

อนึ่ง ความต้องการทางเศรษฐกิจเป็นความต้องการที่จำเป็นหลีกเลี่ยงไม่ได้และรีบด่วนเพราะธรรมชาติของมนุษย์ ความหิวเป็นอำนาจบังคับที่สูงมาก เมื่อหิวทำให้เราต้องร่วมมือกันป้องกันความหิว บางทีก็ร่วมกันทำในสิ่งที่โดยปกติเราไม่ควรจะทำ ซึ่งเป็นการบังคับไปในตัว²

แรงงานเป็นกำลังสำคัญของชาติในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เป็นไปตามเป้าหมาย จึงเป็นเรื่องที่ผู้ปกครองประเทศไม่ว่าสมัยใดต้องให้ความสนใจเอาใจใส่เสมอมา โดยเฉพาะประเทศไทยเท่าที่ผ่านมากภาวะเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศมีลักษณะเอื้ออำนวยหลายประการ จึงทำให้ไม่ปรากฏว่าแรงงานหรือการบริหารแรงงานมีปัญหามากนัก อย่างไรก็ตาม ปัญหาแรงงานได้ปรากฏเด่นชัดขึ้นมากในระยะปี พ.ศ. 2516 - 2519 วิวัฒนาการแรงงานได้ชี้ให้เห็นมาโดยตลอดว่า วัฏจักรแรงงานยอมเกี่ยวกับวัฏจักรเศรษฐกิจและการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้³

ปัญหาเรื่องแรงงานในประเทศไทย ถ้าพูดอย่างชาวบ้านธรรมดาที่มองไม่เห็นปัญหา คือ ไม่เห็นเหตุจะต้องวิจัยวิจารณ์ ใครมีแรงคนนั้นก็มีงาน ครั้นมีงานแล้วเกิดหมดแรงก็จำเป็นต้องหางาน ใครทำมากได้มาก ใครทำน้อยได้น้อย⁴ แต่ถา

¹นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์การเวก, 2521), หน้า 3 - 7.

²เกษม อุทยานิน, สังคมวิทยา, (กรุงเทพฯ : แผนกตำราและคำสอน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2506), หน้า 251.

³สุวิทย์ ยิงวรรณ, การบริการแรงงานในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2520) คำนำ. (อัครสำเนา)

⁴ชลอ วณภูติ, คุยกันเรื่องแรงงาน, (กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2521), (อัครสำเนา)

จะมองให้ลึกซึ้งแล้วจะพบว่าประเทศไทยประสบกับปัญหาเรื่องแรงงานมาโดยตลอด แต่โดยเหตุที่บุคคลส่วนใหญ่เข้าใจว่าแรงงานเป็นเรื่องของกรรมกรในโรงงานหรือลูกจ้างที่ทำงานในบริษัทเท่านั้น แต่แรงงานหมายรวมถึงกำลังคน (manpower) ที่รัฐบาลจะต้องให้ความดูแลและพยายามนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ถึงกล่าวมาแล้วข้างต้นเพื่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนและประเทศชาติที่ต้องให้ความรับผิดชอบอยู่²

สถิติประชากรและกำลังแรงงาน พ.ศ. 2520 จากการประมาณของกรม-
แรงงานมีดังต่อไปนี้

ประชากร	44,039,000	คน
ผู้มีอายุ 11 ปี ขึ้นไป	28,584,000	คน
ผู้อยู่ในกำลังแรงงาน	20,976,000	คน
ผู้มีงานทำ	19,737,000	คน
ผู้ว่างงาน	1,239,000	คน
ผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน	7,608,000	คน

จากสถิติข้างต้น ผู้ว่างงานจะมีอัตราประมาณ 3% ของประชากรทั้งหมด²

สถิติคนว่างงานนี้มักจะเกิดความสับสนเรื่อยมาแล้วแต่การให้คำจำกัด-
ความในตอนสำรวจ ถ้าถือว่าคนว่างงานคือคนวัยทำงานที่ยังไม่มีงานทำและไม่รวม
แม่บ้าน นักเรียน นักศึกษาเต็มเวลาหรือคนแก่ คนพิการแล้ว ตัวเลขคนว่างงานทั่ว
ประเทศไทยจะตกประมาณร้อยละ 1 หรือนับเฉพาะในเขตเทศบาลก็ประมาณร้อย-
ละ 3 แต่ถ้าวัดจากความเข้มงวดว่าจะต้องเป็นคนที่ชวนชววยหางานทำระหว่างที่

¹ สุวิทย์ ยิงวรพันธ์, การบริหารแรงงานในประเทศไทย, หน้า 1 - 2.

² ตัวเลขประมาณการ ฝ่ายวิจัยแรงงาน กองวิชาการและวางแผน,
กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย.

สำรวจนับจากสถิติด้วย ตัวเลขคนว่างงานจะน้อยเหลือเพียงร้อยละ 0.5 ทั่วประเทศ หรือประมาณ 1% ในเขตเทศบาล¹

การว่างงาน คือ การที่บุคคลในวัยทำงานมีความจำเป็นจะต้องอยู่เฉยๆ เพราะไม่มีงานทำทั้งนี้ไม่รวมถึงการไม่ทำงานอันเนื่องมาจากการพิพาทแรงงาน การเจ็บป่วยหรือการหยุดพักนอน² การว่างงานเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยสนใจและพิจารณาหาทางแก้ไขอย่างเร่งด่วน เพราะการว่างงานนั้นสร้างความยุ่งยากลำบากให้แก่สังคม ไม่มีรัฐบาลของประเทศใดในโลกประสงค์จะให้เกิดขึ้น ประเทศใดมีคนว่างงานมาก ประเทศนั้นจะต้องประสบกับความยุ่งยากทางสังคมและเศรษฐกิจอย่างไม่ต้องสงสัย เพราะนอกจากจะสร้างความทุกข์ยากลำบากให้แก่ผู้ว่างงานนั่นเองแล้ว ยังกระทบกระเทือนไปถึงสมาชิกอื่น ๆ ในสังคมด้วย เช่น ทำให้เป็นภาระแก่บิดามารดาหรือผู้ปกครอง หรือญาติมิตรของผู้ว่างงาน ทำให้สถานการณ์ทางครอบครัวของผู้ว่างงานไม่มั่นคง ทำให้รัฐบาลขาดรายได้ ขาดความสามารถในการผลิต ประชาชนขาดกำลังซื้อก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจและที่สำคัญที่สุด เมื่อมีการว่างงานมากขึ้นและนานเข้า ก็อาจจะกลายเป็นเครื่องมือของสิทธิอันไม่พึงปรารถนาได้³

การว่างงานเกิดจากสาเหตุใหญ่ 3 ประการ คือ

1. เพราะความต้องการสินค้า เครื่องอุปโภค บริโภคหรือสินค้า

¹นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, หน้า 10.

²International Labour Office, Employment and Economic Growth, Studies and Reports, No., 67, (Geneva, ILO, 1964), pp. 12 - 13.

³นิคม จันทรวิทุร, การแรงงาน, (กรุงเทพฯ : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2521), หน้า 59. (อักษิ์าเนา)

ประเภทบริการลดปริมาณลง

2. เพราะการขาดแคลนเงินทุน อุปกรณ์และทรัพยากรอย่างอื่นที่เป็นปัจจัยในการลงทุน

3. เพราะเหตุปลีกย่อยอื่น ๆ เป็นต้นว่า การเปลี่ยนเทคนิคในการผลิต กล่าวคือ มีการใช้เครื่องจักรกลสมัยใหม่หรือเครื่องอัตโนมัติแทนแรงงาน ทำให้ความจำเป็นที่จะต้องใช้คนงานลดน้อยลงหรือมีคนงานมาก ในท้องถิ่นบางแห่งที่ไม่ใช่แหล่งอุตสาหกรรม แต่ในแหล่งอุตสาหกรรมเองกลับมีคนงานน้อยไม่เพียงพอ เป็นต้น

นอกจากนี้ การว่างงานยังอาจเกิดจากการจงใจ เช่น คนงานไม่ปรารถนาจะทำงานเพราะไม่พอใจในสภาพการทำงานหรืออัตราค่าจ้าง บุคคลจำนวนหนึ่งอาจว่างงานเพราะขาดฝีมือทำให้ไม่เป็นที่พอใจและไม่เป็นที่ต้องการของนายจ้าง บางคนอาจว่างงานเพราะทำงานไม่เต็มตามสติกำลังความสามารถที่มี (under - employed) หรืออาจว่างงานเพราะเจ็บป่วย ไม่สามารถประกอบการงานได้ และเพราะสาเหตุอื่น ๆ¹ ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาอย่างยิ่ง เพราะจากสถิติผู้สมัครงาน ตำแหน่งงานที่ว่างและผลการบรรจุคนเข้าทำงานเท่าที่เป็นมาปรากฏว่า จำนวนผู้สมัครงานสูง ปริมาณตำแหน่งงานว่างก็สูง แต่ผลการบรรจุคนเข้าทำงานยังต่ำอยู่ ยกตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2519 สถิติการจัดหางานทั่วราชอาณาจักร เฉพาะของรัฐบาลเป็นดังนี้

ผู้สมัครงาน	89,665 คน
ตำแหน่งงานว่าง	78,267 คน
บรรจุงานได้	37,909 คน

¹ วิจิตร แสงทอง, "มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการว่างงานในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 4.

ซึ่งคิดเป็นร้อยละของการบรรจุต่อตำแหน่งงาน 48.43 ร้อยละของการบรรจุงาน
ต่อผู้สมัครงานเป็น 42.27¹

ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาว่า เพราะเหตุใดผู้ที่ยังว่างงานอยู่และ
มาแสดงความจำนงของงานทำ จึงไม่ได้รับการบรรจุในอัตราที่สูงกว่านี้ ซึ่งมีผลทำ-
ให้การว่างงานยังคงเป็นปัญหาอยู่สำหรับรัฐบาล เฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลปัจจุบันก็ได้
แถลงนโยบายระดับชาติที่จะขจัดปัญหาคนไร้งาน

ในเรื่องการจัดหางานนี้ นอกจากจะมีบริการของรัฐบาลแล้ว ยังมีบริการ
จัดหางานของเอกชน ซึ่งคิดค่าบริการจัดหางานจากผู้ที่มาหางานทำและจากฝ่ายนาย-
จ้างหรือจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งรวมกันแล้วไม่เกิน 25% ของเงินเดือน เดือนแรก
ของผู้ที่ไ้ทำงานทำ เจ้าหน้าที่ระดับนโยบายของกรมแรงงานได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับ
สำนักจัดหางานเอกชนจัดตั้งสำนักงานเอกชนเพื่อช่วยเหลือประชาชน ผู้หางานและ
นายจ้างที่ต้องการคนงาน แต่การที่มีการกล่าววว่าประชาชนนิยมใช้บริการจัดหางาน
ของเอกชนมากกว่าของรัฐบาลนั้น พอจะวิเคราะห์ได้ว่า เพราะสิ่งแวดล้อมและ
ระเบียบในการดำเนินงานต่างกัน กล่าวคือสำนักจัดหางานเอกชน มีการดำเนินงาน
ในรูปธุรกิจแต่สำนักจัดหางานกรมแรงงานเป็นรูปราชการ² ลักษณะสำคัญที่แตกต่าง
กันอีกประการหนึ่งก็คือ สำนักจัดหางานเอกชนหลายแห่งมีที่พักรั่วคราวให้แก่ผู้มาติด
ตอหางานทำระหว่างที่ยังไม่มีงานทำ เพราะส่วนใหญ่ของผู้มาหางานทำมาจากต่าง-
จังหวัดและไม่มีที่พักอาศัย³ ซึ่งทางราชการยังไม่มีบริการนี้

¹ที่มา : หน่วยสถิติและจัดตลาดแรงงาน งานประสานงานจัดหางาน,
กองการจัดหางาน, กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย.

²นภาพร มกรมณี, "การดำเนินงานของสำนักจัดหางานเอกชนกับการ
ช่วยเหลือผู้หางานทำ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), หน้า 71.

³เรื่องเดียวกัน, หน้า 73.

อย่างไรก็ตามบริการจัดหางาน ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล เพราะอยู่ในฐานะที่จะดำเนินงานไปได้โดยมีประสิทธิภาพและเป็นศูนย์กลางแห่งการให้บริการของนายจ้างที่ต้องการให้คนไปทำงานและผู้หางานทำ¹

กล่าวโดยสรุปแล้ว การจัดหางานเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบ และในปัจจุบันขอบเขตของการรับผิดชอบของนักสังคมสงเคราะห์ได้ขยายกว้างขวางขึ้น ในวงการธุรกิจและอุตสาหกรรมได้ให้ความสนใจในเรื่องของสวัสดิการแรงงาน (Labour Welfare) มากขึ้น ทั้งนี้ ในขณะที่ปัญหาแรงงานในปัจจุบันของไทย ส่อไปในทางที่จะเป็นปัญหาการว่างงาน โดยมีสาเหตุมาจากอัตราการเพิ่มขึ้นสูงของประชากรและเยาวชนที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน การขาดแคลนการลงทุนตลอดจนมีปัญหาแรงงานอพยพจากชนบทเพื่อหางานทำในเมืองใหญ่มากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาสังคมนานาประการ เพราะเป็นการอพยพโดยไม่มีแผน ความจำเป็นที่จะให้บริการช่วยเหลือผู้ที่หางานทำจึงมีมากยิ่งขึ้นทุกขณะและเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงว่า ผู้มาหางานทำก็คือ ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเช่นเดียวกับผู้มาขอรับบริการ (client) ของทางสังคมสงเคราะห์และอาจมีปัญหาอื่น ๆ นอกจากปัญหาการหางานทำ จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากที่ว่าวิธีการให้ความช่วยเหลือตามหลักการสังคมสงเคราะห์ อาจจะนำมาใช้ได้ก็ในบางประการหรือหลายประการ

¹ Orme W. Aelps, Introduction to the Labour Economic, (New York : McGraw - Hill Co., 1955), p. 483.