

# งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

รายงานฉบับสมบูรณ์



เล่ม ๑๐

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ฟรี  
ที่ 15  
010099  
2539

จัดทำโดย

สถาบันวิจัยสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กุมภาพันธ์ 2539

รายงานฉบับสมบูรณ์

# งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

เสนอ

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ด้วยฉันทนาการ

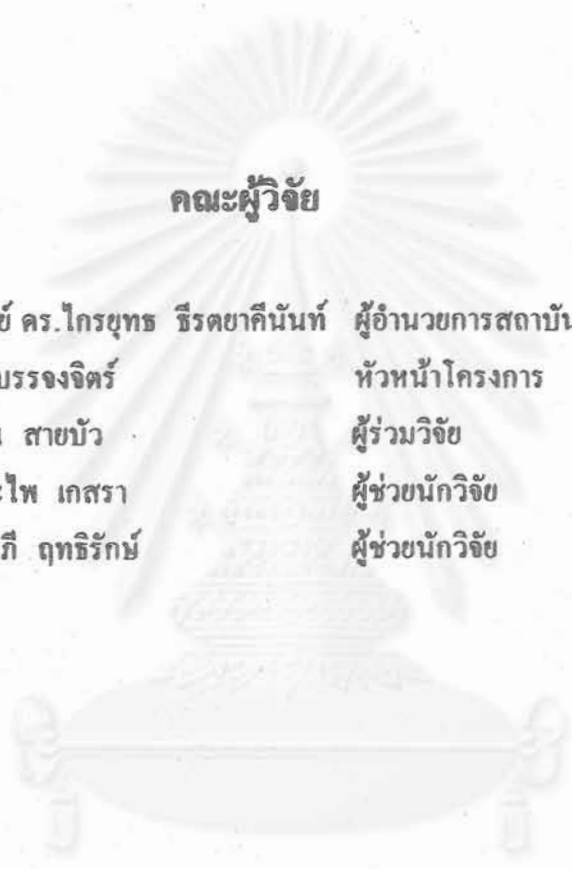
จาก

สถาบันวิจัยสังคม  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

โดย

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กุมภาพันธ์ 2539



**คณะผู้วิจัย**

ศาสตราจารย์ ดร. ไกรยุทธ ชีรตยาคีรีนันท์ ผู้อำนวยการสถาบันฯ และที่ปรึกษาโครงการ  
ดร.นฤมล บรรจงจิตร หัวหน้าโครงการ  
ดร.ฉวีวรรณ สายบัว ผู้ร่วมวิจัย  
นางสาวประไพ เกสรรา ผู้ช่วยนักวิจัย  
นางสาวสารภี ฤทธิรักษ์ ผู้ช่วยนักวิจัย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## คำนำ

เอกสารฉบับนี้เป็นรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ” เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานในสาขาอาชีพ 10 ประเภท ที่ห้ามคนต่างด้าวทำ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะนำความรู้ ข้อมูล ที่ได้รับไปใช้ประโยชน์เพื่อประกอบการวินิจฉัยตัดสินใจ และกำหนดทิศทางการบริหารงานควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวให้มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับภาวะการณ์ในปัจจุบัน

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะผู้วิจัย ขอขอบคุณกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ให้ความไว้วางใจกับสถาบันฯ ให้ยกแรงงานวิจัยชิ้นนี้ขึ้นมา และขอขอบคุณโดยเฉพาะผู้อำนวยการกองงานคนต่างด้าว (คุณประมวญ จิตะสมบัติ) ที่ได้กรุณาชี้แนะการปรับปรุง แก้ไข เนื้อหาสาระในประเด็นที่สำคัญเพื่อให้งานชิ้นนี้มีความชัดเจนและสมบูรณ์ครบถ้วน คณะผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณหัวหน้าและเจ้าหน้าที่จากกรมการจัดหางานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งเจ้าหน้าที่อื่น ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐที่อนุเคราะห์ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และใคร่ขอถือโอกาสนี้เช่นกันขอบคุณ คุณเศรษฐภักย์ ภักธวรรกชญ์ นักวิชาการ กองงานคนต่างด้าว ที่ทำหน้าที่ติดตามและประสานการทำงานชิ้นนี้อย่างใกล้ชิดและเอื้อเพื่อให้คำแนะนำช่วยเหลืออื่น ๆ ในด้านประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพจนทำให้การศึกษานี้สำเร็จลุล่วงมาด้วยดี

สถาบันฯ ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและภาคเอกชน อาทิ อุปนายกสมาคมสถาปนิกสยาม (คุณวีรวิทย์ โอตระกูล) นายกสมาคมทนายความแห่งประเทศไทย (คุณนพดล ศรีษะจันทร์) เลขาธิการสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย (ดร.เอกสิทธิ์ ลิ้มสุวรรณ) ที่ปรึกษาสมาคมนักบินไทย (กัปตันพิสุทธิ์ ชูตะภาส) ผู้อำนวยการบริหารสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย (คุณประยูร เกลิงศรี) ผู้อำนวยการใหญ่อาวุโสฝ่ายปฏิบัติการบินและบริการ บริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด (กัปตันพชร เผือกผ่อง) ผู้อำนวยการฝ่ายปฏิบัติการบินและบริการ บริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด (คุณบุญญะ อุดม) รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (คุณประพัฒน์ โปธิวรคุณ) กรรมการสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (คุณอริคม ทองน้ำตะโก) รองผู้จัดการสมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ (ร้อยตรีปฏิมากร กุ่มเดช) อุปนายกสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย (คุณชวลิต นิ่มละอ) และเจ้าหน้าที่กองข้อมูลและระบบงาน การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (คุณศรีวรรณ ทรัพย์ผล) ที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยนี้



และท้ายที่สุด สถาบันฯ ขอขอบคุณผู้ประกอบการและผู้ใช้แรงงานทุกท่านที่ได้ให้ความร่วมมือ  
และสละเวลาในการประกอบอาชีพมาให้ข้อมูลที่ทำให้งานวิจัยชิ้นนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

คณะผู้วิจัย

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กุมภาพันธ์ 2539



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
<b>ส่วนที่ 1 : บทนำ</b>	
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 วิธีการศึกษา	4
1.4.1 ข้อมูลแบบทฤษฎี	4
1.4.2 ข้อมูลแบบปฐมภูมิ	4
1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ	6

## ส่วนที่ 2 : ภาพรวม

### เหตุผลและความจำเป็นในการศึกษางานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

2.1 ความเป็นมาและมาตรการควบคุมคนต่างด้าวในด้านการประกอบอาชีพในประเทศไทย	7
2.1.1 พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484	8
2.1.2 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281	10
2.1.3 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 332	10
2.1.4 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521	11
2.2 ความเป็นมาและสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศอันก่อให้เกิดแรงงานข้ามชาติ	13
2.2.1 การเติบโตของการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้นตามลำดับกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต รายได้ และการจ้างแรงงานของประเทศ	13
2.2.2 ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องของประเทศอันเป็นที่มาของการขยายตัวของปริมาณความต้องการแรงงาน	19
2.2.3 การเริ่มต้นเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนแรงงานของประเทศ	22
2.2.4 การอพยพเข้ามาของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย	29

เลขหมึก	จพ
เลขทะเบียน	ศ 15
	010099
	2539
วัน,เดือน,ปี	5 ก.ค. 43

## ส่วนที่ 8 : งานในอาชีพ/วิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 10 ประเภท

3.1	งานกรรมกร	33
3.1.1	คำนิยาม	33
3.1.2	ลักษณะแรงงาน	33
3.1.3	ภาวะการจ้างแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม	33
3.1.4	ภาวะการจ้างแรงงานรับจ้างนอกภาคเกษตร	51
3.1.5	นโยบายและมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ	57
3.1.6	ปัญหา และข้อจำกัดของนโยบาย และมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือ โดยการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง	58
3.1.7	สรุปและข้อเสนอแนะ	59
3.2	งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญเฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงเฉพาะการประมงทางทะเล	64
3.2.1	คำนิยาม	64
3.2.2	งานกสิกรรม	64
3.2.3	งานเลี้ยงสัตว์	66
3.2.4	งานป่าไม้	71
3.2.5	งานประมง	74
3.2.6	สรุปและข้อเสนอแนะ (งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ งานประมง)	78
3.3	งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น ๆ	79
3.3.1	คำนิยาม	79
3.3.2	ลักษณะของแรงงานดั่งที่นิยามไว้	79
3.3.3	ความสำคัญทางเศรษฐกิจของแรงงานประเภทช่างฝีมือ	79
3.3.4	ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานของช่างฝีมือด้านการก่อสร้าง	80
3.3.5	การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในงานช่างฝีมือ	84
3.3.6	สรุปและข้อเสนอแนะ	84
3.4	งานเจียรไน หรือขัดเพชรหรือพลอย	86
3.4.1	คำนิยาม	86
3.4.2	ลักษณะและภาวะการผลิตในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ	86
3.4.3	ลักษณะและภาวะการจ้างงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ	89
3.4.4	ปัญหาด้านแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง	91

	หน้า
3.4.5 แนวโน้มความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ	93
3.4.6 นโยบายและมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ	94
3.4.7 การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ	96
3.4.8 สรุปและข้อเสนอแนะ	98
3.5 งานในวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา	101
3.5.1 คำนิยามและลักษณะ	101
3.5.2 ความหมายและความสำคัญทางเศรษฐกิจของงานในวิชาชีพวิศวกรรมโยธา	103
3.5.3 ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธาในประเทศไทย	107
3.5.4 การเข้ามาประกอบวิชาชีพวิศวกรรมโยธาของต่างชาติในประเทศ	117
3.5.5 ผลกระทบต่อวิศวกรไทยหากเปิดเสรีทางการค้าบริการวิชาชีพวิศวกรรม	118
3.5.6 สรุปและข้อเสนอแนะ	120
3.6 งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม	122
3.6.1 คำนิยาม	122
3.6.2 ความหมายและความสำคัญทางเศรษฐกิจของบริการวิชาชีพสถาปัตยกรรม	122
3.6.3 ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานวิชาชีพสถาปัตยกรรม	122
3.6.4 การเข้ามาทำงานของสถาปนิกต่างชาติในประเทศ	130
3.6.5 นโยบายและมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนสถาปนิกและการเข้ามาทำงานของสถาปนิกต่างชาติในประเทศ	131
3.6.6 ผลกระทบต่อสถาปนิกไทยหากเปิดเสรีการค้าบริการวิชาชีพ	132
3.6.7 สรุปและข้อเสนอแนะ	132
3.7 งานในอาชีพประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย	133
3.7.1 คำนิยาม	133
3.7.2 กำเนิดและความเป็นมาของอุตสาหกรรมสิ่งทอ รวมทั้งอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป	133
3.7.3 ผู้ประกอบการ/โรงงานและทำเลที่ตั้งของโรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป	134
3.7.4 ลักษณะและภาวะการผลิตในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป	135
3.7.5 ลักษณะและภาวะการจ้างงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป	136
3.7.6 ตลาดรองรับเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยและการแข่งขัน	137
3.7.7 รายได้จากอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยและแนวโน้มในอนาคต	139
3.7.8 ปัญหาด้านแรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปและปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง	141
3.7.9 การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป	143

	หน้า
3.7.10 นโยบายและมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานในอุตสาหกรรม เสื้อผ้าสำเร็จรูป	144
3.7.11 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อแรงงานไทยในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป เนื่องจากการเปิดเสรีแรงงานต่างชาติ	145
3.7.12 สรุปและข้อเสนอแนะ	146
3.8 งานมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยว	148
3.8.1 คำนิยาม	148
3.8.2 ความเป็นมาและการเข้าสู่งานมัคคุเทศก์ในประเทศไทย	148
3.8.3 ความสำคัญของงานมัคคุเทศก์ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว	148
3.8.4 สถานการณ์การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในปัจจุบัน	150
3.8.5 สภาพปัญหาด้านกำลังคนในงานมัคคุเทศก์และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง	152
3.8.6 การเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของต่างชาติในประเทศไทย	153
3.8.7 ผลกระทบต่อมัคคุเทศก์ไทยหากเปิดเสรีทางการค้าบริการในอาชีพมัคคุเทศก์	154
3.8.8 สรุปและข้อเสนอแนะ	155
3.9 งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี กฎหมายระหว่างประเทศ	157
3.9.1 คำนิยาม	157
3.9.2 ลักษณะงานในวิชาชีพให้บริการทางกฎหมาย	157
3.9.3 ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานในวิชาชีพให้บริการทางกฎหมายในประเทศไทย	158
3.9.4 การเข้ามาประกอบวิชาชีพให้บริการทางกฎหมายของต่างชาติในประเทศไทย	162
3.9.5 ผลกระทบที่เกิดขึ้นหากมีการเปิดเสรีในสาขาวิชาชีพให้บริการทางกฎหมาย	163
3.9.6 สรุปและข้อเสนอแนะ	164
3.10 งานขับขี่ยานยนต์หรือยานพาหนะที่ไม่ใช่เครื่องจักร เครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยาน เครื่องบินระหว่างประเทศ	166
3.10.1 คำนิยาม	166
3.10.2 ความสำคัญทางเศรษฐกิจของงานบริการทางด้านขนส่ง	166
3.10.3 ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานวิชาชีพทางการบิน	167
3.10.4 การเข้ามาประกอบวิชาชีพด้านการบินของต่างชาติในประเทศไทย	171
3.10.5 ผลกระทบจากการนำเข้านักบินจากต่างประเทศ	173
3.10.6 สรุปและข้อเสนอแนะ	174


## ส่วนที่ 4 สรุปและข้อเสนอแนะ : ภาพรวม

4.1 สรุป	177
4.1.1 ผลทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว	177
4.1.2 ผลจากการศึกษาภาวะการขาดแคลนแรงงานในอาชีพและวิชาชีพ ที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 10 ประเภท	178
4.2 ข้อเสนอแนะ	182
4.2.1 ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติใน 10 สาขาอาชีพที่ศึกษา	182
4.2.2 การปรับปรุงระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารงานควบคุม การทำงานของคนต่างด้าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ	184
4.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ	184

### ภาคผนวก

- ภาคผนวก 1 งานกรรมกร : กรรมกรท่าเรือ
- ภาคผนวก 2 การจัดการแรงงานต่างชาติของต่างประเทศ
- ภาคผนวก 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ส่วนที่ 1 : บทนำ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ส่วนที่ 1 : บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

เมื่อปี พ.ศ. 2484 ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้กฎหมายสงวนอาชีพต่าง ๆ ขึ้นไว้สำหรับผู้ที่มิใช่สัญชาติไทยโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อจำกัดสิทธิในการประกอบอาชีพของชาวจีนต่างด้าวโดยตรง การตีกรอบและกำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวขึ้นเป็นความคิดริเริ่มที่มีพื้นฐานมาจากการดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลในยุคสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เพราะต้องการสร้างพลังสนับสนุนจากประชาชนให้รัฐบาลมีความมั่นคงและสามารถพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ และที่สำคัญคือเพื่อลดบทบาทในทางเศรษฐกิจของชาวจีนลง โดยการส่งเสริมให้คนไทยได้เข้าประกอบ อาชีพต่าง ๆ แทนกฎหมายการควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวที่ยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบันก็คือพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งได้กำหนดอาชีพและวิชาชีพ 39 ประเภท ไว้ในแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาการกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าว ทำ พ.ศ. 2522

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพของชาวต่างชาติออกมาไว้บังคับใช้กว่า 50 ปีแล้วก็ตาม ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันก็ได้มีชาวต่างชาติเข้ามาประกอบ อาชีพในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อมูลสถิติของกองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน ในปี 2532 มีแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบอาชีพรวมทั้งสิ้น 8,349 คน แต่ในปี 2537 มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 180,022 คน สำหรับแรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบอาชีพส่วนใหญ่จะมาจากประเทศญี่ปุ่น อเมริกา และจีน แรงงานเหล่านี้จะเป็นแรงงานฝีมือ (skilled labour) ที่เข้ามาทำงานประเภทงานบริหาร งานจัดการ วิศวกร และงานในสาขาที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นการเข้ามาพร้อมกับการขยายตัวของโครงการลงทุนของต่างชาติในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายอีกจำนวนมาก และมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยจะเห็นได้จากข้อมูลสถิติของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ในปี 2530 มีแรงงานลักลอบเข้ามาจำนวน 38,000 คน และในปี 2537 มีจำนวนเพิ่มขึ้นถึง 525,480 คน โดยส่วนใหญ่แรงงานเหล่านี้จะเป็นแรงงานกึ่งฝีมือ (semi-skilled labour) และแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labour) ที่มาจากพม่า ลาว เขมร อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ และศรีลังกา อย่างไรก็ตาม ขณะที่มีแรงงานต่างชาติหลังไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างชาติที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือที่ผิดกฎหมาย ประเทศไทยยังมีการส่งออกแรงงานไปยังตลาดต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ข้อมูลจำนวนแรงงานไทยจากสำนักงานแรงงานไทยในต่างประเทศ และกระทรวงการต่างประเทศ ตามปี 2537 ประมาณการว่า

มีจำนวนแรงงานไทยในต่างประเทศถึง 430,700 คน ซึ่งกว่าร้อยละ 80 ทำงานอยู่ในตลาดในกลุ่มประเทศแถบเอเชีย (เช่น ใต้หวัน บรูไน สิงคโปร์ ฮองกง มาเลเซีย และญี่ปุ่น) และกว่าร้อยละ 10 ในตะวันออกกลาง

การที่มีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในหลายสาขาอาชีพ และเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังที่นำเสนอข้างต้น สาเหตุสืบเนื่องมาจากในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเศรษฐกิจไทยมีอัตรา การเจริญเติบโตอยู่ในเกณฑ์ที่สูงและอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการขยายตัวการผลิตนอกภาคเกษตร ทำให้โครงสร้างการผลิตแบบเกษตรในอดีตเปลี่ยนแปลงมาสู่การผลิตแบบอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น ดังนั้นความต้องการกำลังแรงงานทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพจึงเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย แต่เนื่องจากตลาดแรงงานในประเทศในปัจจุบันอยู่ในภาวะที่ไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงาน จึงเป็นเหตุให้ประเทศไทยพัฒนาเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนทั้งแรงงานที่มีฝีมือและแรงงานไม่มีฝีมือ ดังจะเห็นได้จากการที่กิจการต่าง ๆ มีการจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจ้างชั่วคราว ประการหนึ่งอาจจะมองว่าเป็นวิธีการลดต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการเพราะแรงงานต่างชาติประเภทแรงงานชั่วคราวมักยอมรับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีการนำเข้าแรงงานต่างชาติก็คือการขาดแคลนแรงงานในประเทศ

อย่างไรก็ดี เท่าที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน การหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศของแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในอนาคต เพราะการพัฒนาของประเทศไทยในปัจจุบันเป็นไปตามกระแสโลกในยุคโลกาภิวัตน์ที่พรมแดนระหว่างประเทศลดความหมายลง สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้มีการตั้งข้อสังเกตถึงผลกระทบและข้อเสียจากการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติ โดยได้มีการจัดสัมมนาและถกเถียงกันถึงปัญหานี้กันอย่างกว้างขวาง ทั้งจากบุคคลในหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และสถาบันการศึกษา รวมทั้งการนำเสนอจากสื่อมวลชน แต่ทั้งนี้ก็ยังไม่สามารถหาข้อสรุปร่วมกันได้ เพื่อผลในทางปฏิบัติตลอดทั้งแนวทางป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ในส่วนของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติและที่ได้มีการนำเสนอออกมา อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีงานวิจัยชิ้นใดที่ให้ข้อสรุปในภาพรวมออกมาอย่างชัดเจนว่ามีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดในการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติ และสมควรให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติในสาขาอาชีพใด แต่ที่สำคัญคือควรที่จะมีแนวนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติไปในทิศทางใด ด้วยเหตุนี้ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดหางานทั้งในและต่างประเทศให้แก่แรงงานไทย รวมทั้งการ พิจารณาออกใบอนุญาตการทำงานในประเทศให้แก่ชาวต่างชาติ ได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง “งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ” อาชีพและวิชาชีพที่อยู่ในความสนใจเป็นการ เฉพาะจะเน้นสาขาอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 10 ประเภท ทั้งนี้เพื่อผู้บริหารที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายจะได้นำผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการวินิจฉัย ตัดสินใจ เพื่อการวาง

แนวนโยบาย หรือกำหนดทิศทางงานบริหารจัดการแรงงานต่างชาติให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับสถานการณ์ของตลาดแรงงานในปัจจุบัน ควบคู่ไปกับการหาแนวทางที่จะขยายโอกาสการมีงานทำให้แก่แรงงานไทยให้กว้างขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เฉพาะดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานในสาขาอาชีพ 10 ประเภทที่ห้ามคนต่างชาติทำ

1.2.2 เพื่อศึกษาข้อเท็จจริง ตลอดจนความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติใน 10 สาขาอาชีพดังกล่าวข้างต้น

1.2.3 เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อจำกัดต่างๆ ในการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติ ควบคู่ไปกับการเตรียมป้องกันผลกระทบที่อาจเกิดต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงของประเทศ และการแข่งอาชีพคนไทย

1.2.4 เพื่อปรับปรุงระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารงานควบคุมการทำงานของคนต่างชาติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษา “งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ” จำกัดขอบเขตของความสนใจอยู่ที่อาชีพและวิชาชีพ 10 ประเภท คนต่างด้าว ในการศึกษาี้ หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในเมืองไทยหรือไม่ก็ได้ อาชีพ หมายถึง กิจการงานที่ประกอบเพื่อเลี้ยงชีพ และ วิชาชีพ หมายถึง อาชีพที่ต้องอาศัยวิชาความรู้ ความชำนาญ

อาชีพและวิชาชีพที่ทำการศึกษาในครั้งนี้มี 10 ประเภท ดังนี้

1.3.1 งานกรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรือประมงทะเล

1.3.2 งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญ เฉพาะสาขาหรืองานควบคุมดูแลฟาร์ม

1.3.3 งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น ๆ

1.3.4 งานเจียรไน หรือขัดเพชร หรือพลอย

1.3.5 งานในวิชาชีพวิศวกรรม

1.3.6 งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม

- 1.3.7 งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- 1.3.8 งานมัคคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว
- 1.3.9 งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี กฎหมายระหว่างประเทศ
- 1.3.10 งานขับขี่ยานยนต์หรือยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยานยนต์เครื่องบินระหว่างประเทศ

## 1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่อง “งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ” ใช้วิธีการวิจัยแบบ Exploratory Research เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงอย่างกว้างขวาง เพื่อจะนำมาสรุปให้ได้ว่า การบริหารงานคนต่างด้าวให้สอดคล้องกับความต้องการของสถานการณ์ตลาดแรงงานในปัจจุบันนั้นควรจะเป็นไปในลักษณะหรือทิศทางใด ตลอดจนความจำเป็นและข้อจำกัดต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาตินในสาขาอาชีพที่ทำการศึกษา

การศึกษานี้อาศัยข้อมูล 2 ประเภท คือ

1.4.1 ข้อมูลแบบทุติยภูมิ (Secondary data) เป็นข้อมูลที่ได้มาจากเอกสารของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม วารสารธนาคารพาณิชย์ วารสารธนาคารแห่งประเทศไทย และผลงานวิจัยทางด้านแรงงานต่างชาตินั้นของภาคเอกชนและภาครัฐบาลที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับผลกระทบหรือทิศทางการจัดการแรงงานต่างชาตินั้น รวมทั้งบทความที่เกี่ยวข้องที่นำเสนอต่อสาธารณชนตามหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ

1.4.2 ข้อมูลแบบปฐมภูมิ (Primary data) ประกอบไปด้วย ข้อเท็จจริง (Facts) ความคิดเห็น (opinions) และทัศนคติ (Attitudes) ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะได้มาจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับงานในสาขาอาชีพที่ทำการศึกษา โดยได้พิจารณาแหล่งข้อมูลที่เหมาะสมกับงานในสาขาอาชีพแต่ละประเภท การรวบรวมข้อมูลแบบปฐมภูมินั้นใช้วิธีการสำรวจสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

1.4.2.1 การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานราชการ หรือผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวทั้งในระดับปฏิบัติการและระดับบริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบการตัดสินใจ ทำให้ทราบถึงสภาพข้อเท็จจริงของปัญหาและข้อบกพร่องในส่วนนโยบาย มาตรการ ตลอดจนกระบวนการบริหารดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมการทำงานคนต่างด้าว

1.4.2.2 การสัมภาษณ์ในระดับเจ้าของและผู้จัดการของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งได้จัดกลุ่มผู้ถูกสัมภาษณ์ออกตามประเภทของสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้อง โดยสุ่มตัวอย่างจากทะเบียนรายชื่อค้นคว้าได้จากหน่วยงานราชการ เช่น กรมโรงงานอุตสาหกรรม การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย กรมเศรษฐกิจ การพาณิชย์ สภาหอการค้า สมาคมอาชีพต่าง ๆ และจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง เป็นต้น

1.4.2.3 การสัมภาษณ์ส่วนตัว (Personal Interview) ได้สัมภาษณ์ลูกจ้างชาวต่างชาติในภาคเกษตร (เช่น กิจการสวนยาง ประมง) และในภาคบริการ (เช่น กิจการโรงแรม ร้านอาหาร) การสุ่มตัวอย่างใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยสุ่มจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสาขาอาชีพที่ทำการศึกษา 10 ประเภท และตามบทบาทที่เกี่ยวข้อง

#### องค์ประกอบของตัวอย่าง

- (1) เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐ ได้แก่
  - กรมการจัดหางาน
  - กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
  - กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
  - กระทรวงพาณิชย์
  - กระทรวงอุตสาหกรรม
  - สภาพนายความแห่งประเทศไทย
- (2) เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่
  - การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
  - สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง
  - องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
  - บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน)
- (3) สมาคมผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน ได้แก่
  - สมาคมช่างพาราไทย
  - สมาคมกลุ่มชาวไร่อ้อย
  - สมาคมผู้ประกอบการอาชีพประมง
  - สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์
  - สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย
  - สมาคมมัคคุเทศก์อาชีพ
  - สมาคมทนายความ
  - สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ
  - สมาคมอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มไทย

- (4) ผู้ประกอบธุรกิจภาคเกษตร ได้แก่ เจ้าของ/ผู้จัดการ  
กิจการไร่อ้อย  
กิจการสวนยางพารา  
กิจการประมง
- (5) ผู้ประกอบการธุรกิจภาคอุตสาหกรรม ได้แก่ เจ้าของ/ผู้จัดการ  
กิจการผลิตอัญมณี  
โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร  
โรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปไม้  
โรงงานอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป
- (6) ผู้ประกอบการธุรกิจภาคก่อสร้าง ได้แก่ เจ้าของ/ผู้จัดการ  
กิจการรับเหมาก่อสร้างอาคาร  
กิจการทำท่อคอนกรีตเสริมเหล็ก และคอนกรีตผสมเสร็จ
- (7) ผู้ประกอบการธุรกิจภาคบริการ ได้แก่ เจ้าของ/ผู้จัดการ  
กิจการนำเที่ยว  
กิจการร้านอาหาร  
กิจการร้านค้า

### 1.5 ประโยชน์ที่จะได้รับ

ผลการวิจัยนี้จะเป็นข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐบาลที่เกี่ยวข้องจะนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการปรับปรุงแผนนโยบายการบริหารงานแรงงานต่างชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ตลาดแรงงานไทยในปัจจุบัน และเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ส่วนที่ 2 : ภาพรวม

เหตุผลและความจำเป็นในการศึกษางานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ส่วนที่ 2 : ภาพรวม

### เหตุผลและความจำเป็นในการศึกษางานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

#### 2.1 ความเป็นมาและมาตรการควบคุมคนต่างด้าวในด้านการประกอบอาชีพในประเทศไทย

การเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยของคนต่างด้าวมีมาตั้งแต่ในอดีต กล่าวคือ ตั้งแต่ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช<sup>1</sup> ซึ่งในยุคสมัยนี้ชาวต่างด้าวสามารถเข้ามาประกอบอาชีพได้อย่างเสรี การจำกัดหรือควบคุมการประกอบอาชีพของชาวต่างด้าว โดยเฉพาะชาวจีนได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยกรุงศรีอยุธยา ทั้งนี้มีผลสืบเนื่องมาจากประเทศไทยถูกบีบบังคับจากประเทศตะวันตกตามสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีที่ไทยทำกับบริษัทอีสต์อินเดีย ของเนเธอร์แลนด์ ที่ห้ามมิให้ไทยรับชาวจีนเข้ามาเป็นลูกเรือของไทย สาเหตุที่ห้ามก็เพื่อผลประโยชน์ทางการค้าของฮอลันดาเอง เนื่องจากไทยได้มีการติดต่อค้าขายกับประเทศแถบตะวันออก เช่น ญี่ปุ่นและจีนมาเป็นเวลาช้านาน แต่ชาวไทยในสมัยนั้นไม่มีความเชี่ยวชาญทางการเดินเรือจึงจำเป็นต้องอาศัยใช้ลูกเรือชาวจีน เมื่อถูกห้ามตามสนธิสัญญาดังกล่าวผลก็คือหากไทยจะส่งสินค้าไปยังประเทศแถบตะวันออก เช่น จีน ญี่ปุ่น จึงต้องส่งไปกับเรือของชาวฮอลันดา<sup>2</sup> สภาพเงื่อนไขการจำกัดอาชีพของชาวจีนตามข้างต้นนี้อาจกล่าวได้ว่ามิได้เกิดมาจากทางไทยเอง หากแต่เกิดขึ้นมาจากการบังคับของชาวตะวันตกเพื่อแย่งการค้าจากไทยเป็นสำคัญ

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ชาวจีนต่างด้าวได้เริ่มเดินทางเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างหนาแน่นในกรุงเทพฯ และเข้ามาประกอบอาชีพทางด้านค้าขายตลอดจนการขายแรงงานด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมากขึ้น ดังนั้นประเทศไทยจึงมีมาตรการที่เป็นการจำกัดอาชีพเพิ่มขึ้นตามลำดับ ดังจะเห็นได้จากในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ประกาศใช้กฎหมายจดทะเบียนรถลากขึ้นในปีพ.ศ.2456<sup>3</sup> เพื่อควบคุมการประกอบอาชีพรถลากของชาวจีน และหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 รัฐบาลได้เริ่มวางโครงการเศรษฐกิจเพื่อช่วยเหลือการประกอบอาชีพของคนไทย โดยเฉพาะในปี 2481 ซึ่งเป็นยุคสมัยที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งแรก ได้มีการดำเนินนโยบายชาตินิยมด้านต่าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลมีความมั่นคง และสามารถพึ่งตนเองทาง

<sup>1</sup> นิตม จันทรวีฑูร, กฎหมายแรงงาน : แนวคิดและปัญหา (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530) หน้า 145

<sup>2</sup> ทวี วีระวงศ์ศรี, สถานภาพทางกฎหมายของชาวจีนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ : โอเคียนสโตร์, 2516) หน้า 84

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน

เศรษฐกิจได้ จึงได้มีมาตรการต่าง ๆ ออกมาเพื่อควบคุมจำกัดสิทธิการประกอบอาชีพของชาวจีน<sup>1</sup> ดังเช่นมีกฎหมายประกาศให้โรงสีข้าวจ้างกรรมกรชาวไทยอย่างน้อย 50% หรือการกำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมทั้งของเอกชนและของรัฐบาลจ้างคนงานต่างด้าวไม่เกิน 25% เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวข้างต้นมิได้มีการบังคับกันอย่างจริงจังเพราะว่าคนงานไทยที่ชำนาญงานมีไม่เพียงพอที่จะเข้ามาแทนที่คนงานจีน จนกระทั่งเมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่สอง และประเทศไทยได้เข้าเป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น จึงได้นำเอาวิธีการชาตินิยมอย่างรุนแรงเข้ามาใช้อีก และวางข้อจำกัดทางเศรษฐกิจโดยประกาศใช้กฎหมายสงวนอาชีพบางชนิดไว้สำหรับผู้มีสัญชาติไทยโดยเฉพาะเท่านั้น มาตรการดังกล่าวมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของชาวจีนต่างด้าวโดยตรง ดังจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2484 เป็นต้นมาได้เริ่มมีกฎหมายต่าง ๆ บัญญัติขึ้นมา คือ

### 2.1.1 พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ.2484<sup>2</sup>

พระราชบัญญัตินี้ได้ตราขึ้นมาเพื่อช่วยอาชีพและวิชาชีพของชาวไทย ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวฉบับแรกของประเทศไทย โดยได้กำหนดอาชีพและวิชาชีพบางชนิดไว้สำหรับเฉพาะคนไทยตามแต่จะให้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดขึ้น และนับตั้งแต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 เป็นต้นมาก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาตราตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้อีกหลายฉบับคือ

#### 2.1.1.1 พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย

พ.ศ.2485<sup>3</sup>

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดอาชีพและวิชาชีพรวม 27 ชนิด ให้เป็นอาชีพและวิชาชีพเฉพาะคนไทยทุกท้องที่แห่งราชอาณาจักร ต่อมาเมื่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามหมดสภาพไป ประเทศไทยจึงได้ผ่อนคลายนโยบายชาตินิยมลงไป โดยให้มีการยกเลิกความในพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ และประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ขึ้นมาแทน คือ

<sup>1</sup> ทวี วีระวงศ์เสรี, สถานภาพทางกฎหมายของชาวจีนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, 2516) หน้า 87 อ้างจากขุนวิจิตรมาตรา, เรื่องเดิม, หน้า 298

<sup>2</sup> "พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2485" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 58 ตอนที่ 63 หน้า 1152 ลงวันที่ 11 กันยายน 2484, มาตรา 3 และ 4

<sup>3</sup> "พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชีพและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย พ.ศ.2485" ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 59 ตอนที่ 38 หน้า 1221 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2485, มาตรา 3

### 2.1.1.2 พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2487<sup>1</sup>

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับคนไทยเหลือเพียง 4 ชนิดเท่านั้น และเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่สอง สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการติดต่อสัมพันธ์กับประเทศจีน ซึ่งเป็นประเทศฝ่ายสัมพันธมิตร จึงทำให้ประเทศไทยยกเลิกพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ และประกาศใช้ฉบับใหม่ คือ

### 2.1.1.3 พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4)

พ.ศ. 2488<sup>2</sup>

พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2488 ได้ลดจำนวนอาชิวที่สงวนไว้สำหรับเฉพาะคนไทยเหลือเพียง 3 ชนิด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2490 จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้กลับเข้ามามีอำนาจอีก ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศในขณะนั้นได้มีการแทรกซึมของจีนคอมมิวนิสต์ในหมู่ชาวจีน และรัฐบาลจีนคณะชาติที่ได้หวั่นพยายามแสวงหาความสัมพันธ์ในหมู่ชาวจีน เป็นสาเหตุให้ผู้นำของไทยเกิดความหวาดระแวงชาวจีนในไทย จอมพล ป. พิบูลสงคราม จึงได้หันกลับมาใช้มาตรการเข้มงวดต่อชาวจีนอีกครั้งหนึ่ง โดยได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดวิชาชีพและอาชิวไว้สำหรับเฉพาะคนไทยขึ้นมาใหม่ คือ

### 2.1.1.4 พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับคนไทย พ.ศ. 2492<sup>3</sup>

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย ที่มีมาทั้งหมดได้ถูกยกเลิกไป และได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย พ.ศ. 2492 โดยกำหนดอาชิวและวิชาชีพสำหรับเฉพาะคนไทยขึ้นมาใหม่เป็นจำนวน 10 ชนิด และมีการเพิ่มเติมจำนวนอาชิวสงวนเรื่อยมา จนกระทั่งปี พ.ศ. 2508 ได้มีอาชิวและวิชาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยรวมไว้ทั้งสิ้น 17 ชนิด

<sup>1</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2487” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 61 ตอนที่ 72 หน้า 1143 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2487, มาตรา 3

<sup>2</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับเฉพาะคนไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2488” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 62 ตอนที่ 52 หน้า 543 ลงวันที่ 22 กันยายน 2488, มาตรา 2

<sup>3</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดอาชิวและวิชาชีพไว้สำหรับคนไทย พ.ศ. 2492” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 66 ตอนที่ 10 หน้า 60 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2492, มาตรา 4

## 2.1.2 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281<sup>1</sup>

เมื่อปี พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัตินำโดยจอมพลถนอม กิตติขจร ได้เข้าบริหารประเทศและได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวขึ้นบังคับใช้ และให้ยกเลิกกฎหมายสงวนอาชีพเฉพาะสำหรับคนไทยฉบับก่อน ๆ มาทั้งหมด โดยให้เหตุผลว่า “ปัจจุบันนี้ได้มีคนต่างด้าวประกอบธุรกิจในราชอาณาจักรเป็นจำนวนมากและทวีขึ้นเป็นลำดับ ประกอบกับประชาชนชาวไทยมีความสามารถทั้งในด้านวิทยาการและกำลังเงินที่จะประกอบธุรกิจสาขาต่าง ๆ ได้มากขึ้น สมควรกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวเพื่อรักษาอุตสาหกรรมทางการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ” ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจต่าง ๆ ไว้ 63 ชนิด โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท ประเภท ก และประเภท ข มี 49 ชนิด ห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจ เว้นแต่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาอนุญาต ส่วนประเภท ค มี 14 ชนิด ห้ามคนต่างด้าวประกอบธุรกิจ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมา และที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบันเรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535”<sup>2</sup>

## 2.1.3 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322

เมื่อปี พ.ศ. 2515 พระราชบัญญัติช่วยอาชีพและวิชาชีพ พ.ศ. 2484 ได้ถูกยกเลิก โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 และได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2516 ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เห็นสมควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ทั้งนี้เพื่อให้มีความเหมาะสมกับภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไทย ฉะนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเห็นชอบให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 และตรากฎหมายฉบับใหม่เกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นมา คือ

<sup>1</sup> “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281” ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ, เล่มที่ 89 ตอนที่ 180 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2515

<sup>2</sup> “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 109 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2535

## 2.1.4 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521<sup>1</sup>

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้ตราขึ้นมาเพื่อดูแลกวดขันการทำงานของคนต่างด้าว กล่าวคือ คนต่างด้าวที่มีสิทธิขออนุญาตทำงานได้คือ

- (1) คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร
- (2) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (NON-IMMIGRANT VISA) เช่น เข้ามาทำธุรกิจ หรือเข้ามาศึกษา
- (3) คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักร ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมฯ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมฯ

(4) คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งจะขออนุญาตทำงานได้ 27 อาชีพ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด

พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำตามความในพระราชบัญญัตินี้ และที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ

### 2.1.4.1 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

พ.ศ. 2522<sup>2</sup>

พระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 ได้กำหนดอาชีพและวิชาชีพ 39 ประเภท ไว้เป็นอาชีพสงวนไว้เฉพาะสำหรับคนไทย ซึ่งคนต่างด้าวที่มีคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้นมีสิทธิขออนุญาตทำงานได้ แต่งานนั้นจะต้องไม่ใช่งานในอาชีพและวิชาชีพที่สงวนไว้สำหรับคนไทยทั้ง 39 ประเภท ตามพระราชกฤษฎีกา 3 ฉบับนี้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) ขึ้นมา คือ

<sup>1</sup> "พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 95 ตอนที่ 73 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2521

<sup>2</sup> "พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 80 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2522 มาตรา 3 และ 4



#### 2.1.4.2 พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536<sup>1</sup>

พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 เป็นฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมมาจากพระราชกฤษฎีกาตามความในปี พ.ศ. 2522 โดยให้เหตุผลว่า “เนื่องจากปัจจุบันมีการขาดแคลนแรงงานไทยในการประกอบการประมงทางทะเล ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวสมควรกำหนดขกเว้นให้คนต่างด้าวสามารถทำงานอาชีพเป็นกรรมกรในเรือประมงเฉพาะการประมงทางทะเลได้” พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน 2536 เป็นต้นมา

อย่างไรก็ตาม สำหรับในยุคปัจจุบันมาตรการที่นำเสนอมาทั้งหมดนี้มีลักษณะที่จะมีผลกระทบต่อชาวต่างด้าวสัญชาติอื่น ๆ มากกว่าชาวจีนในประเทศไทย ทั้งนี้เพราะได้มีชาวตะวันตกและชาวญี่ปุ่น ตลอดจนชาวต่างชาติแถบเอเชีย เช่น พม่า เขมร อินเดีย ได้เข้ามาจับบทบาทในทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นจำนวนมากขึ้น ดังเสนอมานี้แล้ว (ในส่วนที่ 1) นอกจากนี้จำนวนชาวจีนต่างด้าวในประเทศไทยก็ลดน้อยลงไปมาก ส่วนหนึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีสาเหตุมาจากผลการดำเนินมาตรการของรัฐบาล ที่ผ่านมามีในอดีตเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการประกอบอาชีพของชาวต่างด้าว ทำให้ชาวจีนมีการขอแปลงสัญชาติเป็นไทยมากขึ้น เพื่อจะได้ไม่ถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมายเหล่านี้

ในยุคโลกาภิวัตน์ การข้ามชาติอย่างเสรีของทุน เทคโนโลยี วัตถุดิบ และผู้เชี่ยวชาญ ทำให้พรมแดนระหว่างประเทศค่อย ๆ ลดความหมายและความสำคัญลง นอกจากนี้ที่ตลาดโลกยังมีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ประเทศไทยในยุคปัจจุบันซึ่งอยู่ภายใต้ภาวะไร้พรมแดนดังกล่าวข้างต้นได้มีการปรับโครงสร้างทางการผลิตภายในประเทศเป็นไปใน 2 ลักษณะ คือ มีทั้งการใช้แรงงานราคาถูกในการผลิตเพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน และการพัฒนาเทคโนโลยีและใช้แรงงานที่มีทักษะและคุณภาพมากขึ้น ในสถานการณ์เช่นนี้ทำให้แรงงานจากต่างประเทศทั้งที่เป็นแรงงานที่มีฝีมือและแรงงานไร้ฝีมืออพยพเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากและจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความพยายามที่จะเปิดเสรีให้นำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันย่อมมีผลกระทบต่อนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐที่ได้ดำเนินมาโดยตลอดตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการประกอบอาชีพของคนต่างชาติ ดังนั้น งานวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาทบทวนเกี่ยวกับการจัดการด้านแรงงานในประเทศไทย โดยเน้นในส่วนองแรงงานในสาขาอาชีพ 10 ประเภทที่ห้ามคน

<sup>1</sup> “พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536” ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 110 ตอนที่ 189 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 2536 มาตรา 3

ต่างคำวาท ทั้งนี้เพื่อที่จะตอบคำถามในสองประเด็น คือ ประเด็นแรก ขณะนี้ประเทศไทยมีการขาดแคลนแรงงานในสาขาอาชีพที่ศึกษาหรือไม่ และมีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องนำแรงงานจากต่างประเทศเข้ามา ประเด็นที่สอง หากมีความจำเป็นที่จะต้องนำแรงงานจากต่างประเทศเข้ามา หน่วยงานของรัฐควรมีมาตรการอย่างไรเพื่อป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้แรงงานจากต่างชาติ

## 2.2 ความเป็นมาและสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจของประเทศอันก่อให้เกิดแรงงานข้ามชาติ

### 2.2.1 การเติบโตของการพัฒนาอุตสาหกรรมมากขึ้นตามลำดับกับการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต รายได้ และการจ้างแรงงานของประเทศ

#### 2.2.1.1 โอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ

โอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยไม่ได้ขึ้นอยู่กับเหตุปัจจัยหรือเงื่อนไขของประเทศ ดังเช่น พื้นฐานทางเศรษฐกิจ ฐานะทางเศรษฐกิจ และลักษณะหรือปัจจัยทางทำเลที่ตั้งของประเทศเพียงลำพังเท่านั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมของกลุ่มประเทศอาเซียน ของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และสิงคโปร์) และจนถึงโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศพัฒนาแล้ว (ญี่ปุ่น เยอรมัน สหรัฐ และประเทศยุโรป) ตามลำดับขั้นขึ้นไป

ภายใต้สภาพแวดล้อมของโลกยุคไร้พรมแดนและระบบการค้าการลงทุนที่เสรีมากขึ้น ที่ทำให้การไหลของทุน แรงงาน วัตถุดิบ และสินค้าและบริการต่าง ๆ เป็นไปโดยเสรีมากขึ้น สิ่งดังกล่าวสามารถไหลจากแหล่งหรือประเทศหนึ่งที่ได้รับได้หรือผลตอบแทนที่ต่ำกว่าไปสู่แหล่งหรือประเทศที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าแก่เจ้าของสิ่งหรือปัจจัยเหล่านั้น นอกจากนั้นแล้วประเทศที่ประสบความสำเร็จในการคิดค้นเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าใหม่ ๆ ขึ้นมาได้ สามารถมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบเหนือประเทศอื่น ไม่ว่าจะในการผลิตสินค้าอะไรโดยไม่จำเป็นต้องเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติหรือปัจจัยที่ต้องใช้ในการผลิตสินค้านั้น ๆ เหมือนดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา และสามารถย้ายฐานการผลิตหรือทำเลที่ตั้งของโรงงานไปตั้งอยู่ในประเทศใดก็ได้โดยไม่ยากนัก เพื่อใช้ประโยชน์หรือข้อได้เปรียบอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างของประเทศนั้น ไม่ว่าจะเป็นแรงงานราคาถูก ปัจจัยทางทำเลที่ตั้งที่ดีของประเทศ และข้อปัจจัยที่ต้องใช้ในการผลิตจากทั่วโลกเพื่อประกอบการผลิตในโรงงานในประเทศนั้น ๆ และจำหน่ายสินค้าที่ผลิตภายในตลาดประเทศนั้นและส่งออกไปจำหน่ายยังประเทศทั่วโลก



คงสถานการณ์ปัจจุบันของโลกข้างต้นสามารถมองเห็นได้ถึงการแข่งขันที่  
ความรับผิดชอบระหว่างประเทศในการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยสังเขปได้ดังนี้

(1) ประเทศอุตสาหกรรมก้าวหน้า (Advanced Industrial Countries) :  
ได้แก่ประเทศดังเช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และประเทศยุโรป เป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่  
ใช้แรงงานน้อย โรงงานผลิตที่เป็นแบบระบบอัตโนมัติหรือใช้เทคโนโลยีขั้นสูงเป็นพื้นฐาน หรือจะ  
เป็นประเภทโรงงานอุตสาหกรรมสะอาด นอกเหนือจากอุตสาหกรรมดังกล่าวแล้วประเทศเหล่านี้จะ  
มองหาแหล่งผลิตในที่อื่น

(2) ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrial Countries) : เป็น  
ประเทศที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานที่มีฝีมือเพื่อควมมีประสิทธิภาพของกระบวนการ  
ผลิต ดังเช่น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (เกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกง)

(3) ประเทศอุตสาหกรรมที่กำลังพัฒนา (Developing Industrial Countries) :  
เป็นประเทศที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานราคาถูกเป็นพื้นฐานเพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำ  
หรือเป็นเพียงประเทศขายบริการการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเท่านั้น โดยอาศัยแรงงานราคาถูกและ  
ปัจจัยทางทำเลที่ตั้งที่ดีของประเทศ ดังเช่นประเภทโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา  
ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นในลาตินอเมริกา ในกลุ่มประเทศอาเซียนซึ่งรวมถึงประเทศไทย เป็นต้น

### 2.2.1.2 กำเนิดและการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศไทยมาตามลำดับจนถึง ปัจจุบัน

(1) รัฐบาลไทยได้เริ่มพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างจริงจังมาตั้งแต่ระยะแผนที่ 1  
(2504-2509) โดยเริ่มจากส่งเสริมอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (import-substitution industries) ใน  
เบื้องต้น ด้วยมาตรการส่งเสริมต่าง ๆ ได้แก่ มาตรการทางด้านภาษี การคุ้มครองและการให้  
สิทธิพิเศษต่าง ๆ โดยมุ่งหวังที่จะทำให้ประเทศพึ่งพาต่างประเทศน้อยลงและพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น  
และด้วยความเชื่อที่ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศจะช่วยแก้ไขปัญหดุลการค้าและดุลการ  
ชำระเงินที่ขาดดุลให้บรรเทาลงได้

ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่าง ๆ ขึ้นในประเทศมากมาย เช่น การผลิตยางรถยนต์ อุตสาหกรรมสิ่งทอ น้ำมัน เคมีภัณฑ์  
อาหารกระป๋อง สบู่ ยารักษาโรค เหล็กเส้น กระดาษ นมข้นหวาน กระจกแผ่น และการประกอบ  
รถยนต์ฯ และอื่น ๆ

(2) ต่อมาในระยะแผนที่ 3 (2515-2519) รัฐบาลหันมามุ่งให้ความสำคัญกับ  
การส่งเสริมอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก (export-oriented industries) และการต้อนรับการลงทุนจาก

ต่างประเทศด้วยมาตรการจูงใจต่าง ๆ อุตสาหกรรมที่ดั่งขึ้นในเขตส่งเสริมการลงทุนจะได้รับสิทธิประโยชน์ภาษีจากการนำเข้าวัตถุดิบ เครื่องจักรอุปกรณ์ รวมทั้งการยกเว้นภาษีรายได้ให้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ผลของนโยบายและมาตรการส่งเสริมอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออก ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมผลิตสินค้าสำเร็จรูปมากขึ้น เช่น เส้นใยประดิษฐ์ พลาสติก พีวีซี ชิ้นส่วนเครื่องจักร และเครื่องยนต์ และสินค้าที่เคยผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า เช่น ซีเมนต์ น้ำตาล สิ่งทอและผลิตภัณฑ์ปอได้เริ่มขยายฐานการผลิตจนสามารถส่งออกได้ ในขณะที่ผลจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าก็ไม่ได้ทำให้การนำเข้าต่าง ๆ ลดน้อยลง แต่เปลี่ยนรูปจากการนำเข้าสินค้าสำเร็จรูปประเภทอุปโภคบริโภคมาเป็นสินค้าวัตถุดิบหรืออุตสาหกรรมสินค้าสำเร็จรูป น้ำมันเชื้อเพลิงและสินค้าประเภททุนในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเพื่อใช้เป็นปัจจัยการผลิตอุตสาหกรรม

(3) ในระยะแผนที่ 5 (2525-2529) ได้จัดตั้งโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกขึ้น เพื่อรองรับการกระจุกตัวที่หนาแน่นเกินไปแล้วของพื้นที่อุตสาหกรรมในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และความแออัดของท่าเทียบเรือคลองเตย และเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมพื้นฐาน เช่น อุตสาหกรรมปิโตรเคมี (ผลจากการค้นพบก๊าซธรรมชาติ) และอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า เป็นต้น ซึ่งเชื่อว่าอุตสาหกรรมเหล่านี้จะทำให้เกิดการเชื่อมโยงไปสู่อุตสาหกรรมอื่น ๆ

นอกจากข้างต้นแล้ว ยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาอุตสาหกรรมบางประเภทเพื่อที่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ ได้แก่ (ก) อุตสาหกรรมเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ (ข) อุตสาหกรรมยานยนต์และ (ค) อุตสาหกรรมสิ่งทอ

(4) ในช่วงระยะแผนที่ 6 (2530-2534) ให้ความสำคัญกับอุตสาหกรรมทั่วไปที่เน้นส่งเสริมการส่งออก เช่น อุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ไม้ อุตสาหกรรมยางและผลิตภัณฑ์ และอุตสาหกรรมสิ่งทอ และรวมทั้งอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง เช่น อุตสาหกรรมวิศวกรรม (ที่เป็นฐานสำหรับอุตสาหกรรมระยะยาว อุตสาหกรรมวิศวกรรมระดับกลางและประเภทที่ใช้ในภาคเกษตร โดยเฉพาะงานโลหะ และอุตสาหกรรมประกอบผลิตภัณฑ์และชิ้นส่วนอุปกรณ์สื่อสารคมนาคม) และ

(5) ในระยะแผนที่ 7 (2535-2539) เน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเป้าหมาย 5 ประเภท ได้แก่ (ก) อุตสาหกรรมสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่ม (ข) อุตสาหกรรมเครื่องจักรกล (ค) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (ง) อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และ (จ) อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า

นอกจากนี้แล้วก็มีนโยบายกระจายอุตสาหกรรมไปสู่ต่างจังหวัด โดยได้มีการกำหนดจังหวัดศูนย์กลางของการพัฒนาอุตสาหกรรมในภูมิภาค 9 จังหวัดคือ เชียงใหม่ พิษณุโลก นครสวรรค์ นครราชสีมา ขอนแก่น สระบุรี ราชบุรี สุราษฎร์ธานี และสงขลา

กล่าวได้ว่า ประเทศไทยสร้างและพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศบนพื้นฐานที่การผลิตในภาคเกษตรยังล้าหลัง ไม่เจริญก้าวหน้าและทันสมัย แต่ยังมีปัญหามากมายและอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมลง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาประสิทธิภาพในการผลิตยังต่ำ ต้นทุนการผลิตสูงเพราะราคาปัจจัยการผลิตที่สูงขึ้น การผลิตที่ยังขึ้นอยู่กับสภาพทางธรรมชาติอย่างมาก ต้องเผชิญทั้งการขาดแคลนน้ำที่จะใช้ในการผลิตในหน้าแล้งและน้ำท่วมไร่นาในหน้าฝน ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินนับวันแต่จะรุนแรงขึ้น และราคาพืชผลที่มักตกต่ำและไม่มีเสถียรภาพ นอกจากนั้นแล้วยังเกิดขึ้นบนพื้นฐานของการขาดแคลนในเกือบจะทุกด้านแม้จนถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นทุน เทคโนโลยี สินค้าวัตถุดิบ หรือสินค้าสำเร็จรูปเพื่อใช้เป็นปัจจัยในการผลิต ตลอดจนขาดขีดความสามารถและความเชี่ยวชาญในเรื่องการบริหาร การจัดการและการตลาด สิ่งที่เราเองในประเทศในการพัฒนาอุตสาหกรรมก็เป็นเพียงแรงงานราคาถูกและมีที่ดินและทำเลที่ตั้งของประเทศที่ดี ดังนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศจึงต้องพึ่งพาอาศัยการนำเข้าทรัพยากรต่างประเทศเป็นหลักใหญ่ทั้งโดยภาครัฐบาลและภาคเอกชน

จากกำเนิดและพื้นฐานความเป็นมาของการพัฒนาอุตสาหกรรมของไทยข้างต้นจนถึงปัจจุบันมีอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมากมายในประเทศทั้งอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรมเพื่อส่งออก จากข้อมูลของกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรมในปี 2533 มีโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนที่ตั้งอยู่ในประเทศทั้งสิ้น 24,685 โรงงาน แบ่งออกเป็น 28 ประเภทโรงงานอุตสาหกรรม (ตามสินค้าที่ผลิต ส่วนใหญ่ของโรงงานกระจุกตัวหนาแน่นในเขตกรุงเทพมหานครถึงร้อยละ 52 ที่เหลือกระจายอยู่ตามภูมิภาคต่าง ๆ และโดยมีอุตสาหกรรมที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญจำนวน 12 สาขาดังต่อไปนี้

- (1) อุตสาหกรรมอาหาร
- (2) อุตสาหกรรมสิ่งทอ สิ่งถัก
- (3) อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกาย
- (4) อุตสาหกรรมหนังและผลิตภัณฑ์หนัง
- (5) อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์ไม้
- (6) อุตสาหกรรมเครื่องจักร
- (7) ส่วนประกอบหรืออุปกรณ์เครื่องจักร
- (8) อุตสาหกรรมเครื่องใช้และอุปกรณ์ไฟฟ้า (รวมเครื่องปรับอากาศ)
- (9) อุตสาหกรรมยานยนต์
- (10) อุตสาหกรรมอุปกรณ์การขนส่ง
- (11) อุตสาหกรรมอัญมณี
- (12) อุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า และอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

### 2.2.1.3 ผลของการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของ

ประเทศ

(1) การพัฒนาอุตสาหกรรม มีส่วนสำคัญที่ทำให้ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศสูงขึ้นในอัตราที่น่าพอใจต่อเนื่องกันมา โดยอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นร้อยละ 7-8 ต่อปี ในระยะแผนที่ 1-3 ลดลงมาเป็นร้อยละ 5-6 ต่อปี ในระยะแผนที่ 4 ตกต่ำลงมาเป็นร้อยละ 4-5 ต่อปี ในระยะแผนที่ 5 สูงขึ้นไปอย่างมากเป็นถึงร้อยละ 10 ในระยะแผนที่ 6 และลดลงมาบ้างเล็กน้อยเป็นร้อยละ 8-9 ต่อปี ในระยะแผนที่ 7 ในปัจจุบัน

และในขณะที่อัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมเป็นกว่าร้อยละ 11 ต่อปี ในระยะแผนที่ 1-2 ร้อยละ 10 ต่อปีในระยะแผนที่ 3-4 ลดลงมาเป็นร้อยละ 4-5 ต่อปีในระยะแผนที่ 5 และเพิ่มขึ้นอย่างมากเป็นกว่าร้อยละ 14 ต่อปีในระยะแผนที่ 6 และมีอัตราการขยายตัวของอุตสาหกรรมต่อเนื่องเฉลี่ยประมาณร้อยละ 10 ในระยะแผนที่ 7 ในปัจจุบัน

(2) จากข้างต้นทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตที่ผ่านมาจากเศรษฐกิจที่รายได้ส่วนใหญ่ของประเทศกว่าร้อยละ 50 มาจากภาคเกษตร กว่าร้อยละ 80 ของประชากรทั้งหมดของประเทศอาศัยอยู่ในชนบทและมีอาชีพเกษตรและรายได้จากการส่งออกถึงร้อยละ 70-90 มาจากการส่งสินค้าเกษตรไม่ว่าจะเป็นข้าว ข้าวโพด ยางพารา ฝักบัว น้ำมันปาล์ม และไม้สัก มาสู่เศรษฐกิจที่รายได้ของประเทศมาจากภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้ อุตสาหกรรมมีสัดส่วนในรายได้ประชาชาติถึงร้อยละ 37 รองลงมาเป็นบริการมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 27 ส่วนรายได้จากภาคเกษตรมีสัดส่วนลดลงไปจากเดิมมาก เหลือเพียงร้อยละ 12 ของรายได้ทั้งหมดของประเทศ

แหล่งรายได้/ผลผลิต	สัดส่วน (%)
เกษตร	12
อุตสาหกรรม	37
บริการ	27
การค้า	15
ก่อสร้าง	8
อื่น ๆ	1
รวม	100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535)

รายได้จากการส่งออกของประเทศก็มาจากการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมถึงร้อยละ 71 ในขณะที่รายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตรลดลงมาเป็นเพียงร้อยละ 20 ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

รายได้จากการส่งออก	สัดส่วน (%)
สินค้าเกษตร	20
สินค้าอุตสาหกรรม	71
สินค้าแร่และเชื้อเพลิง	1
อื่น ๆ	8
รวม	100

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (2535)

อย่างไรก็ตามแม้อุตสาหกรรมจะมีสัดส่วนในรายได้ของประชาชาติและรายได้จากการส่งออกทั้งหมดของประเทศเป็นส่วนใหญ่ดังข้างต้น แต่การผลิตในภาคอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการจ้างงานเพียงร้อยละ 13 ของการจ้างงานทั้งหมดของประเทศ ในขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศถึงร้อยละ 56 ก็ยังทำงานและอาศัยอยู่ในภาคเกษตร ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

แหล่งจ้างงาน	สัดส่วน (%)
เกษตร	56
อุตสาหกรรม	13
บริการ	14
การค้า	12
ก่อสร้าง	4
อื่น ๆ	4
รวม	100

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย (2535)

## 2.2.2 ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องของประเทศอันเป็นที่มาของการขยายตัวของปริมาณความต้องการแรงงาน

(1) การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยการเน้นให้ความสำคัญกับการทำประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมและการส่งออกมากขึ้นตามลำดับมาจนถึงปัจจุบัน ดังนำเสนอมาใน ส่วนที่ 2.2.1 ข้างต้น ทำให้ประเทศไทยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดีในการขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน ดังแสดงให้เห็นในตารางข้างล่างนี้

ระยะแผน	อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (%/ปี)
แผนที่ 1-3	7-8
แผนที่ 4	5-6
แผนที่ 5	4-5
แผนที่ 6	10
แผนที่ 7	8-9

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และจากการเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกย้อนหลังไป 10 ปี (1984-1994) ของธนาคารโลกเมื่อเร็ว ๆ นี้รายงานออกมาว่า ไทยเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจขยายตัวสูงที่สุดในโลก เฉลี่ย 8.2% อันดับสองคือเกาหลีขยายตัว 7.8% ตามมาด้วยจีนและสิงคโปร์เป็นอันดับสามในอัตราการขยายตัว 6.9% และเมื่อเปรียบเทียบเศรษฐกิจไทยกับประเทศอาเซียนด้วยกัน เศรษฐกิจไทยยังขยายตัวสูงเป็นอันดับสองรองจากมาเลเซีย

ในขณะที่เดียวกันอัตราการขยายตัวของการผลิตในภาคอุตสาหกรรมเป็นการเฉพาะ และตามรายภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ตามข้อมูลในปี 2534 ของประเทศตามลำดับเป็นดังนี้

ระยะแผน	อัตราการขยายตัวของการผลิตในภาคอุตสาหกรรม (%/ปี)
แผนที่ 1-3	11
แผนที่ 4	10
แผนที่ 5	4-5
แผนที่ 6	14
แผนที่ 7	10

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ



สาขาเศรษฐกิจ	อัตราการขยายตัว (%/ปี)
เกษตร	3.95
อุตสาหกรรม	14.41
พาณิชย์	11.12
บริการ	5.12
ก่อสร้าง	16.21

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) เมื่อมีการขยายการผลิตและรายได้ของประเทศ หรือขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงประมาณ 10 ปีมาจนถึงปัจจุบัน จึงย่อมทำให้ปริมาณความต้องการว่าจ้างแรงงาน (demand for labour) ในภาคการผลิตหรือภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยทั่วไปเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะในภาคเศรษฐกิจสำคัญไม่ว่าจะเป็นภาคอุตสาหกรรม การพาณิชย์ บริการ ก่อสร้าง ขนส่ง และแม้กระทั่งในภาคเกษตร แม้ว่าความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นน้อยกว่าภาคอื่น ๆ

ตารางแสดงอัตราเพิ่มขึ้นของความต้องการค่าจ้างแรงงานตามสาขาหรือภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ ในปี 2534 เป็นดั่งข้างล่างนี้

สาขาเศรษฐกิจ	อัตราความต้องการว่าจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น (%/ปี)
เกษตรกรรม	1.83
อุตสาหกรรม	5.42
พาณิชย์	5.12
บริการ	4.92
ก่อสร้าง	7.87
ขนส่ง	5.23
รวมทุกสาขา	2.98

ที่มา : กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) เนื่องจากการขยายตัวของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงและอย่างต่อเนื่องดังข้างต้น ส่วนใหญ่มาจากการขยายการผลิตและการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ได้รับการจัดอันดับความสำคัญตามที่เสนอมาข้างต้นแล้ว อุตสาหกรรมสำคัญ ๆ เหล่านี้



ไม่เพียงแต่ต้องการแรงงานทั่วไปหรือแรงงานไร้ฝีมือเพิ่มขึ้น ยังต้องการแรงงานประเภทที่มีฝีมือเพิ่มขึ้นด้วย โดยเฉพาะแรงงานบางประเภท เช่น ช่างฝีมือ ช่างเทคนิค วิศวกร และนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประกอบกับภาวะการแข่งขันที่สูงขึ้นและทรัพยากรธรรมชาติที่เคยมีอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์ นับวันจะเหลือน้อยลงและหมดไป เป็นเครื่องชี้ว่าการขยายการผลิตและรายได้ของประเทศในปัจจุบัน และอนาคตต้องเป็นการขยายตัวในเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ ซึ่งปัจจุบันที่กำหนดการขยายตัวในเชิงคุณภาพที่สำคัญก็คือความก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งจะทำให้ความต้องการแรงงานฝีมือประเภทดังกล่าวเพิ่มขึ้นอย่างไม่ต้องสงสัย

(4) นอกจากในข้อ (2) และ (3) ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ในอนาคตต่อไปการขยายตัวของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกและของประเทศไทยยังดำเนินต่อไป ซึ่งคาดกันว่าจะเป็นอย่างนั้น โดยเฉพาะตามความคาดหมายทางเศรษฐกิจไทยจะเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง ไปจนถึงปี 2543 (หรือ ค.ศ.2000) ในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 7.5 ต่อปี เนื่องจากเหตุผล ดังเช่น แนวทางและนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปตามแนวทางเดิม ๆ การส่งออกยังเพิ่มขึ้น อำนาจซื้อของประชาชนยังเพิ่มขึ้น โครงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ (โครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออกและภาคใต้ โครงการเขตสี่เหลี่ยมเศรษฐกิจภาคเหนือ โครงการสามเหลี่ยมเศรษฐกิจภาคใต้ การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคในพื้นที่ส่งเสริมการลงทุนในเขต 2 และ 3) จะประสบความสำเร็จระดับหนึ่งภายในปี 2543 นอกจากนี้แล้วจะมีการลงทุนในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ในช่วงระยะเวลา 7 ปีข้างหน้าอีกหลายโครงการ (โครงการก่อสร้างถนนสายหลัก 4 เลน โครงการสร้างถนนเลียบริมแม่น้ำเจ้าพระยา โครงการรถไฟฟ้ากรุงเทพมหานคร โครงการสร้างทางด่วนระยะที่ 3 โครงการติดตั้งโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมาย โครงการสนามบินนานาชาติแห่งที่สองหนองงูเห่า โครงการก่อสร้างศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานขนาดใหญ่ โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง โครงการก่อสร้างศูนย์ผลิตและขนส่งทางอากาศนานาชาติ) เหล่านี้จะทำให้ความต้องการแรงงานทั่วไปและแรงงานบางประเภทในบางอุตสาหกรรมหรือกิจการในอนาคตเพิ่มขึ้น

(5) นอกจากความต้องการแรงงานดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นแล้ว ยังมีความต้องการแรงงานไทยในตลาดแรงงานต่างประเทศ รายงานข้อมูลจำนวนแรงงานไทยจากสำนักงานแรงงานในต่างประเทศและกระทรวงการต่างประเทศตามปี 2537 ประมาณการว่า มีจำนวนแรงงานไทยในต่างประเทศ 430,700 คน โดยกว่าร้อยละ 80 ทำงานอยู่ในตลาดในกลุ่มประเทศแถบเอเชีย (สิงคโปร์ บรูไน ฮองกง มาเลเซีย ญี่ปุ่น และไต้หวัน) โดยเฉพาะมากที่สุดที่ไต้หวัน (กว่าร้อยละ 10) ลำดับถัดมาในตะวันออกกลาง และที่เหลือในประเทศอื่น ๆ และมีรายได้ส่งกลับประเทศประมาณถึง 47,950 ล้านบาทในปี 2537

## 2.2.3 การเริ่มต้นเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนแรงงานของประเทศ

เป็นที่กล่าวถึงกันโดยทั่วไปในตอนนี้และเป็นการกล่าวที่พอเพียงจะวินิจฉัยได้ว่าน่าจะใกล้เคียงความเป็นจริงที่ว่า ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนแรงงานมาประมาณ 5 ปีแล้ว (โดยเริ่มมาตั้งแต่ประมาณปี 2534 เป็นต้นมา) โดยสาเหตุกล่าวโดยสรุปรวมได้ว่ามาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพเงื่อนไขและความไม่สอดคล้องสมดุลกันระหว่างอัตราเพิ่มขึ้นของปริมาณความต้องการว่าจ้างแรงงาน (demand for labour) และกำลังหรือปริมาณแรงงาน (supply of labour) ที่มีอยู่หรือที่ผลิตได้ ทั้งในแง่ปริมาณแรงงานทั่ว ๆ ไปหรือแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ แรงงานมีฝีมือ มีคุณภาพและประสบการณ์ที่เป็นที่แสวงหาและต้องการกันมากแต่หาไม่ค่อยได้ และแรงงานมีฝีมือในระดับกลางขึ้นไปในสาขา เช่น ช่างเทคนิค วิศวกร และสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น โดยอัตราเพิ่มขึ้นของปริมาณความต้องการแรงงานดังกล่าวและคังนำเสนอมาแล้วในข้อ 2.2.2 สรุปว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณแรงงานดังกล่าว ซึ่งเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง

### 2.2.3.1 ปริมาณแรงงานของประเทศ

(1) จากความสำเร็จเป็นอย่างดีของนโยบายการวางแผนครอบครัวเพื่อการควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากรของประเทศของรัฐบาลไทย มีผลทำให้อัตราการเจริญเติบโตของประชากรที่อยู่ในอัตราสูง คังเช่น ถึงร้อยละ 3 ต่อปี ในปี 2505 ลดลงเป็นอัตราร้อยละ 1.7 ในปี 2509 และในอัตราประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปีปัจจุบัน และคาดว่าอัตราการเจริญเติบโตของประชากรจะยังคงลดลงต่อไปอีกประมาณร้อยละ 1.1 ต่อปี ในราวปี พ.ศ.2548

อย่างไรก็ตามแม้ว่าอัตราการเจริญเติบโตของประชากรจะลดลงอย่างมาก คังข้างต้น แต่จำนวนของประชากรทั้งหมดของประเทศยังเพิ่มขึ้นจากเดิม ดังตารางข้างล่างนี้

ปี	จำนวนประชากรทั้งหมด (ล้านคน)
2513	36.5
2528	51.7
2533	56.4
2537	59.4

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(2) จากจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศในปัจจุบัน (ปี 2537) จำนวน 59,396,000 คน เป็นประชากรทำงานหรืออยู่ในกำลังแรงงานรวม 34,873,000 คน หรือร้อยละ 58.72

ของประชากรทั้งหมด และเป็นประชากรที่ไม่ได้อยู่ในกำลังแรงงานรวม 22,518,000 คน หรือร้อยละ 41.28 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ (โดยเป็นประชากรอายุต่ำกว่า 13 ปี และอายุมากกว่า 60 ปี รวม 14,623,000 คนและ 9,895,000 คน หรือเป็นร้อยละ 24.62 และ 16.66 ของประชากรทั้งหมดของประเทศตามลำดับ)

จำนวนประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงาน 34,873,000 คน หรือร้อยละ 58.72 ของประชากรทั้งหมดนี้ เป็นผู้มีงานทำรวม 33,676,000 คน หรือร้อยละ 96.55 ของประชากรที่อยู่ในกำลังแรงงาน

ในจำนวนผู้มีงานทำ 32,788,000 คน หรือร้อยละ 97.36 (ไม่รวมผู้มีงานทำที่รอฤดูกาล จำนวน 888,000 คน หรือร้อยละ 2.64) เป็นผู้ทำงานในภาคเกษตรกรรมจำนวน 18,834,000 คน หรือร้อยละ 57.44 ของผู้มีงานทำ และเป็นผู้มีงานทำในภาคนอกเกษตรกรรมจำนวน 13,945,000 คน หรือร้อยละ 42.56 ของผู้มีงานทำทั้งหมด

(8) แรงงานของประเทศกว่าร้อยละ 80 มีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า หรือเรียกว่าเป็นแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labour) แม้ว่ารัฐบาลสามารถเพิ่มจำนวนคนเข้าเรียนต่อม. 1 ได้ 100 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2535 และจะทำให้แรงงานกลุ่มนี้มีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 78 และ 72 ในปี 2539 และปี 2543 ตามลำดับ

ส่วนกลุ่มแรงงานที่มีการศึกษาสูงกว่า คือแรงงานที่มีการศึกษาในระดับมัธยมต้น มัธยมปลาย อาชีวะ มหาวิทยาลัยและระดับการศึกษาอื่น ๆ หรือเรียกว่าแรงงานมีฝีมือ ยังมีจำนวนน้อย ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนแรงงานที่ทำงานในแต่ละสาขาเศรษฐกิจ จำแนกตามระดับการศึกษาตามข้อมูลในปี 2534 ตามตารางข้างล่างนี้

สาขาเศรษฐกิจ	ประถม	มัธยมต้น	มัธยมปลาย	อาชีวะ	มหาวิทยาลัย	อื่น ๆ	รวม
เกษตร	95.2	3.1	0.9	0.4	0.2	0.2	100
เหมืองแร่	67.9	15.5	10.6	0.6	5.4	0.0	100
อุตสาหกรรม	73.5	10.9	4.6	5.2	4.3	1.1	100
ก่อสร้าง	84.0	7.8	1.9	3.0	2.8	0.5	100
ไฟฟ้า	31.0	11.5	6.1	25.2	24.5	1.7	100
การค้า	66.6	11.2	5.3	5.9	9.3	1.7	100
ขนส่ง	65.5	11.0	7.7	7.6	6.6	1.7	100
บริการ	44.6	12.3	5.3	7.2	15.7	15.1	100
รวมทุกสาขา	82.8	6.3	2.5	2.6	3.7	2.0	100

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานผลการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร

(4) อาจกล่าวได้ว่ากำลังแรงงานฝีมือยังมีจำนวนน้อย เพราะการพัฒนาคุณภาพ ทักษะและฝีมือแรงงานทั้งในและนอกระบบโรงเรียนยังทำได้ในขอบเขตจำกัดและไม่ทันความต้องการ นอกจากนี้แล้วสถาบันการศึกษาและมหาวิทยาลัยที่ทำหน้าที่ผลิตช่างเทคนิค วิศวกร และกำลังคนด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยียังไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังการผลิตให้ทันกับความต้องการของตลาดแรงงาน

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการมต.เศรษฐกิจของรัฐบาลปัจจุบัน ได้มีมติกำหนดมาตรการแก้ไขออกมาเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2536 ให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมใช้แรงงานมาก และมีมติออกมาอีกครั้งเมื่อ 15 มีนาคม 2537 กำหนดให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการในปีงบประมาณ 2538

นอกจากนี้ยังมีการจัดทำแผนพัฒนาฝีมือแรงงานในระยะยาว 7 ปีข้างหน้า (2538-2544) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนการดำเนินการตามแผน จะทำให้สามารถผลิตแรงงานฝีมือได้เพิ่มขึ้นประมาณ 2 ล้านคนภายในปี 2544 และในการวางแผนฉบับที่ 8 (2540-2544) เปลี่ยนมาเน้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง

#### 2.2.3.2 เปรียบเทียบอัตราเพิ่มขึ้นของปริมาณแรงงานและปริมาณความต้องการ

แรงงาน

(5) ดังกล่าวและนำเสนอมาในตอนต้นถึงโครงสร้างตลาดแรงงานในประเทศชี้ให้เห็นว่า การเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานหรือภาวะการตึงตัวของแรงงานทั่วไปมีสาเหตุโดยสรุปมาจากความไม่สมดุลระหว่างกำลังหรือปริมาณแรงงานและปริมาณความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้น โดยปริมาณแรงงานของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง เพราะความสำเร็จเป็นอย่างดีของนโยบายการควบคุมการเพิ่มขึ้นของประชากร จากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ตั้งแต่ปี 2536 เป็นต้นไป กำลังแรงงานใหม่ที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในแต่ละปีจะมีจำนวนลดลงเป็นลำดับ และจากภาพประมาณร่วมกันระหว่างกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและ TDRI ชี้ว่า อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานมีแนวโน้มลดลงอย่างมาก เห็นได้จากตารางแสดงข้างล่างนี้

ปี	กำลังแรงงานใหม่ (คน)
2536	544,000
2539	479,000
2534	420,000

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปี	อัตราเพิ่มของกำลังแรงงาน (% / ปี)
2533	2.75
2538	2.38
2543	1.99
2548	1.56

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในขณะที่ปริมาณความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงกว่า อันเนื่องมาจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องกันมา ซึ่งโดยอัตราการเพิ่มขึ้นของการจ้างแรงงานตามสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ ในปี 2534 ดังตารางข้างล่างนี้

สาขาเศรษฐกิจ	อัตราความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้น (%/ปี)
เกษตรกรรม	1.83
อุตสาหกรรม	5.42
พาณิชย์	5.12
บริการ	4.72
ก่อสร้าง	7.87
ขนส่ง	5.23
รวมทุกสาขา	2.98

ที่มา : กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(๘) นอกจากดังในข้อ(๕) แล้ว มีผู้ศึกษาพบว่า ตลาดแรงงานของผู้มีการศึกษาระดับกลางขึ้นไป ซึ่งหมายถึงระดับมัธยมศึกษา อาชีวศึกษา และมหาวิทยาลัย จะเริ่มดึงตัวมากขึ้น โดยอุปทานแรงงานในระดับการศึกษาเหล่านี้มีอัตราการเพิ่มขึ้นไม่มากดังเช่นอดีตที่ผ่านมา (กล่าวว่สาเหตุมาจาก โครงสร้างประชากรมีการเปลี่ยนแปลงโดยประชากรวัยเรียนของการศึกษาระดับกลางขึ้นไปเพิ่มขึ้นไม่มาก หรือลดลงในบางหมวดอายุ) ในช่วงแผน 7 จะมีอัตราเพิ่มขึ้นในลักษณะลดลง

ระดับการศึกษา	ช่วง ปี 2531-2534	ช่วง ปี 2534-2539
มัธยมต้น	9.76	4.96
มัธยมปลาย	11.64	5.82
อาชีวะ	9.23	5.04
มหาวิทยาลัย	7.72	5.66

ที่มา : กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในขณะที่ความต้องการแรงงานผู้มีการศึกษาระดับกลางขึ้นไปจะเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เพราะการขยายตัวของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องในปัจจุบันและที่คาดการณ์ในอนาคตซึ่งที่เสนอมาก่อนหน้านี้แล้ว ดูตัวเลขอัตราเพิ่ม/ปี ในตารางข้างล่างนี้

ระดับการศึกษา	ช่วง ปี 2531-2534	ช่วง ปี 2534-2539
มัธยมต้น	10.58	11.93
มัธยมปลาย	15.32	13.85
อาชีวะ	12.77	10.47
มหาวิทยาลัย	8.76	7.02

ที่มา : กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

### 2.2.8.3 ประเภทการขาดแคลนแรงงานอื่น ๆ

(7) นอกจากภาวะการขาดแคลนแรงงานข้างต้น ยังมีการขาดแคลนแรงงานในตลาดแรงงานชั่วคราว ได้แก่ แรงงานประมงทะเล แรงงานกรีดยางพารา แรงงานตัดอ้อย ในไร่มันสำปะหลัง ไร่ยาสูบ และคนงานก่อสร้าง สาเหตุเพราะงานเหล่านี้เป็นงานชั่วคราว งานรับจ้างตามฤดูกาล/ในเวลาที่มีงาน นายจ้างไม่สามารถจ้างเป็นการถาวร/ประจำได้ เพราะจะทำให้เกิดมีต้นทุนสูง ดังนั้นเมื่อมีการขยายการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการอย่างมาก จึงทำให้แรงงานที่เคยทำงานในตลาดแรงงานชั่วคราวเหล่านี้ผลัดกันเข้าไปทำงานในที่ใหม่ดังกล่าว ซึ่งเป็นงานมีรายได้ดีและการจ้างงานมีความมั่นคง กว่า

(8) และยังมีการขาดแคลนแรงงานเฉพาะในบางประเภท บางสาขาหรือบางอาชีพ เพราะยังไม่สามารถฝึกช่างฝีมือหรือผลิตกำลังแรงงานเฉพาะด้านได้พอเพียงและทันความต้องการอย่างมากของตลาดแรงงานได้ กำลังแรงงานเหล่านี้ได้แก่ ช่างฝีมือ ช่างเทคนิค วิศวกร (เช่น วิศวกรด้านเครื่องกล เคมีและอุตสาหกรรม ส่วนวิศวกรที่ขาดแคลนด้านคอมพิวเตอร์ ไฟฟ้า และโยธา



คาดว่าจะหมดไปในปลายแผนที่ 7 และวิศวกรสาขาโลหการ บัณฑิตจากสาขาเกษตร วิทยาศาสตร์ อาหารและวิทยาศาสตร์ชีวภาพจะมีจำนวนเพียงพอที่จะสนองความต้องการ) และนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น

(๑) จากข้อมูลที่มีอยู่สภาพการขาดแคลนแรงงานดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดในภาคงานต่าง ๆ และประมาณการจำนวนแรงงานที่ขาดแคลนมีดังที่จะนำเสนอต่อไปนี้

(๑).1 ภาคราชการ อาชีพที่ขาดแคลนกำลังแรงงาน

- ครู อาจารย์ ในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- ช่างเทคนิคและวิศวกรสาขาต่าง ๆ

(๑).2 ภาคเอกชน

- ภาคเกษตร ขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ได้แก่
  - แรงงานประมงทะเล
  - แรงงานกรีดยางพารา
  - แรงงานตัดอ้อย
  - แรงงานในไร่น้ำส้มซ่าปะหลัง ไร่นาสวน
- ภาคอุตสาหกรรม แรงงานที่ขาดแคลน ได้แก่
  - ช่างฝีมือ
  - ช่างเทคนิค
  - วิศวกรรมสาขาต่าง ๆ
  - นักวิทยาศาสตร์และเทคนิค

บวก

- แรงงานไร้ฝีมือ (กรรมกร) ก็เริ่มเกิดภาวะตึงตัว
- ภาคบริการ ขาดแคลน
  - พนักงานเสิร์ฟ
  - พนักงานขับรถยนต์และรถบรรทุก
  - ยาม
  - พนักงานขายของหน้าร้าน
  - พนักงานเก็บกวาด
  - เสมียนทั่วไป
- ภาคก่อสร้าง
  - ขาดแคลนแรงงานก่อสร้าง เพราะการเป็นตลาดแรงงานชั่วคราว

#### 2.2.3.4 ประมาณการกำลังแรงงานที่ขาดแคลน

มีการประมาณการกำลังแรงงานที่ขาดแคลนกันเอาไว้บ้างดังตารางต่อไปนี้

<u>ประเภทแรงงานที่ขาดแคลน</u>	<u>ประมาณการจำนวนที่ขาดแคลน (คน)</u>
(1) แรงงานทั่วไป	อยู่ในภาวะตึงตัว ยังไม่มีการสำรวจจำนวนที่แน่นอน
(2) แรงงานกริดข้างพารา	100,000 (จากการสำรวจของกระทรวงเกษตรฯ) และสวนยางขนาด 100 ไร่ขึ้นไปในภาคใต้ และภาคตะวันออก ขาดแคลนแรงงานประมาณ 30 % จากการสำรวจภาคสนาม
(3) แรงงานประมงทะเล	106,355 (จากการสำรวจของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย)
(4) แรงงานประเภทช่างฝีมือ	อยู่ในภาวะตึงตัว แต่ยังไม่มีการสำรวจจำนวนขาดแคลนที่แน่ชัด
- ช่างไม้	
- ช่างปูน	
- ช่างเหล็ก	
- ช่างซ่อมวิทยุ/โทรทัศน์	
- ฯลฯ	
(5) แรงงานฝีมือประเภทช่างเทคนิค	
- ปวช.	3,036
- ปวส.	5,957
	(ประมาณการโดย TDRI)
(6) วิศวกร	4,154
	(ประมาณการโดย TDRI)
(7) นักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	2,864
	(ประมาณการโดย TDRI)

## 2.2.4 การอพยพเข้ามาของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

การอพยพเข้ามาของแรงงานต่างชาติหรือแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทหลักใหญ่ คือแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

### 2.2.4.1 แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย

(1) ดังที่นำเสนอมาในตอนต้น เพราะประเทศไทยสร้างและพัฒนาอุตสาหกรรม ขึ้นในประเทศบนพื้นฐานของการขาดแคลนในเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นเงินทุน สินค้า เทคโนโลยี วัตถุดิบที่เป็นปัจจัยในการผลิต ตลอดจนขาดขีดความสามารถในการบริหาร การจัดการ และการตลาด ประกอบกับสภาพการขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานประเภทช่างฝีมือ ช่างเทคนิค วิศวกร และนักวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ตลอดจนผู้มีทักษะและความชำนาญและเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต่าง ๆ ทำให้ต้องต้อนรับการลงทุนจากต่างประเทศด้วยมาตรการส่งเสริมและจูงใจต่าง ๆ และพึ่งพาอาศัยทรัพยากรต่าง ๆ จากต่างประเทศ ด้วยสถานการณ์และเงื่อนไขดังกล่าวจึงต้องมีการอนุญาตให้ชาวต่างประเทศหรือแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรได้

(2) จากข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2537 แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมายมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 164,313 คน แยกเป็นประเภทได้ดังนี้

ประเภท	จำนวนคน
อนุญาตตลอดชีพ	112,823
อนุญาตตาม พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน	11,952
อนุญาตชั่วคราว	30,579
อนุญาตตามมาตรา 12	8,959
รวม	164,313

โดยแรงงานต่างด้าวข้างต้นอยู่ในกรุงเทพฯ จำนวน 119,271 คน และในภูมิภาคจำนวน 45,042 คน

เป็นแรงงานจากประเทศญี่ปุ่น อเมริกา ฮองกง และจีน ได้วันและอังกฤษ มากที่สุดใน 5 อันดับแรกตามลำดับ นอกจากนั้นก็เป็แรงงานต่างด้าวจากประเทศเกาหลี ฝรั่งเศส เยอรมัน ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ อินเดีย และจากประเทศอื่น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับประเทศที่เข้ามาลงทุน และประกอบอาชีพที่ต้องการคนทำงานตามลำดับมากน้อยในประเทศไทย และตามประเภทแรงงานที่ขาดแคลน

ตารางข้างล่างนี้แสดงถึงจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทำงาน  
ในประเทศไทยมาใน 5 อันดับแรก ในระหว่างปี 2532-2537

สรุปสัญชาติคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานมากใน 5 อันดับแรก  
เปรียบเทียบระหว่างปี 2532-2537

สัญชาติตามลำดับที่มากน้อย

ปี	จำนวนคน						
	รวม	ญี่ปุ่น	อเมริกา	ฮ่องกงและจีน	จีนไต้หวัน	อังกฤษ	อื่น ๆ
2532	8,349	2,413	757	713	623	500	3,343
2533	9,198	2,443	809	908	923	598	3,517
2534	10,682	2,646	944	1,108	985	697	4,302
2535	11,420	2,359	1,239	1,370	964	805	4,683
2536	9,857	1,858	1,190	991	414	277	5,127
2537	11,360	1,830	1,400	1,033	869	758	5,470

(มก.-พย.)

ที่มา : งานทะเบียน ฝ่ายพิจารณา กงงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน

- หมายเหตุ :
1. สัญชาติจีน ไต้หวัน เก็บสถิติแยกจากสัญชาติจีนเมื่อเดือนมีนาคม 2532
  2. ไม่นับรวมคนต่างด้าวตามมาตรา 12 ตั้งแต่ปี 2533
  3. ข้อมูลปี 2536 และ 2535 เป็นข้อมูลเฉพาะกรุงเทพฯ

และประกอบอาชีพหรืองานที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นเข้ามาทำในประเทศไทย  
ไทยมากที่สุด 5 อันดับแรก คือ

- ผู้ปฏิบัติงานบริหารและงานจัดการ
- วิศวกร ช่างเทคนิค ผู้ชำนาญงานพิเศษ
- ผู้บริหาร ผู้จัดการ เจ้าของกิจการ
- นักดนตรี นักร้อง และนักแสดง
- ผู้ควบคุมงานผลิตและหัวหน้าคนงานทั่วไป

นอกจากนี้ก็มีผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ครู-อาจารย์ เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยานและเรือ แพทย์-พยาบาล ผู้ปฏิบัติงานทางศาสนา นักประพันธ์-นักหนังสือพิมพ์ นักเขียน พนักงานแปล-ล่าม-เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ และอื่น ๆ

ตารางข้างล่างนี้แสดงถึงอาชีพที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานมากใน 5 อันดับแรก ในระหว่างปี 2532-2537

สรุปอาชีพคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานมากใน 5 อันดับแรก  
เปรียบเทียบระหว่างปี 2532-2537

อาชีพตามลำดับที่มากน้อย	ปี					
	2532	2533	2534	2535	2536	2537
ผู้ปฏิบัติงานบริการและงานจัดการ	2,569	2,043	3,237	6,336	2,879	3,278
วิศวกร ช่างเทคนิค ผู้ชำนาญพิเศษ	1,057	1,492	1,703	1,240	1,374	1,718
ผู้บริหาร ผู้จัดการ เจ้าของกิจการ	770	1,103	921	685	868	1,358
			(ผู้เชี่ยวชาญ)			
นักดนตรี นักร้อง และนักแสดง	876	848	607	981	817	1,293
ผู้ควบคุมการผลิต และหัวหน้าคนงาน	440	749	1,034	686	435	776
ทั่วไป			(ครู-อาจารย์)	(ครู-อาจารย์)	(ครู-อาจารย์)	
อื่น ๆ	2,637	2,963	3,180	1,492	3,484	2,937
จำนวนคนงานรวม	8,349	9,198	10,684	11,420	9,857	11,360

ที่มา : งานทะเบียน ฝ่ายพิจารณาฯ กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน

หมายเหตุ : ข้อมูลปี 2536 และ 2537 เป็นข้อมูลเฉพาะกรุงเทพฯ

2.2.4.2 แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

(1) สถิติจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ประมาณการว่า ขณะนี้มีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จำนวน 525,480 คน แยกตามสัญชาติได้ดังนี้

สัญชาติที่ถือ	จำนวนคน
พม่า	334,123
จีน	100,000
กลุ่มอินโดจีน	10,000
กลุ่มเอเชียใต้	81,057
(อินเดีย ปากีสถาน บังกลาเทศ)	
รวม	525,480

(๒) ประเภทอาชีพหรืองานที่คนต่างด้าวข้างต้นทำในประเทศไทย มีดังนี้

- งานรับจ้างในสาขาเกษตร
- เหมืองแร่
- กิจการหลุมถ่าน
- งานก่อสร้าง
- กิจการค้าปลีก
- งานรับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม
- ห้างบริการ
- อื่น ๆ (ของงานอาชีพที่ต้องการแรงงานไร้ฝีมือ)

(๓) สาเหตุที่ทำให้มีแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายข้างต้น อาจมี

ดังนี้

- ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยเป็นปกติ เพราะผลทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับไทย เช่น ในพม่าและเขมร ทำให้ประชาชนของประเทศที่ตกอยู่ในสภาพเช่นนั้นหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย

- การมีโอกาส ช่องทาง และลู่ทางที่จะหางานทำที่ให้มีรายได้และสภาพชีวิตที่ดีกว่าในประเทศของตน เพราะประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจมากกว่า

- ดึงนำเสนอมานี้ในแง่ประเทศไทยเอง ที่เราสามารถผลิตและส่งออกสินค้าไปจำหน่ายต่างประเทศได้มาก หรือการที่มีชาวต่างประเทศสนใจเข้ามาลงทุนในประเทศไทย นอกเหนือจากเพราะการมีที่ดินที่ราคายังไม่แพงมากและมีทำเลที่ตั้งของประเทศดีแล้ว เราก็ยังอาศัย / มีข้อได้เปรียบหรือจุดใจในแง่แรงงานไทยมีราคาถูก เพราะมีแรงงานส่วนเกินในเวลาที่ผ่านมา ซึ่งทำให้มีต้นทุนในการผลิตต่ำและสามารถจำหน่ายสินค้าได้ในราคาไม่แพง เมื่อเวลาผ่านไปข้อได้เปรียบตรงนั้นเริ่มน้อยลง ค่าจ้างของแรงงานไทยสูงขึ้น แรงงานไทยบางส่วนสนใจไปทำงานในตลาดแรงงานต่างประเทศที่ให้ค่าจ้างสูงกว่า ทำให้ตลาดแรงงานไทยเริ่มเผชิญปัญหาขาดแคลนแรงงานหรือภาวะแรงงานตึงตัวมากขึ้นดึงนำเสนอมานี้ ในขณะที่เดียวกันบริษัทไทย กิจการของคนไทยยังไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับคุณภาพฝีมือของแรงงานไทยให้ดีขึ้นได้ ซึ่งจะทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงได้จึงยังต้องแสวงหาหาข้อได้เปรียบจากแรงงานราคาถูกอยู่เช่นเดิม จึงโน้มน้าวหรือจูงใจให้ต้องจ้างแรงงานต่างด้าวที่สามารถให้ค่าจ้างได้ถูกกว่าแรงงานไทย นอกจากนั้นเป็นเพราะประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานต่อไป เพราะยังมุ่งขยายการลงทุนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง



ส่วนที่ 8 : งานในอาชีพ/วิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 10 ประเภท

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ส่วนที่ 3

### งานในอาชีพ/วิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 10 ประเภท

#### 3.1 งานกรรมกร

##### 3.1.1 คำนิยาม

งานกรรมกร หมายถึง งานเบาและงานหนักที่ทำอย่างง่าย ๆ โดยใช้มือและกำลังกาย เป็นส่วนใหญ่

##### 3.1.2 ลักษณะของแรงงาน

แรงงานกรรมกรเป็นแรงงานรับจ้างทั่วไป ประเภทไร้ฝีมือ (unskilled labour) และ กึ่งฝีมือ (semi-skilled labour) กลุ่มแรงงานประเภทนี้เป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของกำลังแรงงานทั้ง ประเทศ และเกือบร้อยละ 80 จบการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า สำหรับการจ้างแรงงาน กรรมกรหรือแรงงานรับจ้างทั่วไปจะเป็นลักษณะการจ้างในตลาดแรงงานชั่วคราว กล่าวคือ การจ้าง ตามสัญญาจ้างระยะสั้น งานเหมา หรือการจ้างเป็นรายวัน เป็นต้น

##### 3.1.3 ภาวะการจ้างแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม

ผลจากการศึกษาสถานการณ์ตลาดแรงงานภาคเกษตรกรรมในปัจจุบันพบว่า ภาวะ ตลาดแรงงานของผู้ที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ซึ่งหมายถึงกลุ่มแรงงานรับจ้างทั่ว ไปประเภทไร้ฝีมือจะเริ่มตึงตัวมากขึ้นและมีการขาดแคลนในบางพื้นที่หรือในภาคงานสำคัญ ๆ ที่ กำหนดเศรษฐกิจของประเทศดังต่อไปนี้

##### 3.1.3.1 แรงงานในสวนยางพารา

###### (1) พื้นที่ที่มีการทำสวนยาง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการผลิตยางพาราเป็นอันดับหนึ่งของโลก<sup>1</sup> โดยมีพื้นที่การเพาะปลูกยางทั้งสิ้นประมาณ 11.5 ล้านไร่ บริเวณที่มีการปลูกยางพาราได้แก่ภาคใต้

<sup>1</sup> ในปี พ.ศ. 2537 ไทยผลิตยางได้ 1.74 ล้านตัน ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศ 1.60 ล้านตัน มูลค่าการส่ง ออกประมาณ 41,824 ล้านบาท ส่วนในปีพ.ศ. 2538 (ถึงเดือนพฤศจิกายน) มูลค่าส่งออกประมาณ 54,992.8 ล้านบาท ผลผลิตยางพารากว่าร้อยละ 90 ส่งไปขาย ยังต่างประเทศ

ภาคตะวันออก และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่บริเวณที่มีการปลูกยางพารามากที่สุดของประเทศและถือว่าเป็นพื้นที่ใหญ่นั้นคือบริเวณ 14 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งมีเนื้อที่เพาะปลูกยางถึง 10.2 ล้านไร่ หรือกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่ปลูกยางทั้งหมดของประเทศ ทั้งนี้โดยมีจังหวัดสงขลาเป็นจังหวัดที่มีการปลูกยางพารามากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งของประเทศคือ ประมาณ 1.5 ล้านไร่ รองลงมาคือจังหวัดนครศรีธรรมราช และสุราษฎร์ธานี ตามลำดับ ดังนั้นผลผลิตยางส่วนใหญ่หรือร้อยละ 90 จะมาจากภาคใต้ ที่เหลือร้อยละ 10 มาจากภาคตะวันออกและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่เพิ่งเริ่มได้รับการส่งเสริมให้ปลูกยางพาราในปี 2532 ซึ่งในปี 2533 มีพื้นที่ปลูกยางทั้งหมดเพียง 1.9 แสนไร่ ด้วยเหตุนี้ผลผลิตยางจากภาคนี้ยังคงมีน้อยมากในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามจากเนื้อที่เพาะปลูกยางพาราทั้งสิ้นมีสัดส่วนเป็นส่วนยางขนาดกลาง (50-250 ไร่) ถึงขนาดใหญ่ (มากกว่า 250 ไร่) ร้อยละ 20 และเป็นสวนยางขนาดเล็ก (น้อยกว่า 50 ไร่) ร้อยละ 80

## (2) ลักษณะงานและการใช้แรงงานในสวนยาง

แรงงานที่ใช้ในสวนยางพาราจะเป็นแรงงานประเภทไม่ต้องใช้ฝีมือหรือใช้ความรู้แต่จะใช้ความชำนาญในการทำงาน โดยเฉพาะงานกรีดยาง งานสวนยางพาราประกอบด้วยงานหลัก ๆ คือ งานปลูกต้นยาง (ต้นยางพารามีอายุได้ประมาณ 25 ปี และเริ่มกรีดยางได้เมื่อต้นยางมีอายุได้ 7-8 ปี) งานบำรุงรักษา (ใส่ปุ๋ย ตางหญ้า เป็นต้น) งานกรีดยาง (ช่วงกรีดยางประมาณ 6 เดือนจากตุลาคม-มีนาคม) และงานทำยางแผ่นรมควัน ความต้องการใช้แรงงานเพื่องานหลัก ๆ ดังกล่าวข้างต้นสามารถจำแนกตามขนาดของสวนยางได้ตามตารางข้างล่าง

ขนาด	จำนวนแรงงานที่ต้องการ
ใหญ่ (มากกว่า 250 ไร่)	20
กลาง (50-250 ไร่)	7-8
เล็ก (น้อยกว่า 50 ไร่)	2-3

สำหรับงานกรีดยางพาราในสวนขนาดกลางถึงขนาดใหญ่จะใช้แรงงานกรีดยาง 14 ไร่/คน โดยใช้ระบบกรีดยางครั้งต้นวันเว้นวัน ส่วนสวนยางขนาดเล็กจะใช้แรงงานกรีดยาง 7 ไร่/คน โดยใช้ระบบกรีดยาง 1/3 ของลำต้น และจะกรีด 3-4 วันหยุด 1 วัน ถ้าเป็นสวนยางขนาดเล็กจะใช้แรงงานภายในครัวเรือน หากเป็นสวนยางขนาดกลางและขนาดใหญ่จะต้องใช้แรงงานจำนวนมากจึงต้องจ้างแรงงานนอกครัวเรือน แรงงานที่ทำงานในสวนยางพาราในพื้นที่จังหวัดภาคใต้ประกอบไปด้วย

- แรงงานในท้องถิ่น หรือคนในจังหวัดเอง
- แรงงานจากจังหวัดใกล้เคียงในภาคใต้

- แรงงานจากภาคอีสาน
- แรงงานลักลอบจากต่างประเทศ

ค่าตอบแทน/ค่าจ้างแรงงานกรีดยางพาราส่วนใหญ่จะเป็นค่าจ้างในลักษณะแบ่งปันผลผลิตระหว่างเจ้าของสวนยางกับลูกจ้าง ส่วนค่าจ้างที่เป็นรายวันหรือรายเดือนจะเป็นค่าจ้างในงานประเภทอื่น ๆ เช่น ปลูกยาง แต่งใบ ถางหญ้า กำจัดวัชพืช แต่งสวน เป็นต้น

### (8) ภาวะการขาดแคลนแรงงาน และพื้นที่ที่เผชิญปัญหา

ภาวะการขาดแคลนแรงงานรับจ้างในกิจการสวนยางพาราสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การขาดแคลนแรงงานแบบถาวร และการขาดแคลนแบบชั่วคราว การขาดแคลนแรงงานแบบถาวรจะพบได้ในจังหวัดที่มีค่าจ้างในภาคงานบริการสูงกว่างานกรีดยาง เช่น จังหวัดภูเก็ต และพังงา เพราะแรงงานในภาคเกษตรในพื้นที่ดังกล่าวจะหันเข้าสู่สาขาบริการ ส่งผลให้เกิดภาวะแรงงานในสวนยางพาราขาดแคลน ส่วนการขาดแคลนแรงงานแบบชั่วคราวหมายถึงการขาดแคลนแรงงานในช่วงที่ราคาขายพาราทกต่ำ เพราะในช่วงนี้แรงงานในสวนยางจะเคลื่อนย้ายชั่วคราวไปทำงานอื่นที่ได้รับค่าจ้างสูงกว่า

สาเหตุของการขาดแคลนแรงงานรับจ้างในสวนยางมีดังนี้

(8).1 การขยายตัวของธุรกิจท่องเที่ยว เนื่องจากการประกอบอาชีพในปัจจุบันมีทางเลือกมากขึ้น โดยเฉพาะเมื่อมีการขยายตัวทางด้านธุรกิจท่องเที่ยว (รวมถึงธุรกิจบริการและการค้า การพาณิชย์) ซึ่งพบในจังหวัดภูเก็ต และพังงา รวมทั้งการเกิดโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ขึ้นมากมายในภาคใต้ ได้ส่งผลให้แรงงานในภาคเกษตรบางส่วนหันเข้าสู่กำลังแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการมากขึ้น เช่น งานธุรกิจท่องเที่ยว งานโรงแรม งานห้างสรรพสินค้า บริษัท และโรงงานอุตสาหกรรม เพราะงานเหล่านี้เป็นงานที่เบากว่า สะอาดกว่า ดูทันสมัยกว่า และได้ค่าตอบแทนที่สูงกว่าการเป็นกำลังแรงงานในอาชีพภาคเกษตรดังเช่นการทำสวนยางพารา

(8).2 การโยกย้ายแรงงานของภาคอีสาน แรงงานในสวนยางพาราในภาคใต้ นอกจากจะประกอบไปด้วยแรงงานท้องถิ่นแล้วส่วนหนึ่งจะเป็นแรงงานที่มาจากภาคอีสาน ซึ่งลักษณะเช่นนี้มีมาตั้งแต่ในอดีต โดยเฉพาะในจังหวัดระนอง (เพราะระนองเป็นจังหวัดที่มีประชากรน้อยที่สุดในประเทศไทย ทำให้กำลังแรงงานมีน้อย ขณะที่ความต้องการใช้แรงงานมีมากทำให้ต้องจ้างแรงงานจากแหล่งอื่น ๆ เช่นภาคอีสานเพื่อทำงานทั้งในสวนยางพาราและเรือประมง) ปัจจุบันแรงงานในภาคอีสานได้หันเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และไปทำงานยังต่างประเทศเพิ่มมากขึ้น และที่ยังอยู่ในภาคเกษตรก็ได้โยกย้ายกลับไปปลูกสวนยางเองในถิ่นบ้านเกิดทางภาคอีสาน ส่วนที่ยังมีอยู่ในภาคใต้ก็ได้เปลี่ยนสถานภาพมาเป็นเจ้าของกิจการทำสวนกาแฟ จากสภาพการณ์เช่นนี้ประจวบกับแรงงานในพื้นที่ในภาคเกษตรหันเข้าสู่กำลังแรงงานในภาคเมืองเพิ่มขึ้น ส่งผลให้แรงงานในภาคเกษตรเกิดการ

ขาดแคลน โดยเฉพาะการขาดแคลนแรงงานแบบถาวรในสวนยางพาราพื้นที่จังหวัดระนอง ซึ่งปัญหา  
เช่นนี้อยู่ในสภาพเหมือนกันกับในจังหวัดภูเก็ตและพังงา

(3).3 **ราคาขาย** อัตราการจ้างแรงงานกรีดยางพาราจะผันแปรตามราคา  
ยางของตลาด เนื่องจากการจ้างแรงงานกรีดยางส่วนใหญ่เจ้าของสวนยางจะจ้างแรงงานแบบแบ่งปันผล  
ผลิตรระหว่างเจ้าของสวนและแรงงานกรีดยาง เมื่อราคาขายถูกลงส่วนแบ่งของผลผลิตยางของแรงงาน  
ก็จะลดลงด้วย ราคาขายในตลาดจึงมีความสัมพันธ์กับการเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานในสวนยาง  
ดังจะเห็นได้จากเมื่อปี 2534 เป็นช่วงที่ราคาขายตกต่ำมากที่สุด มีผลทำให้เกิดภาวะการขาดแคลน  
แรงงานกรีดยางในจังหวัดพังงาและภูเก็ตถึงร้อยละ 40 (มีแรงงานใช้เพียงร้อยละ 60 ของความต้องการ)  
และร้อยละ 50 ตามลำดับ ทั้งนี้เนื่องจากว่าเมื่อราคาขายตกต่ำแรงงานกรีดยางจะหันไปประกอบ  
อาชีพอย่างอื่นที่มีรายได้ที่ดีกว่า ประจวบกับมีทางเลือกอื่นเพิ่มขึ้นเพราะการขยายตัวของธุรกิจท่องเที่ยว  
ก่อสร้าง และอื่น ๆ ซึ่งต้องการแรงงานจำนวนมาก ทำให้สวนยางพารามีการขาดแคลนแรงงาน  
ปัจจุบันพบว่ายังมีการขาดแคลนแรงงานกรีดยางในพังงาอยู่ประมาณร้อยละ 20

(3).4 **ผู้ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานรุ่นใหม่ ๆ เป็นแรงงานที่มีการศึกษาสูงขึ้น**  
จะพบว่าประชากรในวัยทำงานในภาคใต้ที่มีการศึกษาในระดับอาชีวศึกษามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นใน  
ช่วงปี 2527-2535 ดังจะเห็นได้ว่าในเขตเทศบาลแรงงานที่มีการศึกษาในระดับอาชีวศึกษาในปี 2527  
มีจำนวน 39,600 คน เพิ่มมาเป็น 59,600 คน ในปี 2535 เช่นเดียวกับนอกเขตเทศบาล ในปี 2527 มี  
จำนวน 70,800 คน และเพิ่มขึ้นเป็น 124,200 คน ในปี 2535<sup>1</sup> การที่กำลังแรงงานวัยหนุ่มสาวที่มีการ  
ศึกษา ในระดับอาชีวศึกษามีจำนวนเพิ่มขึ้นย่อมทำให้แรงงานกลุ่มนี้ (ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ในช่วง 18-  
30 ปี ซึ่งเป็นเกณฑ์วัยทำงานในสวนยาง) มุ่งสู่งานภาคเมืองมากกว่างานในภาคเกษตร ส่งผลให้กิจการ  
สวนยางพาราเกิดการขาดแคลนแรงงานวัยหนุ่มสาว เพราะแรงงานที่เหลืออยู่ในภาคเกษตรเป็นแรงงาน  
ของผู้ที่มีอายุอยู่ในช่วง 40-50 ปี

#### (4) **การใช้แรงงานไทยและแรงงานต่างชาติในการประกอบอาชีพทำสวน**

**ยางพารา**

อาชีพการทำสวนยางพารานอกจากจะใช้แรงงานที่ประกอบไปด้วยแรง  
งานที่มาจากคนในพื้นที่/ท้องถิ่น แรงงานจากจังหวัดใกล้เคียง และแรงงานจากภาคอีสานแล้ว ยังมีการ  
ใช้แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานชาวพม่า ซึ่งพบมากในจังหวัดภูเก็ต เพราะสวนยางในจังหวัด  
ภูเก็ตเป็นสวนยางขนาดใหญ่ที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมากเมื่อแรงงานในพื้นที่หายากจึงต้องมีการจ้าง  
แรงงานถักลอบชาวพม่า แต่จังหวัดภูเก็ตไม่ใช่จังหวัดที่มีพรมแดนติดต่อกับพม่า ทั้งไม่ได้รับการ  
ผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติดังกล่าวได้ แรงงานพม่าในภูเก็ตจึงเป็นแรงงานผิดกฎหมาย นอกจากนี้  
การจ้างแรงงานพมายังพบได้โดยทั่วไปในจังหวัด พังงา กระบี่ และระนอง โดยเฉพาะจังหวัดระนอง

<sup>1</sup> รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักรปี 2527 และปี 2535 สำนักงานสถิติแห่งชาติ



การจ้างแรงงานพม่ามีมาตั้งแต่ในอดีต ทั้งนี้เพราะเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่อยู่ติดกับพรมแดนพม่าและได้รับการผ่อนผันให้ใช้แรงงานหลบหนีเข้าเมืองได้ ทำให้มีแรงงานชาวพม่าอพยพเข้ามาในพื้นที่ดังกล่าวเพื่อทำงานรับจ้างในงานประเภทต่าง ๆ รวมทั้งการเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร เช่นแรงงานทำสวนยางพารา และแรงงานกรรมกร หรือลูกเรือในเรือประมงทะเล แรงงานชาวพม่าที่อพยพเข้ามาทำงานในกิจการภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมในจังหวัดต่าง ๆ ทางภาคใต้ส่วนใหญ่จะลักลอบเข้ามาทางด่านวิคตอเรีย (Victoria point) หรือเกาะสอง โดยผ่านเข้ามาในจังหวัดระนอง ซึ่งส่วนหนึ่งจะเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างกระจายไปตามจังหวัดระนองและจังหวัดชายแดนไทย-พม่าในภาคใต้ และอีกส่วนหนึ่งจะเดินทางเข้าไปในจังหวัดอื่น ๆ ทั่วประเทศ หรือเข้ากรุงเทพฯ

#### (4.1) ด้านค่าจ้าง / ค่าตอบแทนแรงงาน

- งานปลูกสวนยาง การจ้างแรงงานในการปลูกยางจะจ้างเป็นลักษณะงานเหมา โดยแรงงานจะได้รับค่าจ้างเป็นหลุม ๆ ละ 4-5 บาท แรงงาน 1 คนจะปลูกได้วันละประมาณ 40-45 หลุม ฉะนั้นแรงงานจะได้รับค่าจ้างปลูกยางพาราประมาณวันละ 160-170 บาทต่อคน อัตราค่าจ้างแรงงานพม่าสำหรับงานปลูกยางพาราจะไม่แตกต่างไปจากอัตราการจ้างแรงงานไทยในงานประเภทเดียวกัน

- งานกรีดยางพารา ค่าจ้างแรงงานกรีดยางพาราจะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ค่าจ้างในลักษณะแบ่งปันผลผลิตระหว่างเจ้าของสวนกับลูกจ้าง ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นสัดส่วน 60:40 การจ้างในลักษณะนี้มักจะใช้ในกรณีที่ตั้งของสวนยางอยู่ห่างไกลจากถนน เช่น อยู่บนไหล่เขาหรือในป่าลึก ซึ่งทำให้การกรีดยางลำบาก เจ้าของสวนจึงจ้างแรงงานกรีดยางในลักษณะแบ่งปันผลผลิต การจ้างแรงงานไทยในลักษณะแบ่งปันผลผลิตนี้ค่าจ้างแรงงานไทยและแรงงานพม่าจะไม่แตกต่างกัน ส่วนค่าจ้างสำหรับงานกรีดยางอีกประเภทหนึ่งคือการจ่ายค่าจ้างตามน้ำหนักของยางพาราที่กรีดยังได้ ซึ่งอัตราการจ้างของแรงงานไทยและแรงงานพม่าจะแตกต่างกันดังนี้

แรงงานไทย : ค่าจ้างแรงงานกรีดยางโดยคิดจากน้ำหนักยางพาราที่กรีดยังได้ ซึ่งแรงงานจะได้รับค่าจ้างในอัตรากิโลกรัมละ 12 บาท แรงงาน 1 คนจะกรีดยังได้ประมาณวันละ 40 กิโลกรัม ดังนั้นรายได้แรงงานไทยในการกรีดยางพาราจะประมาณวันละ 480 บาทต่อคน

แรงงานพม่า : แรงงานพม่าจะได้รับค่าจ้างในอัตรากิโลกรัมละ 9 บาท ดังนั้นแรงงานกรีดยางชาวพม่าจะได้รับค่าจ้างประมาณวันละ 360 บาทต่อคน (การกรีดยางส่วนมากจะเป็นแรงงานสามีภรรยาทำด้วยกัน)



- งานบำรุงรักษาสวน (ค้ายหญ้า ใสน้ำ) อัตราค่าจ้างแรงงาน สำหรับงานดูแลสวนยาง เช่นถางหญ้า จะจ่ายเป็นรายวัน ๆ ละ 100 บาทต่อคน สำหรับแรงงานไทย ส่วนแรงงานพม่าจะได้รับค่าจ้างในงานประเภทเดียวกันนี้วันละ 55 บาทต่อคน (เจ้าของสวนจะให้ข้าวสารแก่ลูกจ้าง) หรือวันละ 60 บาทต่อคน (ในกรณีที่แรงงานไม่ได้รับข้าวสารจากนายจ้าง)

#### (4).2 คุณภาพ/คุณสมบัติของแรงงานชาวพม่าในความรู้สึกและสายตาของผู้ประกอบการสวนยาง

นายจ้างชาวไทยส่วนใหญ่พอใจที่จะจ้างแรงงานชาวพม่า และจะกล่าวในทำนองเดียวกันว่า แรงงานชาวพม่ามีความขยัน สามารถทำงานได้ทุกอย่างตามที่สั่ง ไม่เคยสร้างปัญหา และที่สำคัญคือไม่ขาดงานบ่อยเหมือนกับแรงงานไทย โดยเฉพาะในช่วงเทศกาลต่าง ๆ ทุกรี่ก็ตาม แรงงานพม่านอกจากจะมีคุณสมบัติในเรื่องของความขยันและอดทนต่อสภาพงานแล้ว การยอมรับอัตราค่าจ้างในราคาถูกของแรงงานพม่าถือได้ว่าเป็นจุดสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการคนไทยพอใจที่จะจ้างแรงงานพม่าดังกล่าว

#### 3.1.3.2 แรงงานในไร่อ้อย

##### (1) พื้นที่ที่มีการปลูกอ้อย<sup>1</sup>

ปีเพาะปลูก 2536 / 37 ประเทศไทยมีเนื้อที่ปลูกอ้อยรวมทั้งประเทศประมาณ 5.59 ล้านไร่ ภาคที่มีการเพาะปลูกอ้อยมากที่สุดของประเทศคือ ภาคกลาง (รวมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) ซึ่งมีเนื้อที่ปลูกประมาณ 2.86 ล้านไร่ หรือร้อยละ 51.2 ของเนื้อที่เพาะปลูกทั้งหมด ในส่วนนี้บริเวณที่มีการปลูกมากคือจังหวัดสระบุรี ลพบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี และชลบุรี รองลงมาคือภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคเหนือตามลำดับ โดยที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเนื้อที่ปลูก รวมประมาณ 1.5 ล้านไร่ บริเวณที่ปลูกมากได้แก่ จังหวัดอุดรธานี ขอนแก่น และขณะนี้พื้นที่เพาะปลูกได้ขยายไปยังพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาและชัยภูมิ ข้อมูลในปีเพาะปลูก 34/35 พบว่าจากจำนวนเกษตรกรชาวไร่อ้อยทั้งหมดของประเทศ ร้อยละ 58.5 จะเป็นผู้ที่มีพื้นที่การถือครองไม่เกิน 40 ไร่ ดังตารางแสดงข้างล่าง

<sup>1</sup> ปี 2537 ประเทศไทยมีปริมาณการส่งออกน้ำตาลจากอ้อยทั้งสิ้น 2.58 ล้านตัน มูลค่า 16,844.4 ล้านบาท ในปี 2538 ไทยส่งออกน้ำตาลมีปริมาณประมาณ 3.69 ล้านตัน มูลค่า 28,383.9 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี 2537 ถึงร้อยละ 40 และ 60 ตามลำดับ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นผู้ผลิตน้ำตาลเพื่อส่งออกมาเป็นอันดับที่ 3 ของโลก

ขนาดเนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)	จำนวนชาวไร่อ้อย (ราย)	คิดเป็นร้อยละ
ต่ำกว่า 6	1,370	5.17
6-9	1,885	7.11
10-19	5,648	21.31
20-39	6,602	24.91
40-59	3,081	11.62
60-99	2,467	9.31
100-139	1,793	6.77
140-199	1,199	4.52
200-299	1,160	4.38
300-499	809	3.05
500-799	295	1.11
800-999	71	0.27
1000 ขึ้นไป	125	0.47
รวม	26,505	100

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

## (2) ลักษณะงานและการใช้แรงงานในไร่อ้อย

เนื่องจากอ้อยเป็นพืชเศรษฐกิจ ที่ต้องใช้เนื้อที่เป็นจำนวนมากสำหรับการเพาะปลูก ดังนั้นแรงงานจึงเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยวผลผลิตจากไร่อ้อย งานในไร่อ้อยประกอบไปด้วย งานปลูกอ้อย งานบำรุงรักษา (ใส่ปุ๋ย คายหญ้า) งานตัดอ้อย และงานขึ้นอ้อยหรืองานขนอ้อยขึ้นรถบรรทุก (การขนอ้อยขึ้นรถบรรทุก จะใช้แรงงาน 6-8 คนต่อรถบรรทุก 1 คัน) ทั้งนี้งานตัดอ้อยเป็นงานที่ต้องการแรงงานมากกว่างานในขั้นตอนอื่น ๆ ของกระบวนการผลิตในกิจการไร่อ้อย แรงงานในไร่อ้อยมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ “แรงงานประจำ” แรงงานประจำเป็นแรงงานที่เจ้าของไร่จ้างไว้เพื่อทำงานที่ต่อเนื่อง เช่น เตรียมพื้นที่การเพาะปลูก และการดูแลรักษา รวมทั้งตัดอ้อยด้วย ส่วน “แรงงานชั่วคราว” จะเป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในช่วงฤดูกาลตัดอ้อย คือช่วงเดือนพฤศจิกายน-เมษายน (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) และช่วงธันวาคม-มีนาคม (สำหรับภาคกลาง) โดยปกติภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเริ่มปลูกและตัดอ้อยก่อนภาคกลาง (รวมทั้งภาคตะวันตก) กล่าวคือจะเริ่มปลูกระหว่างช่วงเดือนกันยายน-พฤศจิกายน และเริ่มตัดอ้อยในช่วงเดือนพฤศจิกายน-เมษายน ขณะที่ภาคกลางจะเริ่มปลูกเดือนมิถุนายน และเริ่มตัดอ้อยช่วงเดือนธันวาคม-มีนาคม

การใช้แรงงานในกิจการไร่อ้อยในแต่ละพื้นที่จะมีลักษณะดังนี้

(2).1 พื้นที่จังหวัดภาคกลาง แรงงานในกิจการไร่อ้อยในพื้นที่ภาคกลางส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยแรงงานจากภาคอีสาน และบางส่วนจะเป็นแรงงานในพื้นที่หรือในท้องถิ่น และแรงงานต่างชาติ ซึ่งพบในจังหวัดกาญจนบุรี เพราะเป็นจังหวัดที่อยู่ติดกับเขตชายแดน และเป็นพื้นที่ได้รับการผ่อนผันให้ใช้แรงงานชาวพม่า ดังนั้นมักจะมีการใช้แรงงานชาวพม่าอยู่บ้างในกิจการไร่อ้อยที่อยู่ในแถบบริเวณที่ติดกับชายแดนพม่า

(2).2 พื้นที่จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การใช้แรงงานเพื่อการทำไร่อ้อยในพื้นที่ดังกล่าวจะเป็นแรงงานในพื้นที่หรือในจังหวัดเอง และแรงงานจากจังหวัดใกล้เคียงในภาคอีสาน

### (3) ค่าตอบแทน / ค่าจ้างแรงงาน

การจ้างแรงงานในกิจการไร่อ้อยส่วนใหญ่ จะเป็นการจ้างในลักษณะงานเหมา โดยที่คนงานจะได้รับค่าจ้าง / ค่าตอบแทนตามลักษณะและปริมาณของงานที่ทำ ดังนั้นค่าตอบแทนในแต่ละขั้นตอนการผลิตจะแตกต่างกันออกไปดังนี้

(3).1 ค่าจ้างการปลูก จะจ่ายค่าจ้างตามขนาดพื้นที่ที่ปลูกรวมทั้งการไถคร่องด้วย โดยจะคิดเป็นวา ไร่ละ 50 สตางค์ แรงงาน 1 คนจะทำได้ประมาณ 500-600 วา/วัน ดังนั้นแรงงานที่ปลูกอ้อยจะได้รับค่าจ้างประมาณวันละ 250-300 บาทต่อคน

(3).2 ค่าจ้างคายหญ้า สำหรับกิจการไร่อ้อยในภาคกลางค่าจ้างคายหญ้าจะขึ้นอยู่กับความหนาแน่นของหญ้าและความยากในการคay ถ้าหากหญ้ามี่ความหนาแน่น ค่าจ้างจะเป็นลักษณะการเหมาในอัตราค่าจ้างประมาณร่องละ 50-60 บาท แรงงาน 1 คนจะคayหญ้าได้ประมาณวันละ 6 ร่อง ดังนั้นจะได้ค่าจ้างประมาณวันละ 300-360 บาทต่อคน ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การจ้างแรงงานคayหญ้าจะจ้างเป็นรายวัน โดยอัตราค่าจ้างวันละ 70 บาทต่อคน

(3).3 ค่าจ้างตัดอ้อย การจ้างแรงงานตัดอ้อยจะมีการจ้างในลักษณะที่เป็นทั้งการจ้างแบบรายวันและการจ้างเหมา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการหรือเจ้าของไร่อ้อยในแต่ละพื้นที่ สำหรับอัตราค่าจ้างตัดอ้อยเป็นรายวันจะประมาณวันละ 60 บาท/คน ขณะที่การจ้างเหมาจะคิดค่าจ้างเป็นมัด ๆ ละ 50 สตางค์ แรงงาน 1 คนจะทำงานได้ประมาณวันละ 150 มัด ดังนั้นคนงานรับจ้างเหมาตัดอ้อยจะได้รับค่าจ้างประมาณวันละ 75 บาทต่อคน

(3).4 ค่าจ้างขึ้นอ้อยหรือถ้ำเลี้ยงอ้อยขึ้นรถบรรทุก ค่าจ้างแรงงานสำหรับงานดังกล่าวจะเป็นลักษณะการเหมา โดยจะคิดเป็นตัน ๆ ละประมาณ 30-35 บาท (รถ 1 คันสามารถบรรทุกอ้อยได้ 25 ตัน และต้องใช้แรงงาน 6-8 คน เพื่อถ้ำเลี้ยงอ้อยให้เต็มคันรถบรรทุก) หากมีการขึ้นอ้อยวันละ 1 เที่ยว แรงงานจะได้ค่าแรงโดยเฉลี่ยประมาณ 125 บาทต่อคน

#### (4) สภาพและปัญหาด้านแรงงานในกิจการไร่อ้อย

ปัจจุบันปัญหาที่ผู้ประกอบการไร่อ้อยกำลังเผชิญอยู่คือ ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การขาดแคลนแรงงานในไร่อ้อยสามารถแบ่งออกได้ 2 ลักษณะคือการขาดแคลนแรงงานชั่วคราว/ตามฤดูกาล และการขาดแคลนแรงงานแบบถาวร การขาดแคลนแรงงานแบบชั่วคราว/ตามฤดูกาลจะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน - ธันวาคม เพราะเป็นช่วงฤดูเก็บเกี่ยวข้าวในปี ซึ่งแรงงานในภาคเกษตรส่วนใหญ่จะทำนาทั้งหมด ส่งผลให้ไม่มีแรงงานเพียงพอในช่วงฤดูกาลตัดอ้อยหรือเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานตัดอ้อยขาดแคลน เพราะงานตัดอ้อยเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก สถานการณ์เช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นสภาพการขาดแคลนแรงงานตามฤดูกาลหรือช่วงสั้นเท่านั้น และมักพบได้ในจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ อุรธานี ขอนแก่น อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวข้าวแล้วก็จะจะมีแรงงานกลับเข้ามาสู่งานในไร่อ้อย แรงงานรับจ้างเหล่านี้จะมีทั้งแรงงานในท้องถิ่นและแรงงานที่อพยพชั่วคราวมาจากจังหวัดต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น หนองคาย สกลนคร เป็นต้น

การขาดแคลนแรงงานแบบถาวร คือตั้งแต่ช่วงปลูกบำรุงรักษาและช่วงตัดอ้อย เป็นลักษณะที่แรงงานในพื้นที่/ท้องถิ่นหายากตลอดช่วงฤดูกาลผลิตอ้อย เพราะคนในพื้นที่ไม่ประสงค์จะทำงานประเภทนี้ ซึ่งสภาพการดังกล่าวกำลังเกิดขึ้นอยู่ทั่วไปในภาคกลาง เช่น จังหวัดกำแพงเพชร ชลบุรี กาญจนบุรี เพราะแรงงานในไร่อ้อยในภาคกลางร้อยละ 90 เป็นแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เดิมแรงงานรับจ้างเหล่านี้จะเข้ามา สัมครงานกับเจ้าของไร่เองเมื่องานในไร่อ้อยในแต่ละฤดูกาลเริ่มขึ้น ปัจจุบันแรงงานในตลาดแรงงานชั่วคราวของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนลดลง สาเหตุมาจากค่านิยมของแรงงานในการไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมีเพิ่มขึ้น รวมทั้งความต้องการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานในภาคนี้มีสูงมาก โดยเฉพาะแรงงาน ในจังหวัดอุรธานีมีจำนวนแรงงานเดินทางไปทำงานยังต่างประเทศ เช่น ไต้หวัน บรูไน สิงคโปร์ ฯลฯ มากที่สุดเป็นอันดับหนึ่งของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ<sup>1</sup> ซึ่งประมาณการแรงงานที่ไปทำงานยังต่างประเทศ ในปี 2538 มีจำนวนถึง 50,000 กว่าคน ด้วยปัจจัยดังกล่าวข้างต้นเป็นสาเหตุให้แรงงานในไร่อ้อยซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากภาคอีสานหายากขึ้น และมีจำนวนไม่พอเพียงกับปริมาณงานในไร่ โดยเฉพาะช่วงฤดูกาลตัดอ้อยที่ต้องการใช้คนงานจำนวนมากเพื่อให้งานเสร็จทันภายในเวลา 5 หรือ 6 เดือน ที่โรงงานน้ำตาลเปิดทำการหีบอ้อย ดังจะเห็นได้จากในกรณีของจังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งในระหว่างเดือนธันวาคม-มีนาคมของทุกปีประมาณการความต้องการแรงงานในไร่อ้อย (อ.ท่ามะกา ท่าม่วง บ่อพลอย และอำเภอเมือง) ในช่วงนี้มีถึง 60,000 คน<sup>2</sup> ภาวะการขาดแคลนแรงงานใน

<sup>1</sup> จากการสัมภาษณ์คุณดำรง รัตนวงศ์ หัวหน้าสำนักงานจัดหางานจังหวัดอุรธานี

<sup>2</sup> ประเมินจากการร้องเรียนของผู้ประกอบการไร่อ้อยถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้สำนักงานจัดหางานจังหวัดกาญจนบุรีจัดหาแรงงานไทยเพื่อไปทำงานในไร่อ้อยในช่วงฤดูกาลหีบอ้อย

ปัจจุบันทำให้เจ้าของไร่อ้อยในภาคกลาง (รวมภาคตะวันตก และภาคตะวันออก) ต้องไปติดต่อกาแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ไม่ว่าจะด้วยตัวเจ้าของไร่เองหรือโดยผ่านหัวหน้าคนงานซึ่งควบคุมมาเองก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้แน่ใจว่าในฤดูกาลต่อไปจะมีแรงงานมาทำงานที่ไร่ของตน อย่างไรก็ตามการดำเนินการติดต่อกาคนงานมาทำงานในไร่ต้องทำอย่างต่อเนื่องเพราะภาวะแรงงานดึงตัวในตลาดแรงงานชั่วคราวภาคเกษตร ทำให้เกิดการช่วงชิงแรงงานกันระหว่างผู้ประกอบการไร่อ้อย ในส่วนของผู้ประกอบการไร่อ้อยหรือเจ้าของไร่เองได้แก้ไขปัญหากาขาดแคลนแรงงานด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

(4) การจ่ายเงินล่วงหน้า หรือ “การตกเขียวแรงงาน” เนื่องจากภาวะการหาแรงงานยากจึงทำให้เจ้าของไร่หาวิธีที่จะผูกมัดแรงงานให้มาทำงานในไร่ของตนในฤดูกาลต่อไป โดยการจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่คนงานหลังจากหมดฤดูกาลตัดอ้อยหรืออาจเรียกว่าเป็น “การตกเขียวแรงงาน” จากเจ้าของไร่โดยผ่านระบบนายหน้าในหมู่บ้าน ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของแรงงาน วิธีการ “ตกเขียวแรงงาน” โดยผ่านนายหน้าเป็นวิธีที่เจ้าของไร่อ้อยส่วนมากใช้ นายหน้ามักเป็นคนในหมู่บ้านและเป็นแรงงานที่ทำงานกับเจ้าของไร่มานาน หรืออาจมีสถานภาพเป็นหัวหน้าคนงานระหว่างที่ทำงานในไร่อ้อย การจ่ายเงินล่วงหน้าหรือการ “ตกเขียวแรงงาน” นอกจากจะเป็นวิธีการผูกมัดแรงงานและเพื่อให้แน่ใจว่าฤดูกาลต่อไปจะมีแรงงานมาทำงานในไร่ของตนแล้ว ยังเป็นวิธีการที่ทำให้เจ้าของไร่ทราบถึงจำนวนแรงงานที่จะมาทำงานว่ามีจำนวนมากหรือน้อยและเพียงพอกับปริมาณงานในไร่หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ร้อยละ 90 ของแรงงานในกิจการไร่อ้อยทั้งในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะเป็นแรงงานที่หามาได้จากระบบ “การตกเขียวแรงงาน” ทั้งสิ้น

จำนวนเงินล่วงหน้าที่แรงงานรับไปจะมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับระยะเวลาการทำงานกับเจ้าของไร่รายนั้น ๆ รวมตลอดทั้งขึ้นอยู่กับแต่ละพื้นที่หรือภาคนั้น ๆ หากเป็นกิจการไร่อ้อยในพื้นที่ภาคกลางเงินล่วงหน้าที่เจ้าของไร่จ่ายให้แก่แรงงานจะประมาณ 3,000-5,000 บาท/ราย ซึ่งเป็นจำนวนเงินล่วงหน้าที่คนงานส่วนมากได้รับ แต่หากเป็นคนงานที่ทำงานด้วยกันมานานจำนวนเงินล่วงหน้าที่จ่ายให้อาจสูงถึง 20,000 บาท (ซึ่งพบในจังหวัดกาญจนบุรี) ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการใช้เงินของคนงานว่าจะนำไปทำหรือซื้ออะไร เนื่องจากเจ้าของไร่อ้อยในภาคกลางได้หาแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือโดยวิธีการ “ตกเขียวแรงงาน” จึงทำให้แรงงานในภาคนี้ เช่น แรงงานจากจังหวัดอุบลราชธานี ยโสธร อพยพไปทำงานในไร่อ้อยภาคกลาง (เช่น ชลบุรี) เริ่มส่งผลให้เกิดภาวะแรงงานดึงตัวในตลาดแรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยที่ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาแรงงานในไร่อ้อยในภาคอีสานเริ่มหายากขึ้น ฉะนั้นเจ้าของไร่ในภาคนี้จึงพยายามดึงแรงงานไว้เพื่อมิให้อพยพไปทำงานในภาคอื่น ๆ โดยได้เริ่มใช้วิธีการจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่แรงงาน จำนวนเงินล่วงหน้าที่เจ้าของไร่จ่ายล่วงหน้าให้แก่คนงานจะตกประมาณ 2,000-3,000 บาท/ราย ซึ่งถือได้ว่าเป็นจำนวนเงินที่ต่ำกว่า “การตกเขียวแรงงาน” ในภาคกลาง



(4.2) **การใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่** การนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น เครื่องตัดอ้อย และเครื่องคีบอ้อย/รถคีบ มาใช้ในกิจการไร่อ้อยถือได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งที่เจ้าของไร่หรือผู้ประกอบการไร่อ้อยนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน การใช้เครื่องจักรกลเหล่านี้สามารถพบในจังหวัดภาคกลาง เช่น กำแพงเพชร และกาญจนบุรี และมีบางจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น อุดรธานี แต่เนื่องจากการนำเอาเครื่องจักรกลดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่มาก กล่าวคือ เครื่องตัดอ้อยและเครื่องคีบอ้อยเป็นเครื่องจักรกลที่มีราคาแพง ทำให้เจ้าของไร่อ้อยซึ่งส่วนมากเป็นผู้ประกอบการรายย่อยไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะซื้อเครื่องจักรกลราคาแพงเหล่านี้ได้ (เช่น รถคีบราคาคันละประมาณ 5-6 แสนบาท และเครื่องมือตัดอ้อยเครื่องละประมาณ 4 ล้านบาท) นอกจากนี้ในแง่ของประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถใช้งานของเครื่องจักรกลพบว่าสภาพพื้นที่เพาะปลูกอ้อยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีลักษณะเป็นลูกคลื่น ทำให้เครื่องตัดอ้อยไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ ในส่วนของผู้ประกอบการเองเห็นว่าการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานด้วยการใช้เครื่องตัดอ้อยแทนนั้นมักไม่ค่อยได้ผลนัก เพราะเคยลองนำมาทดลองปรากฏว่าเครื่องจักรไม่สามารถตัดอ้อยที่ล้มได้ และขังทับอ้อยที่ล้มอยู่ทำให้ผลผลิตเกิดความเสียหายได้

(4.3) **การเพิ่มอัตราค่าจ้าง** การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานอีกวิธีหนึ่งของเจ้าของไร่คือการเพิ่มค่าจ้างให้แก่แรงงาน ในช่วงที่เป็นฤดูเกี่ยวข้าวหรือฤดูกลั่นทำนา เช่น หากเป็นฤดูเกี่ยวข้าวค่าจ้างแรงงานเพื่อค้ายอ้อยจะเพิ่มจากช่วงปกติ วันละ 70 บาท/คน มาเป็นวันละ 80 บาท/คน

(4.4) **การจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมายจากต่างชาติ** การนำแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายมาใช้แก้ปัญหาแรงงานดิ่งตัวในกิจการไร่อ้อย ซึ่งจะพบมากในจังหวัดแถบชายแดนภาคตะวันตกของภาคกลาง เช่น จังหวัดกาญจนบุรี

#### (5) **การใช้แรงงานไทยและแรงงานต่างชาติในกิจการไร่อ้อย**

ปัจจุบันแม้ว่าภาวะแรงงานดิ่งตัวหรือการขาดแคลนแรงงานในไร่อ้อยจะเป็นปรากฏการณ์ที่พบได้โดยทั่วไปในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่การนำเข้าแรงงานต่างชาติเพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนนั้นยังมีไม่มากนัก ยกเว้นในกรณีของจังหวัดกาญจนบุรีซึ่งอยู่ติดกับเขตชายแดนพม่า และเป็นจังหวัดที่มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานพม่าได้ ปัจจุบันจังหวัดกาญจนบุรีมีแรงงานอพยพชาวพม่าซึ่งเป็นแรงงานพลัดถิ่น (เข้ามาก่อน 9 มีนาคม 2519) อยู่ประมาณ 31,000 คน ในจำนวนนี้ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ในเขตผ่อนผัน 4 อำเภอ (อำเภอไทรโยค สังขละบุรี ศรีสวัสดิ์ และทองผาภูมิ) จำนวนทั้งสิ้น (ณ.เดือนกันยายน 2538) 2,079 คน โดยจำแนกเป็นประเภทต่าง ๆ ดังนี้



ประเภทตลอดชีพ	175 คน
ประเภทส่งเสริมการลงทุน	16 คน
ประเภทชั่วคราว	23 คน
อนุญาตตามมาตรา 12	1,865 คน

ที่มา : สำนักงานจัดหางานจังหวัดกาญจนบุรี

จากจำนวนแรงงานชาวพม่าที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามจำนวนข้างต้น ส่วนมากเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือและทำงานประเภทก่อสร้าง สวนผัก และมีบางส่วนทำงานในไร่อ้อย แต่เนื่องจากความต้องการกำลังแรงงานในจังหวัดกาญจนบุรีมีสูง โดยเฉพาะความต้องการจ้างแรงงานกรรมกร ไม่ว่าจะเพื่อใช้ในกิจกรรมภาคเกษตร เช่น กิจการไร่อ้อยหรือภาคอุตสาหกรรมอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลตัวเลขความต้องการจ้างแรงงานชาวพม่าของผู้ประกอบการไทย ซึ่งดำเนินการสำรวจในปี 2538 โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัดกาญจนบุรี ปรากฏว่า จากการสอบถามไปยังสถานประกอบการจำนวน 1,241 แห่ง มีจำนวน 1,231 แห่งประสงค์ที่จะจ้างแรงงานชาวพม่า และงานที่นายจ้างต้องการให้ทำมากที่สุดคือ งานกรรมกร กล่าวคือมีความต้องการที่จะจ้างแรงงานชาวพม่าเป็นจำนวนถึง 18,279 คน เพื่อให้ทำงานดังกล่าว

แม้ว่าความต้องการใช้กำลังแรงงานในงานประเภทกรรมกรในจังหวัดกาญจนบุรีมีมาก แต่แรงงานชาวพม่าที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้มีจำนวนจำกัดและไม่เพียงพอกับความต้องการของตลาดแรงงาน ดังนั้นจึงมีการลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติชาวพม่าที่ไม่มีใบอนุญาตซึ่งแรงงานเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะเป็นแรงงานรับจ้างกระจายอยู่ทั่วไปในกิจการไร่อ้อยบริเวณที่ติดกับเขตชายแดนพม่า โดยที่จะเกาะกันเป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งแต่ละกลุ่มจะมีหัวหน้าที่สามารถพูดภาษาไทยได้จะทำหน้าที่ติดต่อกับเจ้าของไร่หรือนายจ้างเพื่อนำแรงงานพม่าที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ไปทำงานในไร่ ในส่วนของเจ้าของไร่อ้อยเองแม้จะมีความพอใจในความขยันและอดทนของแรงงานพม่า แต่ได้ให้ความเห็นว่า การนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานในกิจการไร่อ้อยเพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนนั้นมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ **ประการแรก** คือ ขั้นตอนในการขออนุญาตก่อนจ้างยุ่งยาก **ประการที่สอง** วงเงินจำนวน 5,000 บาท เพื่อเป็นค่าค้ำประกันแรงงานต่างชาติหลบหนีนั้นเป็นจำนวนเงินที่สูงเกินไป หากนายจ้างต้องการจ้างคนงานพม่าจำนวนมากทำให้เกิดปัญหาต้องจ่ายเงินค่าประกันเป็นจำนวนเพิ่มขึ้น และ **ประการที่สาม** คือ มีความเสี่ยงสูงที่แรงงานต่างชาติชาวพม่าจะอพยพหรือหลบหนีไปทำงานที่อื่น ๆ นอกพื้นที่ผ่นผัน เช่น อำเภอ/จังหวัดใกล้เคียงและในกรุงเทพฯ ทำให้ค่าประกันที่นายจ้างจ่ายไปต้องสูญเปล่า

สำหรับพื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ที่เป็นจังหวัดที่ไม่ได้รับการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติชาวพม่า เช่น กำแพงเพชร ราชบุรี สระบุรี ลพบุรี และชลบุรี จะพบว่ามีการใช้แรงงานต่างชาติน้อยมากในกิจกรรมในไร่อ้อย เพราะแรงงานในไร่อ้อยในพื้นที่ดังกล่าวจะใช้แรงงานจากภาคอีสานเป็นหลัก แม้ว่าจะเผชิญกับปัญหาแรงงานหายาก แต่เจ้าของไร่บางส่วนได้พยายามหาวิธีแก้ไขปัญหาฯ โดยการนำเอาเครื่องจักรกล เช่น เครื่องตีบอ้อย และเครื่องคัค้อย มาใช้ทดแทนแรงงานคนหายากมากกว่าการจ้างแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้บางรายได้ให้เหตุผลว่า การจ้างแรงงานลักลอบต่างชาติ “ไม่คุ้มกับการเสี่ยงที่ต้องถูกจับ หรือต้องเสียค่าปรับ” อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาฯ โดยการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้นั้นสามารถแก้ปัญหาด้านแรงงานได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เพราะเครื่องจักรกลที่นำมาใช้ยังมีข้อจำกัดมากมาย ตามที่ได้เสนอมาแล้วในตอนต้น

### 3.1.3.3 แรงงานประมงทะเล

#### (1) ลักษณะของการทำประมงทะเล

การทำประมงทะเลในประเทศไทยในปัจจุบันประกอบด้วยงานหลัก ๆ ที่สำคัญและเป็นงานที่ต้องอาศัยแรงงานไร้ฝีมือหรือกรรมกรจำนวนมาก ซึ่งงานดังกล่าวแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้

(1.1) งานออกเรือประมง เป็นงานจับสัตว์น้ำในทะเลโดยใช้เรือเป็นยานพาหนะ รวมทั้งใช้วัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการทำประมง งานออกเรือประมงหรืองานออกเรือจับสัตว์น้ำจะเป็นงานประมงที่ทำทั้งในน่านน้ำไทยและน่านน้ำต่างประเทศ (เช่น น่านน้ำพม่า) หรือที่เรียกว่า การประมง (ทะเล) น้ำลึก จำนวนเรือประมงทะเลที่มีอยู่ในประเทศไทยปัจจุบันยังไม่มีตัวเลขแสดงได้ชัดเจน แต่จากการประมาณการโดยประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยว่า จำนวนเรือประมงที่ถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่มีอยู่ทั่วประเทศโดยประมาณ 30,000 ลำ แบ่งเป็นหลายประเภท เช่น อวนลากเดี่ยว อวนลากคู่ อวนล้อม อวนลอย ซึ่งแต่ละประเภทจะใช้จำนวนลูกเรือแตกต่างกันไปตามลักษณะอวนและขนาดของเรือ โดยส่วนใหญ่เรือประมงไทยเป็นเรือขนาดเล็ก

(1.2) งานแปปลา เป็นธุรกิจซื้อขายปลาและสัตว์น้ำอื่น ๆ ทั้งสัตว์น้ำจืดและสัตว์น้ำในทะเล ทั้งนี้กิจการแปปลาถือได้ว่าเป็นธุรกิจที่ต้องทำต่อเนื่องจากงานประมงทะเล และเป็นธุรกิจที่ต้องใช้แรงงานกรรมกรจำนวนมากเพื่องานคัดปลาหรือสัตว์น้ำอื่น ๆ ก่อนออกจำหน่าย

#### (2) ลักษณะงานและค่าตอบแทนแรงงานในกิจการประมงทะเล

(2.1) แรงงานในเรือประมงทะเล การออกทำประมงในทะเลของเรือประมงแต่ละลำในแต่ละครั้งจะมีการใช้แรงงานเพื่อทำการประมงในจำนวนที่แตกต่างกันออกไปตามขนาดและประเภทของเรือ ดังจะให้เห็นจากตารางข้างล่าง<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ดูจากรายงานสรุป “สภาพและปัญหาแรงงานในกิจการประมงทะเล” ของกองวิชาการ กรมแรงงาน, 2534

ขนาด (เมตร)	จำนวนแรงงาน (คน/ลำ)
น้อยกว่า 14	3-12
14-18	8-16
18-25	15-22
มากกว่า 25	20-50

จากจำนวนตัวเลขความต้องการใช้หรือการใช้ลูกจ้างทำงานในเรือประมงทะเลดังกล่าวนี้ ในปี 2531 จำนวนลูกจ้างทำงานในเรือประมงทะเลตามที่ได้จดทะเบียนไว้กับกรมประมงปี 2531 มีจำนวนทั้งหมด 168,220 คน และในปี 2533 มีจำนวนที่ลูกจ้างจดทะเบียนไว้จำนวนทั้งสิ้น 98,531 คน ซึ่งจำนวนลูกจ้างในเรือประมงมีอัตราลดลงจากปี 2531 ถึงร้อยละ 41.4 ซึ่งสาเหตุของการลดลงอาจกล่าวได้ว่าส่วนหนึ่งมาจากการเกิดพายุไต้ฝุ่นเกย์ในภาคใต้ปี 2532 ทำให้ลูกจ้างในกิจการประมงหันไปทำอาชีพอื่นแทน

ลูกจ้างที่ใช้ในเรือประมงทะเลส่วนใหญ่จะเป็นลูกจ้างประเภทชั่วคราว ได้แก่ ลูกเรือหรือคนงานในเรือ (คนอวน) หรือกรรมกร ลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวจะทำงานประเภทที่ไม่ต้องใช้ฝีมือแต่ต้องใช้กำลังกายเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหน้าที่โดยทั่วไปได้แก่ลงอวน ดึงอวนขึ้นจากทะเล คัดเลือกสัตว์น้ำ เก็บคองสัตว์น้ำที่จับมาได้ และทำงานอื่น ๆ ตามที่ได้กำมอบหมาย เช่น ทำความสะอาดเรือภายหลังเมื่อส่งสัตว์น้ำให้ลูกค้าแล้ว เป็นต้น สาเหตุที่สภาพการจ้างลูกเรือในกิจการประมงเป็นลักษณะการจ้างชั่วคราวมากกว่าการจ้างประจำก็คือ ลักษณะของการทำงานออกเรือประมงทะเลส่วนใหญ่จะทำงานเฉพาะในช่วงที่เรือออกทำการประมงในทะเลแล้วเท่านั้น หากเป็นช่วงที่ไม่ได้นำเรือประมงออกไปในทะเล เช่นเรือจอดอยู่ ลูกเรือก็จะไม่มีงานทำ เพราะฉะนั้นนายจ้างจึงจ้างลูกเรือเป็นลักษณะลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งแตกต่างไปจากการจ้างลูกจ้างที่มีความสามารถและความชำนาญตลอดจนมีประสบการณ์สูงในการปฏิบัติงานในเรือบางหน้าที่ เช่น ได้กั้ง นายท้ายเรือ และช่างเครื่องยนต์ ลูกจ้างดังกล่าวนายจ้างจะจ้างในสภาพลูกจ้างประจำ

ค่าตอบแทน/ค่าจ้าง ลูกเรือหรือลูกจ้างชั่วคราวที่ทำงานในเรือประมงจะแบ่งออกเป็น 3 แบบ คือ

- แบบมีเงินเดือนอย่างเดียว จำนวนเงินเดือนที่ลูกเรือได้รับต่ำสุดประมาณ 1,200 บาทต่อเดือน สูงสุดประมาณ 5,000 บาทต่อเดือน

- แบบมีส่วนแบ่งจากเงินรายได้การทำประมงหลังหักค่าใช้จ่าย

แล้ว โดยมีการตัดบัญชีหรือจ่ายให้แก่ลูกเรือทุก 3 เดือน อัตราส่วนแบ่งรายได้ที่ลูกเรือได้รับต่ำสุดไม่สามารถระบุได้ชัดเจนนัก เพราะเรือแต่ละลำและแต่ละประเภทจะมีรายได้ที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้

- แบบมีเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ ซึ่งค่า

ตอบแทนในลักษณะนี้นอกจากเงินเดือนที่ได้รับแล้วยังมีค่าตอบแทนพิเศษที่ได้รับเพิ่มจากเงินเดือน ซึ่งค่าจ้างในลักษณะนี้ลูกเรือจะได้รับก็ต่อเมื่อสามารถจับสัตว์น้ำได้มากกว่าปริมาณที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ลูกเรือจะได้ส่วนแบ่งในอัตราส่วนร้อยละ 3 ของจำนวนสัตว์น้ำส่วนที่เกินจากที่กำหนด เปอร์เซนต์ที่เจ้าของเรือหรือผู้ว่าจ้างให้แก่ลูกเรือเป็นกรณีพิเศษนี้จะไม่แน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับความพอใจของเจ้าของเรือเป็นหลัก

จำนวนเงินค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษที่ลูกจ้างทำงานในเรือประมงทะเลที่ทุกคนได้รับนี้เป็นรายได้สุทธิของลูกจ้างที่ทำงานในเรือ เพราะตลอดช่วงระยะเวลาทำงานในเรือนั้นค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอาหาร ที่พัก เจ้าของเรือหรือได้กั้งเรือจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบทั้งหมด และนำเอาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เหล่านี้ไปรวมกับค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เพื่อนำไปหักออกจากรายได้ที่เกิดขึ้นจากการจำหน่ายสัตว์น้ำที่จับได้ทั้งหมด แล้วนำรายได้ที่เหลือมาจัดสรรแบ่งให้แก่ลูกจ้างทุกคนตามที่ตกลงกันไว้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ไม่ได้นำเรือออกทะเลลูกเรืออาจขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อใช้ส่วนตัวในช่วงที่ไม่ได้ทำงานจากนายจ้าง ซึ่งนายจ้างจะนำเงินที่ลูกเรือได้เบิกไปแล้วมาหักออกจากเงินเดือนหรือรายได้ของลูกเรือที่จะได้รับจากการออกทะเลในครั้งต่อไป

(2).2 งานแพปลา งานแพปลาจะเป็นธุรกิจในกิจการประมงทะเล งานแพปลาเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานกรรมกรเป็นจำนวนมากเพื่อทำงานในหน้าที่ดังนี้

- คัดขนาดสัตว์น้ำที่จับมาได้และบรรจุลงหรือถ่วงเพื่อรอการจำหน่าย ซึ่งส่วนมากจะเป็นแรงงานหญิง

- การขนย้ายขึ้นรถบรรทุกหรือรถห้องเย็นจะเป็นหน้าที่ของแรงงานชาย

การจ้างแรงงานไทยในแพลานั้นส่วนใหญ่จะได้รายได้ตามอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำของแต่ละจังหวัดนั้น ๆ แต่ปัจจุบันในบางพื้นที่เกิดสภาพการขาดแคลนแรงงานไทยในแพปลา ทั้งนี้เพราะงานแพปลาเป็นงานที่สกปรกและงานหนัก ซึ่งปัจจุบันคนไทยไม่ค่อยอยากจะทำ ทำให้กิจการแพปลาในบางจังหวัดต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติ เช่น แรงงานพม่า ซึ่งการใช้แรงงานพม่าดังกล่าวจะพบได้โดยทั่วไปในจังหวัดระนอง ภูเก็ต

### (3) สภาพและปัญหาแรงงานในกิจการประมงทะเล

ปัญหาที่เกิดขึ้นในกิจการประมงทะเลจะแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่และการดำเนินงานของเจ้าของหรือผู้ประกอบการกิจการประมงทะเล ปัจจุบันปัญหาที่ผู้ประกอบการกิจการประมงทะเลส่วนใหญ่กำลังประสบคือ การขาดแคลนแรงงานไทยที่ใช้ทำงานในเรือประมงทะเล ซึ่งพื้นที่ที่มีปัญหาค่อนข้างมาก ได้แก่ ระนอง ภูเก็ต ปัตตานี ตรัง ระยอง และการขาดแคลนแรงงานที่ใช้ในกิจการแปปลา สาเหตุที่ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลส่วนหนึ่งมาจากที่ในอดีตแรงงานที่ทำหน้าที่ลูกเรือในเรือประมงทะเลในพื้นที่จังหวัดภาคใต้จะเป็นแรงงานจากภาคอีสานเป็นหลัก ซึ่งงานดังกล่าวคนในพื้นที่เองไม่นิยมที่จะทำเพราะเป็นงานหนัก ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมาแรงงานภาคอีสานหันไปประกอบอาชีพในภาคอุตสาหกรรมและก่อสร้างมากขึ้น รวมทั้งเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นเกย์ ในช่วงปี 2532 ทำให้แรงงานจากภาคอีสานที่เคยอพยพเข้ามาทำงานเป็นลูกเรือประมงทะเลหันไปประกอบอาชีพรับจ้างอย่างอื่นที่มีความเสี่ยงน้อยกว่าการทำงานเป็นลูกเรือในเรือประมงทะเล นอกจากนี้แรงงานจากจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศ ไม่นิยมเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในกิจการประมงทะเล เพราะเป็นงานลำบาก เสี่ยงอันตราย รายได้ไม่แน่นอน ค่าแรงน้อยเมื่อเทียบกับแรงงานประเภทอื่น ๆ ไม่มีสวัสดิการและไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐบาล

### (4) การนำเข้าแรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเล

เนื่องจากภาวะการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเลในบางพื้นที่ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้ผู้ประกอบการหรือเจ้าของเรือประมงและผู้ประกอบการแปปลาในพื้นที่ที่ประสบกับปัญหามีการนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานชาวพม่ามาใช้ทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลน สถานการณ์ข้างต้นจะพบมากในจังหวัดระนอง (ในปี 35 มีแรงงานพม่าเข้ามาเป็นผู้ใช้แรงงานในกิจการประมง 21,315 คน) ภูเก็ต และปัตตานี กล่าวคือร้อยละ 80 ของแรงงานในเรือประมงแต่ละลำจะเป็นแรงงานชาวพม่าทั้งสิ้น ส่วนตรังและระยองมีการใช้แรงงานเขมรมากกว่าแรงงานชาวพม่า การนำเข้าแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเข้ามาทำงานในเรือประมงส่วนใหญ่จะใช้วิธีติดต่อไปที่นายหน้า ซึ่งมักจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนายจ้างจะแจ้งยอดหรือจำนวนลูกจ้างที่ต้องการไป หลังจากนั้นก็จะนัดวันไปรับ แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะชาวเขมรที่เข้ามาทำงานในเรือประมงทะเลในจังหวัดปัตตานีส่วนมากจะรับมาจากตำบลคลองสน อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตรัง นายจ้างจะเสี้ยค่านายหน้าให้แก่บุคคลที่เป็นผู้ไปติดต่อหรือหาแรงงานเขมรมาให้โดยจะจ่ายเป็นรายหัว กล่าวคือหัวละ 1,000 บาท กรณีของแรงงานพม่าก็จะใช้วิธีเดียวกัน แต่ค่านายหน้าที่จ่ายให้แก่ผู้ที่ทำหน้าที่ติดต่อหรือหาแรงงานพม่ามาให้จะแพงกว่า คือตกหัวละ 4,000 บาท



#### (4.1) ค่าจ้าง / ค่าตอบแทนแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติในกิจการ

**เรือประมง** โดยทั่วไปนายจ้างหรือเจ้าของเรือมักจะจ้างแรงงานคนไทยให้ทำงานในตำแหน่งหลัก ๆ ในเรือประมง เช่น ใต้ก้ง นายท้ายเรือ ช่างเครื่องยนต์ และหัวหน้าคนอวน ซึ่งลูกจ้างในตำแหน่งเหล่านี้จะเป็นคนในพื้นที่/ท้องถิ่นหรือคนในจังหวัดใกล้เคียงที่มักจะเป็นคนเก่าแก่และทำงานกับนายจ้างมานานจนได้รับความไว้วางใจจากนายจ้าง ส่วนลูกเรือหรือคนอวนส่วนมากจะจ้างแรงงานที่เป็นชาวพม่าหรือเขมร

สำหรับอัตราค่าจ้างและหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดค่าจ้างให้แก่คนงานในเรือประมงแต่ละลำจะแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความต้องการของนายจ้างหรือเจ้าของเรือเอง และข้อตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้าง ใต้ก้ง และลูกเรือ

อัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนการทำงานของลูกจ้างในเรือประมงส่วนใหญ่จะได้รับเป็นเงินส่วนแบ่งรายได้จากการประมง (หลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว) ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับปริมาณของสัตว์น้ำที่จับได้ แต่ส่วนแบ่งที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้างจะแตกต่างกันไปตามตำแหน่ง/หน้าที่ที่ลูกจ้างรับผิดชอบในเรือมากกว่าความแตกต่างด้านสัญชาติของลูกจ้าง โดยประมาณการค่าจ้าง/ค่าตอบแทนของลูกจ้างในเรือประมงได้ดังนี้

ตำแหน่ง/หน้าที่	รายได้*		
	อัตราส่วนแบ่ง (%)	เงินเดือน (บาท/เดือน)	ค่าตอบแทนพิเศษ (%)**
ใต้ก้ง	5	5,000	20
นายท้ายเรือ	3	3,500	15
ช่างเครื่องยนต์	2	2,500-3,000	10
ลูกจ้าง/คนอวน	$\frac{3}{4}$ - 1	1,200	3

\* ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ลูกจ้างในเรือประมงทะเลจังหวัดระนอง ภูเก็ต และปัตตานี

\*\* ในกรณีที่จับสัตว์น้ำได้มากกว่าปริมาณที่กำหนด

การตัดบัญชีหรือจ่ายค่าจ้างที่เป็นส่วนแบ่งรายได้จากการประมง (หลังหักค่าใช้จ่ายแล้ว) จะทำทุก 3 เดือน หรือบางรายอาจทำตอนปลายปี ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะดึงลูกเรือต่างชาติโดยเฉพาะชาวเขมรให้อยู่กับเรือให้นานอย่างน้อย 1 ปี ภายหลังจากจ่ายเงินปลายปีแล้วถ้าลูกเรือไม่ประสงค์ที่จะทำงานต่อก็จะถูกนำกลับไปยังจังหวัดตราด (แหล่งที่นำแรงงานเขมรมา) โดยทางเรือ

นอกเหนือจากเงินเดือนและค่าตอบแทนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว สวัสดิการอื่น ๆ ที่ลูกเรือชาวพม่า/เขมรได้รับจากนายจ้างหรือเจ้าของเรือก็คือที่พักอาศัย ซึ่งในช่วงที่เรือหยุดออกทำการประมงทะเลจะพักอาศัยอยู่ในเรือ ในช่วงดังกล่าวลูกเรือสามารถขอเบิกค่าใช้จ่ายส่วนตัวไม่ว่าจะเป็นค่าอาหารหรือค่ายาในกรณีเจ็บป่วยจากนายจ้างได้ ทั้งนี้นายจ้างจะนำมาหักจากบัญชีเงินเดือนหรือรายได้ส่วนแบ่งที่ลูกเรือจะได้รับจากการออกทะเลในครั้งต่อไป



(4.2) ค่าจ้าง / ค่าตอบแทนแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติในกิจการ

แพปลา กิจการแพปลาในบางพื้นที่ที่มีการขาดแคลนแรงงานไทย เช่น จังหวัดระนองจะมีการจ้างแรงงานพม่าในกิจการถึงร้อยละ 90 เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกขนาดสัตว์น้ำที่จับมาได้เพื่อรอจำหน่าย และการขนย้ายสัตว์น้ำที่บรรจุในถังขึ้นรถบรรทุก ส่วนงานในระดับบริหาร เช่น การทำบัญชี เจ้าของแพปลาจะจ้างเฉพาะลูกจ้างคนไทยให้ทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งส่วนมากจะเป็นลูกจ้างที่อยู่และทำงานมา กับนายจ้างหรือเจ้าของแพปลาเป็นเวลานานไม่น้อยกว่า 10 ปี

อัตราค่าตอบแทนที่ลูกจ้างในแพปลาได้รับจะแตกต่างกันออกไปตามหน้าที่และลักษณะของงานดังนี้

งาน/หน้าที่	ลักษณะการจ้าง	ค่าตอบแทน/รายได้ (บาท/คน)
งานระดับบริหาร (ลูกจ้างคนไทย)		
- งานบัญชี	รายเดือน	4,000-10,000
งานระดับกรรมกร (ลูกจ้างคนไทย)	รายวัน	ค่าแรงขั้นต่ำของแต่ละจังหวัด
งานระดับกรรมกร (ลูกจ้างต่างชาติ)		
- งานคัดเลือกขนาดของสัตว์น้ำ* (ใช้เวลาทำงานวันละ 5-6 ชั่วโมง รวมทั้งทำ ความสะอาดแพปลาหลังจากงานเสร็จแล้ว)	รายวัน	80
- งานเคลื่อนย้าย** (การทำงานจะใช้เวลาช่วงสั้นกว่างานคัดเลือก สัตว์น้ำ)	รายวัน	70
- งานควบคุมคนงาน/หัวหน้าคนงาน (สามารถพูดภาษาไทยได้)	รายวัน	100

\* แรงงานหญิง

\*\* แรงงานชาย

สวัสดิการอื่น ๆ ที่ลูกจ้างในกิจการแพปลาได้รับ หากเป็นแรงงานต่างชาติจะได้ที่พักอาศัย บางกลุ่มจะพักอาศัยโดยการเช่าบ้านอยู่รวมกัน ส่วนแรงงานหญิงส่วนใหญ่จะพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง นอกจากที่พักอาศัยแล้วจะมีอาหารให้ และหากเกิดเจ็บป่วยนายจ้างออกค่ารักษาให้

### 3.1.4 ภาวะการจ้างแรงงานรับจ้างนอกภาคเกษตร

#### 3.1.4.1 แรงงานในงานผลิตภาคอุตสาหกรรม

##### (1) จำนวนแรงงานในภาคอุตสาหกรรม

จากการสำรวจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในปี 2536 พบว่าจำนวนลูกจ้างหรือแรงงานรับจ้างในภาคอุตสาหกรรมมีอยู่ทั้งหมด 4.9 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นลูกจ้างที่มีความมั่นคงในงานหรืออยู่ในตลาดแรงงานที่มีระบบโครงสร้างขององค์กรชัดเจน (ส่วนใหญ่อยู่ในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดใหญ่ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 500 คนขึ้นไป) มีจำนวน 1.6 ล้านคน จากทั้งหมด 4.9 ล้านคน หรือร้อยละ 32.6 จากภาพรวมของโครงสร้างกำลังแรงงานไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันแรงงานส่วนใหญ่จะเป็นผู้ที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนกำลังแรงงานที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าในปี 2534 ปี 2535 และปี 2536 คือร้อยละ 82.8 ร้อยละ 81.7 และร้อยละ 80.3 ตามลำดับ จากสัดส่วนแสดงข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจุบันกลุ่มแรงงานประเภทไม่มีฝีมือหรือทักษะต่ำยังคงเป็นส่วนประกอบหรือกำลังแรงงานส่วนใหญ่ในภาคอุตสาหกรรมของไทย

##### (2) สภาพการจ้างงาน

สภาพการจ้างงานในกระบวนการผลิตของโรงงานต่าง ๆ ในภาคอุตสาหกรรมส่วนมากมักนิยมใช้การจ้างแรงงานที่ไม่มีฝีมือในลักษณะแรงงาน “ชั่วคราว” โดยใช้สัญญาจ้างงานระยะสั้นหรือต่อสัญญาใหม่ หรือการจ้างลูกจ้างงานเหมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมอาหารและเครื่องดื่ม อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าสำเร็จรูป อุตสาหกรรมไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าการจ้างงานในลักษณะการกระจายงานเหมาออกไปให้คนงานนอกระบบ ซึ่งมักพบในอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า ดังนั้นอัตราค่าจ้างและผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ที่ลูกจ้างจะได้รับจากการทำงานในภาคอุตสาหกรรมย่อมแตกต่างกันไปตามประเภทหรือสาขาของแต่ละอุตสาหกรรมนั้น ๆ จากข้อมูลปี 2536 พบว่า ค่าจ้างและค่าตอบแทนที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างระดับล่างหรือลูกจ้างฝ่ายผลิตจำแนกตามสาขาอุตสาหกรรมดังแสดงตามตารางข้างล่างนี้

อุตสาหกรรม	ลูกจ้างฝ่ายผลิต	
	ค่าจ้าง (บาท/เดือน)	ค่าตอบแทน (บาท/เดือน)
การผลิตอาหาร	5,517.50	6,553.46
อุตสาหกรรมเครื่องคั้ม	7,017.60	12,007.58
การผลิตสิ่งทอ	3,887.69	4,632.45
การผลิตเครื่องแต่งกาย	3,457.97	4,296.61
การผลิตผลิตภัณฑ์จากหนังสัตว์	5,044.03	6,738.84
การผลิตรองเท้า	3,280.64	4,052.95
การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้	6,939.78	8,304.97

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

\* ค่าจ้างรวมทั้งค่าล่วงเวลาและสวัสดิการ เช่นเงินช่วยค่าครองชีพ โบนัส อาหาร ที่พัก เสื้อผ้า และพาหนะ เป็นต้น

### (3) สภาพและปัญหาแรงงาน

ปัญหาที่ผู้ประกอบการในภาคอุตสาหกรรมกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ นอกจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับสูงหรือมีฝีมือแล้ว ยังประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในระดับการผลิต สภาพการขาดแคลนแรงงานประเภทไม่มีฝีมือหรือแรงงานในระดับการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมจะไม่ใช้ลักษณะที่หาแรงงานไม่ได้เลย แต่จะเป็นการขาดแคลนในบางเวลาหรือบางช่วง เช่น ช่วงฤดูร้อน (หลังสงกรานต์) หรือฤดูการทำนา จะมีแรงงานหยุดงานหรือเปลี่ยนงานกันมากเพราะแรงงานส่วนใหญ่จะออกมาทำนา นอกจากนี้ภาวะแรงงานดึงตัวหรือขาดแคลนแรงงานในระดับการผลิตยังเกิดขึ้นเฉพาะในบางสาขาอุตสาหกรรม ดังเช่นในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีการผลิตเพื่อการส่งออก และเป็นกลุ่มที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น (intensive labour) ได้แก่ อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป อุตสาหกรรมผลิตรองเท้ากีฬา อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร และอุตสาหกรรมผลิตของเด็กเล่น ภาวะแรงงานดึงตัวในอุตสาหกรรมสาขาดังกล่าวข้างต้นมีสาเหตุหลักมาจากแรงงานที่มีอยู่หรือผู้ที่หางานมีคุณสมบัติไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้าง เช่น การกำหนดอายุ วุฒิการศึกษา หรือประสบการณ์ของผู้สมัคร ซึ่งส่วนมากจะพบในอุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์และอุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้า เช่น ลูกจ้างฝ่ายผลิตทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ต้องจบการศึกษาในระดับมัธยมขึ้นไป หรือลูกจ้างเย็บจักรอุตสาหกรรมต้องมีวุฒิปริญญาตรีปีที่ 6 และมีอายุไม่เกิน 25 ปี เป็นต้น สาเหตุที่นายจ้างต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครงานหรือผู้หางานเช่นนี้ก็เนื่องจากว่าปัจจุบันแรงงานที่มีอยู่ในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก ซึ่งส่วนใหญ่ยังเป็น

แรงงานที่มีทักษะต่ำและเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการพัฒนาฝีมือหรือทักษะ ปัญหาเช่นนี้นอกจากจะมาจากตัวของแรงงานแล้วยังมาจากนายจ้างเองด้วยที่ไม่ต้องการเสียค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมลูกจ้างให้ลูกจ้างได้รับการพัฒนาฝีมือและเพิ่มทักษะในการทำงาน ทั้งนี้เพราะนอกจากต้องใช้งบลงทุนสูงแล้วนายจ้างเองก็ไม่มั่นใจว่าหลังจากให้การฝึกอบรมหรือทักษะไปแล้ว ลูกจ้างจะยังทำงานอยู่กับคนต่อไปหรือไม่ จึงทำให้การพัฒนาทักษะของแรงงานเป็นไปได้ยาก

### 3.1.4.2 แรงงานในภาคก่อสร้าง

#### (1) ลักษณะงานกรรมกรในภาคก่อสร้าง

จากการประมาณการกำลังแรงงานและการมีงานทำ โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพบว่าในปี 2538 แรงงานที่ทำงานในภาคก่อสร้างมีจำนวนทั้งสิ้น 1.7 ล้านคน หรือร้อยละ 5.3 ของผู้มีงานทำทั้งหมดของประเทศ

แรงงานรับจ้างในสาขาก่อสร้างสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือระดับช่าง และระดับกรรมกร

- ระดับช่าง คือ กลุ่มแรงงานกึ่งฝีมือ ซึ่งส่วนมากจะเริ่มต้นมาจากการเป็นแรงงานระดับกรรมกรมาก่อน เมื่อมีประสบการณ์มากขึ้นก็จะยกระดับมาเป็นช่าง ทำหน้าที่เป็นช่างไม้ ช่างผสมปูน ช่างเหล็ก เป็นต้น แรงงานในระดับช่างส่วนมากจะอายุอยู่ในช่วง 35-45 ปี

- ระดับกรรมกร จะเป็นกลุ่มแรงงานไม่มีฝีมือ ส่วนใหญ่จะจบชั้นประถม 4 ถึงประถม 6 และมีอายุในช่วง 20-35 ปี งานที่ทำส่วนใหญ่จะเป็นงานขนย้ายวัสดุสิ่งของ เช่น เศษไม้ เหล็ก ขุดดิน ผูกเหล็ก และอื่น ๆ ตามแต่หัวหน้างานจะสั่งให้ทำ

#### (2) ลักษณะการจ้างงาน

การจ้างงานกรรมกรในสาขาก่อสร้างจะเป็นลักษณะการจ้างชั่วคราว ไม่มีการทำสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เมื่องานก่อสร้างเสร็จสิ้น ถ้าทำงานกับผู้รับเหมารายใหญ่ส่วนมากจะมิงานให้คนงานทำอย่างต่อเนื่อง แต่ถ้าเป็นผู้รับเหมารายย่อยคนงานก็ต้องคอยหรือย้ายไปทำงานทำที่อื่น

สภาพการทำงานแรงงานกรรมกรจะทำงานทุกวันไม่มีวันหยุด โดยปกติจะเริ่มทำงาน 07.30 น. และเลิก 17.30 น. พักเที่ยง 1 ชั่วโมง การทำงานจะทำทั้งวัน วันหนึ่งไม่ต่ำกว่า 8-9 ชั่วโมง ทำให้มีชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์สูงถึง 56-63 ชั่วโมง ซึ่งสูงกว่ากฎหมายแรงงานกำหนดไว้คือ 48 ชั่วโมงเท่านั้น ถ้าเป็นช่วงที่งานเร่งด่วนจะมีการทำงานล่วงเวลาคือจะเริ่มตั้งแต่เวลา 19.00 น.-24.00 น.

### (3) ด้านค่าจ้าง/ค่าตอบแทน

อัตราค่าจ้างแรงงานกรรมกรก่อสร้างในเขตกรุงเทพมหานครจะแตกต่างกันตามความแตกต่างของขนาดของกิจการรับเหมาก่อสร้างดังนี้

ประเภทแรงงาน	ค่าจ้าง (บาท/วัน)	
	ผู้รับเหมามาขนาดใหญ *	ผู้รับเหมามาขนาดกลางและเล็ก **
ช่าง	130-200	180-200
กรรมกร (ชาย)	115-130	145-180 (ชายและหญิง)
(หญิง)	80-100	

\* ผู้รับเหมามาขนาดใหญ่ หมายถึง กิจการรับเหมาก่อสร้างที่มีจำนวนคนงานจำนวนมาก (ประมาณ 1,000 คนขึ้นไป) ส่วนใหญ่จะเป็นกิจการรับเหมาร่วมลงทุนกับต่างชาติ งานรับเหมาก่อสร้างจะเป็นลักษณะงานที่ได้รับจากการประมูลจากภาครัฐ เช่น การสร้างทางด่วน ถนน สะพาน หรืออาคาร ก่อสร้างขนาดใหญ่ที่เป็นของส่วนราชการ เป็นต้น

\*\* ผู้รับเหมามาขนาดกลางและเล็ก หมายถึง กิจการรับเหมาก่อสร้างที่มีจำนวนคนงานไม่มากเท่ากับผู้รับเหมามาขนาดใหญ่ ส่วนมากจะเป็นกิจการของคนไทย งานรับเหมามาส่วนใหญ่จะเป็นงานที่เอกชนเป็นผู้ว่าจ้าง เช่น หมู่บ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์ โรงแรม เป็นต้น

แม้ว่าอัตราค่าจ้างที่คนงานได้รับจากผู้รับเหมามาขนาดใหญ่จะต่ำกว่าที่ได้รับจากผู้รับเหมามาขนาดเล็กและขนาดกลาง แต่คนงานส่วนมากเลือกที่จะทำงานในกิจการรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่มากกว่า ทั้งนี้เพราะว่าผู้รับเหมามาขนาดใหญ่จะมีงานให้ทำในระยะยาวและอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าเมื่อโครงการหนึ่งเสร็จสิ้นไปแล้ว ยังมีโครงการอื่น ๆ หรืองานในไซด์ (side) อื่นให้ทำต่อไปอีก ทำให้คนงานมีงานทำโดยไม่ต้องไปหางานใหม่ และที่สำคัญคือการจ่ายค่าจ้างแรงงานของผู้รับเหมามาขนาดใหญ่จะตรงตามกำหนดคือทุก 15 วัน ซึ่งแตกต่างจากผู้รับเหมามาขนาดย่อยเพราะการจ่ายแต่ละงวดมักล่าช้า ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คนงานก่อสร้างที่ปัจจุบันทำงานอยู่กับผู้รับเหมามาขนาดใหญ่และเคยทำงานอยู่กับผู้รับเหมามาขนาดย่อย ส่วนมากมักจะกล่าวในทำนองเดียวกันว่า การทำงานกับผู้รับเหมามาขนาดใหญ่มีความเสี่ยงน้อยกว่าการทำงานกับผู้รับเหมามาขนาดย่อย ซึ่งโดยมากเป็นงานรับเหมาระยะสั้น ๆ และมีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อย ๆ คือ ผู้รับเหมามาบางรายเมื่อเบิกเงินงวดสุดท้ายหลังจากส่งงานกับผู้ว่าจ้างหรือเจ้าของโครงการแล้วจะหลบหนีไปโดยไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่คนงาน หรือในกรณีเกิดการขาดทุนก็ต้องปิดกิจการไปเลย ทำให้คนงานไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้มักเกิดขึ้นกับการรับเหมาก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรร ด้วยเหตุนี้ทำให้คนงานกรรมกรเลือกที่จะเข้ามาทำงานในกิจการขนาดใหญ่มากกว่า มีผลให้ผู้รับเหมามาขนาดกลางและเล็กประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานในช่วงที่มีงานเร่ง และเพื่อที่จะดึงคนงานให้มาทำงานในกิจการของตนจึงต้องใช้วิธีปรับอัตราค่าจ้างให้สูงกว่ากิจการรับเหมามาขนาดใหญ่



สวัสดิการและผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ผู้รับเหมาให้แก่กรรมกรก่อสร้าง จะมีเพียงที่พอกอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะพอกอยู่ที่ก่อสร้าง ส่วนค่าอาหารและค่ารักษาพยาบาล ในกรณีเจ็บป่วยจะไม่มี คนงานต้องจ่ายเอง

#### (4) สภาพและปัญหาแรงงาน

เนื่องจากกรรมกรก่อสร้างเป็นแรงงานชั่วคราว และไม่มีสัญญาข้อผูกมัดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพราะฉะนั้นการเข้าออกงานหรือเปลี่ยนงานของแรงงานกลุ่มนี้จึงเป็นไปได้ง่าย และเป็นการปรากฏการณ์ปกติที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป ซึ่งส่วนมากจะเป็นการย้ายจากผู้รับเหมาขนาดเล็ก-กลาง ไปยังผู้รับเหมาขนาดใหญ่ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมมีผลกระทบต่อผู้รับเหมาขนาดเล็กและกลาง เพราะทำให้เกิดภาวะแรงงานหายากในส่วนของผู้ประกอบการดังกล่าว และบางช่วงเกิดภาวะการขาดแคลนแรงงาน ได้แก่ช่วงฤดูกาลทำนาที่แรงงานส่วนมากจะหยุดงานชั่วคราวเพื่อกลับไปทำนา (ช่วงเดือนพฤษภาคม) และช่วงที่มีงานเร่งด่วน การแก้ไขปัญหาคือ การขาดแคลนแรงงานกรรมกรของผู้รับเหมาขนาดเล็กและกลางก็คือ การระดมเอาแรงงานในระดับข้าง เช่น ช่างปูน ช่างไม้ ซึ่งส่วนหนึ่งนายจ้างจะจ้างในลักษณะลูกจ้างประจำมาทำงานในระดับงานกรรมกร ดังเช่นงานเคลื่อนย้าย แยกหามต่าง ๆ เป็นต้น คนงานในระดับข้างที่ทำงานกับผู้รับเหมาขนาดเล็กและกลางจึงมักจะเป็นผู้ที่สามารถช่วยงานได้ทุกอย่าง โดยเฉพาะในช่วงที่ประสบปัญหาแรงงานกรรมกรขาดแคลน

ปัจจุบันปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นกับผู้รับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่จะเป็นลักษณะแรงงานตึงตัวในบางช่วง เช่น ช่วงฤดูกาลทำนา แต่ภาวะการตึงตัวดังกล่าวจะไม่รุนแรงเท่านี้ เนื่องจากว่าผู้รับเหมารายใหญ่จะมีไซต์งานหรือสถานที่ดำเนินการก่อสร้างหลายแห่ง ดังนั้นจึงมีการจ้างกรรมกรเป็นจำนวนมาก เมื่อบางไซต์งานมีความต้องการคนงานจำนวนมากในช่วงของงานเร่งหรือช่วงที่งานต้องเสร็จทันตามกำหนด ก็จะมีการระดมคนงานจากอีกไซต์งานหนึ่งมาช่วยเสริม ด้วยเหตุนี้ผู้รับเหมาก่อสร้างรายใหญ่จึงมักไม่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานกรรมกรก่อสร้างดังเช่นผู้รับเหมาขนาดกลางและเล็กตามที่ได้เสนอในตอนต้น

#### (5) การจ้างแรงงานต่างชาติในงานกรรมกรก่อสร้าง

การจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายในงานกรรมกรก่อสร้างจะพบในบางพื้นที่ที่คนในท้องถิ่นหันเข้าสู่งานในภาคบริการ เช่น ธุรกิจท่องเที่ยว โรงแรม ห้างสรรพสินค้า ดังเช่นบางจังหวัดในภาคใต้ เช่น จังหวัดภูเก็ต ซึ่งพบว่ามีการจ้างแรงงานชาวพม่าในงานก่อสร้างถึงร้อยละ 80 โดยเฉพาะในกิจการรับเหมาก่อสร้างรายใหญ่ ทั้งนี้ผู้รับเหมาจะจ่ายค่าคุ้มครองให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นรายหัว ๆ ละประมาณ 50-100 บาท เพื่อที่จะสามารถนำแรงงานพม่าเข้ามาใช้ในงานก่อสร้างได้ นอกจากนี้จะมีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายในจังหวัดที่มีคนท้องถิ่นอพยพเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ได้แก่จังหวัดที่ติดกับเขตชายแดนทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จังหวัดนครพนม มุกดาหาร จะมีการจ้างแรงงานชาวลาวเข้ามาเพื่อทำงานก่อสร้าง



### 3.1.4.8 แรงงานในภาคบริการ

#### (1) ลักษณะงานในภาคบริการ

ข้อมูลจากการสำรวจผู้มีงานทำจำแนกตามอุตสาหกรรม โดยกรม สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่าในปี 2538 แรงงานที่ทำงานในภาคบริการมีจำนวนทั้งสิ้น 3.6 ล้านคน หรือร้อยละ 11.1 ของผู้มีงานทำทั้งหมดของประเทศ

แรงงานในภาคบริการที่ไม่ต้องใช้ฝีมือ ได้แก่ พนักงานเสิร์ฟ ขาม พนักงานทำความสะอาด พนักงานขายของหน้าร้าน พนักงานขับรถยนต์และรถบรรทุก

#### (2) สภาพและปัญหาแรงงานในภาคบริการ

สภาพและปัญหาแรงงานในภาคบริการที่พบอยู่ทั่วไปก็คือการขาดแคลนแรงงานในงานทำความสะอาดในโรงแรม งานเสิร์ฟในร้านอาหาร และงานตามบ้าน

#### (3) การใช้แรงงานต่างชาติในงานสาขาบริการ

จากการสำรวจจะพบว่า งานในภาคบริการที่ใช้แรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะแรงงานชาวพม่า ได้แก่ งานเสิร์ฟ/ล้างจานในร้านอาหาร งานคนรับใช้ในบ้าน งานทำความสะอาดห้อง/ล้างจานในโรงแรม การจ้างแรงงานต่างชาติในงานข้างต้นจะพบมากในจังหวัดที่อยู่ในแถบที่ติดกับพรมแดนพม่าทางภาคใต้และภาคเหนือ เช่น ตาก ระนอง โดยเฉพาะจังหวัดระนองจะมีการจ้างแรงงานชาวพม่าในธุรกิจโรงแรมถึงร้อยละ 80 และงานที่ทำคือ ทำความสะอาดห้องพัก ห้องน้ำ ห้องอาหาร เนื่องจากในจังหวัดดังกล่าว แรงงานท้องถิ่นส่วนมากอพยพไปทำงานในกรุงเทพฯ หรือคนท้องถิ่นต้องการที่จะทำงานที่มีเกียรติกว่า ซึ่งพบในจังหวัดภูเก็ต

ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่แรงงานต่างชาติ (พม่า) ได้รับจะน้อยกว่าแรงงานไทยในงานประเภทเดียวกัน เช่น พนักงานทำความสะอาดชาวพม่าจะได้รับค่าจ้างเริ่มแรกคนละ 1,500 บาทต่อเดือน ขณะที่แรงงานไทยจะได้รับค่าจ้างในงานประเภทเดียวกันเริ่มแรกคนละ 2,400 บาทต่อเดือน

งานล้างจานในธุรกิจโรงแรม แรงงานพม่าจะได้รับค่าจ้างคนละ 1,000 บาทต่อเดือน (จะมีวันหยุดเดือนละ 2 วัน) และแรงงานไทยจะได้รับค่าจ้างคนละ 1,500 บาทต่อเดือน (จะมีวันหยุดเดือนละ 4 วัน)

งานล้างจานในร้านอาหาร แรงงานพม่าจะได้รับค่าจ้างโดยเริ่มต้นจากคนละ 900 บาทต่อเดือน และจะปรับขึ้นเป็น 1,000 บาทต่อเดือน ถ้าหากอยู่นาน ส่วนแรงงานไทยจะได้รับค่าจ้างเริ่มจากคนละ 1,200 บาทต่อเดือน และสามารถปรับได้จนถึง 1,500 บาทต่อเดือน

### 3.1.5 นโยบายและมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือ ขณะนี้รัฐบาลได้มีการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือดังนี้

#### 3.1.5.1 ผ่อนผันให้ใช้แรงงานชาวพม่าที่หลบหนีเข้ามาตามแนวชายแดน

ได้มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานชาวพม่าที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยตามแนวชายแดนที่ติดกับประเทศสหภาพพม่า ซึ่งมีเขตติดต่อกันไม่ต่ำกว่า 2,000 กิโลเมตร ส่วนใหญ่แรงงานดังกล่าวจะหลบหนีเข้ามาที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอเมือง จังหวัดระนอง การอนุโลมให้ใช้แรงงานต่างชาติชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองตามแนวชายแดนได้เริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 โดยที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกกฎระเบียบปฏิบัติ คือ

(1) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าจำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง

(2) การใช้แรงงานจะต้องดำเนินการใน 4 ขั้นตอน คือ

(2).1 กรมการปกครองจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้

อพยพ

(2).2 ดำรวจดำเนินคดี (สั่งปรับ) เพื่อให้มีสถานภาพเป็นผู้รอส่งกลับตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2532

(2).3 นายจ้างจ่ายค่าประกันตัวตำรวจรายละ 5,000 บาท แล้วไปขออนุญาตทำงาน

(2).4 จังหวัด (โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัด) เป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตทำงาน

#### 3.1.5.2 การผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเล

การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมงทะเล ซึ่งในปัจจุบันกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมการจัดหางาน ได้ดำเนินการคือ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้นายจ้างที่จะมาขออนุญาตการจ้างแรงงานต่างชาติต้องจ่ายค่าประกันรายละ 5,000 บาท แต่การใช้แรงงานต่างชาติในกิจการประมงทะเลยังไม่สามารถทำได้ในขณะนี้ เนื่องจากยังขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงทะเลในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 ที่มีบทบัญญัติห้ามคนต่างด้าวทำงานในเรือประมงไทย

### 3.1.5.8 การผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติในงานกรีดยางพารา

ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในงานกรีดยางพารานี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแก้ไขปัญหา โดยให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เพื่อให้คนต่างด้าวมีสื่อธิทำงานในสวนยางพาราได้ ซึ่งเรื่องนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอยู่

### 3.1.6 ปัญหา และข้อจำกัดของนโยบาย และมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานไร้ฝีมือโดยการผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง

การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ไร้ฝีมือหรือแรงงานในงานกรรมกรทั้งในภาคเกษตรและภาคนอกเกษตรกรรม ภาครัฐได้พยายามหามาตรการเพื่อผ่อนคลายนโยบาย โดยการผ่อนผันให้มีการใช้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันมาตรการดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่มากคือ

3.1.6.1 นโยบายต่าง ๆ ยังขาดความชัดเจน และนโยบายบางอย่างก็ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งไม่สามารถรองรับได้

3.1.6.2 นโยบายการผ่อนผันการใช้แรงงานพม่ามีผลบังคับใช้เฉพาะแรงงานพม่าที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และที่มีอยู่ถาวรมีจำนวนเพียง 100,350 คนเท่านั้น แต่มิได้ครอบคลุมถึงแรงงานพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงาน ซึ่งมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 5 แสนคน ซึ่งในทางปฏิบัติได้มีการลักลอบใช้แรงงานเหล่านี้อยู่แล้ว

3.1.6.3 การจดทะเบียนประวัติและออกบัตรประจำตัวประชาชนมีความล่าช้าและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ทำให้นายจ้างมักหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามแนวทางที่ทางราชการกำหนด

3.1.6.4 การขาดการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานกลางซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัดซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ ทำให้เกิดปัญหาและช่องว่างในการประสานระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

3.1.6.5 ขั้นตอนในการขออนุญาตใช้แรงงานต่างชาติค่อนข้างยุ่งยากและล่าช้า ไม่ทันต่อความต้องการแรงงานตามภาวะเศรษฐกิจและการลงทุนที่ต้องการใช้แรงงานเร่งด่วน เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหาการทุจริตในผู้ที่รับแรงงานลักลอบเข้ามาทำงานในกิจการ และทำให้เกิดปัญหาการรับสินบนหรือคอร์รัปชันในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่เรียกเก็บเงินรายหัวจากผู้ลักลอบนำแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศ

### 3.1.7 สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 3.1.7.1 สรุป

งานกรรมกรเป็นงานหนักหรืองานเบาที่ทำอย่างง่าย ๆ ดังนั้นแรงงานที่ใช้ในงานกรรมกรจึงเป็นกลุ่มแรงงานไม่มีฝีมือหรือทักษะ ปัจจุบันการขยายความเจริญเติบโตในอัตราสูงของการผลิตในภาคนอกเกษตรไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรมการพาณิชย์ บริการ และก่อสร้าง ทำให้ความต้องการจ้างแรงงานในภาคการผลิตดังกล่าวข้างต้นเพิ่มมากขึ้น แต่เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตของไทย ทั้งการผลิตในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นการขยายกำลังการผลิตมักจะเน้นในเชิงปริมาณมากกว่าเชิงคุณภาพ เช่นจำนวนแรงงานหรือทรัพยากรในการผลิตสูงขึ้น ทำให้ไทยพัฒนาเข้าสู่ภาวะแรงงานดั่งตัวหรือขาดแคลนแรงงานในระดับการผลิต ผลจากการศึกษาพบว่า ภาวะการขาดแคลนผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการผลิตหรือกรรมกรในภาคการผลิตสาขาต่าง ๆ จะมีความแตกต่างกันไปตามพื้นที่และลักษณะของงาน รวมทั้งสภาพการจ้างงานในแต่ละสาขา สภาพและปัญหาในตลาดแรงงานภาคเกษตรกรรมและภาคนอกเกษตรกรรมสามารถสรุปได้ดังนี้

#### (1) สภาพและปัญหาแรงงานในภาคเกษตรกรรม

ขณะนี้ภาคเกษตรกรรมของไทยกำลังเผชิญปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกระบวนการผลิตหรือแรงงานระดับล่างมากขึ้น โดยเฉพาะในภาคงานที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ งานในสวนยางพารา กิจการไร่่อ้อย และกิจการประมงทะเล

(1.1) ปัญหาแรงงานในสวนยางพารา ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสวนยางพารามีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การขาดแคลนแรงงานแบบถาวรและการขาดแคลนแรงงานแบบชั่วคราว การขาดแคลนแบบถาวรจะพบมากในจังหวัดที่มีค่าจ้างแรงงานในภาคบริการสูงกว่าภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีการเติบโตทางด้านธุรกิจท่องเที่ยว ดังเช่น จังหวัดภูเก็ต และพังงา ดังนั้นค่าตอบแทนและผลประโยชน์ในภาคบริการจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการดึงเอาแรงงานท้องถิ่นจากภาคเกษตรกรรมออกมา เช่น ในสวนยางพารา และทำให้ขาดแคลนผู้รับจ้างกรีดยาง จนผู้ประกอบการสวนยางส่วนใหญ่ต้องจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเข้ามาทำงานทดแทนเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนดังกล่าว ส่วนการขาดแคลนแรงงานสวนยางแบบชั่วคราวจะพบได้โดยทั่วไปในพื้นที่ที่มีการปลูกยางพารา และปรากฏการณ์การขาดแคลนแรงงานจะเกิดขึ้นเฉพาะในช่วงที่ราคายางพาราดกต่ำ เพราะแรงงานในสวนยางจะได้รับค่าจ้างต่ำตามไปด้วย ทำให้แรงงานดังกล่าวต้องหันไปประกอบอาชีพรับจ้างอย่างอื่นที่ให้รายได้ที่ดีกว่าการรับจ้างกรีดยางในช่วงนั้น ภาวะการณ์เช่นนี้จะเห็นได้ชัดเจนในช่วงที่ราคายางตกต่ำที่สุดในปี 2534 ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในสวนยางพาราจังหวัดพังงาถึงร้อยละ 40 (มีแรงงานใช้เพียง 60 ของความต้องการ) และต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันยังพบว่า ในจังหวัดดังกล่าวมีการขาดแคลนแรงงานกรีดยาง อยู่ประมาณร้อยละ 20

(1.2) **ปัญหาแรงงานในไร่อ้อย** สภาพและปัญหาแรงงานในกิจการ ไร่อ้อยจะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละท้องที่ กล่าวคือ ในพื้นที่หรือจังหวัดทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานกรรมกรรับจ้างในกิจการไร่อ้อยเฉพาะช่วงฤดูกาลทำนา ซึ่งเป็นการขาดแคลนแรงงานตามฤดูกาลหรือช่วงสั้น ภายหลังจากฤดูกาลเก็บเกี่ยวข้าวแล้วก็จะมีแรงงานกลับเข้ามารับจ้างในไร่อ้อย แต่ในบางจังหวัดภาคกลาง เช่น กาญจนบุรี กำแพงเพชร และชลบุรี จะประสบกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในลักษณะถาวรหรือตลอดช่วงฤดูกาลผลิตอ้อย เพราะคนในท้องถิ่นไม่ประสงค์ที่จะทำงานประเภทนี้ วิธีการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานของผู้ประกอบกิจการไร่อ้อยในพื้นที่ดังกล่าวที่ดำเนินการกันอยู่ในปัจจุบันก็คือ 1) การรักษาแรงงานเดิมที่มีอยู่โดยการจ่ายเงินล่วงหน้า หรือ “การตกเชียวแรงงาน” 2) การนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่หรือเครื่องจักรกล เช่น เครื่องตัดอ้อย เครื่องคีบอ้อย มาใช้แทนแรงงานคน 3) การปรับหรือเพิ่มอัตราค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในช่วงฤดูกาลทำนา และ 4) การลักลอบนำแรงงานที่ผิดกฎหมายชาวต่างชาติ เช่น แรงงานพม่า เขมร มาใช้แทนแรงงานคนไทย

(1.3) **ปัญหาแรงงานในกิจการประมงทะเล** ปัญหาการขาดแคลนแรงงานประเภทกรรมกรหรือแรงงาน ไม่มีฝีมือในภาคเกษตรนอกจากจะพบมากในงานสวนยางพารา และกิจการไร่อ้อยแล้ว ยังเป็นปัญหาแรงงานที่รุนแรงและเกิดขึ้นในกิจการประมงทะเล โดยเฉพาะการขาดแคลนแรงงานที่เป็นลูกเรือและกรรมกร รับจ้างในแพปลา ซึ่งจังหวัดที่ประสบปัญหาดังกล่าวมากได้แก่ กิจการประมงทะเลในจังหวัดระนอง ภูเก็ต ปัตตานี ตรัง และระยอง การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานดังกล่าวของผู้ประกอบการโดยส่วนใหญ่คือ การจ้างแรงงานที่ผิดกฎหมายจากต่างชาติให้ทำงานเป็นลูกเรือประมง และงานแพปลา ทั้งนี้เพราะไม่สามารถที่จะหาแรงงานในพื้นที่หรือแรงงานจากจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศได้ สาเหตุที่กิจการประมงทะเลที่เป็นลูกเรือเป็นงานลำบาก เสี่ยงอันตราย ได้ค่าจ้างน้อย (เมื่อเทียบกับแรงงานประเภทอื่น ๆ) มีรายได้ไม่แน่นอน ไม่มีสวัสดิการ และไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายจากรัฐบาล

## (2) **สภาพและปัญหาแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม**

(2.1) **ปัญหาแรงงานในภาคอุตสาหกรรม** สภาพและปัญหาแรงงานในระดับการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมก็คือ การเกิดภาวะแรงงานดิ่งตัวในบางช่วง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวจะพบในช่วงฤดูกาลทำนา (หรือหลังสงกรานต์) จะมีแรงงานหยุดงานหรือออกจากงานเพื่อไปทำนา เพราะแรงงานในระดับการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรมส่วนมากจะเป็นแรงงานที่มาจากภาคเกษตรกรรม นอกจากภาวะการขาดแคลนแรงงานในบางช่วงแล้วปัจจุบันปัญหาแรงงานที่โรงงานอุตสาหกรรมบางสาขากำลังประสบโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น เช่น อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ อุตสาหกรรมผลิตของเด็กเล่น อุตสาหกรรมผลิตรองเท้ากีฬา



และอุตสาหกรรมผลิตสินค้าแปรรูปเกษตร ซึ่งปัญหาของอุตสาหกรรมสาขาดังกล่าวข้างต้นก็คือการพัฒนาเข้าสู่การขาดแคลนแรงงานที่ถาวร ซึ่งสืบเนื่องมาจากการยกระดับคุณสมบัติและคุณภาพของผู้สมัครงานในระดับการผลิตจากเดิมที่มีพื้นฐานระดับการศึกษาอย่างต่ำคือชั้นประถมศึกษาหรือต่ำกว่ามาเป็นระดับการศึกษาในระดับประถมปีที่ 6 หรือระดับมัธยมขึ้นไป ด้วยเหตุนี้ปัจจัยทางด้านวุฒิของแรงงานจึงเป็นข้อจำกัดให้เกิดการหาแรงงานยากหรือแรงงานขาดแคลนในบางสาขาอุตสาหกรรม

(2).2 ปัญหาแรงงานในภาคก่อสร้าง เนื่องจากสภาพเงื่อนไขการจ้างแรงงานในภาคก่อสร้างเป็นการจ้างในลักษณะชั่วคราว เพราะฉะนั้นการเข้าออกงานหรือเปลี่ยนงานของแรงงานกลุ่มนี้จึงเป็นไปอย่างอิสระ และเป็นปรากฏการณ์ปกติที่มักเกิดขึ้นโดยทั่วไป ซึ่งส่วนมากจะเป็นการย้ายจากผู้รับเหมาขนาดเล็ก-กลาง ไปยังผู้รับเหมาขนาดใหญ่ สาเหตุที่มีการเคลื่อนย้ายในลักษณะดังกล่าวคือ การทำงานกับผู้รับเหมารายใหญ่มีความมั่นคงในแง่ที่จะมีงานทำในระยะยาว และต่อเนืงกว่า แม้จะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าการทำงานกับผู้รับเหมารายย่อย นอกจากนี้การจ่ายค่าตอบแทนให้แก่คนงานของผู้รับเหมารายใหญ่จะตรงตามกำหนด ไม่ล่าช้า ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้คนงานก่อสร้างโยกย้ายสู่กิจการรับเหมาก่อสร้างขนาดใหญ่ ส่งผลให้กิจการหรือผู้รับเหมาก่อสร้างขนาดเล็กและกลางเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางช่วง เช่น ช่วงที่มีงานเร่ง หรือช่วงฤดูกาลทำนามที่มีคนงานออกไปทำนา สำหรับปัญหาแรงงานในผู้รับเหมารายใหญ่จะเป็นลักษณะของภาวะแรงงานตึงตัวในบางช่วงแต่ไม่ถึงกับขาดแคลน ซึ่งภาวะการดังกล่าวจะพบในช่วงฤดูกาลทำนา เพราะแรงงานบางส่วนจะกลับไปทำนา (ช่วงเดือนพฤษภาคม) และช่วงที่มีงานเร่งด่วน ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวผู้รับเหมารายใหญ่สามารถแก้ไขได้โดยการระดมคนงานจากแหล่งก่อสร้างแห่งหนึ่งมาช่วยงานในอีกแห่งหนึ่งที่มีงานเร่งด่วนได้

(2).3 ปัญหาแรงงานในภาคบริการ ปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นในภาคบริการก็คือการขาดแคลนแรงงานระดับกรรมกรในประเภทงานเบา ได้แก่ งานเสิร์ฟ ยาม งานทำความสะอาด งานคนรับใช้ตามบ้าน งานทำความสะอาดห้องพักในกิจการโรงแรม แต่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในงานดังกล่าวข้างต้นจะมีความแตกต่างกันไปตามสภาพพื้นที่ ดังเช่น การขาดแคลนพนักงานเสิร์ฟ และคนล้างจานในร้านอาหาร พนักงานทำความสะอาดห้องพักโรงแรม ซึ่งปัญหาดังกล่าวพบมากในจังหวัดที่อยู่ติดกับพรมแดนพม่าทางภาคใต้และภาคเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดที่มีแรงงานในท้องถิ่นอพยพเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ เช่น ระนอง และตาก เป็นต้น สำหรับการขาดแคลนแรงงานคนรับใช้ในบ้านจะเป็นสภาพปัญหาที่พบได้ทั่วไปในทุกภาคของประเทศไทย รวมทั้งกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เนื่องจากในสังคมไทยมองว่างานรับใช้ภายในบ้านเป็นงานที่ไม่มีเกียรติและเป็นงานต่ำ ทำให้แรงงานรุ่นใหม่ ๆ เลือกที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานที่เป็นระบบมากกว่า เช่น งานในโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น



(9) ในประเด็นของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปิดรับแรงงานต่างชาติ

การเปิดรับแรงงานต่างชาติให้เข้ามาทำงานในประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั่วไปหรือแรงงานในระดับกรรมกรย่อมมีผลกระทบดังนี้

(9.1) เนื่องจากในสภาพที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันผู้ประกอบการจะจ้างแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในระดับกรรมกรไม่ว่าจะเป็นการจ้างในภาคเกษตรหรือภาคนอกเกษตรกรรม แรงงานต่างชาติเหล่านี้จะได้รับค่าจ้างถูกกว่าแรงงานไทย เช่น จะจ้างแรงงานต่างชาติในอัตรา 50-60 บาทต่อวัน ขณะที่ต้องจ่ายให้แรงงานไทยในอัตราแรงงานขั้นต่ำ ดังนั้นแรงงานต่างชาติที่เข้ามาข่มกกดันให้ค่าจ้างของแรงงานไทยไม่สามารถปรับสูงขึ้นได้ตามภาวะตลาดแรงงานในประเทศ

(9.2) เป็นการลดโอกาสการจ้างงานของคนไทย ทั้งนี้ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีแรงงานอยู่เป็นจำนวนมาก เพราะแรงงานไทยส่วนหนึ่งทำงานอยู่ในต่างประเทศ และยังมีแรงงานที่ไม่พอใจจะทำงาน เนื่องจากอัตราค่าจ้างไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตหรือสภาพของงานที่หนักและขาดสวัสดิการที่ดี แม้จะมีปรากฏการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ภาวะแรงงานตึงตัวและการขาดแคลนแรงงานในบางประเภทแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาและที่พบได้โดยทั่วไปน่าจะเป็นสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานที่สามารถจ่ายค่าจ้างถูกได้มากกว่า

(9.3) การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน ทำให้ผู้ประกอบการหรือผู้ลงทุนไม่กระตือรือร้นหรือสนใจที่จะพัฒนาฝีมือของแรงงานไทยให้ดีขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตในระยะยาว ซึ่งเป็นประเด็นที่ภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรหันมาเอาจริงในประเด็นดังกล่าว

(9.4) และมีผลกระทบทางด้านสังคม กล่าวคือ หากขาดการควบคุมติดตามที่ถืออาจทำให้มีผู้ลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพอื่น ๆ ที่ไม่พึงปรารถนา เช่น โสเภณี และการก่อปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น แม้ว่าในปัจจุบันจะมีกฎหมายห้ามให้ชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ามีการจ้างแรงงานต่างชาติในงานประเภทกึ่งฝีมือหรือระดับกรรมกรอยู่ทั่วไปเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว หากเปิดให้มีการจ้างอย่างเสรีและถูกต้องตามกฎหมายการหลังไหลเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งมีจำนวนมากและมีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าไทยอยู่มาก ย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้จากสภาพปัญหาสังคมต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

### 3.1.7.2 ข้อเสนอแนะ

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายห้ามแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในระดับกรรมกรแต่ในทางปฏิบัติยังไม่สามารถกระทำได้ เพราะจากสภาพข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีจำนวนการลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติที่ไม่มีฝีมือเข้ามาทำงานในระดับกรรมกรอยู่ทั่วไป และที่พบอยู่มากในงานบางประเภทเช่น งานในสวนยางพารา งานในกิจการประมงทะเล และงานที่ต่อเนื่องจากงานประมงทางทะเล คืองานในแพปลา ทั้งนี้เพราะงานดังกล่าวเป็นงานที่หนักและเสี่ยงอันตราย (กรณีของลูกเรือประมง) ประกอบกับสภาพการทำงานรวมทั้งค่าตอบแทนและสวัสดิการของแรงงานอยู่ในระดับที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ได้รับจากการทำงานในภาคเกษตรกรรมอื่น ๆ ดังนั้นงานในภาคเกษตรกรรมบางประเภทที่กล่าวข้างต้นจึงเป็นงานที่แรงงานไทยไม่สนใจที่จะทำ และเป็นสาเหตุที่ทำให้ภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาอาชีพ การแก้ไขปัญหาฯ โดยการเปิดรับแรงงานลักลอบชาวต่างชาติให้เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายในสาขาที่ขาดแคลนอาจกระทำได้ แต่ต้องถือว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น เพราะดังที่ชี้และเสนอในตอนต้นแล้วว่าในทางปฏิบัติได้มีการจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในสาขาดังกล่าวอยู่แล้ว ดังนั้นประเด็นของการที่จะเปิดให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายจึงไม่ใช่กรณีที่จะนำมาใช้เพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานในประเทศในระยะยาวได้ และไม่อาจนำมาแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้กับงานทุกประเภท

ข้อเสนอแนะภายใต้เงื่อนไขและภาวะการณ์ในปัจจุบันก็คือ ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 เพื่อผ่อนผันให้นำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในงานกรรมกรได้เฉพาะในสาขาที่ปรากฏว่ามีการขาดแคลนและเป็นงานที่มีแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงานอยู่แล้ว รวมทั้งเป็นงานที่แรงงานไทยไม่ประสงค์ที่จะทำ ซึ่งขณะนี้ที่ควรพิจารณาคืองานกรรมกรในภาคเกษตร ได้แก่ แรงงานกรีดยางพารา กรรมกรในกิจการประมงทางทะเล (ในส่วนนี้กรมการจัดหางานได้ดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาไปเรียบร้อยแล้ว) และงานกรรมกรในแพปลา และควรพยายามผลักดันให้นายจ้างปฏิบัติตามแนวทางที่ราชการกำหนดอย่างเคร่งครัด เช่น การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติเพื่อการควบคุมและติดตามได้ และลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายการดำเนินการขออนุญาตใช้แรงงานลง ส่วนแรงงานในไร่อ้อยแม้จะปรากฏว่าเกิดภาวะแรงงานดิ่งตัวหรือขาดแคลนในบางพื้นที่หรือบางจังหวัดในภาคกลาง แต่ภาวะการณ์ดังกล่าวเป็นการขาดแคลนในลักษณะชั่วคราวหรือตามฤดูกาล ในกรณีเช่นนี้การแก้ไขปัญหาคงจะเป็นการปรับปรุงเรื่องค่าจ้างค่าตอบแทนของแรงงานในภาคเกษตรตลอดจนเงื่อนไขในการทำงาน น่าจะเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมกว่าการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ เพื่อผ่อนผันให้มีการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในกิจการไร่อ้อย

**3.2 งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญ เฉพาะสาขา งานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงเฉพาะการประมง ทางทะเล**

**3.2.1 คำนิยาม**

**3.2.1.1 งานกสิกรรม**

งานกสิกรรม หมายถึง งานเกี่ยวกับการเพาะปลูกพืช ผัก ข้าว และต้นไม้  
ทุกชนิด

**3.2.1.2 งานเลี้ยงสัตว์**

งานเลี้ยงสัตว์ หมายถึง งานเลี้ยงและเพาะพันธุ์สัตว์บก รวมทั้งสัตว์มีปีกทุก  
ชนิด

**3.2.1.3 งานป่าไม้**

งานป่าไม้ หมายถึง งานโค่นต้นไม้ในป่า ตัดไม้ให้เป็นท่อนซุง จัดเตรียม  
ไม้เพื่อการขนส่ง ขนท่อนซุง ไปยังลำน้ำ เพาะพันธุ์ไม้ป่า ขยายและสงวนป่าไม้

**3.2.1.4 งานประมง**

งานประมง หมายถึง งานจับรวมทั้งงานเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำทุกชนิด ยกเว้น  
งานที่ใช้ความชำนาญงานเฉพาะสาขาหรืองานควบคุมดูแลฟาร์ม

**3.2.2 งานกสิกรรม**

**3.2.2.1 ลักษณะของงานกสิกรรม**

งานกสิกรรมเป็นงานสาขาหนึ่งของงานในภาคเกษตรกรรม ตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันประชากรในประเทศไทยกว่าร้อยละ 60 ของประชากรทั้งประเทศประกอบอาชีพอยู่ในภาคเกษตรกรรม และงานหรืออาชีพหลักที่ประชากรส่วนใหญ่ในภาคเกษตรประกอบก็คือการปลูกข้าว รองลงมาคือ การปลูกพืชไร่ (อ้อย และมันสำปะหลัง) การปลูกพืชขึ้นดิน และยางพารา ตามลำดับ โดยจะเห็นได้จากข้อมูลสถิติตัวเลขในปี 2536 ที่แสดงจำนวนผู้ถือครองพื้นที่ทำการเกษตร จำแนกตามประเภทของพืชและจำนวนพื้นที่เพาะปลูก ดังตารางแสดงข้างล่าง

ประเภทของพืช	จำนวนพื้นที่เพาะปลูก (ไร่)	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)
ข้าว	67,742,386	2,416,539
พืชไร่	25,999,764	407,129
พืชยืนต้น	9,181,753	354,503
ยางพารา	9,523,590	194,200
พืชผักและไม้ดอกไม้ประดับ	1,161,684	60,507
ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์	1,403,177	10,111

ที่มา : รายงานผลล่วงหน้า สำนะโนการเกษตร พ.ศ.2536 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

นอกจากที่กล่าวข้างต้นแล้ว ขนาดการถือครองพื้นที่ปลูกข้าวของเกษตรกร โดยเฉลี่ยคือ 17.0 ไร่ (ปี 2536)

อาชีพการเพาะปลูกข้าวหรือการทำนา จะเป็นอาชีพที่ทำตามฤดูกาล โดยจะแบ่งการปลูกข้าวออกเป็น 2 แบบ คือ

(1) การปลูกข้าวนาปี จะเป็นการปลูกข้าวโดยอาศัยน้ำฝนเป็นหลักและจะทำได้ปีละ 1 ครั้ง การปลูกจะเริ่มเดือนพฤษภาคม และเก็บเกี่ยวเดือนธันวาคม-มกราคม

(2) การปลูกข้าวนาปรัง จะเป็นการปลูกข้าวหรือทำนาโดยอาศัยน้ำจากเขตชลประทาน การปลูกข้าวนาปรังจะเริ่มเดือนพฤศจิกายน และเก็บเกี่ยวเดือนกุมภาพันธ์-มีนาคม

สำหรับเทคนิคการทำนาจะแบ่งออกเป็นหลายวิธี ได้แก่ การทำนาแบบปักดำ การทำนาแบบหว่านตม การทำนาหว่านสำรวย และการทำข้าวไร่ ซึ่งจะมีการเลือกทำนาในแต่ละวิธีดังกล่าวข้างต้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยทางด้านสภาพและลักษณะของพื้นที่นั้นๆ ว่าจะมีความเหมาะสมกับการทำนาวิธีใด

### 3.2.2.2 ภาวะการผลิตและการใช้แรงงานในการผลิตข้าว

แต่เดิมประชากรในชนบทของไทยจะผลิตข้าวเพื่อการบริโภคในครัวเรือนหรือเพื่อการยังชีพเท่านั้น ปัจจุบันข้าวได้กลายมาเป็นสินค้าเกษตรส่งออกที่สำคัญของประเทศ ดังนั้นการผลิตข้าวของเกษตรกรโดยส่วนใหญ่จะเป็นการผลิตเพื่อการค้า แต่จะมีบางส่วนที่ยังคงมีการปลูกข้าวเพื่อบริโภคในครัวเรือนควบคู่ไปกับการผลิตเพื่อขาย ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะพบได้ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แม้ว่าการปลูกข้าวหรือการทำนาจะเป็นอาชีพดั้งเดิมของคนไทยมาตั้งแต่อดีตกาลและเป็นอาชีพที่มีการถ่ายทอดสืบต่อกันมาหลายชั่วอายุคน แต่เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิตข้าวหรือในงานกิจกรรมในปัจจุบันยังไม่พัฒนาและคงเป็นเทคโนโลยีที่ล้าหลัง (แม้วิถีการผลิตจะเปลี่ยน

ไปบ้าง เช่น มีการใช้ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง ไรต์ไถ เป็นต้น) ดังนั้นปัจจัยหลักที่สำคัญในการผลิตข้าวก็คือ แรงงาน แรงงานที่ใช้ในการผลิตข้าวที่ถือเป็นประเพณีนิยมและปฏิบัติกันมากก็คือการใช้แรงงานใน ครัวเรือน ปัจจุบันเกษตรกรนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนหนังสือมากขึ้นทำให้แรงงานในครัวเรือนมีไม่ เพียงพอ จึงต้องมีการจ้างแรงงานเพื่อให้มาช่วยทำนาไม่ว่าจะเป็นช่วงฤดูดำนาหรือฤดูกาลเก็บเกี่ยว แรงงานที่ใช้ในการทำนาจะมาจาก

- (1) แรงงานของสมาชิกในครัวเรือน
- (2) การตกแรงหรือเอาแรง
- (3) แรงงานจ้าง

ปัจจุบันการตกแรงหรือเอาแรงจะมีไม่มากนัก ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนแรงงาน ของสมาชิกในครัวเรือนที่จะมาช่วยทำนาก็มีน้อยลง ซึ่งทำให้การเอาแรงกันระหว่างครัวเรือนเกษตรกร ที่ปลูกข้าวจึงมีน้อยลงไป แต่แรงงานที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในการทำนาก็คือ แรงงานจ้าง ซึ่งจะ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มแรงงานรับจ้างที่ไม่มีที่ดินทำกิน เมื่อฤดูกาลทำนาจะมารับจ้างปลูก ข้าวหรือเก็บเกี่ยว หลังฤดูกาลทำนาแล้วแรงงานเหล่านี้ก็จะไปรับจ้างทำงานอย่างอื่น และกลุ่มแรงงาน รับจ้างที่มีที่ดินเป็นของตนเองแต่ขนาดการถือครองจะไม่มากนัก คือ ประมาณ 5-10 ไร่ และส่วนใหญ่ จะเป็นการปลูกข้าวเพื่อให้พอบริโภคในครัวเรือนเท่านั้น หลังจากทำนาของตนเองเสร็จแล้วก็จะไปรับ จ้างคนอื่นต่อไป

### 3.2.2.3 ปัญหาด้านแรงงานในงานกสิกรรม และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาด้านแรงงานในงานกสิกรรมโดยเฉพาะการผลิตข้าวจะไม่ใช่ประเด็น ของการขาดแคลนแรงงานจ้าง แต่จะเป็นประเด็นของการขาดแคลนแรงงานที่เป็นสมาชิกในครอบครัว มากกว่า ทั้งนี้เพราะเกษตรกรนิยมส่งบุตรหลานไปเรียนหนังสือมากขึ้นดังเสนอในตอนต้น ดังนั้น สภาพและปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพกสิกรรมหรือการผลิตข้าว จึงมิใช่ปัญหาด้านแรงงานแต่จะเป็นปัญหาด้านอื่น ๆ เช่น ปัญหาด้านการขาดแคลนที่ดินเพื่อการ เพาะปลูก และปัญหาภาวะหนี้สินของเกษตรกร

## 3.2.3 งานเลี้ยงสัตว์

### 3.2.3.1 การเลี้ยงปศุสัตว์ที่สำคัญ

ข้อมูลจากการสำรวจสำมะโนการเกษตรปี 2536 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า จำนวนผู้ถือครองสัตว์ที่เลี้ยงจำแนกตามชนิดของปศุสัตว์มีดังนี้

ชนิดของสัตว์	จำนวนผู้ถือครอง (ราย)	จำนวนสัตว์ (ตัว)
โค		
- โคเนื้อและโคงาน	1,257,829	8,137,721
- โคขุน	38,385	193,912
- โคนม	27,084	201,079
กระบือ	1,479,634	4,870,829
สุกร	613,005	5,866,330
ไก่	2,709,263	161,104,616
เป็ด	849,310	14,782,437

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

(1) **โค** จากจำนวนผู้เลี้ยงโคทั้งหมดทั่วประเทศพบว่า ร้อยละ 95.1 เป็นผู้เลี้ยงโคเนื้อและโคงาน ซึ่งส่วนใหญ่ผู้เลี้ยงสัตว์ดังกล่าวจะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนโคนมจะมีผู้เลี้ยงมากในภาคกลาง

(2) **กระบือ** กว่าร้อยละ 80 ของผู้เลี้ยงกระบือทั่วประเทศจะอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(3) **สุกร** ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีจำนวนผู้เลี้ยงสุกรมากที่สุด แต่ภาคกลางมีจำนวนสุกรมากที่สุด ทั้งนี้เพราะภาคกลางส่วนใหญ่จะมีการเลี้ยงเป็นฟาร์มขนาดกลาง

(4) **ไก่** ผู้เลี้ยงไก่มากที่สุดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แต่จำนวนไก่มักจะมีมากในภาคกลาง ซึ่งลักษณะดังกล่าวคล้ายกับกรณีของสุกร กล่าวคือ ผู้เลี้ยงไก่ในภาคกลางส่วนใหญ่เป็นการเลี้ยงในเชิงธุรกิจจึงมีการเลี้ยงเป็นจำนวนมาก

(5) **เป็ด** ผู้เลี้ยงเป็ดและจำนวนเป็ดจะมีมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนภาคกลางจะมีจำนวนเป็ดมากเป็นอันดับสอง

### 3.2.3.2 ลักษณะของงานเลี้ยงสัตว์

การเลี้ยงสัตว์ปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ

(1) **การเลี้ยงสัตว์แบบพื้นบ้าน** ประชากรในชนบทส่วนใหญ่จะนิยมเลี้ยงเป็ด ไก่ โคนม กระบือ และสุกรพันธุ์พื้นเมือง เพื่อใช้งานหรือเพื่อการบริโภคมากกว่า การเลี้ยงสัตว์ในลักษณะดังกล่าวไม่ได้เลี้ยงเป็นอาชีพเพราะมีจำนวนน้อยและให้ผลผลิตต่ำ

(2) **การเลี้ยงสัตว์แบบแผนใหม่ขนาดเล็กและผสมผสาน** จะพบได้ตามโครงการต่าง ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดังเช่น โครงการโคขุน สหกรณ์การเกษตรโพธิ์ยางคำ จังหวัดสกลนคร ซึ่งจะมีการแจกจ่ายโคเนื้อเพศผู้ไปให้เลี้ยงประมาณ 2-3 ตัวต่อครอบครัว โดยที่เกษตรกรยังคงประกอบอาชีพหลักดั้งเดิมต่อไป การเลี้ยงโคขุนดังกล่าวจะเป็นเพียงอาชีพเสริมเท่านั้น



(3) การเลี้ยงสัตว์แผนใหม่ขนาดเล็กและขนาดกลาง การเลี้ยงสัตว์แผนใหม่ขนาดเล็กและขนาดกลาง คือการเลี้ยงสัตว์ที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยเร่งให้สัตว์ที่เลี้ยงมีการเจริญเติบโตที่เร็ว การเลี้ยงสัตว์แผนใหม่จะเป็นการเลี้ยงในเชิงธุรกิจหรือเพื่อการค้า ดังนั้นจำนวนสัตว์ที่เลี้ยงจึงต้องมาก ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลผลิตจากการเลี้ยงสูง การเลี้ยงสัตว์แผนใหม่นั้นผู้เลี้ยงจะทำเป็นอาชีพหลักมากกว่าการทำเป็นอาชีพเสริม ที่พบมากได้แก่ ฟาร์มเลี้ยงเป็ด ฟาร์มเลี้ยงไก่ และฟาร์มเลี้ยงสุกร การเลี้ยงสัตว์ประเภทที่กล่าวมาจะนิยมทำกันมากในภาคกลาง เช่น นครปฐม ราชบุรี สุพรรณบุรี และสมุทรปราการ

### 3.2.3.3 สภาพการเลี้ยงและการจ้างงานในปศุสัตว์ที่สำคัญ

#### (1) การเลี้ยงโคและกระบือ

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ดังนั้นการเลี้ยงโคและกระบือจึงมีวัตถุประสงค์หลักคือ เพียงเพื่อการใช้งาน เช่น โกลนา เมื่อสัตว์เหล่านี้มีอายุมากขึ้นเกินกว่าการใช้งานได้ เกษตรกรก็จะนำมาขายเพื่อแปรรูปเป็นเนื้อสัตว์ จากที่มีการเลี้ยงโคและกระบือโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้งานดังกล่าวเป็นผลให้การเลี้ยงโคและกระบือขาดการเอาใจใส่ดูแล เพราะถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งประกอบการทำไร่ ทำนา การเลี้ยงส่วนใหญ่จึงเป็นแบบพื้นบ้าน กล่าวคือปล่อยให้สัตว์หาอาหารและน้ำจากธรรมชาติ อย่างไรก็ตาม ในบางช่วงเช่นหลังฤดูกลานา การเลี้ยงโคและกระบือจะต้องมีคนเลี้ยงคอยดูแลและควบคุมเพื่อไม่ให้สัตว์ดังกล่าวไปกินข้าวที่ปักดำในนา แต่เนื่องจากปัจจุบันนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวแรงงานในภาคเกษตรส่วนใหญ่มีการโยกย้ายสู่งานนอกภาคเกษตรเพิ่มขึ้น ทำให้แรงงานที่รับจ้างเลี้ยงหรือดูแลโคและกระบือเริ่มหายาก ดังนั้นเกษตรกรบางส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นภาคที่มีการเลี้ยงโคและกระบือมากที่สุดในประเทศเริ่มขายโคและกระบือที่ปลดระวางแล้วและหันมาใช้เครื่องจักรกลเช่น รถโกลนา แทนการใช้แรงงานสัตว์ในการทำนา การที่เกษตรกรหันมานิยมใช้เครื่องจักรกลเข้าแทนที่ ส่วนหนึ่งเพราะว่าสามารถทำงานได้รวดเร็วและทันเวลากว่า แต่เหตุผลที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งก็คือการขาดแคลนแรงงานที่ต้องใช้ในการดูแลเลี้ยงโคและกระบือภายหลังฤดูกลานา ด้วยเหตุนี้ปริมาณการเลี้ยงโคและกระบือในปัจจุบันจึงมีแนวโน้มลดลงตามลำดับ

#### (2) การเลี้ยงสุกร

ในอดีตการเลี้ยงสุกรของคนไทยจะเป็นแบบพื้นบ้าน ปัจจุบันคนไทยหันมานิยมการเลี้ยงสุกรเป็นอาชีพหลักในรูปแบบการค้ามากขึ้น จังหวัดที่มีการเลี้ยงสุกรมากได้แก่ นครปฐม สุพรรณบุรี ราชบุรี ฉะเชิงเทรา และชลบุรี การเลี้ยงสุกรในเชิงธุรกิจจะมีการเลี้ยงเป็นจำนวนมากโดยการใช้หลักวิชาการและเทคนิคการเลี้ยงดีกว่าการเลี้ยงแบบพื้นบ้าน อาหารที่ใช้เลี้ยงสุกรจะเป็นอาหารแห้งซึ่งผสมขึ้นจากหัวอาหาร มีการปรับระดับโปรตีนให้เพียงพอกับความต้องการ

ของสุกรแต่ละขนาด ทำให้สุกรโตเร็วใช้เวลาเลี้ยงสั้นลง (ประมาณ 6 เดือน) การเลี้ยงสุกรเพื่อการค้าสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

(2).1 การเลี้ยงอิสระ คือการเลี้ยงระดับฟาร์มโดยเกษตรกรรายใหญ่ มีการเลี้ยงสุกรเป็นจำนวนมากโดยใช้อาหารผสมสำเร็จรูปหรือผสมอาหารเอง มีการจัดการฟาร์มด้านต่าง ๆ แต่ยังคงค่อนข้างจำกัด

(2).2 การเลี้ยงโดยมีสัญญาผูกพัน เป็นการเลี้ยงในลักษณะที่เกษตรกรมีสัญญากับบริษัทผู้ผลิตอาหารสัตว์หรือเป็นฟาร์มของบริษัทของที่จ้างเกษตรกรเลี้ยง การเลี้ยงแบบนี้บริษัทฯ จะควบคุมการให้อาหารสุกรทุกระยะของการเจริญเติบโตเพื่อให้ได้สุกรที่มีคุณภาพดี

การเลี้ยงสุกรทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้น จะเป็นการเลี้ยงในปริมาณที่มาก ดังนั้นจึงมีการจ้างแรงงานเพื่อทำหน้าที่ต่าง ๆ ได้แก่ ให้อาหาร/ผสมอาหาร ทำความสะอาดเล้า นิดยา ขนมูลสัตว์ไปตากแดด ขนสุกรขึ้นรถ เป็นต้น ลักษณะการจ้างแรงงานในการเลี้ยงสุกรจะเป็นการจ้างแบบเลี้ยงเหมาเป็นรายเดือน โดยที่เจ้าของฟาร์มจะจ้างคนรับเหมาเลี้ยงสุกรแต่ละรายให้ดูแลสุกรประเภทใดประเภทหนึ่ง ทั้งนี้เพราะสุกรแต่ละประเภทหรือพันธุ์จะมีวิธีการเลี้ยงที่แตกต่างกันออกไป และคนรับเหมาเลี้ยงอาจจะจ้างลูกมือ 2-3 คน เพื่อให้ช่วยทำงานต่าง ๆ ในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ

### (3) การเลี้ยงไก่

การเลี้ยงไก่ของคนไทยเริ่มจากการเลี้ยงแบบพื้นบ้าน คือเลี้ยงแบบปล่อย ต่อมาในปี 2506 หลังจากมีการส่งไก่พันธุ์เนื่องจากต่างประเทศเข้ามาเลี้ยงทำให้การเลี้ยงไก่เริ่มพัฒนา มาเรื่อย ๆ ตามลำดับ และปัจจุบันการเลี้ยงไก่นี้ได้กลายมาเป็นธุรกิจการเลี้ยงไก่เพื่อการค้า แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

(3).1 ผู้เลี้ยงอิสระ ผู้เลี้ยงไก่ประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีประสบการณ์ในการเลี้ยงมานาน จะใช้เงินทุนของตนเองหรือกู้มาจากบริษัทผู้ผลิตลูกไก่ อาหารและยา หรือตัวแทนของบริษัทเหล่านี้โดยไม่มีข้อผูกพันใด ๆ

(3).2 ผู้เลี้ยงที่มีข้อผูกพัน ผู้เลี้ยงไก่ประเภทนี้จะได้รับความช่วยเหลือด้านวิชาการและปัจจัยการผลิตต่าง ๆ (เช่น อาหารสัตว์ พันธุ์สัตว์ ยารักษาโรค) ในรูปสินเชื่อบริษัทหรือตัวแทนของบริษัทผู้ผลิตปัจจัยดังกล่าวข้างต้น การเลี้ยงไก่หรือฟาร์มเลี้ยงไก่แบบข้อผูกพันจะมีลักษณะการเลี้ยงแบบประกันราคาและการเลี้ยงแบบรับจ้างเลี้ยง โดยเฉพาะการเลี้ยงแบบรับจ้างเลี้ยงจะแยกออกเป็น 2 ประเภทคือ

(3).2.1 การรับจ้างเลี้ยงจากผู้เลี้ยงไกรายใหญ่ (เหมาแก่) การเลี้ยงประเภทนี้ผู้รับจ้างเลี้ยงจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับโรงเรือน อุปกรณ์ต่าง ๆ น้ำ ไฟ และแรงงาน โดยทั่วไปสิ่งเหล่านี้ผู้รับจ้างเลี้ยงจะมีอยู่แล้ว ส่วนผู้ว่าจ้าง (เหมาแก่) จะจัดหาและรับผิดชอบเรื่องพันธุ์ไก่ อาหาร ยา และการขายไก่เป็นหน้าที่ของผู้จ้างเลี้ยง ผู้รับจ้างเลี้ยงจะได้คำตอบแทนเป็นรายตัว

(3).2.2 การรับจ้างเลี้ยงจากบริษัท การเลี้ยงประเภทนี้บริษัทจะเลือกผู้เลี้ยงรายใหญ่ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการเลี้ยงมาก่อน และไม่มีทุน ดังนั้นบริษัทสามารถจะออกเงินทุนให้ก่อนในการสร้างโรงเรือน จัดหาพันธุ์ไก่ อาหาร ยารักษาโรค และอื่น ๆ ที่จำเป็น พร้อมทั้งให้คำแนะนำ การขายไก่จะอยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท ส่วนผลตอบแทนจากการเลี้ยงผู้เลี้ยงจะได้รับค่าตอบแทนในการเลี้ยงตามความสามารถและประสิทธิภาพของตนเอง

#### (4) การเลี้ยงเปิด

สภาพการเลี้ยงเปิดเนื้อในประเทศไทยซึ่งมีวิธีเลี้ยงที่นิยมในปัจจุบันคือ

(4.1) การเลี้ยงแบบไล่ทุ่ง เป็นการเลี้ยงแบบดั้งเดิมและยังเป็นที่นิยมทำกันอยู่ เกือบร้อยละ 80 ของการเลี้ยงเปิดเนื้อในประเทศไทยจะเป็นการเลี้ยงแบบไล่ทุ่งซึ่งพบมากในภาคกลางเช่น จังหวัดนครปฐม ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ และอยุธยา

สำหรับการเลี้ยงเปิดในเชิงธุรกิจนั้นจะมีทั้งแบบการจ้างเลี้ยง และแบบสัญญาเงินเชื่อ ซึ่งทั้ง 2 แบบ ที่กล่าวมานี้จะเป็นการเลี้ยงของเกษตรกรที่มีนายทุนสนับสนุนในด้านปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ตลอดจนการเลี้ยง ซึ่งได้แก่ลูกเปิด อาหารสำเร็จรูป ยาป้องกันและรักษาโรคอื่น ๆ ที่จำเป็น การเลี้ยงแบบจ้างเลี้ยงนี้ผลผลิตทั้งหมดที่ได้จะเป็นของเจ้าของทุน ผู้รับจ้างเลี้ยงจะได้รับค่าจ้างเลี้ยงเป็นรายตัว ส่วนการเลี้ยงแบบสัญญาเงินเชื่อผลผลิตทั้งหมดจะเป็นของผู้เลี้ยง ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ ที่ใช้จะอยู่ในลักษณะการกู้ยืม ผู้เลี้ยงจะต้องขายผลผลิตคือเปิดให้แก่เจ้าของทุน และรายได้ที่ผู้เลี้ยงได้รับจะได้หลังจากหักหนี้สินต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว

(4.2) การเลี้ยงในคอก การเลี้ยงแบบนี้มีจำนวนไม่มากนัก เพราะต้องใช้ต้นทุนสูงกว่าการเลี้ยงแบบไล่ทุ่งและมักจะใช้กับเปิดลูกพันธุ์ผสม

#### 3.2.3.4 ปัญหาด้านแรงงานในการเลี้ยงสัตว์และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง

การใช้แรงงานในการเลี้ยงสัตว์ โดยทั่วไปจะใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก หากเป็นการเลี้ยงในเชิงธุรกิจก็จะมีจ้างแรงงานเพื่อมาช่วยงานต่าง ๆ เช่น การให้อาหารสัตว์ การฉีดยา หรืออื่น ๆ แต่งานดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมาก ยกเว้นในกรณีของการเลี้ยงสุกรและไก่ที่ต้องการแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงที่มีการซื้อขาย เพราะต้องจ้างแรงงานในการเคลื่อนย้ายสุกรขึ้นรถบรรทุกและการจับไก่ขาย ทำให้ในช่วงดังกล่าวเป็นช่วงเริ่มมีปัญหาแรงงานบ้าง อย่างไรก็ตาม ยังพอหาแรงงานได้และไม่ถึงกับขาดแคลน สำหรับการเลี้ยงโคและกระบือ นั้นการขาดแคลนแรงงานเลี้ยงสัตว์ดังกล่าวจะพบได้โดยทั่วไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นสาเหตุให้เกษตรกรในภาคอีสานเริ่มเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้โคและกระบือในการทำนาเป็นการใช้เครื่องจักรกลเช่น รถไถ แทน

สำหรับปัญหาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานเลี้ยงสัตว์ ได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมโรค (ไก่และสุกร) ปัญหาด้านตลาด ปัญหาพันธุ์ที่เลี้ยงมีจำกัด (โคและกระบือ) ปัญหาด้านภัยธรรมชาติ (เปิด) เป็นต้น

### 3.2.4 งานป่าไม้

#### 3.2.4.1 ความเป็นมาของงานป่าไม้

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าไม้ อันมีค่า เช่น ไม้สัก ซึ่งแต่เดิมการทำป่าไม้และการใช้ผลผลิตจากป่าไม้ไม่ว่าจะเป็นการตัดฟันเอาไปใช้สอย หรือทำการค้า ก็จะสามารถกระทำได้อย่างเสรี การที่เป็นประเทศที่มีป่าอุดมสมบูรณ์และมีไม้สัก ขึ้นอยู่ทั่วไปจำนวนมากดังกล่าวข้างต้น ทำให้ชาวต่างประเทศสนใจเข้ามาลงทุนทำไม้ในประเทศไทย กันเป็นอันมาก โดยมีบริษัทบอร์เนียว จำกัด เป็นบริษัทต่างชาติที่ริเริ่มเข้ามาเป็นบริษัทแรก และต่อมา มีบริษัทอื่น ๆ อีกมากมาย ทำให้มีการแข่งขันการซื้อสิทธิการทำไม้กัน จนเกิดกรณีพิพาทร้องเรียนไปยังกระทรวงมหาดไทย ดังนั้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงได้มีพระราชโองการโปรดเกล้าให้จัดตั้งกรมป่าไม้ขึ้นในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ในปี 2439 ทั้งนี้เพื่อให้ทำหน้าที่บริหารงานป่าไม้ทั่วประเทศ ต่อมาในปี 2503 เริ่มมีการประกาศห้ามบริษัทจำกัด หรือ บุคคลใด ๆ ทำการตัดไม้สัก ภายหลังจากได้มีมติคณะรัฐมนตรีประกาศออกมาในวันที่ 19 เมษายน 2503 ทั้งนี้ได้มอบอำนาจให้แก่ อ.อ.ป. เป็นผู้ดำเนินการทำไม้สักแต่เพียงผู้เดียว และในปี 2515 ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ออกมา ซึ่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ได้ห้ามคนต่างชาติเข้ามา ประกอบธุรกิจการทำไม้ในประเทศไทย ดังนั้นนับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นไป การประกอบธุรกิจทำไม้ โดยบริษัทต่างชาติจึงได้ยุติลง และการดำเนินการให้สัมปทานระยะยาวแก่คนไทยเพื่อทำธุรกิจป่าไม้ก็ได้เริ่มขึ้นในปีเดียวกันนั่นเอง

#### 3.2.4.2 ลักษณะของงานป่าไม้

งานป่าไม้ในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ การนำไม้ออกจากป่า และการปลูกสร้างสวนป่า

(1) การนำไม้ออกจากป่า จำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1.1) การทำไม้ป่าสัมปทานที่รัฐมอบให้ แต่ภายหลังจากที่มีพระราชกำหนด ขกเลิกสัมปทานทำไม้ทั่วประเทศเมื่อเดือนมกราคม 2532 งานส่วนนี้จึงได้ยุติลง

(1.2) **การทำไม้นอกโครงการ** เป็นการนำไม้ออกจากบริเวณพื้นที่ที่จะเปิดใช้ประโยชน์ในกิจการต่าง ๆ เช่น การสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ หรือไม้ล้มจากภัยธรรมชาติ การทำไม้นอกโครงการ อ.อ.ป. (องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้)<sup>1</sup> จะเป็นผู้ดำเนินการเอง หรืออาจจะให้ออกชนเป็นผู้รับเหมาก็ได้ แต่ต้องอยู่ในการพิจารณาของ อ.อ.ป. และไม้ที่ตัดแล้วจะต้องขายให้แก่ อ.อ.ป. ปัจจุบันการอนุญาตทำไม้นอกโครงการ แบ่งออกเป็น

- การให้สัมปทานทำไม้ในบริเวณป่าชายเลน ผู้ที่รับผิดชอบ และพิจารณาการให้สัมปทานประเภทนี้คือกรมป่าไม้

- การอนุญาตให้ทำไม้ได้น้ำหรือพื้นที่ที่จะเปิดใช้ประโยชน์ในกิจการต่าง ๆ เช่น เขื่อน อ่างเก็บน้ำ ทั้งนี้การพิจารณาผู้รับเหมาทำไม้ได้น้ำหรือพื้นที่ที่จะเปิดใช้ประโยชน์ดังกล่าวก็คือ อ.อ.ป.

(1.3) **การทำไม้ของกลาง** อันเป็นไม้ที่เจ้าหน้าที่จับกุมได้จากกรณีกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ และรัฐมีมติให้อ.อ.ป. เป็นผู้รับซื้อและดำเนินการชักลากเพื่อนำมาประมวลขายต่อไป

(2) **การปลูกสร้างสวนป่า** เป็นงานป่าไม้อีกลักษณะหนึ่งที่ได้เริ่มขึ้นในปี 2510 โดยอ.อ.ป. งานดังกล่าวจะเป็นงานปลูกสร้างสวนป่าในระบบหมู่บ้านป่าไม้ โดยมีการดำเนินการชักชวนผู้ที่ทำไร่เลื่อนลอยให้เข้ามาอยู่ในบริเวณที่ปลูกสร้างสวนป่าแห่งละประมาณ 100 ครอบครัวยแล้วจ้างแรงงานของผู้ที่อยู่ในพื้นที่นี้ให้ปลูกสวนป่า

#### 3.2.4.3 ลักษณะการจ้างงานในงานป่าไม้

เนื่องจากการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศในปี 2532 ทำให้กิจกรรมการผลิตไม้ออกจากป่าลดลง อย่างไรก็ตาม การทำไม้นอกโครงการยังคงเป็นกิจกรรมผลิตไม้ที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน มีผลทำให้มีการจ้างทำไม้นอกโครงการดังกล่าว ได้แก่ การรับเหมาทำไม้ได้น้ำหรือการรับสัมปทานทำไม้บริเวณป่าชายเลน เป็นต้น

การจ้างแรงงานในการทำไม้นอกโครงการแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ การจ้างเหมาและการจ้างประจำ

(1) **การจ้างเหมา** ได้แก่ การจ้างแรงงานในการตัดและชักลากไม้ ส่วนมากจะเป็นคนในพื้นที่ที่ดำเนินโครงการ การว่าจ้างให้ตัดต้นไม้ในได้น้ำและชักลากไม้เข้าฝั่งและไปยังสถานที่รวมหมอนไม้จะจ้างแรงงานที่ทำงานประเภทนี้ในลักษณะเหมาจ่ายเป็นลูกบาศก์เมตร อัตราการจ้างงานแต่ละประเภทจะแตกต่างกันไปตามลักษณะความยากง่ายของงาน

<sup>1</sup> อ.อ.ป. (องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้) เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกรมป่าไม้ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ.2499



(2) การจ้างประจำ ได้แก่ การจ้างแรงงานในระดับควบคุมเพื่อทำหน้าที่ตรวจเช็คไม้ ตลอดจนทำหน้าที่ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้ และอ.อ.ป. ผู้ที่ทำงานประเภทนี้จะเป็นแรงงานประจำที่ผู้รับเหมาหรือผู้รับสัมปทานจะจ้างไว้ประจำและได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน นอกจากนี้ยังมีแรงงานประจำในระดับคนงาน เพื่อทำหน้าที่ตรวจ วัด ตัด ตกแต่งไม้ ถากเปลือกไม้ เพื่อการตีตรา ผูกมัดคสลึง และอื่น ๆ ตามแต่ผู้ควบคุมจะสั่ง และคนขับรถแทรกเตอร์

การใช้แรงงานในการทำไม้นอกโครงการดังกล่าวข้างต้นนั้น ในแต่ละโครงการจะมีความต้องการแรงงานทั้งหมดประมาณ 15-20 คน เพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ ดังเช่น ตัด ซักลากไม้ ตรวจ วัด ตกแต่งไม้ ถากเปลือกไม้ ฯลฯ ทั้งนี้แรงงานที่ใช้ในประเภทงานเหมาจะเป็นแรงงานในท้องถิ่นหรือในท้องที่ที่ดำเนินโครงการ

#### 3.2.4.4 ปัญหาด้านแรงงานในงานป่าไม้และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง

หลังจากมีการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ในปี 2532 ดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้ปริมาณความต้องการแรงงานที่ใช้ในการนำไม้ออกจากป่าลดลง แม้ว่าปัจจุบันความต้องการใช้แรงงานในการทำไม้นอกโครงการจะยังมีอยู่ก็ตาม แต่งานประเภทนี้จะใช้คนงานจำนวนไม่มากนัก กล่าวคือประมาณไม่เกิน 20 คนในแต่ละโครงการ เพราะงานในลักษณะนี้จะไม่ใช่งานที่เร่งรัดเพื่อให้ได้ปริมาณมากเหมือนงานในสาขาอื่น ๆ ดังนั้นประเด็นเกี่ยวกับการขาดแคลนแรงงานจึงไม่ใช่ปัญหาสำหรับการดำเนินกิจกรรมนำไม้ออกจากป่าหรืองานป่าไม้

สำหรับปัญหาอื่นที่มีอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับงานนำไม้ออกจากป่าก็คือ ขั้นตอนการรับเหมาหรือรับสัมปทานการทำไม้นอกโครงการซึ่งบางขั้นตอนทำได้ยากในทางปฏิบัติ เช่น การตัดไม้จะต้องมีการตีตราก่อนตัด แต่ในทางปฏิบัติทำได้ยากโดยเฉพาะในกรณีของการตัดไม้ได้นำจะต้องคำนึงลงไปตีตราก่อนที่จะทำการตัด ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในส่วนของผู้รับเหมา ทั้งนี้ควรที่จะให้มีการผ่อนผันให้มีการตีตราภายหลังจากนำไม้ขึ้นมาบนฝั่งแล้ว

#### 3.2.4.5 แนวโน้มความต้องการแรงงานในงานป่าไม้ในอนาคต

หลังจากที่รัฐบาลได้ยกเลิกการให้สัมปทานทำไม้ป่าบกทั่วประเทศในเดือนมกราคม 2532 เป็นผลให้ปริมาณไม้ส่งออกจากป่าในปี 2532 ลดลงเหลือ 0.9 ล้านลูกบาศก์เมตร ในปี 2533 มีเพียงประมาณ 0.5 ล้านลูกบาศก์เมตร และในปี 2537 ลดลงเหลือเพียง 0.062 ล้านลูกบาศก์เมตรเท่านั้น ในขณะที่ประเทศไทยอยู่ในระยะที่มีความต้องการใช้ไม้มากเพื่อป้องกันการขาดแคลนวัตถุดิบไม้ในประเทศ รัฐบาลได้สนับสนุนการนำเข้าไม้จากต่างประเทศโดยปี 2533 นำเข้าไม้รวม (ไม้ท่อนและไม้แปรรูป) 3.3 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งมีมูลค่ารวม 13,776.1 ล้านบาท และในปี 2537 มีการนำเข้าไม้รวม 4.0 ล้านลูกบาศก์เมตรโดยมีมูลค่ารวมถึง 23,729.9 ล้านบาท



จากสภาพการณดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศมีผลทำให้อัตราการผลิตไม้ออกจากป่าในปัจจุบันลดลง และต่อไปในอนาคตจะมีแนวโน้มลดลง แม้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินนโยบายส่งเสริมการปลูกป่าทั้งโดยภาครัฐและเอกชน การผลิตไม้ยังไม่สามารถให้ผลผลิตได้ ต้องใช้ระยะเวลาจึงจะตัดฟันได้ ด้วยเหตุนี้ความต้องการใช้แรงงานในสาขาป่าไม้โดยเฉพาะงานโค่นตัดไม้ในป่า ตัดไม้ให้เป็นท่อนซุง จัดเตรียมไม้เพื่อการขนส่ง ต่าง ๆ เหล่านี้ในอนาคตคาดว่าจะมีแนวโน้มลดลงไปตามลำดับ

### 3.2.5 งานประมง

#### 3.2.5.1 ลักษณะของงานประมง

งานประมงสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท

- (1) การประมงน้ำจืด
- (2) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (น้ำกร่อย)
- (3) การประมงทะเล

##### (1) การประมงน้ำจืด

การประมงน้ำจืดประกอบด้วยการจับสัตว์น้ำจากแหล่งน้ำธรรมชาติ และการเพาะเลี้ยง สัตว์น้ำจืดที่จับจากแหล่งน้ำธรรมชาติทำกันในแหล่งน้ำสาธารณะ อ่างเก็บน้ำ และบริเวณที่ราบลุ่มมีน้ำท่วมในฤดูฝน ส่วนการเพาะเลี้ยงในรูปฟาร์มจำแนกประเภทเป็นเลี้ยงในบ่อ นา ร่องสวน และกระชัง ปัจจุบันการจับสัตว์น้ำจืดโดยเฉพาะการจับปลาในแหล่งน้ำท่วมได้ลดความสำคัญลงไปมากจนแทบจะไม่มีให้เห็นอีกต่อไป ทั้งนี้มีผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาประเทศด้วยการสร้างเขื่อนในโครงการต่าง ๆ ขึ้นขวางกั้นลำน้ำสายสำคัญและสาขา ควบคู่กับการพัฒนาระบบชลประทานของประเทศ ทำให้น้ำถูกเก็บกักขังไว้เหนือเขื่อน ไม่มีน้ำท่วมที่ราบลุ่มและท้องทุ่ง

สำหรับการเลี้ยงปลาในบ่อส่วนใหญ่จะพบมากในจังหวัดขอนแก่น นครราชสีมา อุรธานี และเชิงราช การเลี้ยงปลาในนามีมากในจังหวัดสมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา และมหาสารคาม การเลี้ยงปลาในร่องสวนมีมากในจังหวัดฉะเชิงเทรา ราชบุรี สมุทรสงคราม ส่วนการเลี้ยงปลาในกระชังมีมากในจังหวัดนครสวรรค์ อุทัยธานี และลพบุรี

จังหวัดที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเพาะเลี้ยงปลาน้ำจืดมากใน 10 อันดับแรกในปี 2535 ได้แก่สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา สุพรรณบุรี สมุทรสาคร นครปฐม กรุงเทพมหานคร ลพบุรี เพชรบูรณ์ ขอนแก่น และอุรธานี ดังจะเห็นได้จากตารางข้างล่าง

จังหวัด	จำนวน (ราย)	เนื้อที่ (ไร่)
สมุทรปราการ	2,821	96,095
ฉะเชิงเทรา	1,576	32,871
สุพรรณบุรี	2,353	20,945
สมุทรสาคร	798	16,798
นครปฐม	1,624	16,269
กรุงเทพมหานคร	12,704	12,704
ชลบุรี	1,065	8,698
เพชรบูรณ์	5,405	7,360
ขอนแก่น	2,732	6,504
อุดรธานี	3,510	6,401

ที่มา : สถิติการประมงแห่งประเทศไทย พ.ศ.2535

## (2) การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง (น้ำกร่อย)

การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง หมายถึง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในแหล่งน้ำกร่อย ตามบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเล ปากแม่น้ำ ลำคลองและทะเลสาบ รวมถึงการใช้ประโยชน์พื้นที่ชายทะเลที่น้ำท่วมถึง บริเวณที่คั่นชายน้ำและป่าไม้ชายเลนที่เสื่อมสภาพตลอดจนข่านน้ำคั่นชายฝั่ง เพื่อการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้แก่ การเลี้ยงกุ้งทะเลหรือการทำนากุ้ง การเลี้ยงปลา การเลี้ยงหอย การเลี้ยงปู และสาหร่ายทะเล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งบางประเภทได้ริเริ่มทำกันมานานจนถึงปัจจุบันนี้ไม่น้อยกว่า 80 ปี ทั้งนี้วิธีการเพาะเลี้ยงในช่วงแรกมักจะเป็นการเพาะเลี้ยงตามธรรมชาติ และพบได้ในที่คั่นชายทะเลและข่านน้ำคั่นชายฝั่งที่มีอยู่ทางภาคตะวันออก ภาคกลาง และภาคใต้ของประเทศไทย จนกระทั่งปัจจุบันซึ่งเป็นยุคที่มีความก้าวหน้าทางวิชาการ ได้มีประชากรจำนวนมากยึดอาชีพงานเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งหลายประเภทเป็นอาชีพหลัก แต่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและมีการนิยมประกอบกันอย่างแพร่หลายในปัจจุบันคือ การเพาะเลี้ยงกุ้ง โดยจะพบมากในภาคกลาง ได้แก่ ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ ภาคตะวันออก ได้แก่ ตราด และจันทบุรี ส่วนภาคใต้ ได้แก่ สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา กระบี่ และตรัง เป็นต้น

จากข้อมูลสำมะโนประมงทะเล ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ในปี 2538 จำนวนครัวเรือนที่ประกอบอาชีพในภาคการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งประเภทต่าง ๆ มีจำนวนทั้งสิ้น 27,388 ครัวเรือน ในจำนวนนี้กว่าร้อยละ 90 หรือจำนวน 25,215 ครัวเรือนทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งประเภทกุ้ง

การเพาะเลี้ยงกุ้งทะเลในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ

(2).1 การเลี้ยงกุ้งแบบพื้นบ้าน คือการเลี้ยงกุ้งแบบดั้งเดิมหรือที่เรียกว่าการทำนากุ้ง พื้นที่ทำนากุ้งจะเป็นที่คั่นค้ำชายทะเลหรือตั้งอยู่บนชายฝั่งปากแม่น้ำลำคลองในแหล่ง

น้ำกร่อย บ่อที่ใช้ทำการเลี้ยงกุ้งและทำนากุ้งจะมีขนาดตั้งแต่ 1-500 ไร่ ส่วนใหญ่นากุ้งจะมีขนาด 20-100 ไร่ และที่มีขนาดตั้งแต่ 200 ไร่ขึ้นไปมีจำนวนน้อย

(2).2 การเลี้ยงกุ้งแบบผสมผสาน คือการทำนากุ้งแบบปล่อยเสริมหรือเลี้ยงกุ้งแบบกึ่งพัฒนา มีวิธีการดำเนินงานเช่นเดียวกับการเลี้ยงกุ้งแบบพื้นบ้านหรือทำนากุ้งแบบดั้งเดิม แต่จะนำหลักวิชาการเพาะเลี้ยงเข้ามาเสริม ส่วนใหญ่วิธีการเลี้ยงกุ้งในลักษณะดังกล่าวจะพบในจังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี และนครศรีธรรมราช

(2).3 การเลี้ยงกุ้งแบบพัฒนา คือการเลี้ยงกุ้งเพื่อให้ได้ผลผลิตสูงซึ่งเป็นการเลี้ยงที่ทันสมัย ต้องใช้ความรู้ทางหลักวิชาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตลอดจนการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ได้แก่ การเพาะขยายพันธุ์กุ้ง การเตรียมบ่อ การอนุบาลลูกกุ้ง การควบคุมระดับน้ำ การให้อาหาร และกิจกรรมอื่น ๆ ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญเป็นอย่างมาก ส่วนใหญ่จะทำการเพาะเลี้ยงกุ้งในระดับอุตสาหกรรมซึ่งดำเนินการโดยเกษตรกรรายใหญ่ เพราะต้องลงทุนสูงรวมทั้งต้องใช้เวลาในการอนุบาลและการเลี้ยงมากขึ้น แต่จะให้ผลผลิตต่อไร่สูง การเลี้ยงกุ้งแบบพัฒนาจะนิยมเลี้ยงกุ้งกุลาดำกันเป็นส่วนใหญ่ โดยการสร้างบ่อเลี้ยงกุ้งตามชายฝั่งทะเลอันเป็นแหล่งน้ำกร่อยซึ่งมีขนาดแตกต่างกันไป ตั้งแต่ 2-7 ไร่ขึ้นไปเป็นส่วนใหญ่

### (3) การออกเรือประมงทะเล

การออกเรือประมงทะเล หมายถึง การดักจับสัตว์น้ำทุกชนิดทุกประเภทในทะเล โดยใช้เรือเป็นพาหนะ และมีวัสดุหรืออุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นเครื่องมือ เช่น อวนลาก อวนล้อม อวนรุน และเบ็ด เป็นต้น การประมงทะเลของไทยแบ่งออกเป็น การประมงในบริเวณอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามันซึ่งเป็นเขตน่านน้ำไทย และการประมงน่านน้ำสากลนอกฝั่งทะเลเพื่อนบ้านในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และภูมิภาคเอเชียใต้

คร่าวเรือที่ทำการประมงทะเลอย่างเดิวน ในปี 2538 มีจำนวนทั้งสิ้น 50,312 คร่าวเรือ จังหวัดที่มีคร่าวเรือทำการประมงทะเลมากที่สุดใน 5 อันดับแรก ได้แก่ สงขลา นครศรีธรรมราช สตูล พังงา และสุราษฎร์ธานี ดังตารางข้างล่าง

จังหวัด	จำนวน (คร่าวเรือ)
สงขลา	5,589
นครศรีธรรมราช	4,602
สตูล	3,638
พังงา	3,370
สุราษฎร์ธานี	3,158

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ

### 8.2.5.2 ลักษณะการจ้างงานในงานประมงทะเล

ปัจจุบันการทำประมงน้ำจืดเป็นกิจกรรมเพื่อยังชีพของประชากรในชนบททั่วทุกภาคของประเทศ ส่วนการดำเนินการแบบธุรกิจยังมีไม่มากนักดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของผลผลิตสัตว์น้ำจืดในปี 2535 โดยมีปริมาณสัตว์น้ำรวมทั้งสิ้น 3,239.8 ล้านคัน เป็นสัตว์น้ำจืดเพียง 274.1 ล้านคันหรือประมาณร้อยละ 8.5 ของปริมาณสัตว์น้ำรวม ด้วยเหตุที่การทำประมงน้ำจืดโดยทั่วไปยังเป็นลักษณะแบบพื้นบ้าน ดังนั้นแรงงานที่ใช้ในงานดังกล่าวจึงเป็นลักษณะการใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลัก แต่จะมีการจ้างแรงงานในบางกรณีที่มีการดำเนินกิจกรรมในเชิงธุรกิจหรือเพื่อขายเท่านั้น

ส่วนการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง(น้ำกร่อย) โดยเฉพาะการเลี้ยงกุ้งกุลาดำซึ่งแต่เดิมเป็นการเลี้ยงแบบธรรมชาติ จนในปี 2529 เริ่มมีการเพาะเลี้ยงแบบกึ่งพัฒนาหรือแบบผสมผสานและพัฒนาเรื่อย ๆ จนกระทั่งปัจจุบันมีการเลี้ยงในเชิงธุรกิจอย่างจริงจัง โดยมีพื้นที่เพาะเลี้ยงกุ้งอยู่ทั้งหมดประมาณ 490,000 ไร่ ในจำนวนนี้เป็นพื้นที่เพาะเลี้ยงกุ้งกุลาดำประมาณ 392,000 ไร่ อย่างไรก็ตาม การเลี้ยงกุ้งกุลาดำของเกษตรกรส่วนใหญ่จะใช้แรงงานในครัวเรือน ทั้งนี้เนื่องจากว่าลักษณะงานเลี้ยงกุ้งเป็นงานที่ไม่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก กล่าวคือ ถ้าหากบ่อเลี้ยงกุ้งขนาด 1-5 ไร่ จะใช้คนงานดูแลเพียง 1 คนเท่านั้นเพื่อทำหน้าที่เช่น ให้อาหารกุ้ง ถ่ายน้ำในบ่อ ใส่ปูนขาวเพื่อปรับสภาพของน้ำ หรืองานอื่น ๆ แล้วแต่นักวิชาการประจำบ่อจะสั่ง ซึ่งนักวิชาการดังกล่าวจะเป็นผู้ที่เจ้าของบ่อเลี้ยงกุ้งจ้างมาเป็นลูกจ้างประจำ เพื่อดูแลการเพาะเลี้ยงกุ้งเพื่อให้ได้ผลผลิตที่สูง โดยเฉพาะการเพาะเลี้ยงกุ้งแบบพัฒนา

สำหรับการประมงทะเลหรือการออกเรือประมงนั้น การใช้แรงงานในงานดังกล่าวจะมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปจากการใช้แรงงานในการประมงน้ำจืด และการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง(น้ำกร่อย) เนื่องจากการออกเรือประมงต้องการแรงงานเป็นลูกเรือจำนวนมากเพื่อการทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ เช่น ลงอวน ดึงอวน คัดเลือกสัตว์น้ำ หรืออื่น ๆ เพราะฉะนั้นลักษณะการจ้างแรงงานในการประมงทะเลหรือการออกเรือประมงจึงมีความซับซ้อนมากกว่าดังที่ได้เสนอมมาแล้วในข้อ 3.1 (งานกรรมกรในส่วนของแรงงานประมงทะเล)

### 8.2.5.3 ปัญหาด้านแรงงานในงานประมงและปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง

ดังที่กล่าวมาแล้ว การประมงน้ำจืดและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่ง(น้ำกร่อย) เป็นกิจกรรมที่ไม่ต้องใช้แรงงานจำนวนมาก ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานในครัวเรือนดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับการขาดแคลนแรงงานในส่วนนี้จึงไม่มี ยกเว้นในกรณีของการออกเรือประมงซึ่งภาวะการขาดแคลนแรงงานได้เป็นปัญหาที่รุนแรงในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนกระทั่งปัจจุบันดังที่ได้เสนอมมาแล้ว

อย่างไรก็ตามปัญหาอื่น ๆ ที่ผู้ที่ทำการประมงน้ำจืดและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้พอที่จะสรุปได้คือ ปัญหาด้านทุนการผลิตสูง ปัญหาพื้นที่เพาะเลี้ยงมี

จำกัดปัญหาด้านการขาดเงินลงทุนที่จะใช้สำหรับปรับปรุงพื้นที่และวิธีการเพาะเลี้ยงให้เป็นแบบพัฒนา และปัญหาหมอกภาวะในแหล่งผลิต

#### 3.2.5.4 ภาวะการผลิตทางการประมงของไทยและแนวโน้มในอนาคต

การประมงไทยนับว่ามีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศมาโดยตลอด กล่าวคือ ตั้งแต่ปี 2525 ผลผลิตสัตว์น้ำมีมูลค่าประมาณ 18,194.0 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 65,544.5 ล้านบาทในปี 2535 การผลิตในสาขาประมงจะมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นเนื่องจากรัฐบาลมีนโยบาย สนับสนุนการทำประมงทั้งด้านการประมงทะเลและประมงน้ำจืดจากแหล่งประมงธรรมชาติ ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์การฟื้นฟูทรัพยากรประมงและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีนโยบายการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำซึ่ง เน้นการพัฒนาเทคนิคการจัดการและวิธีการเตรียมน้ำเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต ส่งผลให้การเพาะ เลี้ยงกุ้งและปลาน้ำจืดมีผลผลิตเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะการเพาะเลี้ยงกุ้งกุลาค่า ซึ่งในปี 2535 กุ้งสด แซ่แข็งได้กลายมาเป็นสินค้าเกษตรที่มีมูลค่าส่งออกมากเป็นอันดับสองรองจากข้าว นั่นก็คือผลผลิต ข้าวมีมูลค่าส่งออกทั้งสิ้น 36,213.8 ล้านบาท ขณะที่กุ้งสดแซ่แข็งมีมูลค่าส่งออก 31,695.6 ล้านบาท ด้วยเหตุนี้แนวโน้มในอนาคตการประมงชายฝั่งหรือการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งจึงมีศักยภาพพอที่จะ ช่วยครัวเรือนประมงพื้นบ้านเป็นอย่างมากในด้านรายได้

#### 3.2.6 สรุปและข้อเสนอแนะ (งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ และงานประมง)

งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ และงานประมงเป็นงานสาขาย่อยในภาค เกษตรกรรม ซึ่งเป็นภาคที่มีความหมายความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเป็นแหล่งจ้างงาน ที่สำคัญของประเทศกว่าร้อยละ 80 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ นอกจากนี้แล้วรายได้จาก การส่งออกของประเทศก็มาจากการส่งออกสินค้าเกษตรถึงร้อยละ 70-80 โดยสินค้าหลักที่ส่งออกใน ปัจจุบันได้แก่ ข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา ผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำ (เช่น กุ้งแช่น้ำแข็ง)

อาชีพเกษตรกรรมสาขาต่าง ๆ คังกล่าวข้างต้น เป็นอาชีพหลักที่ประชากรส่วนใหญ่ ของประเทศประกอบและเป็นงานที่ต้องใช้แรงงานในระยะสั้น แม้บางช่วงจะเริ่มปรากฏภาวะแรงงาน ดึงตัวบ้างในงานบางประเภท เช่น งานเลี้ยงสัตว์ แต่ปัญหาดังกล่าวก็ไม่รุนแรงถึงระดับที่มีผลกระทบ ต่อการผลิต ดังนั้นพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำจึงไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือปรับปรุงในส่วนของงานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ และงานประมง (ยก เว้นงานประมงทางทะเล)



## 3.8 งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น ๆ

### 3.8.1 คำนิยาม

งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น ๆ หมายถึง งานก่อสร้าง ก่อหิน ปู กระเบื้อง ผสมปูน ฉาบปูน ทำแบบเทคอนกรีต ทำเหล็กเสริม ยกตั้งโครงสร้างคอนกรีตเสริมวัสดุหลายชนิด เทคอนกรีตเสริม ทำพื้นหินขัด สร้างยกตั้งปรับและซ่อมวัสดุและโครงสร้างที่ทำด้วยไม้ ใช้วัสดุฉนวนกรูอาคาร หม้อน้ำ ท่อ เครื่องทำความเย็นและเครื่องปรับอากาศ ตัด ปรับ ติดกระจก ติดตั้งท่อระบายน้ำ ท่อประปา ท่อระบายอากาศ รวมทั้งเครื่องสุขภัณฑ์และงานอื่น ๆ เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร

### 3.8.2 ลักษณะของแรงงานดั่งที่นิยามไว้

แรงงานที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการก่อสร้างอาคาร เช่น งานก่อสร้าง งานช่างไม้ งานช่างปูน หรืออื่น ๆ เป็นแรงงานที่ต้องอาศัยทั้งกำลังกาย ประสบการณ์และความชำนาญ ด้วยเหตุนี้ แรงงานเหล่านี้จึงถือได้ว่าเป็นแรงงานประเภทช่างฝีมือ

### 3.8.3 ความสำคัญทางเศรษฐกิจของแรงงานประเภทช่างฝีมือ

แรงงานช่างฝีมือในงานก่อสร้างอาคารต่าง ๆ เป็นแรงงานที่มีความสำคัญต่อการเติบโตของภาคอุตสาหกรรมและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันภาคก่อสร้างมีการขยายตัวในอัตราที่สูง โดยในช่วงปี 2534-2538 มีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยร้อยละ 8.6 และจากการประมาณการโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคาดว่า ในช่วงปี 2539-2544 ภาคก่อสร้างจะมีอัตราการขยายตัวโดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 9.7 การเติบโตของภาคก่อสร้างตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ส่วนหนึ่งมีผลมาจากการขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ดังเช่น ธุรกิจก่อสร้างที่อยู่อาศัย ก่อสร้างอาคารสูง และโรงงานอุตสาหกรรม ข้อมูลจากการประมาณการในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 7 (2535-2539) ถึงความต้องการที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครและ 5 จังหวัดปริมณฑล ของคณะกรรมการนโยบายที่อยู่อาศัย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังแสดงตามตารางข้างล่าง



ปี	จำนวนความต้องการที่อยู่อาศัย (หน่วย) <sup>1)</sup>	จำนวนที่อยู่อาศัยที่สร้างเสร็จ (หน่วย) <sup>2)</sup>
2535	72,514	108,001
2536	72,418	134,086
2537	76,046	(171,010)
2538	75,835	(180,000)
2539	79,707	(190,000)
<b>รวม</b>	<b>376,520</b>	<b>(783,097)</b>

- ที่มา : 1) จากการประมาณการของคณะทำงานศึกษาความต้องการที่อยู่อาศัย  
คณะอนุกรรมการนโยบายและที่อยู่อาศัย  
2) จากการรวบรวมข้อมูลโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์  
3) ตัวเลขในวงเล็บ (...) ประมาณการโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์

ข้อมูลจากตารางข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นว่าจำนวนความต้องการที่อยู่อาศัยตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมามีปริมาณเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และมีแนวโน้มที่จะเป็นเช่นนี้ต่อไปในอนาคต

จากการที่ธุรกิจก่อสร้างที่อยู่อาศัยมีการขยายเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็วย่อมมีผลทางอ้อมที่ทำให้ปริมาณความต้องการจ้างแรงงานช่างฝีมือในการก่อสร้างอาคารเพิ่มมากขึ้น

### 3.3.4 ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานของช่างฝีมือด้านการก่อสร้าง

#### 3.3.4.1 แหล่งและสถาบันที่ผลิตในประเทศและช่างฝีมือที่ผลิตได้

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นหน่วยงานหลักของภาครัฐที่มีหน้าที่ในการผลิตและพัฒนาฝีมือแรงงานให้มีทักษะและความรู้ในระดับช่างฝีมือด้านก่อสร้างสาขาต่าง ๆ เช่น ช่างปูน ช่างไม้ ช่างท่อและสุขภัณฑ์ ช่างสี ช่างประกอบโครงอลูมิเนียม และช่างไม้ก่อสร้าง เป็นต้น ทั้งนี้โดยการดำเนินงานผลิตของหน่วยงานดังกล่าวจะมีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการจัดฝึกอบรมในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาให้แก่ผู้ที่ต้องการยกระดับฝีมือช่างของตนและผู้ที่เตรียมทำงาน ในช่วงปี 2530-2536 จำนวนผู้ที่เข้าฝึก ณ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกลางมีดังนี้

ตารางแสดงจำนวนผู้เข้ารับการศึกษา ณ สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานกลาง ปี 2530-2536

ปีงบประมาณ	ประเภทการศึกษา			รวม
	ฝึกเตรียมทำงาน	ฝึกยกระดับฝีมือช่าง	ส่งเสริมการฝึกและฝึกพิเศษ	
2530	1,076	3,334	2,789	7,199
2531	1,073	2,924	2,274	6,271
2532	991	2,024	1,933	4,948
2533	1,583	3,174	2,177	6,934
2534	1,023	1,692	1,890	4,605
2535	1,389	2,275	2,028	6,092
2536	1,912	1,289	1,102	5,303

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน 2537

หลักสูตรของสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานจะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

- (1) หลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงาน
- (2) หลักสูตรการฝึกช่างฝึกหัด
- (3) หลักสูตรการฝึกยกระดับฝีมือช่าง

(1) หลักสูตรการฝึกเตรียมเข้าทำงาน

เป็นการฝึกเบื้องต้นให้แก่เยาวชนอายุระหว่าง 15-25 ปี ที่ไม่มีโอกาสศึกษาต่อและว่างงาน โดยดำเนินการฝึกในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานหรือศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงานเป็นระยะเวลา 3-11 เดือน และฝึกในสถานประกอบการอีก 2-4 เดือน การฝึกช่างเบื้องต้นในด้านการก่อสร้างจะประกอบไปด้วยหลักสูตรช่างทาสี (ระยะเวลาฝึก 3 เดือน) และหลักสูตรช่างควบคุมงานก่อสร้าง (ระยะเวลาฝึก 15 เดือน)

## (2) หลักสูตรการฝึกช่างฝึกหัด

เป็นการฝึกผู้สำเร็จการศึกษเตรียมเข้าทำงานให้ฝึกปฏิบัติงานจริงตามสถานประกอบการต่าง ๆ อีก 2-4 เดือน เพื่อให้ผู้ฝึกมีความรู้ความชำนาญงานตามลักษณะงาน หลักสูตรการฝึกช่างฝึกหัดสาขาก่อสร้าง ได้แก่ หลักสูตรช่างไม้ ช่างไม้เครื่องเรือน ช่างท่อและสุขภัณฑ์ และช่างเทคนิคงานปูน

## (3) หลักสูตรการฝึกยกระดับฝีมือช่าง

เป็นการฝึกวิชาชีพช่างแก่ผู้ที่ทำงานด้านช่างอยู่แล้วให้มีโอกาสเพิ่มพูนความรู้และทักษะให้ทันกับวิทยาการสมัยใหม่ ทั้งนี้หลักสูตรด้านก่อสร้างสำหรับผู้ที่เป็นช่างอยู่แล้ว ได้แก่ หลักสูตรช่างบุกรุกภัณฑ์ ช่างปูน ช่างท่อและสุขภัณฑ์ ช่างประกอบโครงอลูมิเนียม ช่างสี ช่างไม้ก่อสร้าง และช่างไม้เครื่องเรือน

### 3.3.4.2 ด้านแหล่งและปริมาณความต้องการแรงงานประเภทช่างฝีมือ

เนื่องจากแรงงานประเภทช่างฝีมือด้านก่อสร้างอาคารมีความสัมพันธ์กับการขยายตัวและการพัฒนาการก่อสร้าง ดังนั้นแหล่งและขนาดความต้องการช่างฝีมือดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับ การขยายตัวของธุรกิจก่อสร้างของภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีการขยายตัวมาก เช่น โครงการรับเหมาก่อสร้างที่อยู่อาศัย ก่อสร้างโรงงาน ก่อสร้างศูนย์การค้าและอาคารพาณิชย์ เป็นต้น ซึ่งมีความต้องการแรงงานประเภทช่างฝีมือด้านก่อสร้างเป็นจำนวนมาก

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว โครงการการก่อสร้างที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และรายได้ปานกลางที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจะมีปริมาณเพิ่มขึ้น ดังจะเห็นได้จากเพียงช่วงระยะเวลาเพียง 1 ปี 6 เดือน นับจากวันที่ 1 เมษายน 2536 ถึง 1 ตุลาคม 2537 มีโครงการที่อยู่อาศัยที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมีจำนวนทั้งสิ้น 217 โครงการ โดยจำแนกเป็น คอนโดมิเนียม ทาวน์เฮาส์ และบ้านเดี่ยว ดังนั้นโครงการเหล่านี้มีส่วนทำให้ความต้องการแรงงานช่างฝีมือในด้านก่อสร้างเพิ่มขึ้นอีกมาก

สภาพความไม่สอดคล้องสมดุลอย่างมากระหว่างกำลังแรงงานในสาขาช่างก่อสร้างที่มีฝีมือและทักษะที่มีอยู่ในปัจจุบัน และขนาดความต้องการแรงงานช่างฝีมือดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้เกิดภาวะและปัญหาการขาดแคลนช่างฝีมือด้านก่อสร้างประเภทช่างปูนในธุรกิจบางประเภท เช่น โครงการบ้านจัดสรร โครงการรับเหมาก่อสร้างโรงแรม และที่ผ่านมามีปัญหาการขาดแคลนจะพบในจังหวัดนครพนมและมุกดาหาร สาเหตุส่วนหนึ่งก็คือ แรงงานฝีมือประเภทช่างปูนในพื้นที่ได้เคลื่อนย้ายเข้าสู่โครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีการดำเนินการอยู่

หลายโครงการ และอีกส่วนหนึ่งก็ได้หลังไหลไปทำงานยังต่างประเทศที่ซึ่งมีการปรับปรุงและพัฒนา สาธารณูปโภคพื้นฐานเพื่อรองรับการแข่งขันในอนาคตดังเช่น ประเทศบรูไน สิงคโปร์ และได้หัน ทำให้แรงงานไทยโดยเฉพาะแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือเดินทางไปทำงานสาขาก่อสร้างในประเทศดังกล่าวเป็นจำนวนมาก (เพราะได้รับอัตราค่าจ้างสูงกว่าในประเทศไทยและค่านิยมของแรงงานที่ต้องการ ไปหาประสบการณ์ใหม่ ๆ ในต่างแดน) ส่งผลให้ประเทศไทยเกิดการขาดแคลนแรงงานในสาขาช่าง ก่อสร้าง และในอนาคตคาดว่าตลาดแรงงานในต่างประเทศในระยะ 3-5 ปีข้างหน้ายังมีความต้องการ แรงงานไทยอยู่ต่อไป ภาวะการขาดแคลนแรงงานฝีมือด้านการก่อสร้างในประเทศในปัจจุบันมีผล กระทบต่อผู้ประกอบการในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะผู้ประกอบการรายย่อย-กลาง ปัจจุบันมีผู้ ประกอบการบางรายเริ่มหันมาใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการก่อสร้างเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรง- งานช่างปูนโดยใช้วัสดุก่อสร้างสำเร็จรูป เครื่องฉีดปูน แทนแรงงานช่างฝีมือ แต่ระบบดังกล่าวต้อง ลงทุนในการใช้จ่ายสูงกว่าการก่อสร้างที่ใช้แรงงานคนถึง 20 % จึงมักใช้กับโครงการใหญ่ ๆ ที่มี จำนวนยูนิตมาก ๆ เช่น โครงการคอนโดมิเนียม และโครงการที่ได้รับการส่งเสริมจาก B.O.I.

จากที่กล่าวมาแล้วว่าปริมาณความต้องการแรงงานประเภทช่างฝีมือมีเพิ่ม มากขึ้น แต่จำนวนแรงงานดังกล่าวในตลาดแรงงานมีไม่เพียงพอที่จะรองรับการขยายตัวของธุรกิจการ ก่อสร้างต่าง ๆ เช่น ธุรกิจปลูกสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งนับวันจะเติบโตมากขึ้นตามลำดับ แม้ว่าปัจจุบันจะมี หน่วยงานหลัก ๆ ของภาครัฐเช่น สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานที่ทำหน้าที่บริการและพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้มีทักษะและความชำนาญเฉพาะด้าน แต่หน่วยงานดังกล่าวยังไม่สามารถขยายการให้บริการได้อย่าง ทั่วถึง และปริมาณกลุ่มผู้สนใจเข้ารับการฝึกทักษะยังมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนกำลังแรงงานที่ ต้องการพัฒนาทักษะที่มีอยู่ ปัญหาการขาดแคลนช่างฝีมือย่อมมีผลทำให้คุณภาพของงานทางด้าน การ ก่อสร้างลดลง

#### 3.3.4.3 ลักษณะการจ้างงานช่างฝีมือ

แรงงานประเภทช่างฝีมือ เช่น ช่างปูน ช่างไม้ ช่างเหล็ก จะได้รับค่าจ้าง เป็นรายวัน และแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่มีระดับการศึกษาโดยเฉลี่ย ป.4-ป.6 และไม่มี พื้นฐานการศึกษาวิชาชีพห่างจากสถาบันการศึกษาแต่จะอาศัยความชำนาญจากประสบการณ์ในอาชีพ ที่ปฏิบัติ ทั้งนี้จะเริ่มจากการเป็นแรงงานในระดับกรรมกรในอาชีพที่ปฏิบัติมาก่อน สำหรับค่าจ้างโดย เฉลี่ยแรงงานช่างฝีมือจะได้รับค่าจ้างสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งปัจจุบันในท้องที่กรุงเทพมหานคร กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 145 บาท ช่างฝีมือจะได้รับค่าจ้างเฉลี่ยวันละ 130-200 บาท

### 3.3.5 การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในงานช่างฝีมือ

จากที่ได้เสนอมาแล้ว งานช่างฝีมือ เช่น ช่างปูน ช่างไม้ ช่างเหล็ก ช่างอิฐ ฯลฯ เป็นงานที่ต้องอาศัยแรงงานที่มีประสบการณ์และความชำนาญเฉพาะด้านในการปฏิบัติงานนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้ผู้ที่เข้ามาประกอบอาชีพในระดับช่างฝีมือในสาขาต่าง ๆ ได้จะต้องมีพื้นฐานหรือคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันมีการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างชาติตามเขตชายแดนไทยและมีการลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในด้านการก่อสร้าง แต่ส่วนใหญ่ผู้ที่เข้ามาทำงานในระดับกรรมกรมากกว่าในระดับช่างฝีมือ เพราะแรงงานเหล่านี้มีจุดอ่อนในด้านฝีมือและไม่มี ความชำนาญเฉพาะด้านดังเช่นแรงงานฝีมือของไทย ดังนั้นการเข้ามาทำงานของแรงงานลักลอบต่างชาติจึงไม่สามารถทดแทนแรงงานฝีมือของไทยที่มีการขาดแคลนได้ แต่ในบางพื้นที่ที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทย เช่น จังหวัดระนอง และบางจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่อยู่ติดกับเขตชายแดนลาว ได้มีการลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานตามสถานประกอบการต่าง ๆ เช่น จังหวัดระนองได้มีการจ้างแรงงานพม่าที่เป็นช่างปูน ก่ออิฐ ฉาบปูน โดยได้รับค่าจ้างวันละไม่เกิน 95 บาท นอกจากนี้ก็มีช่างเชื่อม ช่างเหล็ก และช่างไม้ ซึ่งจะมีรายได้ประมาณวันละไม่เกิน 100 บาท แล้วแต่ความชำนาญ

อย่างไรก็ตาม แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาในประเทศและเข้ามาทำงานด้านช่างฝีมือในสาขาก่อสร้างส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานประเภทช่างที่มีฝีมือไม่ได้ระดับมาตรฐาน ดังนั้นการจ้างแรงงานต่างชาติให้เข้ามาปฏิบัติงานในประเภทช่างของผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะเป็นการจ้างเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานช่างฝีมือเป็นการเฉพาะหน้าไปก่อน และถ้าหากมีแรงงานไทยรองรับก็จะจ้างแรงงานไทยมากกว่า เพราะในด้านของฝีมือและความประณีตแล้วฝีมือของแรงงานต่างชาติจะดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับช่างฝีมือคนไทย

### 3.3.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 3.3.6.1 สรุป

อาชีพช่างไม่ว่าจะเป็นระดับช่างฝีมือหรือกึ่งฝีมือ เป็นอาชีพที่มีความหมาย ความสำคัญต่อคุณภาพและมาตรฐานของงานที่ผลิตออกมา ไม่ว่าจะเป็นงานในสาขาก่อสร้างหรือด้านอื่น ๆ เพราะถ้าหากช่างไม่มีทักษะและความชำนาญเฉพาะในงานที่ปฏิบัติแล้ว งานที่ผลิตออกมานอกจากจะไม่มีคุณภาพแล้วยังสร้างความเสียหายได้มาก ภายใต้สถานการณ์และสภาพแวดล้อมในปัจจุบันแรงงานส่วนใหญ่ที่มีอยู่ภายในประเทศเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือและขาดโอกาสในการพัฒนาตนเองให้ได้มาตรฐานถึงขั้นระดับที่มีฝีมือและชำนาญงานในสาขาที่ทำอยู่ ในขณะที่การขยายตัวทาง

เศรษฐกิจอย่างรวดเร็วทำให้ปริมาณความต้องการแรงงานที่มีทักษะและความชำนาญเพิ่มมากขึ้น ปัญหาแรงงานที่ตามมาคือ การขาดแคลนช่างฝีมือที่มีทักษะและความชำนาญเฉพาะด้าน แม้ว่าการศึกษาด้านอาชีวศึกษาระบบโรงเรียนของหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังเช่น สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จะเป็นหน่วยงานหลักที่จะสร้างโอกาสและให้บริการแก่แรงงานไทยได้พัฒนาความรู้และทักษะของตนเพื่อที่จะยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของตัวผู้ใช้แรงงานเองให้ดีขึ้น แต่ปริมาณผู้ที่เข้ารับการฝึกอบรมยังมีจำนวนน้อย รวมทั้งข้อจำกัดในด้านหลักสูตรในการฝึกอบรมทักษะต่าง ๆ ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและความต้องการของแรงงานผู้ที่เข้ารับการฝึก จากที่สภาวะการณ์ในตลาดแรงงานในปัจจุบันมีความต้องการแรงงานที่มีฝีมือและทักษะ การพัฒนาศักยภาพของแรงงานไทยที่มีอยู่ให้ได้ระดับมาตรฐานน่าจะเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานช่างฝีมือในตลาดแรงงานของไทย และเป็นแนวทางที่เหมาะสมกว่าการนำแรงงานชาวต่างชาติเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

### 3.3.6.2 ข้อเสนอแนะ

การขยายโอกาสและการให้บริการทางด้านการพัฒนาทักษะและฝีมือแรงงานประเภทช่างสาขาต่าง ๆ อาจดำเนินการได้โดยให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการฝึกอบรมได้มีการประสานกันในการปรับปรุงหลักสูตร แนวการสอน แต่ละสาขาวิชาให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานและธุรกิจอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพื่อให้กำลังคนทางด้านช่างที่ผลิตออกมามีคุณภาพและศักยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และที่สำคัญคือเพื่อสร้างโอกาสแก่แรงงานไทยให้ได้รับค่าตอบแทนที่สูงขึ้น และเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานเอง

ในส่วนของการดำเนินการเพื่อรับแรงงานต่างชาติเข้ามาแก้ไขปัญหการขาดแคลนแรงงานช่างฝีมือ (เช่นช่างปูน) ในประเทศ โดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 นั้น ไม่อาจแก้ไขปัญหการขาดแคลนแรงงานดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพราะหากมีการผ่อนผันแล้วย่อมทำให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีคุณภาพและฝีมือด้านช่างดีกว่าช่างฝีมือของไทยอยู่แล้ว ความเป็นไปได้ที่แรงงานต่างชาติเหล่านี้จะเข้ามาทดแทนแรงงานช่างฝีมือของไทยจึงมีไม่มากนัก ดังนั้นควรหันมาพัฒนาฝีมือแรงงานส่วนใหญ่ของไทยให้มีทักษะและความชำนาญเฉพาะด้านจะเป็นการเหมาะสมกว่าการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 เพื่ออนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานประเภทช่างฝีมือ



## 3.4 งานเจียรระไน หรือขัดเพชรหรือพลอย

### 3.4.1 คำนิยาม

งานเจียรระไนหรือขัดเพชรหรือพลอย หมายถึง งานทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนของงาน คัด ขึ้นรูป และขัด เพชร หรือพลอย หรือหินมีค่าต่าง ๆ ด้วยเครื่องมือและเครื่องจักร รวมทั้งงานซ่อม และคัดแปลง

งานเจียรระไนหรือขัดเพชรหรือพลอยตามคำนิยามข้างต้น อีกนัยหนึ่งคืออุตสาหกรรม อัญมณีและเครื่องประดับ

### 3.4.2 ลักษณะและภาวะการผลิตในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ

#### 3.4.2.1 ผู้ประกอบการ / โรงงาน

ขนาดของการผลิตอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับของไทยมีตั้งแต่ ระดับครอบครัว ไปจนถึงระดับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่มีเครื่องมือในการผลิตที่ทันสมัย อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับในประเทศไทยประกอบด้วยอุตสาหกรรม 3 ประเภท ได้แก่ อุตสาหกรรมเจียรระไนเพชร อุตสาหกรรมเจียรระไนพลอย และอุตสาหกรรมเครื่องประดับ

ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ผลิตอัญมณีและเครื่องประดับอยู่เป็นจำนวนมาก และกระจายอยู่ทั่วไปทั้งในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค ในช่วงปี 2533-2535 มีจำนวนผู้ผลิตเพิ่มขึ้นทุกปี ดังตารางข้างล่าง

ประเภท	จำนวน (ราย)		
	2533	2534	2535
<u>โรงงานเจียรระไนเพชร พลอย และหินมีค่า</u>	104	114	116
- กรุงเทพมหานคร	99	109	111
- ส่วนภูมิภาค	5	5	5
<u>โรงงานผลิตเครื่องประดับ</u>	162	180	214
- กรุงเทพมหานคร	158	174	206
- ส่วนภูมิภาค	4	6	8

ที่มา : กองควบคุมโรงงาน กรมโรงงานอุตสาหกรรม

หมายเหตุ : ข้อมูลข้างต้นไม่รวม โรงงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม การลงทุน และ โรงงานที่จังหวัดเป็นผู้พิจารณาออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน

นอกจากผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการอัญมณีและเครื่องประดับที่จดทะเบียนไว้กับกรมโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีผู้ผลิตอัญมณีอีกเป็นจำนวนมากทั้งในกรุงเทพฯ และในภูมิภาค เช่น ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และเขตชายแดนภาคเหนือ ที่เป็นผู้ผลิตที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโรงงานขนาดเล็กและขนาดกลาง ในปี 2538 ผู้ประกอบการอัญมณีและเครื่องประดับที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก บี.โอ.ไอ. มีจำนวนรวมทั้งสิ้น 180 ราย (ณ เดือนสิงหาคม 2538) และที่จดทะเบียนกับกรมโรงงานอุตสาหกรรมประมาณกว่า 400 ราย

#### 3.4.2.2 ภาวะการผลิต

อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ ก่อให้เกิดการสร้างงานตั้งแต่ระดับในครัวเรือนจนถึงระดับโรงงาน นอกจากนี้ยังเป็นอุตสาหกรรมที่มีมูลค่าส่งออกสูงเป็นอันดับต้น ๆ ของสินค้าที่ไทยส่งออกทั้งหมด ประมาณร้อยละ 80 ของมูลค่าการผลิตอัญมณีและเครื่องประดับทั้งหมดเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา มูลค่าการส่งออกสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับของไทยได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากปี 2528 มีการส่งออกมูลค่า 8,530 ล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 47,060 ล้านบาท ในปี 2537 หรือขยายตัวสูงขึ้นกว่า 5 เท่าตัว ตามตารางข้างล่าง

ปี	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)
2528	8,583	15.4
2529	13,181	54.5
2530	19,827	50.4
2531	24,982	26.0
2532	30,225	21.0
2533	36,929	22.2
2534	38,169	3.4
2535	39,266	2.8
2536	43,495	10.8
2537	47,060	8.2

ที่มา : ศูนย์สถิติการพาณิชย์ โดยความร่วมมือของกรมศุลกากร

เทคโนโลยีที่ใช้ในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับจะเป็นการใช้แรงงานที่มีทักษะและความชำนาญร่วมกับเครื่องจักร ดังเช่น เครื่องจักรเจียรไนพลอย เจียรไนเพชร และทำเครื่องประดับ ทั้งนี้เครื่องจักรเจียรไนพลอยจะเป็นเครื่องจักรพื้นฐานไม่สลับซับซ้อน ส่วนใหญ่การเจียรไนพลอยจะใช้ฝีมือและแรงงานเป็นหลัก สำหรับการเจียรไนเพชรและทำเครื่องประดับ จะใช้เครื่องจักรและเทคโนโลยีที่มีความแม่นยำและประณีตกว่า เครื่องจักรและอุปกรณ์ดังกล่าว เช่น เครื่องขัดละเอียด เพชรโคลนพลอย เครื่องตัดพลอยแผ่น กล้องขยายดูเพชรพลอย ฯลฯ จะเป็นเทคโนโลยีที่ประเทศไทยยังผลิตไม่ได้จึงต้องมีการนำเข้าจากต่างประเทศ เช่น อังกฤษ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และอิตาลี

นอกจากแรงงานและเทคโนโลยีที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องใช้ในการผลิตแล้ว ปัจจัยอื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการผลิตในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับก็คือวัตถุดิบ ได้แก่ เพชรพลอย ที่ยังไม่ได้เจียรไน และโลหะมีค่า นอกจากนี้ยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินงานอีก โครงสร้างต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับโดยแยกเป็นอุตสาหกรรมเจียรไนเพชร อุตสาหกรรมเจียรไนพลอย และอุตสาหกรรมเครื่องประดับ เป็นดังนี้

ปัจจัยพื้นฐาน	สัดส่วน (ร้อยละ)		
	อุตสาหกรรมเจียรไนเพชร	อุตสาหกรรมเจียรไนพลอย	อุตสาหกรรมเครื่องประดับสำเร็จรูป
<b>วัตถุดิบ</b>			
- เพชรที่ยังไม่ได้เจียรไน	55	-	-
- พลอยที่ยังไม่ได้เจียรไน	-	65	-
- โลหะมีค่า	-	-	35
- พลอยที่เจียรไนแล้ว	-	-	30
<b>ค่าใช้จ่ายในการผลิต</b>			
- ค่าแรงงาน	15	15	12
- ค่าใช้จ่ายในโรงงาน	10	6	8
- วัตถุดิบอื่น ๆ	8	6	5
- ค่าเสื่อมราคา	3	2	4
- ดอกเบี้ย	3	3	3
- ต้นทุนอื่น ๆ	6	3	3

ที่มา : สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ

### 3.4.3 ลักษณะและภาวะการจ้างงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ

การผลิตในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับเป็นกระบวนการผลิตที่ต้องอาศัยฝีมือ ทักษะ ความชำนาญ และความปราณีตละเอียดอ่อน ซึ่งเครื่องจักรไม่สามารถทดแทนฝีมือและทักษะของช่างได้ ด้วยเหตุนี้ทำให้อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานอย่างกว้างขวาง จากการประมาณการกำลังแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับในประเทศไทยโดยสมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับพบว่า ปัจจุบันจำนวนกำลังแรงงานในอุตสาหกรรมดังกล่าว ซึ่งกระจายอยู่ทั้งในกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาคมีประมาณ 1.3 ล้านคน โดยจำแนกเป็นดังนี้

#### 3.4.3.1 แรงงานในการเจียรไนพลอย

ช่างเจียรไนพลอยจะกระจายอยู่ทั่วประเทศ มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 1.02 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่พบว่าอยู่ในจังหวัด จันทบุรี ตราด ลพบุรี กาญจนบุรี ตาก และกรุงเทพมหานคร งานเจียรไนพลอยในประเทศไทยเป็นอุตสาหกรรมที่พัฒนามาจากอุตสาหกรรมในครัวเรือน เพราะงานนี้ในบางพื้นที่ถือว่าเป็นงานช่างที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากบรรพบุรุษ ดังเช่น งานทอผ้า หรืองานจักรสาน ฯลฯ โดยเฉพาะที่จังหวัดกาญจนบุรีและจันทบุรี ต่อมาในระยะ 6-7 ปี ที่ผ่านมามีการเจียรไนพลอยได้เริ่มขยายตัวไปในส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เช่น จังหวัดอุบลราชธานี ศรีสะเกษ มหาสารคาม ขอนแก่น ร้อยเอ็ด และนครราชสีมา งานเจียรไนพลอยในส่วนภูมิภาคส่วนใหญ่เป็นลักษณะอุตสาหกรรมในครัวเรือน นอกนั้นจะเป็นอุตสาหกรรมขนาดกลางและเล็กที่ใช้เงินลงทุนไม่มากนัก แรงงานที่ใช้จะเป็นแรงงานขั้นพื้นฐานซึ่งจะใช้เวลาการฝึกฝนเป็นช่างประมาณ 3-6 เดือน ทั้งนี้หมายถึงการเจียรไนพลอยอย่างง่าย ๆ งานในระดับนี้จะไม่ปราณีตมากนัก ผู้ที่เข้าสู่แรงงานเจียรไนพลอยขั้นพื้นฐานส่วนใหญ่จะอายุประมาณ 15 ปี ขึ้นไป

#### 3.4.3.2 แรงงานในการเจียรไนเพชร

อุตสาหกรรมเจียรไนเพชรเป็นอุตสาหกรรมเพิ่งเริ่มขึ้นในประเทศไทยเมื่อประมาณปี 2523 ปัจจุบันจำนวนช่างเจียรไนเพชรทั้งประเทศมีประมาณ 7,000 คน ต่อมาในระยะหลังการเจียรไนเพชรมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วมีผลทำให้มูลค่าการส่งออกอัญมณีและเครื่องประดับของไทยเพิ่มสูงขึ้น การเจียรไนเพชรแท้ของไทยมักใช้แรงงานฝีมือมากกว่าเครื่องจักร ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นข้อได้เปรียบประเทศคู่แข่งอื่น ๆ ของไทย ซึ่งส่วนใหญ่มักใช้เครื่องจักรในการเจียรไนเพชรมากกว่าฝีมือ การเจียรไนเพชรแท้เป็นงานระดับสูง ต้องใช้ช่างฝีมือที่มีประสบการณ์และความชำนาญมานาน หรือได้รับการอบรมเป็นพิเศษ หรือได้รับการฝึกงานมาไม่น้อยกว่า 3 ปี เทคนิคการเจียรไนเพชรจะแตกต่างไปจากการเจียรไนพลอยเพราะ เพชรเป็นอัญมณีที่มีราคาสูง ดังนั้นการ

เจียรไนต้องให้สูญเสียน้ำหนักเนื้อเพชรให้น้อยที่สุด ขณะเดียวกันต้องจัดองค์ประกอบในการเจียรไนแต่ ละมุมต้องแม่นยำและละเอียด รวมทั้งรูปแบบของการเจียรไนต้องเป็นที่ยอมรับและต้องการของตลาด ผู้ประกอบการเจียรไนเพชร โดยส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทร่วมลงทุนที่ได้รับการส่งเสริมจากบี.โอ.ไอ. และเป็นผู้ผลิตเพื่อการส่งออก ทั้งนี้สถานภาพของแรงงานในการเจียรไนเพชรในกลุ่มบริษัทลักษณะ ดังกล่าวแบ่งออกเป็น

### (1) ลูกมือฝึกหัด

บริษัทจะรับลูกจ้างที่เริ่มแรกเข้ามาทำงาน โดยไม่เคยผ่านการเจียรไน เพชรมาก่อน แต่อาจจะเป็นผู้ที่มิประสบการณ์ในการเจียรไนพลอยมาบ้าง (แต่ก็ไม่สามารถนำมาใช้ กับการเจียรไนเพชรได้ เพราะเทคนิคการเจียรไนพลอยแตกต่างไปจากการเจียรไนเพชร) เข้ามาทำ งานในลักษณะเป็นลูกมือฝึกหัดก่อนและลูกจ้างเหล่านี้จะมีความรู้โดยเฉลี่ยอยู่ในระดับประณปีที่ 6 และอายุระหว่าง 20-25 ปี หลังจากที่รับเข้าทำงานแล้วบริษัทจะฝึกสอนการเจียรไนให้โดยใช้เวลา อย่างน้อย 3 เดือน เพื่อทดสอบว่าจะสามารถเจียรไนเพชรต่อไปได้หรือไม่ ในขั้นต้นของการฝึกหัด จะให้เริ่มหัดเจียรไนกากเพชรหรือเพชรที่มีตำหนีก่อน หากเห็นว่าลูกจ้างสามารถที่จะพัฒนาทักษะ และฝีมือของตนเองในการเจียรไนเพชรต่อไปได้ผู้ประกอบการก็จะจ้างต่อ การจ่ายค่าจ้างให้ลูกมือ ฝึกหัดในช่วง 3 เดือนแรกนั้นจะจ่ายตามอัตราแรงงานขั้นต่ำเป็นรายวัน แต่หากหลังจาก 3 เดือนไป แล้วยังไม่สามารถเจียรไนได้บริษัทก็จะจ้างตามอัตราแรงงานขั้นต่ำต่อไปจนกระทั่งสามารถเจียรไน ได้ โดยส่วนใหญ่แล้วจะใช้เวลาฝึกไม่น้อยกว่า 6 เดือนจึงจะเป็นช่างที่พอทำได้ หลังจากผ่านระยะนี้ไป แล้วจะพิจารณาผลงานและพิจารณาปรับเงินค่าจ้างของลูกจ้างให้เป็นค่าจ้างรายเดือน

### (2) ช่างระดับธรรมดา

ช่างระดับธรรมดา ได้แก่ ช่างที่ผ่านการฝึกหัดมาจากระดับลูกมือฝึกหัด และสามารถที่จะเจียรไนเพชรได้แล้ว ช่างในระดับนี้จะเจียรไนเพชรตั้งแต่ขนาดเล็กไปจนถึงขนาด กลาง สัดส่วนของช่างเจียรไนเพชรในระดับฝีมือธรรมดาจะมีสัดส่วนในการจ้างงานในบริษัทถึง ร้อยละ 70 ของแรงงานที่จ้างทั้งหมด ช่างในระดับนี้ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน โดยเริ่มต้นตกเดือนละ ประมาณ 4,350 บาทต่อคน และจะมีการปรับอัตราเงินเดือนขึ้นไปเรื่อย ๆ ตามฝีมือและผลงาน

### (3) ช่างระดับสูงหรือช่างที่มีฝีมือและความชำนาญ

ช่างระดับสูงหรือช่างที่มีฝีมือและความชำนาญจะมีสัดส่วนในการจ้าง งานในบริษัทร้อยละ 30 ของแรงงานที่จ้างทั้งหมด ช่างในระดับนี้ต้องผ่านการทำงานเจียรไนเพชรมา แล้วอย่างน้อย 1 ปี และจะทำหน้าที่เจียรไนเพชรขนาดใหญ่ คือ เม็ดละ 1 กะรัตขึ้นไป ค่าจ้างที่ช่างที่ มีฝีมือและความชำนาญจะได้รับเป็นรายเดือน โดยเฉลี่ยแล้วประมาณคนละ 6,000-8,000 บาทต่อเดือน แต่ถ้าเป็นในระดับหัวหน้าแผนก เงินเดือน ๆ ละประมาณ 10,000 บาทขึ้นไป

ในส่วนของสวัสดิการในด้านอื่น ๆ ที่ลูกจ้างได้รับจากนายจ้างก็คือ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สหกรณ์ออมทรัพย์ ฌาปนกิจสงเคราะห์ เครื่องแบบ รถรับส่ง บ้านพัก อาหาร (3 มื้อ) โบนัสปลายปี โบนัสผลงาน (ในกรณีที่ทำงานเกินปริมาณที่กำหนดไว้) และประกันชีวิต เนื่องจากปัจจุบันธุรกิจเจียรไนเพชรมีการแข่งขันในด้านการผลิตทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพมากขึ้น ทำให้เกิดภาวะแรงงานตึงตัวในอุตสาหกรรมเจียรไนเพชร และมีการพยายามที่จะประมูลซื้อตัวช่างเจียรไนเพชรที่มีฝีมือและความชำนาญ ดังนั้นการให้สวัสดิการที่ดีแก่ลูกจ้างจึงเป็นวิธีการหนึ่งของนายจ้างที่นำมาใช้เพื่อทำให้ลูกจ้างทำงานอยู่กับบริษัทของตนโดยไม่ย้ายออกไปทำงานที่บริษัทอื่น

#### 3.4.3.3 แรงงานในการประกอบตัวเรือน

ปัจจุบันช่างประกอบตัวเรือนอัญมณีมีประมาณ 300,000 คน ในช่วงแรก ๆ ประเทศไทยจะมีการส่งออกสินค้าประเภทอัญมณีในลักษณะที่เจียรไนเป็นเม็ดโดยไม่ได้มีการประกอบเป็นตัวเรือน และส่งไปประกอบตัวเรือนหรือขึ้นรูปในต่างประเทศ ปัจจุบันธุรกิจการเจียรไนเพชรของไทยได้มีการขยายตัวมากขึ้นและพัฒนาไปสู่ขั้นตอนที่สามารถทำเป็นตัวเรือนสำเร็จรูปอัญมณีได้แล้ว ดังนั้นความต้องการที่จะใช้แรงงานหรือช่างในด้านประกอบตัวเรือนในกิจการผลิตเครื่องประดับอัญมณีจึงเพิ่มขึ้น การประกอบตัวเรือนจะแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนแรกจะเป็นการทำทองรูปพรรณ ขั้นตอนที่สองจะเป็นการขัด-บุคิ้วของตัวเรือน และขั้นตอนที่สามคือการฝังเพชรพลอยลงบนตัวเรือน งานประกอบตัวเรือนเป็นงานที่ไม่สามารถใช้เครื่องจักรแทนได้จึงต้องมีการจ้างแรงงานจำนวนมาก และในบางขั้นตอนโดยเฉพาะขั้นตอนงานฝังเพชรพลอยลงบนตัวเรือนหรืองานประดับอัญมณี จะต้องอาศัยช่างที่มีความชำนาญไม่น้อยไปกว่าช่างเจียรไน เพราะต้องมีความสามารถทั้งการเจียรไนและการเลือกประเภทอัญมณีหรือแร่โลหะที่จะนำมาประกอบตัวเรือน รวมทั้งการเลือกรูปแบบอัญมณีให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดและบุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นช่างที่ใช้ในการฝังเพชรพลอยลงบนตัวเรือนจึงต้องเป็นบุคคลที่มีฝีมือและความชำนาญอย่างสูง รวมทั้งเป็นผู้ที่มีความคิดสร้างสรรค์ อัตราค่าจ้างที่เป็นรายเดือนของช่างประกอบตัวเรือนโดยเฉลี่ยประมาณ 5,000 บาท ขึ้นไป อย่างไรก็ตาม ความต้องการจ้างช่างประกอบตัวเรือนจะมีมากในกิจการผลิตเครื่องประดับแท้ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก บี.โอ.ไอ.

#### 3.4.4 ปัญหาด้านแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมากในระยะเวลา 5-6 ปีที่ผ่านมา ส่งผลให้ความต้องการช่างเจียรไน ช่างออกแบบ และช่างประกอบตัวเรือนที่มีฝีมือเพิ่มมากขึ้น แต่ปัจจุบันแรงงานที่มีอยู่ในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับของไทยส่วน



ใหญ่เป็นแรงงานที่มีพื้นฐานการศึกษาในระดับค่อนข้างต่ำ คือ จบการศึกษาในระดับประถมศึกษาตอนต้น หรือประถมศึกษาปีที่ 6 ดังนั้นขีดความสามารถและทักษะในการทำงานจึงค่อนข้างจำกัด ทำให้ไม่สามารถพัฒนาฝีมือของคนให้อยู่ในระดับที่สูงขึ้นหรือเพื่อที่จะรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ ได้ ด้วยสภาพเงื่อนไขข้อจำกัดดังกล่าวมีผลให้อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับของไทยพัฒนาเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนช่างอัญมณีที่มีฝีมือในด้านต่าง ๆ

ภาวะการขาดแคลนช่างฝีมือในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับสามารถลำดับความรุนแรงของปัญหาได้ดังนี้

#### 3.4.4.1 การขาดแคลนช่างฝีมือระดับสูงด้านเจียรไนพลอยแท้

เนื่องจากช่างฝีมือระดับสูงในด้านเจียรไนพลอยแท้ต้องเป็นช่างที่มีประสบการณ์ทำงานมานานหรือได้รับการอบรมพิเศษ และการอบรมดังกล่าวไม่สามารถทำได้ในระยะเวลาสั้นๆ แต่ช่างเจียรไนพลอยแท้ที่มีอยู่ในปัจจุบันบางส่วนยังมีปัญหาด้านฝีมือเจียรไนที่ไม่ได้มาตรฐาน จึงทำให้มีการขาดแคลนบ้างแต่ไม่มีปัญหามากนัก ทั้งนี้เพราะความต้องการช่างฝีมือด้านเจียรไนพลอยแท้ยังมีไม่มาก

#### 3.4.4.2 การขาดแคลนช่างเจียรไนเพชรแท้

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่างานเจียรไนเพชรแท้เป็นงานที่ต้องใช้แรงงานฝีมือระดับสูง ขณะเดียวกันสถาบันในประเทศไทยที่ให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการเจียรไนเพชรมีไม่มากนัก รวมทั้งจำนวนผู้ที่สนใจเรียนหรือฝึกงานประเภทนี้มีน้อย แต่ความต้องการช่างเจียรไนเพชรมีเพิ่มมากขึ้น จากการประมาณการความต้องการช่างเจียรไนเพชรแท้โดยสมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับคาดว่า ในระยะเวลา 1-2 ปีข้างหน้าความต้องการช่างเจียรไนเพชรแท้จะมีจำนวนอย่างน้อย 1,900 คน ปัจจุบันกิจการเจียรไนเพชรแท้ในประเทศไทยอยู่ในช่วงการเริ่มต้นของการพัฒนา แต่เนื่องจากจำนวนช่างที่มีความชำนาญระดับสูงมีไม่เพียงพอกับความ ต้องการ ประกอบกับภาวะการแข่งขันมีมากขึ้นทำให้กิจการเจียรไนเพชรแท้มีการประมูลซื้อตัวช่างเจียรไนเพชรที่มีฝีมือระดับสูงระหว่างกิจการเจียรไนเพชรต่าง ๆ โดยเฉพาะกิจการผลิตอัญมณีเพื่อการส่งออกและที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจาก บี.ไอ.ไอ. จนทำให้ค่าจ้างบุคลากรประเภทดังกล่าวถีบตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านต้นทุนการผลิตสูง ภาวะการดังกล่าวมีผลทำให้บริษัทที่เป็นสมาชิกของสมาคมผู้ประกอบการเจียรไนเพชรทำข้อตกลงร่วมกัน (อย่างไม่เป็นทางการ)ว่าจะไม่รับคนงานที่เคยทำงานกับบริษัทในกลุ่มสมาชิกมาก่อน ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการแย่งบุคลากรและการแข่งขันโดยใช้ระดับค่าจ้างเป็นเครื่องมือ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตในระยะยาวของธุรกิจเจียรไนเพชร

#### 3.4.4.8 การขาดแคลนช่างประกอบตัวเรือนอัญมณีแท้

ปัจจุบันการขาดแคลนช่างประกอบตัวเรือนอัญมณีแท้มีจำนวนค่อนข้างสูง โดยเฉพาะบุคลากรที่มีฝีมือในด้านฝังเพชรพลอยลงบนตัวเรือนและช่างทองรูปพรรณ จากการประมาณการโดยสมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับประมาณการขาดแคลนช่างฝังเพชรพลอยและช่างทองรูปพรรณมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 2,100 คน ภาวะการขาดแคลนดังกล่าวทำให้กิจการผลิตอัญมณีต่าง ๆ ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการฝึกอบรมบุคลากรเฉพาะด้านขึ้นมาในกรณีของกิจการที่เริ่มก่อตั้งใหม่ หากบริษัทที่เปิดดำเนินการอยู่แล้วจะเปิดฝึกอบรมก็ต่อเมื่อบริษัทต้องการขยายงานหรือในกรณีที่มีช่างเดิมลาออกจึงมีการฝึกอบรมบุคลากรใหม่ขึ้นมาเพื่อทดแทน

นอกจากการขาดแคลนช่างเจียรไนพลอยแท้ที่มีฝีมือระดับสูง ช่างเจียรไนเพชรแท้และช่างประกอบตัวเรือนอัญมณีแท้ดังที่เสนอข้างต้น แรงงานในด้านอื่น ๆ เช่น ช่างเจียรไนเพชรพลอยเทียมและช่างประดับอัญมณีเทียมยังไม่ปรากฏว่ามีปัญหาแรงงานขาดแคลน ทั้งนี้เพราะการเจียรไนเพชรพลอยเทียมเป็นการเจียรไนขั้นพื้นฐานที่มีกรรมวิธีการเจียรไนที่ง่ายที่สุดในกระบวนการเจียรไนทั้งหมด วัตถุดิบที่ใช้มีราคาไม่แพง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเพชรพลอยเทียมที่เจียรไนแล้วมีมูลค่าส่งออกค่อนข้างต่ำ แต่อุตสาหกรรมนี้ยังสามารถก่อให้เกิดการจ้างงานในชนบทได้ในระดับหนึ่ง ส่วนช่างประดับอัญมณีเทียมนั้น ไม่มีปัญหาด้านการขาดแคลน เพราะว่ามีแรงงานเพียงพอกับความต้องการ ประกอบกับอุตสาหกรรมเครื่องประดับเทียมเป็นอุตสาหกรรมซึ่งมีการพัฒนาขึ้นมาได้ไม่นานมานี้ แต่ปัญหาที่พบคือคุณภาพของแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นแรงงานที่มีฝีมือในระดับต่ำ ขาดทักษะและพื้นฐานความรู้ จึงจำเป็นที่ต้องเร่งพัฒนาฝีมือแรงงานในส่วนนี้ให้มีทักษะและคุณภาพ รวมทั้งมาตรฐานให้ดียิ่งขึ้น

#### 3.4.5 แนวโน้มความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ

ดังที่เสนอข้างต้นอัญมณีและเครื่องประดับเป็นอุตสาหกรรมที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือร้อยละ 80 ของมูลค่าการผลิตทั้งหมดเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก และมีกระบวนการผลิตตั้งแต่ระดับครัวเรือน ไปจนถึงระดับโรงงานที่มีเครื่องมือในการผลิตที่ทันสมัย การขยายตัวของมูลค่าการส่งออกสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับเป็นไปอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี 2533 - 2537 โดยในปี 2537 มีมูลค่าการส่งออกถึง 47,060 ล้านบาท ปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้อุตสาหกรรมนี้มีความสามารถในการส่งออกก็คือ ความได้เปรียบด้านค่าแรงราคาถูกของแรงงานฝีมือเจียรไนเพชรและพลอยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศคู่แข่งในประเทศแถบยุโรป เช่น เบลเยียม อังกฤษ ที่มีค่าแรงสูงกว่าไทยมาก นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีความสามารถพิเศษซึ่งมีเพียงแห่งเดียวในโลกคือ เทคนิคการเผาพลอยหรือหุงพลอย ทำให้พลอยมีคุณค่ามากขึ้น ปัจจัยและความได้เปรียบต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้

ประเทศไทยมีขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลกและสามารถส่งออกอัญมณีและเครื่องประดับได้มากขึ้น โดยมีการคาดการณ์ว่าในอนาคตอุตสาหกรรมดังกล่าวจะสามารถทำรายได้ให้แก่ประเทศไม่ต่ำกว่าแสนล้านบาท เมื่อแนวโน้มการส่งออกมีมากขึ้นย่อมทำให้ความต้องการจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับเพิ่มขึ้น จากข้อมูลของทบวงมหาวิทยาลัยแสดงถึงความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีไทยในปี 2534 - 2538 มีดังนี้

ปี	จำนวนแรงงานที่ต้องการ		
	ช่างเจียรไนพลอย (ล้านคน)	ช่างเจียรไนเพชร (คน)	ช่างประกอบตัวเรือน (คน)
2534	1.51	8,100	350,000
2535	1.33	9,300	400,000
2536	1.53	10,700	460,000
2537	1.76	12,200	530,000
2538	2.03	14,000	610,000

ที่มา : ทบวงมหาวิทยาลัย

หมายเหตุ : อ้างจากสถาบันพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม  
“อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ คู่มือการเป็นศูนย์กลางในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก”, 2538

นอกจากความต้องการกำลังแรงงานประเภทช่างในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับในเชิงปริมาณแล้ว ความต้องการช่างฝีมือที่มีคุณภาพและมีความชำนาญเฉพาะด้าน ได้แก่ ช่างออกแบบ ช่างเจียรไนเพชรพลอยแท้ ช่างฝังเพชรพลอย และช่างทองรูปพรรณ ยังจะต้องเพิ่มมากขึ้นด้วยเพื่อรองรับการขยายตัวของอุตสาหกรรมนี้ในอนาคต

### 3.4.6 นโยบายและมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน ในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ

ปัจจุบันภาครัฐมีนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานขาดแคลนและการพัฒนาฝีมือแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับดังนี้

### 3.4.6.1 การจ้างแรงงานจากต่างประเทศ

(1) อนุญาตให้มีการนำเข้าผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เข้ามาทำงานในประเทศตามเงื่อนไขของพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม

(2) กรมการปกครองได้มีการผ่อนผันให้ใช้แรงงานไร้ฝีมือชาวพม่าในสถานประกอบการผลิตอัญมณีและเครื่องประดับในพื้นที่อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งทั้ง 3 จังหวัดดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของ 9 จังหวัดชายแดนที่ได้รับการผ่อนผันให้ใช้แรงงานชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมือง ซึ่งการใช้แรงงานเหล่านี้จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของกรมการปกครอง กองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ และสำนักงานจัดหางานจังหวัด

### 3.4.6.2 การอบรมช่างฝีมือหลักสูตรระยะสั้น

(1) กรมอาชีวศึกษาได้เปิดหลักสูตรระยะสั้น สาขาอัญมณีและเครื่องประดับ ในระบบวิชาชี เพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระให้แก่ผู้ที่เข้ารับการอบรม โดยการเปิดสอนแผนกช่างประดับหลักสูตร 3 เดือนที่วิทยาลัยตราด และหลักสูตร 1 ปี ที่วิทยาลัยจันทบุรี นอกจากนี้ ยังมีการอบรมการเจียรไนเพชรเทียมหลักสูตร 2 เดือนที่วิทยาลัยเทคนิคศรีสะเกษ

(2) กรมศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ ศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียนจังหวัดตราด จัดโครงการอบรมการเจียรไนพลอย โดยส่งครูฝึกสอนไปทำการอบรมในหมู่บ้านต่าง ๆ ซึ่งหลังจากผ่านการอบรมจนชำนาญแล้ว ผู้รับการอบรมส่วนมากจะเจียรไนพลอยอยู่ในบ้านของตนเอง

(3) กองอุตสาหกรรมในครอบครัว กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ได้จัดให้มีการฝึกอบรมระยะสั้นด้านเจียรไนพลอยแท้ โดยแยกเป็น 2 หลักสูตร คือ หลักสูตร 3 เดือน สำหรับผู้ที่ไม่มีพื้นฐานทางการเจียรไนพลอย และหลักสูตร 2 เดือน สำหรับผู้ที่มีพื้นฐานการเจียรไนพลอยแล้วแต่ต้องการฝึกเพิ่มเติมเพื่อเพิ่มทักษะ ผู้ที่สำเร็จการฝึกอบรมจากหลักสูตรดังกล่าว ส่วนหนึ่งจะมีการจัดกลุ่มทำธุรกิจในครัวเรือนที่ใช้เงินทุนไม่สูงมากนัก โดยอาศัยเงินทุนหมุนเวียนของกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม และบางส่วนอาจออกไปเป็นแรงงานรับจ้างในอุตสาหกรรมอัญมณีต่อไป นอกจากนี้กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมร่วมกับสมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับยังได้เปิดโครงการผลิตช่างเครื่องประดับ สาขาแม่พิมพ์เครื่องประดับ โดยได้เริ่มโครงการในปี 2536 และเปิดหลักสูตรระยะสั้น 3 เดือน ที่กองบริการอุตสาหกรรม

### 3.4.6.3 การเปิดหลักสูตรในระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) และประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.)

(1) กรมอาชีวศึกษาได้เปิดหลักสูตรระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ปวช.) สาขาเครื่องประดับและอัญมณี โดยร่วมมือกับเอกชนในการจัดการศึกษา โดยมีการเรียนทฤษฎีที่สถานศึกษา และฝึกภาคปฏิบัติที่บริษัทเอกชน

(2) นอกจากนี้สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลยังได้เปิดหลักสูตรระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) สาขาเทคนิคเครื่องกลอัญมณีและเครื่องประดับ สาขาการวิเคราะห์และควบคุมคุณภาพอัญมณีและเครื่องประดับ สาขาการออกแบบเครื่องประดับ และสาขาการทำต้นแบบและหล่อเครื่องประดับ การเปิดหลักสูตรดังกล่าวก็เพื่อผลิตช่างเทคนิคให้มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมอัญมณี และสามารถผลิตแม่พิมพ์ต้นแบบเครื่องประดับอัญมณีที่ได้มาตรฐานและมีคุณภาพ ขณะนี้ได้มีการเปิดสอนหลักสูตรดังกล่าวข้างต้นแล้ว โดยได้เริ่มเปิดรับนักศึกษาในปี 2538 ที่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตพระนครเหนือ

### 3.4.6.4 การเปิดหลักสูตรในระดับปริญญาตรี

สถาบันระดับอุดมศึกษา 3 สถาบัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยบูรพา ได้เปิดหลักสูตรระดับปริญญาตรีในสาขาอัญมณีและเครื่องประดับ โดยมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และมหาวิทยาลัยศิลปากร ได้เริ่มเปิดการสอนสาขาดังกล่าวในปี 2535 ส่วนมหาวิทยาลัยบูรพาได้เริ่มเปิดสอนในปี 2537 ทั้งนี้แผนการผลิตบัณฑิตในด้านอัญมณีศาสตร์ของภาครัฐก็เพื่อผลิตบัณฑิตสาขาอัญมณีในระดับบริหารให้ได้ปีละไม่ต่ำกว่า 160 คน ในช่วงตั้งแต่ปี 2535 จนถึงปี 2544 ซึ่งเป็นช่วงสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

### 3.4.7 การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ

การเข้ามาสู่กำลังแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับของแรงงานต่างชาติ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

#### 3.4.7.1 การเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย

เนื่องจากที่ผ่านมา รัฐได้เปิดโอกาสให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ตามเงื่อนไขของการส่งเสริมการลงทุน ด้วยเหตุนี้การเข้ามาทำงานของชาวต่างชาติในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับส่วนใหญ่จะเข้ามาในลักษณะของผู้เชี่ยวชาญ



หรือผู้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน ซึ่งที่พบมากในขณะนี้คือในบริษัทร่วมลงทุนที่มีผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เช่น ฮองกง เข้ามาให้การฝึกอบรม หรือถ่ายทอดเทคนิคการเจาะในเพชรวิธีต่าง ๆ เช่น วิธีกากบาท การตัดเพชร การโกลนเพชร ฯลฯ ให้แก่ช่างไทยที่มีพื้นฐานในการเจาะในพลอยมาก่อน การอบรมดังกล่าวจะเป็นแบบเร่งรัด โดยใช้เวลาประมาณ 6-12 เดือน ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ ซึ่งในช่วงระยะเวลาของการอบรมดังกล่าวสามารถทำให้ช่างไทยพัฒนาฝีมือให้อยู่ในขั้นระดับหัวหน้างานที่จะถ่ายทอดความรู้แก่ช่างคนอื่น ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาอนุมัติให้ผู้เชี่ยวชาญต่างชาติเข้ามาทำงานตามเงื่อนไขของการส่งเสริมการลงทุน และขอยู่ชั่วคราวนั้น พบว่า การพิจารณามีขั้นตอนที่เสียเวลามาก และไม่สามารถให้บริการได้อย่างรวดเร็ว

#### 3.4.7.2 การเข้ามาโดยผิดกฎหมาย

กิจการอัญมณีและเครื่องประดับที่เป็นขนาดเล็กและขนาดกลางที่ตั้งอยู่ในแถบบริเวณพื้นที่ติดชายแดนพม่า ได้แก่ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ส่วนใหญ่จะมีการจ้างแรงงานชาวพม่าเป็นจำนวนมาก ซึ่งแรงงานเหล่านี้จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือและเข้ามาทำงานในโรงงานเจาะในพลอย ทำงานในหน้าที่ขัดพลอย คัดพลอย โดยได้รับค่าจ้างวันละ 40-50 บาทต่อคน หรือหากจ้างเป็นรายเดือน ๆ ละ 500 บาทต่อคน รวมทั้งที่พักและอาหาร นอกจากนี้ก็มีงานคัดพลอย เจาะในพลอย และขัดเงา ซึ่งจะได้รับค่าจ้างเดือนละ 1,000-2,500 บาทต่อคน รวมทั้งที่พักและอาหาร การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในกิจการเจาะในอัญมณีในพื้นที่ดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมาย ทั้งนี้เพราะนายจ้างมักหลีกเลี่ยงที่จะดำเนินการขออนุญาตตามขั้นตอนและกฎระเบียบที่วางไว้ เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวค่อนข้างจะยุ่งยาก มีผลทำให้มีการลักลอบใช้แรงงานต่างชาติอย่างผิดกฎหมายอยู่ทั่วไปโดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีช่องทางการเข้าออกได้สะดวกสำหรับชาวต่างชาติ ดังเช่นเขตติดต่อพรมแดนพม่า และการลักลอบใช้แรงงานต่างชาตินี้มีเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่ทำให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้น สาเหตุหลักไม่ได้มาจากการขาดแคลนแรงงานในเชิงปริมาณ แต่เพราะว่าผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างชาติ (ที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย) ได้ถูกกว่าแรงงานไทย เช่น สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ในอัตราวันละ 40-50 บาทต่อคน ขณะที่ต้องจ้างแรงงานไทยในอัตราวันละ 118 บาทต่อคน ดังนั้นการจ้างแรงงานต่างชาติจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่ผู้ประกอบการมักนำมาใช้เพื่อลดต้นทุนในการผลิตมากกว่าเพื่อแก้ปัญหาแรงงานขาดแคลนในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ



### 3.4.8 สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 3.4.8.1 สรุป

อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับเป็นอุตสาหกรรมหนึ่งของไทยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานตั้งแต่ระดับการเจียรไน การออกแบบ ไปจนถึงการประกอบตัวเรือน อีกทั้งยังเป็นอุตสาหกรรมที่นำรายได้เข้าสู่ประเทศสูงมาโดยตลอดตั้งแต่ปี 2533-2537 โดยปี 2537 มีมูลค่าการส่งออกถึง 47,060.2 ล้านบาท และเป็นสินค้าส่งออกอันดับที่ 4 ของไทย ทั้งนี้เพราะร้อยละ 80 ของมูลค่าการผลิตทั้งหมดเป็นการผลิตเพื่อส่งไปขายยังตลาดต่างประเทศ

ขนาดการผลิตในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับมีตั้งแต่ระดับครัวเรือน ไปจนถึงระดับอุตสาหกรรมโรงงานที่มีเทคโนโลยีในการผลิตที่ทันสมัย อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับจำแนกประเภทของการผลิตออกเป็นอุตสาหกรรมเจียรไนเพชร อุตสาหกรรมเจียรไนพลอย และอุตสาหกรรมเครื่องประดับ ทั้งนี้ในอุตสาหกรรมแต่ละประเภทที่กล่าวมาจะมีการจ้างงานกระจายอยู่ทั่วทั้งกรุงเทพมหานครและส่วนภูมิภาค โดยมีจำนวนแรงงานทั้งประเทศประมาณ 1.3 ล้านคน เป็นแรงงานประเภทช่างเจียรไนพลอยประมาณ 1 ล้านคน ช่างเจียรไนเพชร ประมาณ 7,000 คน และช่างประกอบตัวเรือน 300,000 คน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ปัจจัยเกื้อหนุนที่ทำให้อุตสาหกรรมอัญมณี และเครื่องประดับของไทยมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นติดต่อกันมาหลายปีนั้น ประการแรก คือเป็นแหล่งวัตถุดิบพลอยสีที่สำคัญ 1 ใน 5 ของโลก ประการที่สอง แรงงานฝีมือเจียรไนพลอยและเพชรของไทยเป็นแรงงานค่าจ้างต่ำ และประการที่สาม คือมีเทคนิคและความสามารถพิเศษในการเผาพลอยหรือหุ่พลอยที่ไม่มีความสวยงามให้เป็นพลอยที่มีความสวยงามและมีราคาสูงขึ้น ปัจจัยและความได้เปรียบเหล่านี้ล้วนทำให้ไทยมีความสามารถในการแข่งขันในตลาดโลก และสามารถส่งออกได้มาก อย่างไรก็ตาม ข้อได้เปรียบต่าง ๆ ที่กล่าวมาค่อย ๆ ลดลงตามลำดับ ทั้งนี้เพราะแหล่งวัตถุดิบในประเทศเริ่มหมดไป ต้องอาศัยการนำเข้า ในช่วงระยะ 6-7 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับของไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว และมีการแข่งขันมากขึ้นในตลาดต่างประเทศพร้อม ๆ กับการขยายตัวของโครงการลงทุนในประเทศของนักลงทุนชาวต่างชาติ ทำให้ความต้องการแรงงานที่มีฝีมือระดับสูงในอุตสาหกรรมดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย แต่ข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในสภาพการณ์ปัจจุบันก็คือ แรงงานที่มีอยู่ในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับของไทยส่วน

ใหญ่ยังคงเป็นแรงงานที่มีพื้นฐานการศึกษาในระดับค่อนข้างต่ำ กล่าวคือโดยเฉลี่ยมีการศึกษาในระดับประถมศึกษาปีที่ 6 และมีพื้นฐานความรู้ตลอดจนกรรมวิธีในการเจียรไนอัญมณีเป็นแบบง่าย ๆ ไม่ซับซ้อน ไม่ต้องอาศัยฝีมือและความละเอียดประณีตมากนัก เช่น การเจียรไนพลอย เพชร และอัญมณีเทียม เป็นต้น จากสภาพเงื่อนไขข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าว มีผลทำให้อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับของไทยที่กำลังเติบโตเริ่มพัฒนาเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือระดับสูง ได้แก่ช่างเจียรไนเพชรแท้ ช่างประกอบตัวเรือน ช่างออกแบบและช่างฝีมือด้านทองรูปพรรณ ปัญหาการขาดแคลนช่างที่มีฝีมือดังกล่าวข้างต้นจะพบในบริษัทร่วมลงทุนกับต่างชาติและเป็นบริษัทที่มีการผลิตสินค้าอัญมณีและเครื่องประดับเพื่อการส่งออกเป็นหลัก

อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีหน่วยงานจากภาครัฐที่มีหน้าที่โดยตรงในการสร้างและพัฒนาฝีมือของช่างเจียรไนแขนงต่าง ๆ เพื่อตอบสนองการขยายตัวของอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับก็ตาม แต่การดำเนินงานโดยภาครัฐในส่วนนี้ยังมีข้อจำกัดและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของภาคธุรกิจดังกล่าวได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุหลัก ๆ 2 ประการ ประการแรกคือ เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่หน่วยงานภาครัฐใช้ในการฝึกสอนยังมีข้อจำกัดในด้านความทันสมัย และประการที่สองคือการขาดแคลนบุคลากรผู้ฝึกสอน ซึ่งเป็นการขาดแคลนทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ จากข้อจำกัดดังกล่าวทำให้บริษัทหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการเจียรไนอัญมณีได้ดำเนินการแก้ไขปัญหการขาดแคลนแรงงานเจียรไนเพชรที่มีฝีมือระดับสูงโดยการนำเข้าผู้เชี่ยวชาญการเจียรไนเพชรชาวต่างชาติมาฝึกอบรมขึ้นภายในกิจการของตนในด้านเทคนิคการเจียรไนเพชรแท้วิธีต่าง ๆ ทั้งทางภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติให้แก่ช่างคนไทย สภาพการณ์เช่นนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหได้ในระดับหนึ่งและเป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับของไทยกำลังเผชิญปัญหาอุปสรรคด้านการขาดแคลนแรงงานที่มีฝีมือในบางแขนงหรือบางด้านตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และกำลังสูญเสียความได้เปรียบด้านค่าแรงให้แก่คู่แข่งที่เข้ามาใหม่ เช่น ลาวและเวียดนาม แต่ยังคงถือได้ว่าเป็นอุตสาหกรรมที่สามารถนารายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนที่สูงต่อไปได้ในอนาคต และยิ่งไปกว่านี้คือก่อให้เกิดการจ้างงานที่สำคัญ ดังนั้นควรที่จะต้องหันมามุ่งเน้นพัฒนากำลังแรงงานที่จะเข้าสู่อุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับให้มีคุณภาพและมีฝีมือที่ได้มาตรฐานทัดเทียมกับต่างประเทศ ทั้งในด้านฝีมือการเจียรไนและการออกแบบอัญมณี

### 3.4.8.2 ข้อเสนอแนะ

ภาครัฐควรดำเนินนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานขาดแคลนและพัฒนาฝีมือแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับดังต่อไปนี้

#### (1) มาตรการระยะสั้น

(1).1 ปัจจุบันได้มีชาวต่างชาติที่เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์และทักษะเฉพาะด้านเจียรไนเพชรในระดับสูงและช่างออกแบบสามารถเข้ามาทำงานชั่วคราวในกิจการผลิตอัญมณีและเครื่องประดับที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนอยู่แล้ว ดังนั้นจึงยังไม่มีควมจำเป็นในขณะนี้ที่จะมีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 โดยเฉพาะในส่วนของการผ่อนผันให้มีการนำเข้าผู้เชี่ยวชาญการเจียรไนเพชรระดับสูงเข้ามา

#### (2) มาตรการระยะยาว

(2).1 ให้สถาบันอุดมศึกษา 3 สถาบัน ได้แก่ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร และมหาวิทยาลัยบูรพา เร่งพัฒนาและปรับปรุงหลักสูตรการเรียนการสอนที่มีอยู่ในสาขาวิชาอัญมณีและเครื่องประดับให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาอุตสาหกรรมอัญมณีและเครื่องประดับ และการขยายตลาดในต่างประเทศ

(2).2 ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาอาจารย์และครูฝึกสอนในด้านอัญมณีและเครื่องประดับในระดับอาชีวศึกษามากขึ้น โดยการให้ทุนไปดูงาน และฝึกอบรม หรือ จัดทุนเพื่อการศึกษาต่อ

(2).3 พัฒนากำลังแรงงานในอุตสาหกรรมอัญมณีในระดับบริหาร ช่างเทคนิค และช่างฝีมือ โดยให้สถาบันดังต่อไปนี้เป็นหลักในการผลิตบุคลากรในด้านต่าง ๆ ดังกล่าว คือ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลพระนครเหนือ กรมอาชีวศึกษา และกระทรวงศึกษาธิการเป็นสถาบันหลัก

(2).4 ศึกษารูปแบบความร่วมมือระหว่างสถาบันอุดมศึกษาและภาคเอกชนในการผลิตและพัฒนาบุคลากรในด้านอัญมณีและเครื่องประดับ

(2).5 สนับสนุนการอบรมฝึกหัดต่าง ๆ แก่แรงงานเจียรไนพลอยเพชร เทียม ให้พัฒนาขึ้นเป็นช่างฝีมือในการเจียรไนเพชร พลอย แท้

## 3.5 งานในวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา

### 3.5.1 คำนิยามและลักษณะ

3.5.1.1 งานในวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา หมายถึง งานที่เกี่ยวกับการออกแบบ คำนวณ จัดระบบ วิจัย วางโครงการ ทดสอบและควบคุม หรือให้คำแนะนำในการก่อสร้างอาคาร ถนน สะพาน อุโมงค์ ท่าอากาศยาน ทางรถไฟ สุขาภิบาล พลังงานไฟฟ้าและชลประทาน และการก่อสร้างเกี่ยวกับดิน รวมถึงงานทางเทคนิครายละเอียดภายใต้การแนะนำหรือควบคุมของ วิศวกรโยธา ทั้งนี้ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ

3.5.1.2 นอกเหนือจากนิยามข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ.2505 ได้ให้คำจำกัดความวิชาชีพวิศวกรรมไว้ว่า หมายถึงวิชาชีพการช่าง ในสาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมเหมืองแร่ และสาขาวิศวกรรมอื่นใด ซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

และตามกฎกระทรวงฉบับที่ 3 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 นี้ได้กำหนดวิชาชีพวิศวกรรมโยธาเอาไว้ดังต่อไปนี้

วิศวกรรมโยธามีความหมายถึง

(1) งานออกแบบและคำนวณ หมายถึง การใช้ความรู้ในสาขาวิศวกรรมโยธาเพื่อให้ได้มาซึ่งรายละเอียดในการก่อสร้างโดยการแสดงเป็นแบบรูป ข้อกำหนดและประมาณการ

(2) งานควบคุมการก่อสร้าง หมายถึง การอำนวยความสะดวกดูแลการก่อสร้างในสาขาวิศวกรรมโยธาให้เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาการ แบบรูป และข้อกำหนด

(3) งานพิจารณาตรวจสอบ หมายถึง การค้นคว้า การวิเคราะห์ การทดสอบ การหาข้อมูลและสถิติต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ประกอบการตรวจสอบวินิจฉัยงานในสาขาวิศวกรรมโยธา

(4) งานวางโครงการก่อสร้าง หมายถึง การวางแผนผัง หรือการวางแผนงานก่อสร้างในสาขาวิศวกรรมโยธา

(5) งานให้คำปรึกษา หมายถึง การให้คำแนะนำ และหรือการตรวจสอบที่เกี่ยวกับงานในสาขาวิศวกรรมโยธาตามข้อ (1), (2), (3) และ (4)

ประเภทดังต่อไปนี้

งานในสาขาวิศวกรรมโยธา ซึ่งกล่าวข้างต้นต้องมีลักษณะขนาดหรืออยู่ใน

เมตร

(1) อาคารตั้งแต่สามชั้นขึ้นไปที่ยกโครงสร้างห่างจากทางสาธารณะไม่เกินสิบสี่

(2) โรงงานอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรตั้งแต่ห้าสิบบางม้าขึ้นไป

(3) อาคารถาวรที่ใช้เป็นอาคารสาธารณะหรือเป็นที่อยู่อาศัยของบุคคล

จำนวนมาก เช่น โรงมหรสพ โรงพยาบาล โรงเรียน โรงแรม กัดตาคาร หอประชุม หอสมุด อาคารแบบแฟลต หรืออาคารอย่างอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

เมตรขึ้นไป

(4) สะพานที่มีช่วงระหว่างศูนย์กลางตอม่อช่วงใดช่วงหนึ่งยาวตั้งแต่สิบ

(5) ท่าสำหรับเทียบเรือที่มีระวางขนน้ำตั้งแต่หนึ่งร้อยตันขึ้นไป

(6) อุ้หรือคานเรือ สำหรับเรือที่มีระวางขนน้ำตั้งแต่ห้าสิบตันขึ้นไป

(7) เขื่อนกั้นน้ำที่ต้องรับความดันของน้ำหลังเขื่อนที่มีความลึกตั้งแต่สอง

เมตรขึ้นไป

(8) กำแพงกันดินที่ต้องรับความดันของดินหลังกำแพงที่มีความสูงตั้งแต่

สองเมตรขึ้นไป

(9) โครงสร้างสำหรับรองรับถังน้ำ ถังน้ำมัน หรือสำหรับใช้ในการรับส่งวิทยุหรือโทรทัศน์ หรือใช้ในการอื่นใดที่มีความสูงจากระดับฐานตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป เว้นแต่โครงสร้างชั่วคราวที่ใช้กับกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง

(10) ปล่องไฟหรือเสาที่ปลูกสร้างหรือปักไว้ และมีความสูงจากระดับฐานตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป เว้นแต่ปล่องไฟหรือเสาที่ปลูกสร้างหรือปักไว้ชั่วคราว

(11) ถังเก็บของไหล เช่น ก๊าซ น้ำ น้ำมัน ที่มีความจุตั้งแต่หนึ่งร้อย

ลูกบาศก์เมตรขึ้นไป

(12) ทางรถไฟหรือทางรถรางซึ่งมีความยาวตั้งแต่สิบกิโลเมตรขึ้นไป

(13) ทางประเภททางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด ทางหลวงเทศบาล

และทางหลวงสัมปทาน ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง

(14) สนามบิน ทางวิ่ง หรือลานจอดเครื่องบิน

(15) อุโมงค์สาธารณะ

(16) สระว่ายน้ำสาธารณะ

(17) งานผลิตน้ำประปาสำหรับประชาชนที่มีปริมาณการผลิตตั้งแต่หนึ่งพัน

ลูกบาศก์เมตรต่อวันขึ้นไป

**3.5.1.3** งานในวิชาชีพวิศวกรรมโยธาหรือวิศวกรรมสาขาอื่น ๆ ถือเป็นบริการวิชาชีพ (professional service) เช่นเดียวกับงานวิชาชีพสถาปนิก บัญชี กฎหมาย งานก่อสร้าง บริการช่างตัดผม และโฆษณา เป็นต้น ซึ่งเป็นธุรกิจบริการประเภทหนึ่ง ที่ผู้ให้บริการต้องมีคุณลักษณะและคุณสมบัติพิเศษบางประการที่แตกต่างไปจากผู้ประกอบอาชีพบริการอื่น ๆ เป็นต้นว่า

- เป็นบุคคลที่ต้องมีความรู้และความชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน (specialists)
- ต้องสั่งสมประสบการณ์มาเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควรจนเป็นผู้มีความรู้ ทักษะ และความชำนาญเป็นพิเศษ

- บุคคลที่ให้บริการวิชาชีพควรจะมีความสำนึกและรับผิดชอบของการให้บริการต่อผู้รับบริการด้วย ไม่ว่าจะในเรื่องของคุณภาพและประสิทธิภาพของบริการที่ให้ ตลอดจนต้องมีหรือคำนึงถึงคุณธรรมหรือจริยธรรม ซึ่งเป็นมาตรฐานของวิชาชีพเป็นปัจจัยประกอบด้วย

นอกจากนั้นแล้ว การให้บริการวิชาชีพต่าง ๆ ข้างต้น บางส่วนเป็นการให้บริการแก่ผู้บริโภคโดยตรง บางส่วนเป็นบริการตอบสนองต่อกระบวนการผลิตและการจำหน่ายในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งความต้องการทั้งผู้บริโภคและผู้ใช้ในกระบวนการผลิตจะเป็นตัวกำหนดสำคัญที่ทำให้บริการวิชาชีพซึ่งเป็นธุรกิจเหล่านี้มีคุณภาพ มาตรฐาน และผลประโยชน์แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับการแสวงหาความอยู่รอดในระยะสั้นหรือการสร้างผลประโยชน์ในระยะยาวของธุรกิจในที่สุด

ด้วยความหมายและลักษณะต่าง ๆ ของบริการวิชาชีพดังกล่าวข้างต้น และจากการเป็นธุรกิจที่จะมีการขยายตัวและก้าวหน้ามากขึ้นตามลำดับกับการขยายความเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นอาชีพให้บริการวิชาชีพต่าง ๆ จึงเป็นอาชีพที่มักจะมีการตั้งกฎเกณฑ์และข้อให้ปฏิบัติกันขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม (เพื่อผู้รักษาคุณภาพ มาตรฐานของวิชาชีพ และในบางสาขาจำเป็นต้องมีการรักษาระยะบรรณของวิชาชีพด้วย) ทางตรงเช่น รัฐบาลมีการควบคุมโดยอาศัยการออกกฎระเบียบโดยตรง ส่วนทางอ้อมก็จะเป็นการบังคับให้เป็นสมาชิกของสมาคมวิชาชีพ

### **3.5.2 ความหมายความสำคัญทางเศรษฐกิจของงานในวิชาชีพวิศวกรรมโยธา**

**3.5.2.1** ดังกล่าวมาธุรกิจบริการวิชาชีพจะขยายตัวเติบโตและก้าวหน้าตามการขยายตัวของความเจริญก้าวหน้าและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นในประเทศที่พัฒนาแล้วบริการวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งเจริญก้าวหน้ามาก พร้อมไปกับการสูงขึ้นของมาตรฐานคุณภาพของการให้บริการวิชาชีพต่าง ๆ ด้วย



สำหรับในประเทศกำลังพัฒนาโดยทั่วไปกล่าวกันว่า บริการวิชาชีพต่าง ๆ เริ่มมีบทบาทและขยายตัวมากเมื่อประมาณ 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมา ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศ

3.5.2.2 ในกรณีประเทศไทยดังกล่าวมาแล้วข้างต้น บริการวิชาชีพซึ่งรวมถึงวิชาชีพวิศวกรรมโยธาเป็นสาขาหนึ่งของธุรกิจหรือภาคบริการ ภาคบริการมีความหมายความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยมาโดยตลอด โดยไม่น้อยกว่าครึ่งหนึ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศมาจากภาคบริการ ดังแสดงให้เห็นโดยสัดส่วนของภาคบริการในระบบเศรษฐกิจในช่วงแผนที่ 3 ถึงแผนที่ 6 ข้างล่างนี้

สัดส่วน : เปอร์เซ็นต์

ระยะแผน	เกษตร	เหมืองแร่	อุตสาหกรรม	บริการ
แผนที่ 3	39.9	2.4	16.6	50.9
แผนที่ 4	19.8	1.6	19.0	59.6
แผนที่ 5	19.5	1.8	17.1	61.6
แผนที่ 6	16.2	1.7	24.4	57.7

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

และเมื่อพิจารณาถึงสาขาต่าง ๆ ในภาคบริการ จะเห็นได้ว่าสาขาการค้าปลีกและค้าส่งสำคัญที่สุด รองลงมาคือสาขาบริการอื่น ๆ (ซึ่งบริการวิชาชีพพรวมอยู่ในนี้ด้วย) สาขาที่มีการขยายตัวอย่างมากมาตั้งแต่ประมาณปี 2530 ตามการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศคือสาขาการคมนาคมและขนส่ง และสาขาการก่อสร้าง และสาขาอื่น ๆ ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วเช่นกันคือสาขาไฟฟ้าและประปา สาขาการธนาคารและประกันภัย และสาขาที่มีความสำคัญลดลงได้แก่ สาขาการบริหารราชการและการป้องกันประเทศ และขยายตัวในทางลดน้อยลงคือ สาขาที่อยู่อาศัย ดังจะแสดงให้เห็นโดยสัดส่วนของสาขาต่าง ๆ ในภาคบริการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-6 ในตารางข้างล่างนี้

สัดส่วนของสาขาต่าง ๆ ในภาคบริการในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3-6 (%)

สาขาในภาคบริการ	แผนที่ 3	แผนที่ 4	แผนที่ 5	แผนที่ 6
ก่อสร้าง	8.8	9.8	9.5	10.0
ไฟฟ้าและประปา	2.6	2.7	4.1	4.5
การคมนาคมและขนส่ง	12.4	11.7	11.1	14.5
การค้าปลีกและค้าส่ง	28.5	27.4	24.3	24.7
การธนาคารและประกันภัย	5.0	5.2	5.4	7.6
ที่อยู่อาศัย	10.0	7.6	7.6	6.1
การบริหารราชการและป้องกันประเทศ	9.4	9.2	9.0	7.1
บริการอื่น ๆ	23.0	26.3	28.6	25.3
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

3.5.2.3 ในด้านการค้าบริการระหว่างประเทศหรือการส่งออกและนำเข้าบริการของไทย การส่งออกบริการมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้จากในปี 2532 มูลค่าการส่งออกบริการเป็น 180,974 ล้านบาท มาเป็น 316,900 ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณ 1 ใน 3 ของมูลค่าส่งออกทั้งหมดของประเทศในปี 2536 และเมื่อพิจารณาตามรายสาขาแล้วการท่องเที่ยวเป็นบริการส่งออกที่มีมูลค่าสูงสุด รองลงมาคือ บริการอื่น ๆ (รวมถึงบริการวิชาชีพ) และขนส่งอื่น ๆ ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

สาขาบริการ	ปี				
	2532	2533	2534	2535	2536
ขนส่งและประกันภัย	6.4	5.5	4.5	4.1	4.0
ขนส่งอื่น ๆ	8.9	10.3	9.8	15.0	16.3
การท่องเที่ยว	53.3	51.0	47.8	45.0	44.2
รายได้จากการลงทุน	9.2	12.8	13.0	10.0	8.2
บริการของรัฐ	2.0	1.5	0.9	1.0	1.3
บริการอื่น ๆ	20.3	18.9	24.0	24.8	26.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

ในส่วนการนำเข้าบริการของประเทศก็มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมากเช่นกัน จากมูลค่านำเข้า 112,076 ล้านบาท ในปี 2532 เป็น 274,811 ล้านบาท ในปี 2536 โดยรายได้จากการลงทุนเป็นมูลค่านำเข้าบริการสูงสุด รองลงมาตามลำดับ ได้แก่ บริการอื่น ๆ (รวมบริการวิชาชีพ) การท่องเที่ยว การขนส่ง ค่าระวาง และประกันภัย นอกนั้นไม่ค่อยมีความสำคัญนัก ดังแสดงให้เห็นในตารางข้างล่างนี้

สาขาบริการ	สัดส่วนการนำเข้าบริการ (%)				
	2532	2533	2534	2535	2536
ขนส่งและประกันภัย	8.4	6.1	6.4	6.7	6.0
ขนส่งอื่น ๆ	5.4	5.4	5.9	5.7	4.2
การท่องเที่ยว	17.1	23.8	21.4	22.9	27.5
รายได้จากการลงทุน	51.6	45.2	41.0	36.1	32.2
บริการของรัฐ	2.8	2.5	1.7	1.2	1.5
บริการอื่น ๆ	14.7	17.1	23.6	27.4	28.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อพิจารณามูลค่าบริการสุทธิ (มูลค่าบริการส่งออก - มูลค่าบริการนำเข้า) ยังถือว่าประเทศไทยมีการค้าบริการสุทธิเป็นบวก แต่มีแนวโน้มลดลงในช่วงปี 2532-2536 เป็นผลมาจากรายได้จากการท่องเที่ยวไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นมากนัก เพราะนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาเที่ยวในประเทศไทยน้อยลง ขณะเดียวกันคนไทยเดินทางไปท่องเที่ยวในต่างประเทศมากขึ้น สูญเสียรายได้จากการลงทุนมากขึ้น บริการอื่น ๆ ซึ่งเคยสร้างรายได้ให้มากโดยเฉพาะรายได้จากแรงงานไทยทำงานในต่างประเทศมีแนวโน้มลดลง เพราะประเทศไทยนำเข้าบริการอื่น ๆ เช่นบริการวิชาชีพสูงขึ้น

8.5.2.4 ในส่วนสาขาย่อยในสาขาบริการ โดยเฉพาะสาขาบริการวิชาชีพ เช่น ด้านโฆษณา ด้านก่อสร้าง และด้านบริการทางวิศวกรรม พบว่า รายจ่ายด้านสาขาวิศวกรรมของประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นมาก คิดเป็น 3,717 ล้านบาท ในปี 2534 ขยายเป็นมูลค่า 12,442 ล้านบาท ในปี 2534 เช่นเดียวกัน รายจ่ายด้านบริการก่อสร้างมีมูลค่าเพียง 60 ล้านบาทในปี 2530 สูงขึ้นเป็น 6,000 ล้านบาทในปี 2536 และค่าใช้จ่ายด้านโฆษณาก็สูงขึ้นเช่นเดียวกัน

ส่วนรายรับด้านบริการทางวิศวกรรมมีน้อยมากเพียงประมาณ 100 ล้านบาท เท่านั้น และด้านรับเหมาก่อสร้างเคยมีรายรับสูงสุดในปี 2535 คือ 2,783 ล้านบาท ลดลงอย่างรวดเร็ว เหลือเพียง 824 ล้านบาท ในปี 2536 สำหรับด้านโฆษณา มีรายรับเพิ่มขึ้นค่อนข้างสม่ำเสมอ ประมาณ ปีละ 500 ล้านบาทในปัจจุบัน ตารางข้างล่างนี้แสดงมูลค่าบริการด้านรับและด้านจ่ายในสาขาบริการทางวิศวกรรมในบริการอื่น ๆ ในระหว่างปี 2532-2536

บริการทางวิศวกรรม	ปี				
	2532	2533	2534	2535	2536
ด้านรับ	n.a.	n.a.	107.6	103.4	121.8
ด้านจ่าย	n.a.	n.a.	3,717.2	8,300.6	12,441.9

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป สาขาบริการอื่น ๆ (รวมบริการวิชาชีพ) ของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะทางด้านรายจ่ายที่ทำให้ประเทศต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศออกไป

### 3.5.3 ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธาในประเทศไทย

#### 3.5.3.1 ด้านการผลิตกำลังคนวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา

##### (1) แหล่ง / สถาบันผลิตในประเทศและกำลังคนที่ผลิตได้

(1).1 แหล่ง / สถาบันการศึกษาที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการผลิตกำลังคนด้านวิศวกรรม (รวมทั้งวิศวกรรมสาขาโยธา) ของประเทศ คือ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน จนถึงปัจจุบันมีสถาบันของรัฐที่ผลิตทั้งสิ้นจำนวน 12 สถาบัน ทั้งในระดับปริญญาตรี โท และเอก และมีสถาบันเอกชนที่ผลิตทั้งสิ้นจำนวน 12 สถาบัน ทั้งในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี และโท (ยังไม่มีสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผลิตในระดับปริญญาเอก)

รายชื่อและกำลังคนสาขาวิศวกรรมที่ผลิตได้ในทุกระดับและ  
โดยรวมของสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนตามข้อมูลในปี 2537 แสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางแสดงจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับวิศวกรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2537  
ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษา	ป.ตรี	ประกาศนียบัตรบัณฑิต	ป.โท	ป.เอก	รวม
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	579	2	178	2	761
ม.เกษตรศาสตร์	684	-	34	-	718
ม.ขอนแก่น	247	-	14	-	261
ม.เชียงใหม่	357	-	7	-	364
ม.ธรรมศาสตร์	110	-	-	-	110
ม.มหิดล	66	-	-	-	66
ม.ศรีนครินทรวิโรฒ	294	-	-	-	294
ม.สงขลานครินทร์	317	-	5	-	322
ม.อุบลราชธานี	31	-	-	-	31
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี	405	-	32	-	437
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าคุณทหาร ลาดกระบัง	892	-	24	-	916
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ	655	-	23	-	678
<b>รวม</b>	<b>4,637</b>	<b>2</b>	<b>317</b>	<b>2</b>	<b>4,958</b>

ที่มา : ทบวงมหาวิทยาลัย (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2538)

หมายเหตุ : ตัวเลขเหล่านี้ไม่นับรวมผู้ที่จบการศึกษาในภาคฤดูร้อน ปีการศึกษา 2537

ตารางแสดงจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาคณะวิศวกรรมศาสตร์ ประจำปีการศึกษา 2537  
 ในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน

มหาวิทยาลัย	ต่ำกว่าป.ตรี	ป.ตรี	ป.โท	ป.เอก	รวม
ม.เกษมบัณฑิต	-	423	-	-	423
ม.เกริก	-	-	-	-	-
ม.เทคโนโลยีมหานคร	-	477	-	-	477
ม.รังสิต	-	87	-	-	87
ม.ศรีปทุม	241	270	-	-	511
ม.สยาม	-	196	-	-	196
ม.วงษ์สวัสดิกุล	-	122	-	-	122
ม.หอการค้าไทย	-	3	-	-	3
ม.อัสสัมชัญ	-	45	-	-	45
ม.เอเชียอาคเนย์	648	615	-	-	1,263
ว.เซนต์จอห์น	-	168	-	-	168
ว.เทคโนโลยีราชมณี	-	17	-	-	17
ว.ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	-	63	-	-	63
รวม	889	2,486	-	-	3,375

ที่มา : ทบวงมหาวิทยาลัย (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2538)

หมายเหตุ : ตัวเลขเหล่านี้ไม่นับรวมผู้ที่จบการศึกษาในภาคฤดูร้อน ปีการศึกษา 2537

จากตารางทั้งสองข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐผลิตวิศวกร  
 ได้ทั้งสิ้นประมาณ 4,958 คน/ปี เป็นระดับปริญญาตรี 4,637 คน ประกาศนียบัตรบัณฑิต 2 คน  
 ปริญญาโท 317 คน และปริญญาเอก 2 คน และสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนผลิตวิศวกรได้ทั้งสิ้น  
 ประมาณ 3,375 คน เป็นระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 889 คน ปริญญาตรี 2,486 คน รวมผลิตวิศวกร  
 ได้ทั้งสิ้น 8,012 คน/ปี เป็นระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 889 คน ปริญญาตรี 7,123 คน ประกาศนียบัตร-  
 บัณฑิต 2 คน ปริญญาโท 317 คน และปริญญาเอก 2 คน



สาขาวิชาในหลักสูตรวิศวกรรมศาสตร์สำคัญ ๆ เช่น สาขาวิศวกรรมโยธา เครื่องกล ไฟฟ้า อุตสาหกรรม เหมืองแร่ และสาขาวิศวกรรมอื่น ๆ (ในสาขาที่ก.พ. จำแนกสาขางานวิศวกรรมออกเป็น 17 สาขางานวิศวกรรมออกเป็น 17 สาขา ได้แก่ โยธา ผังเมือง เครื่องกล ไฟฟ้า เหมืองแร่ ปิโตรเลียม โลหะการ การเกษตร นิวเคลียร์ โรงงาน รั้ววัด ตำรวจ อากาศยาน ขนส่ง ไฟฟ้าสื่อสาร และชลประทาน)

และก.พ.ยังได้แบ่งหลักสูตรวิศวกรรมศาสตร์ออกเป็นหลักสูตรวิศวกรรมศาสตร์โดยตรงหรือหลักสูตรปกติ 4 ปี โดยรับจากผู้จบมัธยมศึกษาตอนปลาย (วิศวกรรมศาสตร์บัณฑิต) หลักสูตรจากต่างประเทศ และหลักสูตรประเภทต่อยอด โดยรับจากผู้จบการศึกษา ระดับ ปวส. และเรียนต่ออีก 2 ปี และได้รับวุฒิปริญญาตรี วิศวกรรมศาสตร์บัณฑิต และประเภทต่อยอดจากระดับ ปวส. มีการเรียน 2-3 ปี แล้วได้รับคุณวุฒิปริญญาครุศาสตร์อุตสาหกรรมบัณฑิต (ก.อ.บ.) หรือปริญญาอุตสาหกรรมศาสตร์บัณฑิต (อส.บ.) และก.พ.ได้กำหนดให้ผู้มีวุฒิ ก.อ.บ. และ อส.บ. เป็นปริญญาทางวิศวกรรมศาสตร์ และสามารถได้รับบรรจุในกลุ่มตำแหน่งวิศวกรรมศาสตร์ได้ จึงทำให้เกิดความหลากหลายของหลักสูตร และความแตกต่างด้านมาตรฐานการศึกษา ตลอดจน คุณภาพและมาตรฐานวิชาชีพของวิศวกรที่แตกต่างกัน

## (2) การเข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา

ดั่งนำเสนอมาข้างต้นแล้วว่า ผู้ที่จะประกอบอาชีพให้บริการวิชาชีพสาขา วิศวกรโยธาและสาขาวิชาชีพอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันต้องเป็นผู้ที่ต้องมีคุณลักษณะและคุณสมบัติ พิเศษบางประการเพื่อเป็นการรักษามาตรฐานคุณภาพ และบางครั้งรวมทั้งต้องมีจริยธรรมวิชาชีพของ ผู้ให้บริการต่อผู้รับบริการ ดังนั้นจึงเป็นอาชีพที่ต้องมีกฎเกณฑ์และข้อปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรง เช่น รัฐบาลมีการควบคุมโดยอาศัยการออกกฎระเบียบโดยตรง และทางอ้อมโดยการบังคับให้ เป็นสมาชิกของสมาคมวิชาชีพ โดยกฎระเบียบและข้อปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมในการเข้าสู่ ตลาดเพื่อประกอบวิชาชีพสาขาวิศวกรรมทั่วไปและสาขาวิศวกรรมโยธา โดยเฉพาะในประเทศไทยมี รายละเอียดดังจะนำเสนอต่อไปนี้

(2).1 ผู้ที่ประสงค์จะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมไม่ว่าจะในสาขาใด ต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจากคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ วิศวกรรม (ก.ว.) ของกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ.2505 มาตรา 15 บัญญัติไว้ว่า "ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นผู้ประกอบ วิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจาก ก.ว." ใช้บังคับทั้งคนไทยและคนต่างด้าวที่ประกอบกิจการประเภทนี้ใน ประเทศไทย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 4 ของพระราชบัญญัตินี้ (กำหนดว่า "พระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช้บังคับแก่ชาวต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในกิจการที่รัฐบาลตกลงกับ ทบวงการชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติหรือรัฐบาลต่างประเทศหรือโดยกิจการอื่นใดซึ่งจะ ได้กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกา)

และวิศวกรควบคุมแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

1) ภาควิศวกร ได้แก่บุคคลที่มีใบปริญญาในสาขาที่ขอรับใบอนุญาตตามหลักสูตรการศึกษาและจากสถานศึกษาที่ ก.ว.รับรอง หรือมีประกาศนียบัตรที่ ก.ว.เทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาในสาขาขอรับใบอนุญาต หรือมีปริญญาหรือประกาศนียบัตรที่ ก.ว. เทียบตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ.2505

2) สามัญวิศวกร คือ ภาควิศวกรที่ได้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพตามมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมในสาขาที่ได้รับใบอนุญาตในฐานะภาควิศวกรมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี ซึ่งเป็นระดับที่ดีว่าเป็นวิศวกรอาชีพโดยสมบูรณ์

3) วุฒิศวกร คือ สามัญวิศวกรซึ่งได้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือวิชาชีพในสาขาที่ได้รับอนุญาตในฐานะสามัญวิศวกรมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี

การที่ก.ว.ได้กำหนดให้วิศวกรผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องจดทะเบียน โดยแบ่งออกเป็น 3 ระดับดังที่กล่าวข้างต้นก็เพื่อที่จะลดความเสี่ยงภัยที่อาจเกิดจากการปฏิบัติงานของวิศวกร เพราะวิศวกรแต่ละระดับสามารถประกอบวิชาชีพได้กว้างขวางมากน้อยต่างกัน

สถิติผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมสาขาโยธาในระหว่างปี 2509 - 31 สิงหาคม 2538 มีจำนวนดังในตารางข้างล่างนี้

ประเภทวิศวกรควบคุมสาขาโยธา	จำนวน (คน)
ภาคี	13,309
สามัญ	4,922
วุฒิ	1,218
พิเศษ	2,401
รวม	21,550

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

(2).2 อย่างไรก็ตาม สำหรับการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา โดยเฉพาะตามความหมายที่ว่าเป็นงานที่เกี่ยวกับการออกแบบ คำนวณ จัดระบบ วิจัย วางโครงการ ทดสอบ และควบคุม หรือให้คำแนะนำ แต่ไม่รวมถึงงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษและเป็นสาขา

ลักษณะ ขนาด และประเภทงานตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 3 ออกตามพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 คังนำเสนอรายละเอียดมาในตอนต้นแล้ว เป็นวิชาชีพที่ต้องห้ามสำหรับคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ส่วนวิศวกรรมสาขาอื่น ๆ ไม่อยู่ในความหมายของวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ.2505 ออกมาเพื่อควบคุมมาตรฐานวิชาชีพโดยแท้ ในขณะที่พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในพระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวและสงวนอาชีพสำหรับคนไทย โดยห้ามคนต่างด้าวทำเป็นสำคัญ

(2).3 นอกจากนี้จะมีกฎระเบียบและข้อปฏิบัติของภาครัฐบาลตามพระราชบัญญัติทั้งสอง เพื่อใช้ควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมสาขาทั่วไปและสาขาโยธา โดยเฉพาะดั่งข้างต้นแล้วยังมีสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในส่วนภาคเอกชน ซึ่งก่อตั้งมาประมาณ 50-60 ปีแล้ว เพื่อทำหน้าที่ เช่นเดียวกับ ก.ว. ก.ส. ในปัจจุบัน คือการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพนี้

### 3.5.3.2 ด้านความต้องการวิศวกรสาขาโยธา

(1) จากความหมาย ลักษณะ ขนาด หรือประเภทงานในวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา คังนำเสนอรายละเอียดมาแล้ว ซึ่งให้เห็นว่า งานวิศวกรรมโยธาเป็นงานที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการขยายตัวและการพัฒนาการก่อสร้าง การพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นแหล่งและขนาดความต้องการกำลังคนวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธาจึงมาจากแหล่งและขึ้นอยู่กับ การขยายตัวของสิ่งและสภาพการณ์ดังกล่าวในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ในภาครัฐบาลโดยเฉพาะในหน่วยงานหรือกรม/กระทรวงที่เกี่ยวข้องมากกับการก่อสร้าง เช่น กรมผังเมือง กรมโยธาธิการ กรมชลประทาน หรือกรมทางหลวง เป็นต้น และในภาคเอกชนโดยเฉพาะในภาคการผลิตสาขาอุตสาหกรรม ซึ่งต่างมีความต้องการกำลังคนวิชาชีพสาขาโยธาจำนวนมาก

(2) คังนำเสนอมารายละเอียดของการศึกษานี้ว่าการก่อสร้าง การผลิตในภาคอุตสาหกรรม และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศในระยะหลังมานี้จนถึงปัจจุบันมีการขยายตัวไปอย่างมากและอย่างรวดเร็ว และยังมีโครงการก่อสร้างรอกการลงทุนอยู่เป็นจำนวนมาก เป็นต้นว่า

- โครงการถนนสี่เลนทั่วประเทศ ระยะแรกที่กรม.อนุมัติแล้ว และ  
ระยะที่สองอยู่ในขั้นตอนการศึกษา

- โครงการรถไฟฟ้ากรุงเทพมหานคร
- โครงการทางด่วนระยะที่ 3
- โครงการสนามบินหนองงูเห่า
- โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในโครงการสี่เหลี่ยม

เศรษฐกิจ

- และอื่น ๆ อีกมาก

เหล่านี้ล้วนทำให้ขยายขนาดความต้องการกำลังคนสาขาวิชาชีพวิศวกรรมโยธาเพิ่มขึ้นอีกมาก

(๘) สภาพความไม่สอดคล้องสมดุลอย่างมากระหว่างกำลังคนวิชาชีพวิศวกรรมโยธาที่ผลิตได้จนถึงปัจจุบัน (เพราะขาดการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ ขาดการลงทุนอย่างเพียงพอในการผลิตบุคลากรด้านนี้ และขาดแคลนครูอาจารย์ที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ผลิต เป็นต้น) ในขณะขนาดความต้องการกำลังคนวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธาซึ่งที่นำเสนอมาแล้วข้างต้น จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนบุคลากรวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธาขึ้นในประเทศไทยอย่างมาก ซึ่งให้เห็นขนาดของปัญหานี้ได้โดยตัวเลขข้อมูลดังต่อไปนี้

- การผลิตบุคลากรด้านนี้สนองความต้องการได้เพียง 40% จึงยังขาดแคลนอยู่ถึง 60% และถ้าเปรียบเทียบกับอัตราส่วนระหว่างวิศวกรกับจำนวนประชากรแล้วเท่ากับ 1:1,000 คน ในขณะที่ญี่ปุ่นมีอัตราส่วนเป็นเพียง 1 : 200 คน (ข้อมูลจากการสำรวจสอบถามคณะกรรมการสมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย)

- ดังกล่าวมาภาคเอกชนมีการขาดแคลนกำลังคนวิชาชีพวิศวกรรมโยธาอย่างมากในภาคการผลิตอุตสาหกรรม และในภาคราชการยังขาดแคลนบุคลากรสาขานี้มากเช่นกัน (เพราะบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจของรัฐก็คือการให้การลงทุนทางด้านโครงสร้างพื้นฐานและงานสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ) โดยเฉพาะในกรมหรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงานวิศวกรรมโยธา เช่น ผังเมือง โยธาธิการ ขลประทาน หรือทางหลวง ดังกล่าวมาแล้วเป็นต้น

ข้อมูลจาก ก.พ. พบว่า มีตำแหน่งงานในกลุ่มสายงานวิศวกรรมในส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งสิ้นรวมกัน 4,687 ตำแหน่ง ในจำนวนนี้มีตำแหน่งว่างรวมทั้งสิ้น 1,355 ตำแหน่ง และในจำนวนทั้งหมดดังกล่าวเป็นตำแหน่งงานสาขาวิศวกรรมโยธา 2,671 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 60 ของตำแหน่งทั้งหมด และในตำแหน่งงานสาขาวิศวกรรมโยธาทั้งหมดนี้มีตำแหน่งว่างอยู่ 759 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 56 ของตำแหน่งว่างทั้งหมด ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางแสดงจำนวนตำแหน่งงานสาขาวิศวกรรมโยธาในส่วนราชการต่าง ๆ

ส่วนราชการ	ทั้งหมด	ว่าง
<b>กระทรวงมหาดไทย</b>		
- กรมประชาสงเคราะห์	22	5
- สำนักผังเมือง	33	14
- กรมราชทัณฑ์	8	1
- กรมโยธาธิการ	795	194
- ส.พ.ช.	432	131
รวม	1,290	345
<b>กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</b>		
- สป.เกษตร	3	0
- กรมชลประทาน	727	251
- กรมป่าไม้	3	2
- กรมส่งเสริมสหกรณ์	11	5
- ส.ป.ก.	34	12
- กรมพัฒนาที่ดิน	25	5
รวม	803	275
<b>กระทรวงอุตสาหกรรม</b>		
- กรมทรัพยากรธรณี	3	3
รวม	3	3
<b>กระทรวงคมนาคม</b>		
- กรมทางหลวง	646	131
- กรมเจ้าท่า	15	2
- กรมการขนส่งทางบก	2	1
รวม	662	134
<b>กระทรวงการคลัง</b>		
- กรมธนารักษ์	5	0
รวม	5	0

ตารางแสดงจำนวนตำแหน่งงานสาขาวิศวกรรมโยธาในส่วนราชการต่าง ๆ (ต่อ)

ส่วนราชการ	ทั้งหมด	ว่าง
<b>กระทรวงศึกษาธิการ</b>		
- สช.	1	0
- กรมสามัญศึกษา	15	1
- กรมอาชีวศึกษา	6	0
- กรมการศาสนา	3	0
- กรมศิลปากร	10	0
- กรมพลศึกษา	1	0
- กศน.	2	0
- ราชมณฑล	10	0
- สปช.	3	0
- กรมการฝึกหัดครู	7	3
รวม	58	4
<b>สำนักนายกรัฐมนตรี</b>		
- สจร.	10	3
รวม	10	3
<b>กระทรวงวิทยาศาสตร์</b>		
- กรมพัฒนาและส่งเสริมฯ	111	82
รวม	111	82
<b>กระทรวงยุติธรรม</b>		
- สป.ยุติธรรม	3	0
รวม	3	0
<b>กระทรวงสาธารณสุข</b>		
- สป.สาธารณสุข	25	0
- กรมอนามัย	7	0
รวม	32	0



(4) การขาดแคลนกำลังคนสาขาวิศวกรรมโยชามากทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน ทำให้เกิดปัญหาตามมาคือการแข่งขันตัว การโยกย้ายงาน และการสูญเสียกำลังคนระหว่างหน่วยงานหรือบริษัท และระหว่างภาคราชการและภาคเอกชน ข้อมูลจากการศึกษาปัญหาการสูญเสียกำลังคนในราชการพลเรือนของ ก.พ. พบว่า ในช่วงปี 2528-2532 ราชการได้สูญเสียกำลังคนในระดับสมองซึ่งถือเป็นกลุ่มคนที่มีคุณภาพสูงไปประมาณ 40% ของผู้ลาออก และ 70% ของกำลังคนเป็นผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลน เช่น แพทย์ ทันตแพทย์ เกษษศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น และเมื่อเทียบกับจำนวนตำแหน่งปรากฏว่า วิศวกรลาออกประมาณ 8.4% ของกำลังคนในสาขานี้ ทั้งนี้การสูญเสียกำลังคนมีสาเหตุมาจาก 1) การขยายตัวของการผลิตในภาคเอกชน ทำให้ความต้องการกำลังคนโดยเฉพาะในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพิ่ม ในขณะที่การผลิตกำลังคนดังกล่าวไม่เพียงพอ 2) ค่าตอบแทนไม่เพียงพอกับภาวะค่าครองชีพ (วิศวกรระดับ 3 ที่ต้องการมากมีเงินเดือนในระบบราชการเพียง 5,000 กว่าบาท/เดือน) 3) ระบบงานล้าสมัยและขาดความคล่องตัว 4) ความไม่เป็นธรรมในระบบราชการ 5) การขาดเกียรติภูมิในอาชีพ และ 6) ขาดความก้าวหน้าในอาชีพ

นอกจากนี้แล้วการขาดแคลนกำลังคนอาชีพวิศวกรรมสาขาโยชามาก ผลักดันให้เงินเดือนหรือผลตอบแทนผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมทั่วไปและโดยเฉพาะในสาขาโยชสูงขึ้นอย่างมาก สิ่งนี้ได้สร้างปัญหาและผลกระทบแต่กิจการขนาดเล็กและกลางที่มีขีดความสามารถต่ำกว่ากิจการหรือบริษัทขนาดใหญ่ในการจ่ายเงินเดือน/ค่าตอบแทนแก่วิศวกรและรับภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้นได้

และปัญหาการขาดแคลนกำลังคนวิชาชีพวิศวกรรมทั่วไปและสาขาโยชโดยเฉพาะ ยังทำให้คุณภาพและมาตรฐานวิศวกรลดลงหรือถูกทำลาย เพราะในอดีตหลังจากจบการศึกษาในหลักสูตรปกติ ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานหรือประกอบวิชาชีพ นักศึกษาจะได้รับการฝึกฝนซึ่งเรียกว่าปฏิบัติวิชาชีพอีก 3 ปี แต่ปัจจุบันระบบการศึกษาที่มีคุณภาพดังกล่าวถูกทำลายไป เพราะความต้องการของผู้ประกอบการมีมาก พอจบก็จะมีบริษัทต่าง ๆ มาจ้างไปทำงานในระดับบริหารเลย ทำให้วิศวกรที่จบออกมาในปัจจุบันขาดคุณภาพ ขาดความคิดสร้างสรรค์ในการสร้างงาน และมีประเด็นที่เป็นที่วิตกกังวลก็คือวิศวกรเหล่านี้กำลังตกเป็นเครื่องมือของบริษัทต่าง ๆ ซึ่งมีการแอบใช้วิศวกรต่างชาติ โดยจะให้วิศวกรไทยเป็นเพียงผู้เซ็นชื่อ

### 3.5.4 การเข้ามาประกอบวิชาชีพวิศวกรรมโยธาของต่างชาติในประเทศไทย

แม้การประกอบวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธาจะเป็นอาชีพที่ควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวและสงวนอาชีพสำหรับคนไทยแต่ห้ามคนต่างด้าวทำ ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีข้อยกเว้นงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ และในความเป็นจริงได้มีชาวต่างชาติประกอบอาชีพวิศวกรสาขาต่าง ๆ รวมทั้งสาขาโยธาอยู่ในประเทศไทยแล้วจำนวนมากด้วยเหตุผลและอยู่ในสภาพการณ์ดังต่อไปนี้

3.5.4.1 จากการขาดแคลนบุคลากรด้านวิศวกรรมซึ่งเริ่มมาตั้งแต่ปี 2528-2529 และรุนแรงมากในปี 2530 จากการศึกษาของสมาคมวิศวกรรมสถานฯ พบว่า มีสาขาที่ขาดแคลนคือ คอมพิวเตอร์ อุตสาหกรรมไฟฟ้า เครื่องกล เคมี แต่ที่ขาดจริง ๆ คือ สาขาโยธา เพราะโยธาเป็นพื้นฐานของงานก่อสร้างทุกสาขา ในการผลิตงานด้านนี้จะต้องใช้พื้นฐานโยธาประมาณร้อยละ 20 ดังนั้นในช่วงเวลาดังข้างต้นมาจึงเริ่มมีการใช้วิศวกรต่างชาติเข้ามาเป็นจำนวนมาก และในปี 2537 มีจำนวนกว่า 500 คน มีทั้งที่เป็นชาวออสเตรเลีย ฮังการี อังกฤษ อเมริกา เป็นต้น

3.5.4.2 การนำวิศวกรต่างชาติเข้ามาจะใช้วิธีการหลบเลี่ยงต่าง ๆ นานา เช่น มาในลักษณะของผู้ชำนาญ ผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งการเข้ามาตามโครงการรับเหมาในระดับประเทศ ดังเช่น โรงกลั่นน้ำมันมีวิศวกรต่างชาติประมาณ 200 คน เป็นคนชาติอังกฤษ อเมริกา เป็นต้น

3.5.4.3 การขยายตัวของการค้าบริการสาขาก่อสร้างนับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา ทำให้บริษัทต่างชาติเริ่มเข้ามาแข่งขันกับผู้รับเหมาก่อสร้างไทย และการเข้ามาได้เพิ่มมากขึ้นเมื่อประเทศไทยได้กลายเป็นแหล่งลงทุนของต่างชาติ เช่น ญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ไต้หวัน เป็นต้น การขยายตัวของการลงทุนสาขาก่อสร้างของต่างชาติทำให้จำนวนวิศวกรและช่างเทคนิคต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นตามลำดับระยะเวลา ดังจะเห็นได้จากตารางแสดงจำนวนวิศวกร ช่างเทคนิคชาวต่างชาติ ที่ได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานในประเทศไทยข้างล่างนี้

ปี	จำนวนวิศวกร/ช่างเทคนิค (คน)
2530	647
2532	1,045
2534	1,703
2536	1,607
2537	1,718

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

วิศวกร ช่างเทคนิคจากต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นดังแสดงให้เห็นในตารางข้างต้นนั้น คิดเป็นจำนวนมากอันดับสอง รองจากผู้ที่เข้ามาปฏิบัติงานประเภทบริหารและการจัดการ และเป็นการเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายตามข้อกำหนดของงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นวิศวกรที่ขออนุญาตเข้ามาทำงานส่วนใหญ่จึงเป็นในรูปของผู้ที่มีความชำนาญพิเศษและเป็นวิศวกรด้านงานก่อสร้าง ซึ่งเป็น การเข้ามาดูแลงานเฉพาะโครงการเป็นการชั่วคราว และจะเป็นงานด้านอาคารสูง สะพาน โครงการพิเศษเกี่ยวกับการสร้างถนน ทางด่วน

3.5.4.4 นอกจากนี้แล้ว แม้ว่ากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้กำหนดเงื่อนไขของวิศวกรโดยทั่วไปที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยไว้ ดังเช่น จะต้องมีการสอบการณ่วิชาชีพอย่างน้อย 5 ปี เงินเดือนขั้นต่ำของบริษัทที่จะต้องจ้างวิศวกรต่างชาติไม่ต่ำกว่ารายละ 40,000 บาท/เดือน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการจ้างวิศวกรต่างชาติที่เป็นผู้เชี่ยวชาญจริง ๆ เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเงินเดือนที่วิศวกรต่างชาติระบุมาในใบอนุญาตนั้นส่วนใหญ่จะมีอัตราเงินเดือนอยู่ในช่วงระหว่าง 80,000 ถึง 200,000 บาท/เดือน

3.5.4.5 จากข้อจำกัดของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 และการจำกัดการประกอบอาชีพของคนต่างด้าวในประเทศไทยทำให้ชาวต่างชาติจำนวนมากต้องหันไปพึ่งกรอบการปฏิบัติเพื่อสามารถเข้ามาทำงานในประเทศในลักษณะอื่น ที่สำคัญที่สุดคือ การเข้ามาทำงานตามข้อกำหนดของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (B.O.I.) ซึ่งข้อกำหนดของ B.O.I. เปิดโอกาสให้บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญและบุคลากรวิชาชีพที่เป็นชาวต่างชาติได้

นอกเหนือจากดังกล่าวข้างต้นแล้ว ชาวต่างชาติที่สนใจที่จะทำงานในประเทศไทยยังใช้วิธีการเลี่ยงด้วยการทำวีซ่านักท่องเที่ยวเข้าประเทศในฐานะนักท่องเที่ยว และเข้าออกนอกประเทศน้อยครั้งเพื่อไปต่อวีซ่าในประเทศเพื่อนบ้านที่มีสถานกงสุลตั้งอยู่ ซึ่งบุคลากรวิชาชีพประเภทหลังนี้ไม่สามารถระบุได้แน่นอนว่ามีจำนวนมากน้อยเท่าใด และประกอบอาชีพใดในประเทศไทยซึ่งกำลังขาดแคลนแรงงานในวิชาชีพต่าง ๆ เป็นอย่างมากในปัจจุบัน

### 3.5.5 ผลกระทบต่อวิศวกรไทยหากเปิดเสรีทางการค้าบริการวิชาชีพวิศวกรรม

3.5.5.1 ประเทศไทยเป็น 1 ใน 150 ประเทศที่เป็นสมาชิกของแกตต์ ในการประชุมของแกตต์ รอบอุรุกวัย ซึ่งใช้เวลาเจรจายาวนานถึง 7 ปี ตั้งแต่ปลายปี 2529 จนสามารถบรรลุความตกลงได้ในที่สุดเมื่อ 15 ธันวาคม 2536 ซึ่งบรรดารัฐมนตรีของประเทศสมาชิกต่าง ๆ รวมทั้งของประเทศไทยได้ลงนามรับรองผลการเจรจาไปแล้วเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2537 ที่ผ่านมา ผลของ

การเจรจาในเรื่องที่สำคัญอยู่หลายเรื่องด้วยกัน และเรื่องที่สำคัญเรื่องหนึ่งก็คือ ความตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าบริการ (General Agreement on Service : GATS) สาขาต่าง ๆ รวมทั้งบริการวิชาชีพ เพื่อให้การประกอบการค้าบริการสาขาต่าง ๆ รวมทั้งการบริการวิชาชีพระหว่างประเทศสมาชิกเป็นไปโดยเสรีมากขึ้น

เมื่อประเทศไทยรับภาระความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติในระหว่างประเทศแล้ว เราก็ต้องมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อตกลงนั้น ทั้งการที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธะที่ได้ไปทำการตกลงไว้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือนำมาใช้บังคับในประเทศนั้น เราจะต้องพิจารณาถึงตัวบทกฎหมาย หลักเกณฑ์และข้อบังคับทั้งหลายที่มีอยู่ หรือที่เรียกว่ากฎหมายภายในของประเทศ และปัจจัยสภาพแวดล้อมทางด้านอื่น ๆ ว่ามีอะไรบ้างที่อาจขัดข้อง เป็นปัญหาหรืออุปสรรคทำให้เราไม่สามารถที่ปฏิบัติตามข้อผูกพันหรือไม่ ถ้ามีต้องทำอะไรเพื่อให้รับกับข้อตกลงนั้น

3.5.5.2 สำหรับขั้นแรกซึ่งอยู่ในช่วงเวลาปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้เสนอข้อผูกพันในการเปิดตลาดการค้าบริการสาขาต่าง ๆ รวมทั้งการบริการวิชาชีพ เช่น สถาปนิก วิศวกร และผู้รับเหมา โดยจะอนุญาตให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจและประกอบวิชาชีพในประเทศไทยได้ภายใต้ขอบเขตจำกัดของกฎหมายไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เปิดเท่าที่เราเปิดอยู่ในขณะนี้ ซึ่งในขณะนี้เรายังไม่มีข้อผูกพันที่จำเป็นจะต้องเปิดไปมากกว่าที่เรามีอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นคงจะต้องมีการเจรจาเพื่อเปิดเสรีมากขึ้นตามลำดับต่อไป ในด้านการเปิดเสรีทางการค้าบริการนั้นก็หมายความว่าเปิด โอกาสให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบธุรกิจหรือประกอบวิชาชีพแข่งขันคนไทยได้ ซึ่งการเปิดนั้นจะมีผลกระทบเล็กน้อยเพียงใดก็คงจะขึ้นอยู่กับสมรรถภาพการแข่งขันของแต่ละสาขาของประเทศเรา

3.5.5.3 สอดคล้องกับสิ่งที่กล่าวมาในข้อ 3.5.5.1 และ ข้อ 3.5.5.2 ข้างต้นว่า แม้เราจะมีกฎหมายควบคุมและจำกัดการประกอบอาชีพและวิชาชีพของคนต่างด้าวเพื่อปกป้องและสงวนไว้ให้กับคนไทย แต่ชาวต่างชาติได้อาศัยข้อยกเว้นของกฎหมาย การหันมาใช้กรอบข้อปฏิบัติของ B.O.I. และโดยวิธีหลบเลี่ยงต่าง ๆ นานา จนถึงการแอบลักลอบเข้ามาโดยผิดกฎหมายดังนำเสนอมาแล้ว ทำให้ในความเป็นจริงมีชาวต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพและวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ในประเทศไทยจำนวนมากแล้ว จึงอาจไม่ใช่ประเด็นความจำเป็นใดที่ต้องเปิดเสรีมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า ไม่ว่าเราจะไม่เปิดเสรีหรือใช้นโยบายปกป้องคุ้มกันอุตสาหกรรมหรือการประกอบอาชีพและวิชาชีพของคนในประเทศดังอดีตที่ผ่านมา หรือเปิดเสรีในปัจจุบันและจะเปิดมากขึ้นตามลำดับในอนาคต แต่เราไม่เคยใช้โอกาสทั้งสองดังกล่าวในการที่จะผลิตกำลังคนของเราเองให้

เพียงพอกับความต้องการและการสร้างพัฒนาขีดความสามารถของคนไทย องค์กรไทย บริษัทไทย  
ของเราเองให้เก่งขึ้น มีขีดความสามารถมากขึ้นจนสามารถแข่งขันกับคนอื่นได้ เพื่อให้เราช่วยตนเอง  
ได้มากขึ้น และลดการพึ่งพิงผู้อื่นในทุกด้านให้น้อยลงเรื่อย ๆ จนหยุดการพึ่งพิงต่อไปในที่สุดได้ ดัง  
เช่นประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศนิคมส์เคยทำและเป็นมาในอดีต

**3.5.5.4** คั้งนั้นหากประเทศไทยจะเปิดเสรีตลาดการค้าบริการวิชาชีพวิศวกรรมและ  
วิชาชีพสาขาอื่น ๆ ก็คงจะมีผลกระทบในทางลบอยู่บ้างต่อภาวะการจ้างงาน รายได้ และอำนาจผูก  
ขาดหรือครอบงำที่เคยมีอยู่มากของวิศวกรไทย โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีการขาดแคลนบุคลากร  
กรด้านนี้อยู่มาก แต่ก็จะเป็นแรงผลักดันอันสำคัญที่จำเป็นและบังคับโดยทางอ้อมให้ผู้ประกอบวิชาชีพ  
วิศวกรรม และวิชาชีพสาขาอื่นที่เป็นคนไทยหันมาปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถและมาตรฐาน  
คุณภาพของตนเองเพื่อการแข่งขันกับต่างประเทศและรักษาตลาดอาชีพและวิชาชีพของตนจากต่าง  
ประเทศไว้ได้

### **3.5.6 สรุปและข้อเสนอแนะ**

**3.5.6.1** งานให้บริการวิชาชีพไม่ว่าจะเป็นบริการวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา หรือ  
วิศวกรรมด้านอื่น ๆ หรือบริการวิชาชีพอื่น ๆ เป็นประเภทงานบริการที่คุณภาพของบริการที่ให้  
มีความหมายความสำคัญต่อผู้รับบริการมากกว่าปริมาณบริการที่ให้ เพราะถ้าบริการที่ให้ขาดมาตรฐาน  
คุณภาพที่ยอมรับได้้นอกจากจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อันใดแล้วยังสร้างความเสียหายได้มาก ดังนั้น  
จึงมีการออกกฎระเบียบและข้อปฏิบัติสำหรับผู้ที่เข้ามาประกอบวิชาชีพเพื่อจุดประสงค์ในการรักษา  
มาตรฐานคุณภาพของวิชาชีพให้เป็นที่ยอมรับได้มากกว่าเพื่อวัตถุประสงค์ในการจำกัดหรือกีดกันผู้อื่น  
หรือคนต่างด้าวไม่ให้เข้ามาทำงานแข่งขัน เพื่อให้ตนเองมีอำนาจผูกขาดหรือครอบงำในการเรียกร้องผล  
ตอบแทนหรือรายได้ในการให้บริการที่สูงขึ้น ภายใต้สถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่การผลิตและ  
จำนวนบุคลากรทางด้านนี้ยังมีน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนความต้องการ

**3.5.6.2** เมื่อมีการขยายความเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ของ  
ประเทศไปมากแล้ว บทบาทความสำคัญของผู้ให้บริการวิชาชีพจะสูงขึ้นตามมา เพราะเมื่อประเทศเริ่ม  
ค้นพัฒนาเศรษฐกิจได้อาศัยทรัพยากรธรรมชาติเป็นหลักใหญ่ เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวไปมากแล้วเป็น  
เครื่องชี้ว่า การขยายการผลิต รายได้ และการจ้างงานของประเทศหรือการขยายและพัฒนาเศรษฐกิจ  
ของประเทศในอนาคตไม่อาจพึ่งพาอาศัยทรัพยากรธรรมชาติได้มากนักหรือได้อีกต่อไป แต่ต้องพึ่งพา



อาศัยทรัพยากรประเภทที่สามารถสร้างขึ้นใหม่ได้โดยขีดความสามารถของคน (reproducible หรือ man-made resources) หรือต้องขยายตัวในเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ ปัจจัยหรือทรัพยากรดังกล่าว เช่น การพัฒนาคนและความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี ดังนั้นบริการวิชาชีพในแขนงและสาขาต่างๆ จึงนับวันจะมีบทบาทสำคัญมากขึ้นตามลำดับ

3.5.8.3 ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจของประเทศขยายเติบโตก้าวหน้าไปมากแล้ว ความต้องการกำลังคนหรือบุคลากรด้านผู้ประกอบวิชาชีพสาขาต่าง ๆ จึงเพิ่มขึ้นอย่างมากมา ในขณะที่กำลังคนเหล่านี้ที่ผลิตได้ยังมีน้อยกว่ามาก ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนและนำกำลังคนเหล่านี้จากต่างชาติเข้ามามากขึ้นตามลำดับแม้ว่ามีกฎหมายห้ามไว้ และก็สอดคล้องและเป็นไปตามแนวทางการขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยพึ่งพาอาศัยทรัพยากรต่างประเทศอย่างหนัก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องทุน เทคโนโลยี วัตถุดิบ และขีดความสามารถในด้านการบริหารการจัดการและการตลาดของชาวต่างประเทศ และแม้เศรษฐกิจของประเทศจะเจริญเติบโตไปมากแต่ฐานะและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของประชาชนส่วนใหญ่ทั่วไปยังไม่ดีขึ้น ยังมีรายได้น้อย ขาดงาน และพึ่งพาตนเองไม่ได้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยหรือรัฐบาลไทยเคยดำเนินนโยบายและมาตรการทั้งเคยปกป้องคุ้มครองผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้ประกอบการธุรกิจและอุตสาหกรรมไทย และการพึ่งพาทรัพยากรต่างประเทศอย่างหนักในการขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ไม่อาจจะโดยทางใดก็ไม่ได้ช่วยทำให้คนไทยพัฒนาฝีมือให้มีขีดความสามารถสูงขึ้นและลดการพึ่งพาต่างประเทศให้น้อยลงได้ ในขณะเดียวกันภายใต้โลกยุคไร้พรมแดนที่ทุกประเทศต้องเปิดเสรีให้มีการแข่งขันกันมากขึ้นซึ่งเป็นที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ ข้อเสนอแนะแนวทางก็คือ ยังไม่ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 ในส่วนของวิชาชีพวิศวกรโยธา แต่ควรหันมาพัฒนาคุณภาพการผลิตกำลังคนในด้านนี้เพิ่มขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนขีดความสามารถที่จะแข่งขันกับต่างประเทศได้ เพื่อลดการพึ่งพาต่างประเทศให้น้อยลง จะเหมาะสมกว่าการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเพื่อผ่อนผันให้วิศวกรจากต่างประเทศเข้ามาประกอบวิชาชีพในประเทศ ทั้งนี้เพราะในปัจจุบันวิศวกรชาวต่างประเทศสามารถเข้ามาประกอบวิชาชีพในประเทศไทยได้อยู่แล้วตามเงื่อนไขและข้อปฏิบัติตามนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล



## 8.8 งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม

### 8.8.1 คำนิยาม

งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม หมายถึง งานสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา ควบคุม หรือให้คำแนะนำในการก่อสร้าง รวมถึงงานช่างเขียนแบบ รายละเอียด หรือช่างคัดลอกแบบภายใต้การแนะนำหรือการควบคุมของสถาปนิก

### 8.8.2 ความหมายความสำคัญทางเศรษฐกิจของบริการวิชาชีพสถาปัตยกรรม

ความหมาย ความสำคัญทางเศรษฐกิจของบริการวิชาชีพสถาปัตยกรรม หมายถึง การประกอบบริการวิชาชีพสถาปัตยกรรมได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของกำลังผลิต รายได้ และการจ้างงานของประเทศมากน้อยเพียงไร ซึ่งการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมก็เช่นเดียวกับวิชาชีพวิศวกรรม ถือเป็นประเภทหนึ่งของสาขาหรือภาคบริการ ดังนั้นความหมายความสำคัญทางเศรษฐกิจของบริการวิชาชีพสถาปัตยกรรมก็เช่นเดียวกับสิ่งที่นำเสนอมาแล้วในส่วน 3.5 งานในวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา ของงานการศึกษาวิจัยนี้

### 8.8.3 ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานวิชาชีพสถาปัตยกรรม

#### 8.8.3.1 ด้านการผลิตกำลังคนสถาปนิก

##### (1) สถาบันผลิตสถาปนิกและกำลังคนที่ผลิตได้ในประเทศ

(1.1) การก่อตั้งสถาบันการศึกษาด้านสถาปัตยกรรมขึ้นในประเทศไทย เริ่มต้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยเป็นภาควิชาสถาปัตยกรรมในคณะวิศวกรรมศาสตร์ ในปี 2476 และต่อมาตั้งเป็นคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ในปี 2482

(1.2) จนถึงปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนที่เปิดสอนคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์เพื่อผลิตสถาปนิกออกมาทั้งสิ้น 6 แห่ง โดยสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าว และจำนวนคนที่ผลิตได้แสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางแสดงจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2537

สถาบันอุดมศึกษา	ระดับการศึกษา					
	ต่ำกว่าป.ตรี	ป.ตรี	ประกาศนียบัตรบัณฑิต	ป.โท	ป.เอก	รวม
<b>สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ</b>						
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	-	105	-	47	-	152
ม.ขอนแก่น	-	18	-	-	-	18
ม.ศิลปากร	2	49	-	4	-	55
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้า คุณทหารลาดกระบัง	-	157	-	7	-	164
<b>รวม</b>	<b>2</b>	<b>329</b>	<b>=</b>	<b>58</b>	<b>=</b>	<b>389</b>
<b>สถาบันอุดมศึกษาของเอกชน</b>						
ม.เกษมบัณฑิต	-	78	-	-	-	78
ม.รังสิต	-	16	-	-	-	16
<b>รวม</b>	<b>=</b>	<b>94</b>	<b>=</b>	<b>=</b>	<b>=</b>	<b>94</b>

ที่มา : ทบวงมหาวิทยาลัย (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2538)

หมายเหตุ : ตัวเลขเหล่านี้ไม่รวมผู้ที่จบการศึกษาในภาคฤดูร้อนปีการศึกษา 2537

จากตารางข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและของเอกชน  
ผลิตบัณฑิตสาขาสถาปัตยกรรมศาสตร์ได้ทั้งสิ้นรวมกันประมาณ 483 คน/ปีการศึกษา เป็นระดับต่ำกว่า  
ปริญญาตรี 2 คน ปริญญาตรี 423 คน และปริญญาโท.58 คน

(1)8 ดังข้างต้นจะเห็นได้ว่า สถาบันการศึกษาแรกและเป็นสถาบันการ  
ศึกษาหลักที่ผลิตบัณฑิตด้านสถาปัตยกรรมของประเทศก็คือคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย โดยมีความหมาย ลักษณะหลักสูตรโดยสังเขป และจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบัน  
แห่งนี้ดังที่จะนำเสนอไว้ ณ ที่นี้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความรู้ความเข้าใจมากขึ้นสำหรับ  
การพิจารณางานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม

### **สถาปัตยกรรมศาสตร์คืออะไร**

สถาปัตยกรรมศาสตร์เป็นศาสตร์ว่าด้วยการศึกษาเกี่ยวกับการออกแบบเพื่อการใช้สอย รวมถึงการออกแบบอาคาร การออกแบบสภาพแวดล้อม ฯลฯ เพื่อสนองตอบต่อจุดมุ่งหมายอย่างดีที่สุดของเจ้าของและบุคคลหลายฝ่าย ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการแสดงออกของคุณค่าทางศิลปะในสิ่งที่สร้างขึ้นด้วย

### **ลักษณะหลักสูตรโดยสังเขป**

หลักสูตรแบ่งเป็น 3 ระดับ แยกเป็นสาขาวิชาต่าง ๆ ดังนี้

#### **1) ระดับปริญญาบัณฑิต (หลักสูตร 5 ปี) ประกอบด้วย**

##### **1).1 หลักสูตรสถาปัตยกรรมศาสตร์บัณฑิต**

- สาขาสถาปัตยกรรม ศึกษาเน้นหนักเกี่ยวกับการออกแบบอาคารและสิ่งก่อสร้างให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ การใช้สอย ความงาม และเป็นระเบียบ

- สาขาสถาปัตยกรรมไทย ศึกษาเน้นหนักเกี่ยวกับการออกแบบและการก่อสร้างสถาปัตยกรรมไทย

- สาขาวิชาสถาปัตยกรรมภายใน ศึกษาเน้นหนักเกี่ยวกับการออกแบบภายในอาคารให้เหมาะสมกับการใช้สอย สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ

เมื่อสำเร็จการศึกษาในหลักสูตรนี้จะได้รับปริญญาสถาปัตยกรรมศาสตร์บัณฑิต (สท.บ.)

##### **1).2 หลักสูตรการออกแบบอุตสาหกรรมบัณฑิต**

ศึกษาเน้นหนักเกี่ยวกับการออกแบบผลิตภัณฑ์ในอุตสาหกรรม การออกแบบเลขนิเทศ การออกแบบสิ่งทอ การออกแบบเครื่องเคลือบดินเผา และการออกแบบตกแต่งภายใน แบ่งย่อยออกเป็น 5 สาขา

- สาขาวิชาสิ่งทอ (Textile Design)

- สาขาวิชาการออกแบบตกแต่งภายใน (Interior Design & Decoration)

- สาขาวิชาเลขนิเทศ (Graphic Design)

- สาขาวิชาเครื่องเคลือบดินเผา (Ceramics)

- สาขาวิชาการออกแบบผลิตภัณฑ์ (Product Design)

โดยนิสิตที่ศึกษาในหลักสูตรการออกแบบอุตสาหกรรม บัณฑิตจะเริ่มเลือกสาขาที่ตนสนใจในระดับปีที่ 4 เมื่อสำเร็จการศึกษาในหลักสูตรจะได้รับปริญญาการ ออกแบบอุตสาหกรรมบัณฑิต (อ.บ.)

### 1) 8 หลักสูตรภูมิสถาปัตยกรรมศาสตร์บัณฑิต

ศึกษานี้เน้นหนักเกี่ยวกับการออกแบบบริเวณขนาดเล็กไปจนถึง ขนาดใหญ่ทั้งบริเวณในเมือง รอบอาคาร ไปจนถึงบริเวณธรรมชาติ เช่น ป่า แม่น้ำ ชายหาด โดยยึด หลักการอนุรักษ์ความสมดุลย์ของสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับจุดมุ่งหมายการใช้สอยและภาวะ เศรษฐกิจ

ผู้สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรจะได้รับปริญญาภูมิสถาปัตย- กรรมบัณฑิต (ภ.สท.บ.)

### 2) ระดับบัณฑิตศึกษา (หลักสูตร 2 ปี) ประกอบด้วย

2) 1 หลักสูตรสถาปัตยกรรมศาสตร์มหาบัณฑิต ศึกษานี้เน้นหนัก ด้านสถาปัตยกรรมขั้นสูง เทคนิคการก่อสร้างระบบการก่อสร้างที่ก้าวหน้าและสลับซับซ้อน ตลอดจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม สังคม เศรษฐกิจ และปัญหาการเมืองที่เกี่ยวกับงานสถาปัตยกรรม

เมื่อสำเร็จการศึกษาในหลักสูตรนี้จะได้รับปริญญาสถาปัตย- กรรมศาสตร์มหาบัณฑิต (สท.บ.)

2) 2 หลักสูตรเคหพัฒนาศาสตร์บัณฑิต ศึกษานี้เน้นหนักเกี่ยวกับ การอยู่อาศัยของชุมชน ศึกษาปัญหาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและพัฒนาปรับปรุงเคหะชุมชนให้ เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจสังคม และเทคนิควิทยาของประเทศ

เมื่อสำเร็จการศึกษาในหลักสูตรนี้จะได้รับปริญญาเคหพัฒนา- ศาสตร์บัณฑิต (คท.บ.)

2) 3 หลักสูตรการวางแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต ศึกษานี้ เน้นหนักเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ที่ดินที่มีความสัมพันธ์กับด้านเศรษฐกิจ สังคม ประชากร และสิ่งแวด- ล้อมด้านกายภาพในระดับภาคและพื้นที่บางส่วนของเมือง

เมื่อสำเร็จการศึกษาในหลักสูตรนี้ จะได้รับปริญญาการวาง- แแผนภาคและเมืองมหาบัณฑิต (ผ.บ.)

### 3) ระดับคุณวุฒิบัณฑิต (หลักสูตร 4 ปี)

3) 1 หลักสูตรการวางแผนภาคและเมืองคุณวุฒิบัณฑิต เพิ่งได้รับ อนุมัติให้เปิดทำการสอนเมื่อปลายปี 2537 ที่ผ่านมา เมื่อสำเร็จการศึกษาจะได้รับปริญญาการวางแผน ภาคและเมืองคุณวุฒิบัณฑิต (ผ.ค.)

สถิติการจบการศึกษาของนักศึกษาคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยตามรายสาขาดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

ปี	สถาปัตยกรรมศาสตร์	ออกแบบอุตสาหกรรม	ภูมิสถาปัตยกรรมศาสตร์	รวม
2531	66	16	20	102
2532	55	20	17	92
2533	59	23	11	93
2534	59	19	16	94
2535	50	16	17	83
2536	62	18	17	97
2537	65	20	20	105

ที่มา : คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(2) การเข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม

(2).1 งานวิชาชีพสถาปัตยกรรมก็เช่นเดียวกับงานวิชาชีพวิศวกรรม

และงานบริการวิชาชีพสาขาอื่น ๆ ที่ผู้ให้บริการควรมีคุณลักษณะและคุณสมบัติที่ต้องการแก่การปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้านในงานที่ทำ ประสบการณ์ที่สะสมจากการทำงานมานานและเวลาอันสมควรซึ่งทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระมีความรอบรู้รอบด้านและมีทักษะและความเชี่ยวชาญยิ่งขึ้น เพราะผลงานบริการวิชาชีพอยู่ที่คุณภาพมากกว่าปริมาณของงาน งานที่ขาดคุณภาพไม่เพียงไม่ก่อคุณค่าอันใดยังสร้างความเสียหายได้ ยิ่งไปกว่านั้นผลงานทางสถาปัตยกรรมยังมีอิทธิพลและผลกระทบมาก เพราะเป็นสภาพแวดล้อมของการดำรงชีวิตของมนุษย์ และผลงานทางสถาปัตยกรรมอันทรงคุณค่ายังถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมได้ด้วย คุณธรรมและความคิดสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนี้จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น ดังนั้นจึงมักมีการออกกฎระเบียบและข้อปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมสำหรับผู้ที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมเช่นเดียวกับวิชาชีพวิศวกรรมและแพทย์ เป็นต้น

(2).2 ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ.2508 บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมต้องเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม (ก.ส.) ซึ่งเป็นองค์กรผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมมาตรฐานของสถาปัตยกรรมให้อยู่ในระดับเป็นที่ยอมรับได้

กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม ขณะเดียวกันกฎหมายไม่ได้มีข้อกำหนดว่าผู้ประกอบวิชาชีพนี้ในประเทศไทยจะต้องเป็นคนสัญชาติไทย

โดยสถาปนิกแบ่งออกเป็น 3 ระดับ

1) ภาคีสถาปนิก หมายถึง สถาปนิกที่สามารถเซ็นแบบขออนุญาตก่อสร้างอาคารสาธารณะได้ในพื้นที่ของสิ่งก่อสร้างที่ไม่เกิน 2,000 ตารางเมตร

2) สามัญสถาปนิก หมายถึง สถาปนิกที่สามารถเซ็นแบบขออนุญาตได้โดยไม่จำกัดขนาด แต่เซ็นรับรองแบบเองไม่ได้ และไม่มีสิทธิเป็นคณะกรรมการก.ส. ผู้ที่จะยื่นขอเป็นสามัญสถาปนิกได้จะต้องผ่านการงานประเภทภาคีมาแล้วเป็นเวลา 3 ปี

3) วุฒิสถาปนิก หมายถึง สถาปนิกที่สามารถเซ็นแบบขออนุญาตปลูกสร้างอาคารได้โดยไม่จำกัดขนาดของสิ่งก่อสร้าง และสามารถเซ็นรับรองแบบเองได้ และมีสิทธิเป็นคณะกรรมการ ก.ส.ของกระทรวงมหาดไทยได้ ผู้ที่จะยื่นขอเป็นวุฒิสถาปนิกได้นั้นจะผ่านการงานเป็นสามัญสถาปนิกมาแล้ว 7 ปี

(2).3 อย่างไรก็ตาม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 และตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 วิชาชีพสถาปัตยกรรมเป็นงานที่ไม่อนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาทำโดยเด็ดขาด

(2).4 นอกเหนือจากข้างต้นแล้วยังมีองค์กรอื่นอีกของเอกชนที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในประเทศก็คือ สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ ก่อตั้งขึ้นมาในปีเดียวกันกับการเปิดสอนหลักสูตรสถาปัตยกรรมศาสตร์ในประเทศไทย คือ พ.ศ. 2476 ปัจจุบันมีสมาชิกที่เป็นสถาปนิกกว่า 5,000 คน (ไม่รวมสมาชิกกิตติมศักดิ์) นอกจากนั้นยังมีสมาชิกที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจด้านนี้อีกประมาณ 300 สำนักงาน และในอนาคตมีเป้าหมายที่จะขยายฐานการเข้าร่วมเป็นสมาชิกสู่แวดวงผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวเนื่องกับธุรกิจด้านนี้อีกด้วย

บทบาทหน้าที่ของสมาคมคือเป็นศูนย์กลางประสานงาน/ติดต่อข้อมูลข่าวสาร ดูแล ให้ความช่วยเหลือ และรักษาผลประโยชน์ของเพื่อนสมาชิก ปรับปรุงและส่งเสริมด้านทักษะความรู้ เพื่อยกระดับการทำงานของสถาปนิกไทย รวมทั้งดูแลเกี่ยวกับจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพนี้ด้วย



### 3.6.3.2 ด้านความต้องการสถาปนิก

(1) เช่นเดียวกับงานวิชาชีพวิศวกรรม งานวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคู่มา กับงานก่อสร้างเป็นหลักใหญ่ และเกี่ยวกับงานออกแบบต่าง ๆ และงานผังเมือง ดังนั้นแหล่งความต้องการสถาปนิกจึงเป็นหน่วยงานทั้งในภาคราชการและภาคเอกชนที่เกี่ยวกับงานดังกล่าว

(2) จากสถิติจำนวนสถาปนิกทั้งหมดทั่วประเทศในปี 2538 มีประมาณ 5,810 คน ในจำนวนแยกเป็นดังนี้

ประเภทสถาปนิกตามระดับ	จำนวน (คน)
ภาคีสถาปนิก	3,995
สามัญสถาปนิก	1,450
วุฒิสถาปนิก	365
รวม	5,810

ที่มา : สำนักงาน กส. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

(3) เช่นเดียวกับงานวิชาชีพวิศวกรรม งานวิชาชีพสถาปัตยกรรมมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการพัฒนาการก่อสร้าง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นการขยายตัวของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต อุตสาหกรรมมีบทบาทสูงมากขึ้นตามลำดับ และการขยายตัวอย่างมากและรวดเร็วของธุรกิจก่อสร้างมาตั้งแต่ปี 2530 จนถึงปัจจุบันและยังมีโครงการลงทุนทางด้านก่อสร้างทั้งของภาคราชการและของธุรกิจก่อสร้างและธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในภาคเอกชนต่อไปอีกมากในอนาคตคังนำเสนอรายละเอียดมาแล้วในงานการศึกษาวิจัยนี้ ความต้องการสถาปนิกย่อมมากขึ้นเช่นเดียวกับความต้องการวิศวกรอย่างไม่ต้องสงสัย แม้จะดูเหมือนว่าสภาวะการณ์รุนแรงน้อยกว่า

### 3.6.3.3 ผลกระทบจากความไม่สอดคล้องสมดุขยของกำลังคนที่ผลิตได้และความต้องการสถาปนิก

(1) จากความรู้ข้อมูลในเรื่องกำลังคนสถาปนิกที่สถาบันอุดมศึกษาทั้งของภาครัฐและเอกชนผลิตได้ จำนวนสถาปนิกที่มีอยู่ในประเทศทั้งหมดในปัจจุบันและขนาดความต้องการสถาปนิกที่มีอยู่มากในปัจจุบันและนับวันที่จะมากขึ้นในอนาคตคังสถานการณ์ที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องสมดุขยกันมาก จึงเกิดปรากฏการณ์ปัญหาของการขาดแคลนสถาปนิก ด้วยสาเหตุและสภาพการณ์เช่นเดียวกับการขาดแคลนวิศวกร แพทย์ ช่างเทคนิค และ

บุคลากรในสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เป็นต้น ปัญหาการขาดแคลนสถาปนิกก็เริ่มมาตั้งแต่ปี 2530 ในเวลาเช่นเดียวกับปัญหาการขาดแคลนวิศวกร

(2) ปัญหาการขาดแคลนสถาปนิกในภาคราชการดูเหมือนรุนแรงกว่าในภาคเอกชน โดยเฉพาะในส่วนราชการ เช่น กรมโยธา กรมศิลปากร กรมการผังเมือง กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงต่าง ๆ แทบทุกกระทรวง เพราะความต้องการมีมากและการสูญเสียกำลังคนระดับสมอง และในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนให้แก่ภาคเอกชน รวมทั้งครู/อาจารย์ในสาขานี้ ด้วยเหตุผลสำคัญเพราะค่าตอบแทนที่สูงกว่าที่ได้จากราชการ (ดั่งนำเสนอรายละเอียดเรื่องนี้ไว้ในส่วน 3.5 งานในวิชาชีพวิศวกรรม)

ดังจะเห็นได้จากสถิติความต้องการแรงงานในภาคราชการปีงบประมาณ 2537 ปรากฏว่ามีความต้องการสถาปนิกในตำแหน่งระดับควบซึ่งมีกรอบอัตรากำลัง 101 ตำแหน่ง แต่มีตำแหน่งว่างถึง 31 ตำแหน่ง หรือร้อยละ 31 และตำแหน่งเหนือระดับควบในสาขาเดียวกันนี้มีกรอบอัตรากำลัง 222 ตำแหน่ง มีตำแหน่งว่างงานอยู่ 36 ตำแหน่ง หรือขาดแคลนร้อยละ 16 (ข้อมูลจากฝ่ายวิเคราะห์ตลาดแรงงาน กองบริหารตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน) และข้อมูลจากการสำรวจสัมภาษณ์หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย พบว่าในปีงบประมาณ 2538 ความต้องการสถาปนิกในตำแหน่งผังเมืองมีจำนวน 159 ตำแหน่ง มีผู้มาบรรจุเพียง 112 ตำแหน่ง ยังเป็นตำแหน่งว่าง 47 ตำแหน่ง หรือขาดแคลนร้อยละ 30

จากข้อมูลสถิติข้างต้นประเภทหรืองานที่พบว่ามี การขาดแคลนมากที่สุดคืองานออกแบบและงานควบคุมบริหารหน้างาน และขาดแคลนมากในระดับ 3-5 ส่วนในระดับสูงกว่านี้ (เช่นระดับ 7-8) มักจะไม่ค่อยขาดแคลน (เช่นเดียวกับกรณีการขาดแคลนวิศวกรบางส่วนราชการ)

(3) ดังกล่าวมา ปัญหาการขาดแคลนสถาปนิกทำให้เกิดการแข่งขันบุคลากรทางด้านนี้กันระหว่างบริษัทต่างๆ และระหว่างภาครัฐและเอกชน ผลักดันให้เงินเดือนหรือค่าตอบแทนสถาปนิกสูงขึ้น บริษัทเล็ก ๆ ที่ไม่มีกำลังพอได้รับผลกระทบมาก เพราะต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและราคาสินค้าที่ต้องสูงขึ้น เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการพยายามแก้ปัญหาโดยให้สิ่งจูงใจต่าง ๆ เช่น ให้ทุนไปศึกษาต่อต่างประเทศ เพิ่มสวัสดิการและประโยชน์อื่น ๆ ให้ออกเหนือจากเงินเดือน แต่ก็ไม่ค่อยจะได้ผลในการรักษาบุคลากรเหล่านี้ไว้ได้ นอกจากนี้แล้วเพราะภาวะการขาดแคลนสถาปนิกทำให้สถาปนิกที่เพิ่งจบการศึกษาถูกดึงตัวจากบริษัทเอกชนให้เข้าทำงานทันที โดยผลตอบแทนและตำแหน่งงานสูง หรือตำแหน่งงานบริหารโดยขาดทักษะและประสบการณ์เพียงพอ มีผลกระทบต่อมาตรฐานคุณภาพงานและนำมาสู่การเข้ามาของสถาปนิกต่างชาติ

### 3.6.4 การเข้ามาทำงานของสถาปนิกต่างชาติในประเทศ

3.6.4.1 ด้วยเหตุปัจจัยและสภาพแวดล้อมเป็นค้ำว่า นโยบายและมาตรการต้อนรับ และส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศของรัฐบาลไทย การขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยพึ่งพาทรัพยากรต่างประเทศอย่างหนัก การขยายตัวอย่างมากและรวดเร็วของการก่อสร้าง ) ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนด้านผู้ประกอบวิชาชีพอิสระรวมทั้งสถาปนิก ความนิยมและเชื่อถือฝีมือการทำงานของคนต่างชาติของคนไทย ความสนใจของบริษัทรับเหมาก่อสร้างต่างชาติในการเข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยเพราะการขยายตัวของภาคก่อสร้าง เหล่านี้ล้วนเอื้อและเกื้อหนุนต่อการนำมาสู่การทำงานของสถาปนิกต่างชาติในประเทศไทย แม้จะมีกฎหมายห้ามคนต่างด้าวประกอบวิชาชีพนี้โดยเด็ดขาด แต่กฎหมายก็มีช่องทางและช่องกเว้นให้ทำได้บ้าง โดยเฉพาะต่างชาติก็หันไปใช้ข้อปฏิบัติอื่นแทนที่จะให้เข้ามาได้โดยเฉพาะผ่านทางพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน หรือโดยวิธีหลีกเลี่ยงต่าง ๆ นานา ประการ รวมถึงการลักลอบเข้ามาดังนำเสนอมาแล้วในส่วน 3.5 งานในวิชาชีพวิศวกร

3.6.4.2 การเข้ามาทำงานของสถาปนิกต่างชาติในประเทศไทย เริ่มปรากฏชัดเจนมาตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เพราะการขยายตัวอย่างมากของภาคก่อสร้าง และการย้ายฐานการผลิตของนักลงทุนจากเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และฮ่องกง มาสู่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งรวมทั้งประเทศไทย พร้อมกับดึงเอาบริษัทรับเหมาก่อสร้างสัญชาติประเทศนั้นเข้ามาด้วย เพื่อดำเนินการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม สำนักงานติดต่อทางธุรกิจ การก่อสร้างนิคมอุตสาหกรรม จึงมีบริษัทรับเหมาต่างชาติเหล่านั้นเข้ามามากโดยเฉพาะจากญี่ปุ่น ได้เข้ามาร่วมลงทุน (joint venture) กับบริษัทรับเหมาก่อสร้างของคนไทย จากข้อมูลที่มีอยู่ชี้ว่า นับถึงเดือนเมษายน 2534 บริษัทรับเหมาก่อสร้างร่วมลงทุนไทย-ญี่ปุ่นมีจำนวนถึง 84 บริษัท ซึ่งส่วนหนึ่งในจำนวนนี้ไม่เพียงแต่รับเหมาก่อสร้างเท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงการรับงานออกแบบโครงสร้าง ควบคุมงานก่อสร้าง และออกแบบตกแต่ง การดำเนินธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง-ออกแบบดังกล่าว ทำให้มีการนำเข้าสู่ผู้เชี่ยวชาญช่างเทคนิค สถาปนิกและวิศวกรจากต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ในช่วงหลังเมื่องานรับเหมาก่อสร้างโรงงานชลอตัวลง ทำให้ผู้รับเหมาก่อสร้างญี่ปุ่นบางรายหันเข้าสู่ธุรกิจการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยร่วมกับนักลงทุนไทยจัดสรรที่ดินและสร้างจัดสรร ซึ่งแต่เดิมผู้ดำเนินธุรกิจดังกล่าวคือบริษัทก่อสร้างขนาดกลาง-ใหญ่ที่เป็นของคนไทยเท่านั้น การเข้าสู่ตลาดอสังหาริมทรัพย์ของบริษัทก่อสร้างญี่ปุ่นมีผลเชื่อมโยงให้เกิดการนำเข้าสถาปนิกต่างชาติเพิ่มมากขึ้น

3.6.4.3 การเข้ามาประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมของต่างชาติดังกล่าวในประเทศไทย บรรดาสถาปนิกไทยมีความเห็นบางประการเป็นค้ำว่า 1) ค่านิยมผิดๆ ของคนไทยที่คิดว่าสถาปนิกต่างชาติมีมาตรฐานคุณภาพดีกว่าสถาปนิกไทย ซึ่งจริง ๆ แล้วสถาปนิกไทยก็มีศักยภาพคุณภาพทัดเทียมต่างชาติ 2) บริษัทรับเหมาต่างชาติและที่เป็นบริษัทร่วมทุนตามโครงการใหญ่ๆ มักจะมีการแอบใช้สถาปนิกต่างชาติซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นสถาปนิกจากประเทศของตน ซึ่งเป็นการสร้างรายได้

แรงงานให้แก่คนในประเทศของตนโดยคนไทยให้ความร่วมมือ 3) ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบทางเศรษฐกิจเพราะรายได้จำนวนมหาศาลแทนที่จะตกเป็นของคนในประเทศต้องถูกดึงออกนอกประเทศ โดยงบประมาณก่อสร้างตอปีของส่วนราชการมีมูลค่าถึง 2 แสนล้านบาท ส่วนเอกชนจะมีมากกว่าประมาณ 4-5 เท่า และบริษัทต่างชาติเหล่านี้มักจะไม่ใช้วัตถุดิบในประเทศ แต่จะนำเข้าจากต่างประเทศเสียมากกว่า 4) นอกจากนั้นยังเห็นกันว่าหากเปิดเสรีให้คนต่างชาติเข้ามาดำเนินการ ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมโดยปราศจากความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับสังคมไทย เช่น ศิลปะ ประเพณี วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อมแล้วอาจส่งผลกระทบในทางลบต่อประเทศในอนาคตได้ ดังนั้นจึงเห็นว่าหากไม่มีการเตรียมความพร้อมในการป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่างๆ จึงไม่ควรเอาปัญหาการขาดแคลนสถาปนิกในประเทศมาเป็นข้ออ้างในการเปิดเสรีให้ต่างชาติเข้ามาประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม

จากความเห็นและความกังวลใจของบรรดาสถาปนิกไทยบางประการ ดังข้างต้น สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ได้พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมฉบับใหม่ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ปรับปรุงแก้ไขมาจากฉบับเดิมคือพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508 เพื่อให้มีการกำหนดคุณสมบัติของสถาปนิกต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพในประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) สถาปนิกต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพในประเทศไทยจะต้องมีถิ่นที่อยู่อาศัยถาวรในประเทศไทยตามกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มาดำเนินการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมในประเทศไทยปฏิบัติและรับผิดชอบต่อกฎหมายแพ่งและอาญาเช่นเดียวกับประชาชนคนไทย

2) ได้รับใบประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม ก.ศ. ของกระทรวงมหาดไทย โดยก่อนที่จะได้รับใบประกอบวิชาชีพฯ สถาปนิกต่างชาติผู้นั้นต้องผ่านการสอบคุณสมบัติและคุณวุฒิจากสถาบันที่กฎหมายไทยยอมรับเช่นเดียวกับประชาชนคนไทยทุกประการ

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ดังกล่าวกำลังรอเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรตามขั้นตอนต่อไป

### 3.6.5 นโยบายและมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนสถาปนิก และการเข้ามาทำงานของสถาปนิกต่างชาติในประเทศ

3.6.5.1 นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหานี้ก็เช่นเดียวกับนโยบายและมาตรการทั่วไปในการแก้ไขปัญหากลุ่มคนระดับสมองและในสาขาที่ขาดแคลน คือพยายามจะขยายการผลิตกำลังคนเหล่านี้ที่ยังผลิตได้น้อยให้ได้มากขึ้น ให้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่มีอยู่แล้วขยายการผลิตมากขึ้น ซึ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมาช่วยผลิตเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่ีผลเป็นจริงเป็นจัง และประสบปัญหาการขาดแคลนครู อาจารย์ที่จะทำการสอนทางด้านนี้มากขึ้น เพราะ

ถูกดึงตัวไปทำงานกับบริษัทเอกชนที่ให้ค่าตอบแทนมากกว่าในระบบราชการมาก แม้ส่วนราชการพยายามดึงตัวบุคลากรเหล่านั้นเอาไว้ และดึงบุคลากรใหม่เข้ามาด้วยโดยให้ทุนศึกษาต่อต่างประเทศเพิ่มสวัสดิการ อื่น ๆ ให้ แต่ก็มักจะไม่ได้ผลเช่นกัน

**3.6.5.2** นอกจากนโยบายและมาตรการของรัฐที่เห็นความจำเป็นที่จะต้องขยายการผลิตกำลังคนในสาขาขาดแคลนซึ่งรวมทั้งสถาปนิกมากขึ้นดังข้างต้น ก็ยังเห็นความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงแล้วพัฒนากำลังคนของประเทศให้ดีขึ้นในเชิงคุณภาพ เพราะเริ่มตระหนักเห็นกันว่าการขยายกำลังผลิต รายได้ และการจ้างงานของประเทศต่อไปในอนาคตไม่อาจจะพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเหลืออยู่น้อยหรือพึ่งความได้เปรียบในด้านแรงงานราคาถูกได้นัก หรือการขยายสิ่งดังกล่าวเหล่านั้นในเชิงปริมาณแต่ต้องเป็นการขยายในเชิงคุณภาพมากกว่า ดังนั้นในแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ของประเทศจึงมุ่งศูนย์รวมไปที่การพัฒนาคน แต่สิ่งเหล่านี้จะเป็นจริงมากน้อยแค่ไหนคงต้องติดตามดูกันต่อไป

**3.6.5.3** ในด้านการเข้ามาทำงานของสถาปนิกต่างชาติในประเทศ แม้จะมีกฎหมายห้ามไว้โดยเด็ดขาดดังนำเสนอมาแล้วแต่การดำเนินนโยบายและมาตรการในทางปฏิบัติจริง ๆ ของรัฐก็มีการยกเว้น อนุโลม ผ่อนผัน ผ่อนปรนให้ทำได้เสมอ เพื่อไม่ให้ขัดหรือเป็นอุปสรรคกับนโยบายและมาตรการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และการที่ประเทศไทยมีพันธะผูกพันกับแอกต์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ต่าง ๆ ซึ่งต่างพยายามให้เปิดเสรีทางการค้าการลงทุนระหว่างกันมีมากขึ้นภายใต้โลกยุคไร้พรมแดน ดังนั้นในความเป็นจริงจึงมีสถาปนิกและผู้ประกอบวิชาชีพสาขาอื่น ๆ หรือแม้แต่แรงงานต่างชาติไร้ฝีมือเข้ามาอยู่และทำงานในประเทศไทยมากแล้ว จนถึงปัจจุบันและในระยะเวลาไม่ไกลจากนี้ภาครัฐบาลยังคงมีนโยบายและมาตรการที่จะเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนเท่าที่เราเปิดอยู่แล้ว การจะเปิดเสรีมากกว่านี้จะเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาในอนาคตต่อไป ซึ่งก็น่าจะเป็นการถูกต้องและเหมาะสมดี

### **3.6.6 ผลกระทบต่อสถาปนิกไทยหากเปิดเสรีการค้าบริการวิชาชีพ**

เช่นเดียวกับทั้งหมดที่นำเสนอไว้ในส่วน 3.5 งานในวิชาชีพวิศวกรรมของการศึกษา  
วิจัยนี้

### **3.6.7 สรุปและเสนอแนะ**

เช่นเดียวกับทั้งหมดที่นำเสนอไว้ในส่วน 3.5 งานในวิชาชีพวิศวกรรมของการศึกษา  
วิจัยนี้ และในส่วนของงานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมยังไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522



## 3.7 งานในอาชีพประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย

### 3.7.1 คำนิยาม

งานในอาชีพประดิษฐ์เครื่องแต่งกายว่าหมายถึง งานออกแบบและตัดเย็บเครื่องแต่งกายบุรุษ เครื่องแต่งกายสตรีตั้งแต่ต้นจนสำเร็จรูป หรืองานอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย รวมทั้งงานแก้ไข คัดแปลง หรือซ่อม

อย่างไรก็ตาม คำว่างานในอาชีพประดิษฐ์เครื่องแต่งกายดังกล่าวนี้ให้คำนิยามไว้ข้างต้น อีกนัยหนึ่งก็คืออุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปนั่นเอง

อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นขั้นตอนหนึ่งของอุตสาหกรรมสิ่งทอ อันประกอบไปด้วย

(1) อุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นต้น : การผลิตเส้นด้าย เส้นใยประดิษฐ์ เพื่อใช้เป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นต่อไป

(2) อุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นกลาง : การทอผ้า ถักผ้า การฟอกย้อม แต่งพิมพ์สำเร็จ เพื่อเป็นวัตถุดิบของอุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นต่อไป

(3) อุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นปลาย : คืออุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มอันประกอบด้วยการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปและชุดชั้นใน (เครื่องยกทรง รัตทรง และส่วนประกอบ)

### 3.7.2 กำเนิดและความเป็นมาของอุตสาหกรรมสิ่งทอ รวมทั้งอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป

3.7.2.1 อุตสาหกรรมสิ่งทอหรือเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มถือเป็นอุตสาหกรรมแรกเริ่มหรือเก่าแก่ของโลกและของแต่ละประเทศ เพราะความต้องการเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มเป็นความต้องการหรือความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์

3.7.2.2 อุตสาหกรรมนี้ในทุกประเทศก็เริ่มจากการผลิตหรือทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการใช้หรือความต้องการในการบริโภคของครัวเรือน หรือเรียกว่าเป็นอุตสาหกรรมภายในครอบครัว ต่อมาเมื่อผลิตได้เกินความต้องการใช้ในครัวเรือนก็นำส่วนเกินออกมาขาย ออกมาจำหน่ายในตลาด โดยเป็นการผลิตที่ต้องใช้แรงงานทั้งสิ้น ในประเทศไทยในช่วงการผลิตของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปซึ่งเป็นการใช้แรงงานทำทั้งสิ้นในทุกขั้นตอนการผลิต ทำให้ปริมาณสินค้าที่ผลิตได้ไม่พอเพียงกับความต้องการใช้ในประเทศ ต้องมีการนำเข้าผลิตภัณฑ์สิ่งทอสำเร็จรูปจากต่างประเทศ ดังนั้นในปี 2514 ประเทศไทยจึงได้เริ่มต้นการนำเข้าเครื่องจักรเข้ามาใช้ทำงานร่วมกับแรงงานในการผลิตในอุตสาหกรรมสิ่งทอ มีผลทำให้ผลผลิตในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก



เดิมมากมายจนเกินความต้องการใช้ ต้องการบริโภคภายในประเทศ จึงได้มีการส่งออกไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ จนทำให้มูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และเสื้อผ้าสำเร็จรูปจากไทยเป็นที่ยอมรับของตลาดว่ามีคุณภาพและมีมือการค้าเข็บดีและราคาไม่แพง จนการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปกลายเป็นสินค้าส่งออกอันดับ 1 ของไทยติดต่อกันมาหลายปีจนถึงปัจจุบัน

### 8.7.3 ผู้ประกอบการ/โรงงานและทำเลที่ตั้งของโรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป

จากข้อมูลจดทะเบียนของกรมโรงงาน กระทรวงอุตสาหกรรม ในปี 2527 มีโรงงานอุตสาหกรรมผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูป จำนวน 655 โรง มาจนถึงช่วงระยะเวลาปัจจุบันมีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพิ่มขึ้นจากเดิมมาก และมีการขยายเพิ่มขึ้นทุกปีดังตารางที่แสดงข้างล่างนี้

ปี	จำนวนโรงงาน	อัตราการขยายตัว (%)
2531	1,350	15.6
2532	1,574	16.6
2533	1,706	14.1
2534	2,029	13.0
2535	2,211	9.0

ที่มา : กองอุตสาหกรรมสิ่งทอ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

จากจำนวนโรงงานหรือจำนวนผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปทั่วประเทศ 2,211 ราย ในปี 2535 ตามตารางข้างต้น ขนาดของการผลิตมีทุกระดับตั้งแต่เป็นอุตสาหกรรมในครอบครัวไปจนถึงอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และถ้าพิจารณาจากทุนจดทะเบียนกว่าร้อยละ 97 เป็นผู้ผลิตรายย่อยที่มีทุนจดทะเบียนต่ำกว่า 30 ล้านบาท มีเพียงร้อยละ 3 เป็นผู้ผลิตขนาดกลางถึงใหญ่ซึ่งมีทุนจดทะเบียนมากกว่า 30 ล้านบาทขึ้นไป

และสำหรับโรงงานผลิตเสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มที่จดทะเบียนกับกรมโรงงาน ประกอบด้วยโรงงานที่ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นหลักประมาณ 400 โรง ผลิตเสื้อยืดกว่า 100 โรง ผลิตเสื้อชั้นในเป็นหลักประมาณ 50 โรง ผลิตเสื้อเด็กเป็นหลักประมาณ 4-5 โรง นอกจากนี้ยังมีร้านตัดเสื้อผ้าทั่วไปอีกเป็นจำนวนมาก และโรงงานผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปคิดเป็นประมาณร้อยละ 78 ของโรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอทั้งหมด

โรงงานอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปทั้งหมดร้อยละ 88 ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ร้อยละ 8 ในเขตจังหวัดปริมณฑล ได้แก่ สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และนครปฐม และที่เหลืออีกร้อยละ 4 จะตั้งอยู่ในจังหวัดสำคัญของภูมิภาค เช่น ที่เชียงใหม่ในภาคเหนือ และที่ชลบุรีในภาคตะวันออก เป็นต้น

### 3.7.4 ลักษณะและภาวะการผลิตในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป

3.7.4.1 ดังกล่าวมาในตอนต้น อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นขั้นสุดท้ายของอุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งประกอบด้วยอุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นต้น อุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นกลาง และอุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นปลาย โดยอุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นต้นและขั้นกลางจะเป็นอุตสาหกรรมใช้ทุนมาก (capital-intensive) ในขณะที่อุตสาหกรรมสิ่งทอขั้นปลาย (เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่ม) เป็นอุตสาหกรรมใช้แรงงานมาก (labour-intensive)

ส่วนเทคโนโลยีที่ใช้ในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปจะเป็นเทคโนโลยีที่ใช้ร่วมกับแรงงานที่มีทักษะและความชำนาญด้านการออกแบบและตัดเย็บ อุปกรณ์ที่ใช้ส่วนใหญ่เป็นจักรเย็บผ้าและปรากฏว่าในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมามีแนวโน้มของอัตราการใช้เครื่องจักรเข้ามาในการผลิตเพิ่มขึ้นตลอดเวลา กล่าวกันว่าเป็นเพราะเพื่อใช้ทดแทนแรงงานที่ค่าแรงสูงขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่อง

3.7.4.2 นอกเหนือจากแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตแล้ว ปัจจัยอื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการผลิตในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปได้แก่ ฟ้าผืนอันเป็นวัตถุดิบหลัก นอกจากนั้นแล้วก็มีผ้า วัตถุดิบอื่น (กระดุม Zip ตราเสื้อ เป็นต้น) ไฟฟ้า เครื่องจักร และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

โดยโครงสร้างต้นทุนการผลิตในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นดังนี้

รายการ	สัดส่วน (%)
ผ้าผืน	60
ผ้า	2
วัตถุดิบอื่น (กระดุม Zip ตราเสื้อ เป็นต้น)	12
ค่าใช้จ่ายในการผลิต	26
- ค่าแรงงาน	14
- ค่าไฟฟ้า	1
- ค่าเสื่อมราคาเครื่องจักร	1
- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน	10
รวม	100

ที่มา : ข้อมูลจากการสอบถามผู้ผลิต

และวัตถุดิบที่ใช้ในการผลิตในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นการนำเข้า จากต่างประเทศร้อยละ 55 และจากแหล่งในประเทศร้อยละ 45

### 8.7.5 ลักษณะและภาวะการจ้างงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป

การจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปดังกล่าวมาเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากจึงเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างงานมาก และการจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมนี้เพิ่มขึ้นทุกปี แต่กล่าวกันว่าตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา การจ้างแรงงานเพิ่มขึ้นในอัตราลดน้อยถอยลง (deminishing) สาเหตุมาจากเศรษฐกิจโลกตกต่ำทำให้ส่งออกได้น้อยลง และแนวโน้มของค่าแรงที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางการจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปและเครื่องนุ่งห่ม ระหว่างปี 2531-2535

ปี	จำนวนแรงงาน (คน)	อัตราการขยายตัว (%)
2531	65,2380	20.0
2532	68,7760	5.4
2533	76,9810	11.9
2534	81,3410	5.7
2535	82,7330	1.7

ที่มา : กองทุนอุตสาหกรรมสิ่งทอ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

จำนวนการจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปและเครื่องนุ่งห่มข้างต้นคิดเป็นร้อยละ 78 ของการจ้างแรงงานทั้งหมดในอุตสาหกรรมสิ่งทอ

ในส่วนค่าจ้างแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอหรืออุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปและเครื่องนุ่งห่มโดยหลักใหญ่แล้วพิจารณาได้ว่าเป็นไปตามอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละจังหวัด ดึงนำเสนอมานี้แล้วในตอนต้นโรงงานอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเกือบทั้งหมดตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล มีเพียงร้อยละ 4 เท่านั้น ตั้งอยู่ในจังหวัดสำคัญในส่วนภูมิภาค

อัตรากำลังแรงงานขั้นต่ำและเป็นอัตรากำลังแรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป (ที่โรงงานตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลมีอัตรากำลังแรงงานขั้นต่ำเท่ากัน) ที่มีการปรับสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในระยะเวลาที่ผ่านมา ดังแสดงในตารางข้างล่างนี้

วัน/เดือน/ปี บังคับใช้	อัตรากำลังแรงงานขั้นต่ำ (ต่อคนต่อวัน)
1 เมษายน 2530	73
1 มกราคม 2532	76
1 เมษายน 2532	78
1 เมษายน 2533	90
1 เมษายน 2534	100
1 เมษายน 2535	115
1 เมษายน 2536	125
1 เมษายน 2537	132
1 ตุลาคม 2537	135
1 กรกฎาคม 2538	145

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ส่วนบุคคลากรในอุตสาหกรรมสิ่งทอหรืออุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่มีทักษะและความรู้ความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีในการออกแบบและตัดเย็บที่ต้องการมากแต่ขาดแคลนย่อมมีอำนาจในการต่อรองค่าจ้าง/เงินเดือนสูงกว่าแรงงานไร้ฝีมือ อัตรากำลังแรงงานขั้นต่ำจึงใช้ไม่ได้กับบุคคลากรในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเหล่านี้

### 3.7.6 ตลาดรองรับเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยและการแข่งขัน

เสื้อผ้าสำเร็จรูปที่ผลิตขึ้นได้ในประเทศทั้งหมดจะมีตลาดรองรับสำคัญอยู่ 2 ตลาด คือ ตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ โดยมีสัดส่วนจำหน่ายในตลาดทั้งสองพอ ๆ กัน คือร้อยละ 50 : 50

#### 3.7.6.1 ตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปในประเทศ

(1) ก่อนข้างเป็นตลาดที่มีการแข่งขันสูง เพราะมีผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการในตลาดมาก ทั้งผู้ผลิตรายย่อย กลาง จนถึงขนาดใหญ่ แต่ส่วนใหญ่กว่า 90% จะเป็นผู้ประกอบการ

รายย่อย ๆ ที่ไม่ต้องใช้ทุนมากมายนักในการดำเนินงาน โดยกลุ่มผู้บริโภคของผู้ประกอบการย่อย ๆ เหล่านี้ จะให้ความสำคัญกับคุณภาพสินค้า เช่น เนื้อผ้า ความประณีตในการตัดเย็บ ตลอดจนการออกแบบให้เป็นไปตามสมัยนิยม ซึ่งผู้ประกอบการใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการสร้างความซื่อสัตย์ต่อเครื่องหมายการค้า (brand loyalty) และเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างอำนาจการต่อรองของผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปให้สูงขึ้น แม้จะมีผู้ผลิตอยู่เป็นจำนวนมาก

ตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปในประเทศดังที่กล่าวมาเรียกว่าเป็นตลาดระดับบน และมีอัตราการขยายตัวถึงปีละ 60 เปอร์เซ็นต์ในปัจจุบัน

(2) ในขณะที่ผู้ประกอบการผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปขนาดกลางถึงใหญ่มีจำนวนไม่มากนัก มุ่งที่จะผลิตสินค้าจำนวนมาก (mass production) เพื่อให้มีต้นทุนการผลิตต่ำ โดยไม่เน้นด้านคุณภาพมากนัก แต่จะให้ความสำคัญกับราคามากกว่า และมุ่งผลิตให้ผู้บริโภคทั่วไปมากกว่า จึงมีขนาดตลาดใหญ่ เรียกว่าเป็นตลาดระดับล่างของตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปในประเทศ มีอัตราการขยายตัวน้อยกว่าตลาดระดับบนประมาณปีละ 40 เปอร์เซ็นต์ในปัจจุบัน

(3) นอกจากดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปในประเทศค่อนข้างจะมีการแข่งขันสูงระหว่างเครื่องหมายการค้า (brands) ในประเทศ (local brand) และของต่างประเทศ (inter brand) ซึ่งยี่ห้อต่างประเทศได้รับความนิยมของตลาดมากขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ทำให้ผู้บริโภคมีกำลังซื้อสูงขึ้น ประกอบกับรสนิยมในการบริโภคของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงเป็นไปตามหลักสากลมากขึ้น

### 3.7.6.2 ตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปในต่างประเทศ

(1) ตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยในตลาดต่างประเทศแบ่งออกเป็น 2 ตลาด คือตลาดในกลุ่มข้อตกลงและตลาดนอกกลุ่มข้อตกลง โดยสัดส่วนจำหน่ายในตลาดทั้งสองเป็นร้อยละ 50 : 50

ตลาดภายในข้อตกลงมีทั้งหมด 17 ประเทศ ประกอบด้วยประชาคมยุโรป 12 ประเทศ และประเทศอื่นอีก 5 ประเทศ คือสหรัฐอเมริกา แคนาดา นอร์เวย์ สวีเดน และออสเตรเลีย โดยตลาดหลักใหญ่ของไทยในกลุ่มนี้คือประเทศประชาคมยุโรป (26.6%) และรองลงมาคือสหรัฐอเมริกา

ตลาดนอกข้อตกลงเป็นตลาดใหญ่มีการแข่งขันค่อนข้างสูง ตลาดสำคัญในกลุ่มนี้ของไทยคือญี่ปุ่น (8%) รองลงมาคือ ซาอุดีอาระเบีย และโปแลนด์

(2) สินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่ไทยส่งออกไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศตั้งข้างต้นจะมีลักษณะการผลิตเป็นแบบจำนวนมาก (mass production) ซึ่งไม่เน้นทางด้านแฟชั่นมากนัก โดยตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปในตลาดโลกแบ่งออกเป็น 3 ระดับ

#### (2).1 ตลาดระดับบน

ให้ความสำคัญกับรูปแบบ ความหลากหลาย และคุณภาพสินค้า โดยไม่คำนึงถึงในเรื่องราคาแต่จะเน้นที่เครื่องหมายการค้าที่มีชื่อเสียงมากกว่า ประเทศผู้ผลิตและจำหน่ายสำคัญในตลาดนี้ได้แก่ฝรั่งเศส อังกฤษ อิตาลี สหรัฐอเมริกา ซึ่งการผลิตใช้เทคโนโลยีทันสมัย

#### (2).2 ตลาดระดับกลาง

สินค้าที่จำหน่ายในตลาดนี้มีคุณภาพและราคาระดับปานกลาง ไม่เน้นด้านรูปแบบมากนัก แต่จะให้ความสำคัญกับด้านประโยชน์ใช้สอยมากกว่า และไม่คำนึงถึงเครื่องหมายการค้า ประเทศผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปสำคัญในตลาดนี้ได้แก่ เกาหลีใต้ ไต้หวัน และฮ่องกง

#### (2).3 ตลาดระดับล่าง

เป็นตลาดที่ไม่มุ่งเน้นด้านรูปแบบและคุณภาพมากนัก แต่จะให้ความสำคัญกับราคามากกว่า เทคโนโลยีใช้ในการผลิตยังไม่ทันสมัย แต่จะอาศัยความได้เปรียบทางด้านค่าจ้างแรงงานที่ต่ำเป็นปัจจัยสำคัญในการแข่งขัน

จากลักษณะและประเภทตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปในตลาดโลกข้างต้น เพราะฉะนั้นตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยจะอยู่ระหว่างตลาดระดับล่างกับระดับกลาง โดยมุ่งขายสินค้าให้กับผู้บริโภคที่มีรายได้ระดับต่ำถึงปานกลาง ซึ่งอาศัยความได้เปรียบด้านแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญในการแข่งขัน ขณะเดียวกันก็มีการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและราคาในระดับปานกลาง ซึ่งคู่แข่งสำคัญของไทยในตลาดนี้ได้แก่ จีนและอินโดนีเซีย จีนมีความได้เปรียบทางด้านกำลังที่คนมีจำนวนมาก และมีความอุดมสมบูรณ์ในด้านวัตถุดิบ เช่น ไหมและป่านรามิ และยังสามารถผลิตใยสังเคราะห์ได้มากเป็นอันดับ 4 ของโลก ส่วนอินโดนีเซียมีความได้เปรียบไทยในด้านค่าแรงงานที่ต่ำกว่าแต่มีข้อเสียเปรียบไทยในด้านฝีมือและความชำนาญ

### 3.7.7 รายได้จากอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยและแนวโน้มในอนาคต

3.7.7.1 อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปนอกเหนือจากเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างแรงงานมาก ดังตัวเลขการจ้างแรงงานของอุตสาหกรรมนี้ที่น่าเสนอมาก่อนหน้านี้แล้ว และสอดคล้องกับการเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการจ้างแรงงานมาก ก็เป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการขยายกำลังผลิตและรายได้แก่ประเทศมากด้วย ดังตัวเลขรายได้จากการผลิตของอุตสาหกรรมในตารางข้างล่างนี้



ปี	มูลค่า (ล้านบาท)	% ของ GDP
2530	36,472	2.5
2533	56,290	2.8
2534	65,658	3.1

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย

และเมื่อไม่นานมานี้รายได้จากการส่งออกสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปกลายเป็นสินค้าส่งออกอันดับ 1 ของไทยติดต่อกันมาหลายปีจนถึงปัจจุบัน และเป็นรายได้ร้อยละประมาณ 70 ของรายได้จากการส่งออกผลิตภัณฑ์สิ่งทอทั้งหมดของไทย ตัวเลขรายได้จากการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปแสดงในตารางข้างล่างนี้

ปี	มูลค่าส่งออก (ล้านบาท)	อัตราการขยายตัว (%)
2533	65,832	-
2534	86,674	31.66
2535 *	97,000	11.91
2536 *	112,500	15.98
2539 *	132,000	13.6

ที่มา : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

หมายเหตุ : \* ตัวเลขเป้าหมาย

8.7.7.2 แม้อุตสาหกรรมสิ่งทอหรืออุตสาหกรรมเสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่มไทยจะสูญเสียความได้เปรียบในด้านค่าแรงให้กับประเทศคู่แข่งใหม่ที่เข้ามาใหม่ได้แก่จีน อินเดีย และเวียดนาม เป็นต้น โดยอาศัยข้อได้เปรียบด้านแรงงานที่ยังต่ำกว่าไทยมาเป็นปัจจัยในการแข่งขันและมุ่งเน้นผลิตสินค้าที่มีคุณภาพในตลาดระดับล่างถึงระดับกลาง ซึ่งเป็นตลาดสินค้าสำคัญของไทย และในช่วงที่ผ่านมาอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยยังต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจโลกที่ตกต่ำ อันส่งผลให้มูลค่าส่งออกลดลง การเผชิญกับมาตรการกีดกันทางการค้าจากสหรัฐอเมริกาที่นำเอามาตรการ 301 มาเป็นข้ออ้างในการจำกัดการนำเข้าจากไทย อย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยยังขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปีไม่ต่ำกว่าปีละ 10 เปอร์เซ็นต์ เพราะศักยภาพในการผลิตของไทยเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้วยังถือว่าสูงกว่ามาก

### 3.7.8 ปัญหาด้านแรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปและปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.7.8.1 จากการที่อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก และประเทศไทยก็อาศัยข้อได้เปรียบของการเป็นประเทศที่มีแรงงานมากและค่าแรงงานถูก บวกกับ อาศัยการมีแรงงานและบุคลากรในอุตสาหกรรมที่มีฝีมือ ความประณีต และทักษะ ตลอดจนความมี ประสิทธิภาพและชำนาญของผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนี้ ทำให้สามารถผลิตสินค้าสิ่งทอและ เสื้อผ้าสำเร็จรูปได้ในราคาถูกถึงปานกลางและคุณภาพดี จำหน่ายในตลาดในประเทศและส่งออกไป จำหน่ายในตลาดต่างประเทศจนเป็นที่ยอมรับและมีชื่อเสียง และรายได้จากการส่งออกสินค้าเสื้อผ้า สำเร็จรูปเมื่อไม่นานมานี้กลายเป็นสินค้าส่งออกอันดับ 1 ของไทยติดต่อกันมาหลายปีจนถึงปัจจุบัน

แต่ความได้เปรียบด้านค่าแรงราคาถูกเริ่มลดน้อยลงเรื่อย ๆ เมื่อค่าแรงของ แรงงานไทยมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ดังแสดงโดยตัวเลขการปรับค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่นำ เสนอมาแล้ว) ประกอบกับราคาและต้นทุนการนำเข้าวัตถุดิบ (ที่ต้องนำเข้าถึง 55% ของวัตถุดิบที่ใช้ทั้ง หมด) ทำให้เสียเปรียบประเทศคู่แข่งที่เข้ามาใหม่ ไม่ว่าจะเป็นจีน อินโดนีเซีย เวียดนาม ซึ่งมี ค่าแรงถูกกว่าไทย โดยค่าแรงงานในประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 44 ของโลก และค่าแรงงานไทยใน อุตสาหกรรมสิ่งทอชั่วโมงละ 1.04 เหรียญสหรัฐ ในขณะที่อินโดนีเซีย จีน และเวียดนามมีค่าแรงงาน ชั่วโมงละ 0.43, 0.36 และ 0.37 เหรียญสหรัฐตามลำดับ จึงเป็นอุปสรรคของไทยในการแข่งขันกับคู่แข่ง ดังกล่าว ส่งผลให้ผู้ผลิตไทยประสบภาวะขาดทุน เนื่องจากไม่สามารถผลิตในราคาที่แข่งขันกับ คู่แข่งขันได้

3.7.8.2 จากสถานการณ์ที่ต้นทุนค่าแรงในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเพิ่มขึ้นอย่าง ต่อเนื่องทุกปีดังกล่าว ทำให้ผู้ผลิตหันมาพึ่งพิงการใช้เครื่องจักรเข้ามาแทนแรงงาน อัตราการนำเครื่อง จักเข้ามาใช้ในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมาจึงอยู่ในลักษณะ เพิ่มขึ้นตลอดเวลา

3.7.8.3 ดังกล่าวมาแล้วตลาดสิ่งทอหรือเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยยังขยายตัวเพิ่มขึ้นทุก ปี อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 10 เปอร์เซ็นต์ ทั้งตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปในประเทศและเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทย ในตลาดประเทศ การขยายตัวของตลาดภายในประเทศเป็นเพราะเหตุผล ดังเช่น รูปแบบการบริโภค เปลี่ยนแปลงไป คนหันมานิยมบริโภคเสื้อผ้าสำเร็จรูปมากขึ้น (ด้วยข้อจำกัดด้านเวลาและรูปแบบ แฟชั่นที่เปลี่ยนอย่างรวดเร็ว) ทำให้ความต้องการบริโภคมีมากขึ้น

ในส่วนตลาดต่างประเทศ นอกเหนือจากเหตุผลที่เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มเป็น สินค้าจำเป็นขั้นพื้นฐานของการดำรงชีวิตของมนุษย์แล้ว สินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปยังเป็นสินค้าแฟชั่น เมื่อ เศรษฐกิจโลกและขยายเติบโตขึ้น ความต้องการเสื้อผ้าสำเร็จรูปย่อมมีมากขึ้นตามมา และระบบการค้า ที่เป็นเสรีมากขึ้นภายใต้ยุคโลกไร้พรมแดน ย่อมอาจช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ปริมาณการค้าของ โลก ซึ่งย่อมรวมทั้งปริมาณการค้าสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปขยายกว้างขวางมากขึ้น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าสิ่งทอ (รวมถึงเสื้อผ้าสำเร็จรูป) ถือเป็น 1 ใน 15 รายการสินค้าตามข้อตกลง AFTA ที่ต้องเร่งลดภาษี (fast track) ซึ่งมีผลตั้งแต่ 1 มกราคม 2536 และยังเป็นหนึ่งในรายการสินค้าตามข้อตกลงแกดส์รอบอุรุกวัยที่ต้องยกเลิกมาตรการกีดกันการนำเข้าสิ่งทอหรือระบบโควต้าภายใต้ข้อตกลงสิ่งทอ โดยกำหนดการอย่างค่อยเป็นค่อยไปภายใน 10 ปี (2538-2548) โดยในปี 2549 เป็นต้นไปการค้าสิ่งทอจะเป็นไปโดยเสรีไม่มีระบบโควต้าภายใต้แกดส์ ในกรณีประเทศไทยตลาดเสื้อผ้าสำเร็จรูปในประเทศ นับตั้งแต่ปี 2540 จะเริ่มรุนแรงมากขึ้น เพราะในปีดังกล่าวจะมีการประกาศลดอัตราภาษีนำเข้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปลดลงเหลือร้อยละ 30 จะทำให้สินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปยี่ห้อต่างประเทศซึ่งเป็นที่น่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของผู้บริโภคภายในประเทศอยู่แล้วจะเข้ามาเพิ่มขึ้น ทำให้ผู้ผลิตเสื้อผ้าสำเร็จรูปยี่ห้อในประเทศต้องได้รับผลกระทบจากการแข่งขันมากขึ้น ทั้งด้านราคาและคุณภาพสินค้า

จากสถานการณ์ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นชี้ให้เห็นว่า อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยเป็นอุตสาหกรรมที่ยังมีอนาคต แต่ต้องเผชิญกับการแข่งขันที่มากขึ้น โดยไม่อาจอาศัยข้อได้เปรียบในด้านค่าแรงงานถูกเป็นปัจจัยในการแข่งขันได้อีกต่อไป แต่ปัจจัยที่จะทำให้สามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้ต้องเป็นปัจจัยในเชิงคุณภาพมากกว่า โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและผลิตภัณฑ์ให้ดีขึ้น เพื่อยกระดับผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าสำเร็จรูปไทยที่ยังอยู่ในตลาดระดับล่างถึงกลางไปสู่ตลาดระดับบน เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มขึ้นของตัวผลิตภัณฑ์โดยแนวทาง เป็นต้นว่า

- การฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานไทย จากที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันปรากฏว่ากว่า 80% ของแรงงานไทยและแรงงานในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูปมีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า และสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาแรงงานเข้าและออกสูงมาก ซึ่งก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงในอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป เพราะแรงงานเหล่านี้ไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมหรือทดสอบทักษะ ความเคยชินกับการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมาก่อน

- การพัฒนาบุคลากรที่มีความรู้ทักษะ ความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะทางด้านเทคโนโลยีขั้นสูงในอุตสาหกรรมสิ่งทอ ซึ่งยังขาดแคลนอยู่มากในปัจจุบัน

- การนำเครื่องจักรทันสมัยเข้ามาใช้ในการผลิต เพื่อให้ผลิตสินค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนถึงปัจจุบันเครื่องจักรที่ใช้ในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปถือว่ายังไม่ทันสมัย

- และการปรับปรุงและพัฒนาฝีมือและความประณีตด้านการออกแบบและตัดเย็บ เป็นต้น

3.7.8.4 นอกเหนือจากอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปจะมีปัญหาแรงงานในเรื่องค่าแรงที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเข้าและออกจากโรงงานของแรงงานสูงมาก และการขาดบุคลากรที่มีความรู้และทักษะในเรื่องสิ่งทอดังกล่าวมาแล้ว ก็ยังต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยทั่วไป

ด้วย ตามภาพรวมของประเทศที่เริ่มต้นเผชิญกับปัญหาแรงงานดิ่งตัวและขาดแคลนเมื่อประมาณ 5 ปี มาจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานมาก อยู่แล้ว ดังนั้นขนาดปัญหาที่เผชิญก็เป็นธรรมดาที่ต้องมากกว่าอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานน้อยกว่าหรือ อุตสาหกรรมที่ใช้ทุนมาก

สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่องนุ่งห่มไทยได้พยายามผลักดันให้รัฐบาล อนุญาตให้แรงงานต่างชาติโดยเฉพาะแรงงานจากประเทศอินโดจีนสามารถเข้ามาทำงานในอุตสาหกรรม สิ่งทอได้ เพราะเห็นว่าแรงงานกลุ่มดังกล่าวมีราคาถูกกว่าแรงงานไทย และจะทำงานในส่วนของ งานคุณภาพต่ำ รัฐเองก็จะได้ประโยชน์ในด้านภาษีเงินได้จากแรงงานที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศ และรัฐสามารถควบคุมแรงงานเหล่านั้นได้ด้วย เพราะไม่ต้องลักลอบนำเข้าแรงงานต่างชาติเข้ามา อีก แต่จะนำเข้าอย่างถูกกฎหมายแทน นอกจากนี้ก็จะส่งผลให้แรงงานที่มีอยู่มีการพัฒนาฝีมือมากขึ้น

### 3.7.9 การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป

เมื่ออุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมากเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมผลิตของเด็กเล่น ดอกไม้ประดิษฐ์ รองเท้ากีฬา และอุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร และ เช่นเดียวกับอุตสาหกรรมหรืองานอาชีพประมงและก่อสร้างที่ต้องใช้แรงงานมาก และยังอาศัยแรงงานราคาถูกเป็นปัจจัยสำคัญมาจนถึงปัจจุบันในการผลิตและจำหน่ายสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปในตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศ จึงต้องการใช้แรงงานจำนวนมากและในราคาต่ำแรงที่ถูกเพื่อให้สามารถ แข่งขันกับคู่แข่งกันได้เหมือนเดิม (ในขณะที่ยังไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตให้ดีขึ้น ได้และการอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานไทยที่มีอยู่เดิมได้) ในขณะที่ปริมาณแรงงานที่มีอยู่ในประเทศ เริ่มดิ่งตัวและขาดแคลน และการทะลักลักลอบเข้ามาและนำเข้ามาของแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายที่ ประมาณการว่ามีไม่น้อยกว่า 500,000 ราย ซึ่งกระจายอยู่ในพื้นที่เกือบทุกจังหวัดของไทยแล้ว ก็คง ไม่ต้องสงสัยว่าจะมีแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายทำงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปด้วยหรือไม่ และมากน้อยเพียงไรเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ดังที่กล่าวมา สมาคมอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์เครื่อง นุ่งห่มไทยจึงได้พยายามผลักดันให้รัฐบาลยอมให้แรงงานเหล่านั้นทำงานโดยถูกกฎหมาย

นอกจากแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จ รูปเหล่านั้นแล้วก็มีแรงงานที่เข้ามาโดยถูกกฎหมายในอุตสาหกรรมนี้ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติ ส่งเสริมการลงทุนตามแนวทางการสร้างความเจริญเติบโตและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดย พึงพาอาศัยการลงทุนและทรัพยากรจากต่างประเทศของไทย จึงเป็นกรณีที่ดีอีกว่าไม่เป็นปัญหาที่ต้อง พิจารณา

### 3.7.10 นโยบายและมาตรการของรัฐในการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน ในอุตสาหกรรม เสื้อผ้าสำเร็จรูป

นโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปของรัฐก็เป็นนโยบายและมาตรการการแก้ไขปัญหาแรงงานขาดแคลนและการพัฒนาฝีมือแรงงานและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทยโดยทั่วไป เป็นต้นว่า

3.7.10.1 เริ่มจากการผ่อนผันให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ใน 4 จังหวัดชายแดน คือ ตราด เชียงราย กาญจนบุรี และระนอง แต่หลังจากนั้นแล้วก็เปิดช่องทางให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้กระจายไปสู่พื้นที่จังหวัดอื่น ๆ ของประเทศดังสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

3.7.10.2 สภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้อนุญาตโดยหลักการที่จะเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานได้รับอนุญาตให้ทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว แต่ยังคงอยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาหาแนวทางการดำเนินการต่อไป

3.7.10.3 มุลินธิพัฒนาอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่ม และโดยการส่งเสริมสนับสนุนของกระทรวงศึกษาธิการ (ผ่านทางกรมการศึกษานอกโรงเรียนและกรมอาชีวศึกษา) จัดตั้งศูนย์ฝึกช่างเย็บอุตสาหกรรมในส่วนภูมิภาคขึ้น เพื่อให้การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรในด้านอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มให้มีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นและแสวงหาความร่วมมือในการพัฒนาและสนับสนุนอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มในด้านการเพิ่มผลผลิตและการปรับปรุงคุณภาพผลผลิต โดยเริ่มจัดตั้งศูนย์ดังกล่าวขึ้นในปี 2535 ในเขตภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือก่อน ซึ่งเป็นแหล่งแรงงานใหญ่ของอุตสาหกรรมสิ่งทอและเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งเดิมกว่าร้อยละ 80 ของแรงงานมีการศึกษาน้อยและไม่ได้ผ่านการฝึกอบรมหรือทดสอบทักษะความเคยชินกับการทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมมาก่อน จึงเกิดปัญหาแรงงานเข้าและออกสูงมาก ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงมากตามมา

3.7.10.4 ภาครัฐบาลโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ (รศก.) มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ กรอ. ที่จะให้มีการพัฒนาฝีมือแรงงานของประเทศให้สอดคล้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการของประเทศ และเป็นการเสริมสร้างศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์ที่กำลังลดน้อยถอยลงให้สูงขึ้น โดยให้ดำเนินงานตามมาตรการสำคัญใน 2 เรื่องหลัก คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในอุตสาหกรรมใช้แรงงานสูง (เมื่อ 9 พฤศจิกายน 2536) และเรื่องมาตรการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (เมื่อ 15 มีนาคม 2537)



อย่างไรก็ตามการให้การฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานของทั้งประเทศโดย ภาครัฐพบว่ามีเพียงร้อยละ 10 (เกี่ยวข้องกับการพัฒนาฝีมือแรงงานในสาขาช่างอุตสาหกรรมจากจำนวนทั้งสิ้นกว่า 700,000 คน) ที่สำเร็จการฝึกอบรมระยะสั้นจากภาครัฐบาลในแต่ละปี และมีพนักงานเพียงร้อยละ 5 ของผู้มีงานทำในภาคอุตสาหกรรมและบริการ (จากจำนวน 12.6 ล้านคนในปี 2535) ที่ได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงาน

### 8.7.11 ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อแรงงานไทยในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป เนื่องจากการเปิดเสรีแรงงานต่างชาติ

อาจกล่าวได้ว่าการขยายการผลิตและรายได้หรือการขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราสูงอย่างต่อเนื่องของประเทศมาจนถึงปัจจุบันนี้มีส่วนเกื้อกูลมาจากแรงงานไทยอย่างมากที่สุด หรือมาจากการใช้แรงงานไทยราคาถูก แต่เมื่อเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม หรือการส่งออกของประเทศมีการเติบโตขึ้นอย่างมากแต่ฐานะและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจของแรงงานไทยทั้งในภาคเกษตรและภาคนอกเกษตรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังคงต่ำ ยากจน รายได้น้อย และมาตรฐานในการดำเนินชีวิตยังต่ำอยู่ในท่ามกลางภาวะค่าครองชีพที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ ในขณะที่ปัญหาแรงงานในประเทศก็ยังมีอยู่มากแล้วและยังไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นจากเดิมมากนัก ดังนั้นถ้าจะมีการเปิดเสรีแรงงานต่างชาติ ภาพที่จะเห็นได้ก็คือการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านและประเทศที่มีดินแดนและเส้นทางเข้าสู่ประเทศไทยได้โดยไม่ยากนัก ไม่ว่าจะเป็นแรงงานจากพม่า เขมร ลาว จีนตอนใต้ อินเดีย ปากีสถาน และบังกลาเทศ เป็นต้น

การที่จะมีการหลั่งไหลเข้ามามากมายของแรงงานดังกล่าว ย่อมจะส่งผลกระทบต่อแรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปและในกิจการธุรกิจและอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน เป็นต้นว่า

8.7.11.1 จากการศึกษาที่ผู้ประกอบการจะสามารถจ้างแรงงานต่างชาติเหล่านั้นได้ถูกกว่าการจ้างแรงงานไทยมาก เช่น จ้างแรงงานต่างชาติได้ในอัตรา 50-60 บาทต่อวัน ขณะที่ถ้าจ้างแรงงานไทยต้องจ่ายถึง 115 บาท เป็นต้น ดังนั้นแรงงานต่างชาติที่เข้ามาสามารถกดดันให้ค่าจ้างแรงงานไทยไม่ถูกปรับสูงขึ้นได้ตามภาวะตลาดแรงงานในประเทศ (สถานการณ์จะเป็นตรงกันข้ามถ้าไม่มีการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ)



3.7.11.2 แม้จะมีปรากฏการณ์ที่ว่าประเทศไทยเริ่มต้นเข้าสู่ภาวะแรงงานตึงตัว และการขาดแคลนแรงงานบ้างแล้ว แต่ข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหามากน่าจะเป็นกรณีการขาดแคลนแรงงานที่ทำให้สามารถจ่ายค่าจ้างถูกได้ นอกจากนี้ยังถือได้ว่าประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีแรงงานมาก โดยมีแรงงานไทยส่วนหนึ่งที่ทำงานอยู่ในต่างประเทศและมีแรงงานนอกระบบ และมีแรงงานที่ไม่พอใจจะทำงานเพราะค่าจ้างไม่พอเพียงกับการดำรงชีวิตหรือไม่ทำให้สภาพชีวิตตนเองดีขึ้นได้ สภาพการณ์เหล่านี้ยังมีอยู่มาก ดังนั้นถ้าจะเปิดเสรีแรงงานต่างชาติย่อมเป็นการลดโอกาสและช่องทางเลือกของการจ้างงานของแรงงานไทยลงไป

3.7.11.3 การเปิดเสรีแรงงานต่างชาติจะลดความสนใจ ความกระตือรือร้น และความเอาใจจริงเอาใจของผู้ผลิตหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมของไทย ไม่ว่าจะในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปและอุตสาหกรรมอื่น ๆ ในการที่จะลงทุนฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้ดีขึ้น ให้มีมาตรฐานคุณภาพฝีมือดีขึ้น เพื่อประสิทธิภาพการผลิตที่ดีขึ้น คุณภาพผลผลิตที่สูงขึ้น และต้นทุนการผลิตที่ต่ำลง อันจะทำให้ราคาและคุณภาพสินค้าที่ผลิตและจำหน่ายแข่งขันได้กับคู่แข่งอื่น จึงมาถึงเวลาอันสมควรแล้วที่ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนต้องเอาใจจริงเอาใจกับประเด็นปัญหาเรื่องนี้

### 3.7.12 สรุปและข้อเสนอแนะ

3.7.12.1 จากเดิมที่เป็นมาจนถึงปัจจุบันผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยได้อาศัยข้อได้เปรียบในด้านการมีแรงงานมากและราคาถูกของไทยเป็นปัจจัยแข่งขันสำคัญในการผลิตและจำหน่ายสินค้าเสื้อผ้าสำเร็จรูปในตลาดในประเทศและการส่งออกสินค้าที่มีราคาปานกลางและมีคุณภาพไปจำหน่ายในตลาดต่างประเทศ จนเป็นที่ยอมรับและมีชื่อเสียงรู้จักกันเป็นอย่างดีและรายได้จากการส่งออกเสื้อผ้าสำเร็จรูปกลายเป็นสินค้าส่งออกอันดับ 1 ของไทยติดต่อกันมาหลายปีจนถึงปัจจุบัน แต่ข้อได้เปรียบดังกล่าวลดน้อยลงเรื่อย ๆ เมื่ออัตราค่าจ้างของแรงงานไทยถูกปรับให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้เมื่อไม่นานมานี้มีการนำเครื่องจักรเข้ามาใช้แทนแรงงานในอุตสาหกรรมนี้ในอัตราเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา และเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยในตลาดต่างประเทศได้สูญเสียอำนาจการแข่งขันให้แก่คู่แข่งที่เข้ามาใหม่ได้แก่ จีน อินโดนีเซีย และเวียดนาม ที่ยังมีค่าแรงถูกกว่าไทย นอกจากนี้แล้วยังเผชิญกับการส่งออกได้ลดลง เพราะเศรษฐกิจโลกตกต่ำและสหรัฐอเมริกาได้อาศัยมาตรา 301 เป็นข้ออ้างในการจำกัดการนำเข้าสินค้าสิ่งทอจากไทย ทำให้ผู้ผลิตและส่งออกประสบกับภาวะการขาดทุนและไม่สามารถแข่งขันได้

3.7.12.2 อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปของไทยแม้จะต้องเผชิญกับ ปัญหา อุปสรรค และสูญเสียความได้เปรียบด้านค่าแรงให้แก่คู่แข่งที่เข้ามาใหม่ดังกล่าว แต่ยังคงถือเป็นอุตสาหกรรมที่มีอนาคตดีและอนาคตไกล เพราะโดยลักษณะที่เป็นทั้งสินค้าจำเป็นในการดำรงชีวิตและสินค้าแฟชั่น เศรษฐกิจยังขยายเติบโตต่อไปได้ ทำให้ตลาดจึงยังขยายไปได้ กำลังซื้อและมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนสูงขึ้น แรงงาน บุคคลากร และผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนี้ของไทยมีฝีมือ ทักษะ ความประณีตชำนาญ และประสบการณ์เหนือประเทศเพื่อนบ้าน แม้ขณะเดียวกันจะเผชิญกับปัญหาขาดแคลนแรงงาน ขาดแคลนบุคคลากรที่มีความรู้ทักษะในเรื่องสิ่งทอ เทคโนโลยีหรือเครื่องจักรที่ใช้ยังไม่ทันสมัย ดันทุนนำเข้าวัตถุดิบสูงขึ้น แต่การขยายตัวของอุตสาหกรรมนี้โดยเฉลี่ยก็ยังไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ต่อปี

3.7.12.3 จากสภาพการณ์ที่เผชิญและสถานะของอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปไทย ดังข้างต้น ประกอบกับสินค้าสิ่งทอรวมถึงเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นสินค้าตามข้อตกลงอาฟต้าและข้อตกลงแกตต์รอบอุรุกวัยที่ต้องเริ่มต้นลดภาษีลงเพื่อเปิดให้มีการแข่งขันทางการค้าโดยเสรีมากขึ้น จะทำให้เสื้อผ้าสำเร็จรูปที่คิดขึ้นที่ห่อในประเทศต้องเผชิญกับการแข่งขันกับเสื้อผ้าสำเร็จรูปที่ห่อต่างประเทศที่จะหลั่งไหลเข้ามา เพราะเป็นที่เชื่อถือและนิยมของผู้บริโภคภายในประเทศกันเป็นอย่างดีอยู่แล้ว เป็นเครื่องชี้ว่าในการที่จะยึดเอาอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นแหล่งสร้างผลผลิต รายได้ และการจ้างงานให้แก่ประชาชนในประเทศได้อย่างมั่นคง ก้าวหน้าและแข่งขันได้ในตลาดในประเทศและตลาดต่างประเทศได้แล้ว ต้องหันมามุ่งเน้นพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ทั้งด้านการผลิตและตัวผลิตภัณฑ์ในเชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ ปัจจัยอันเป็นสาระสำคัญของการปรับปรุงและพัฒนาเชิงคุณภาพ ได้แก่ การนำเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีการผลิตทันสมัยเข้ามาใช้ ทำงานร่วมกับแรงงานและบุคคลากรที่ได้รับการพัฒนาฝีมือ ทักษะ ความรู้ ความประณีตชำนาญอย่างดี และประสบการณ์ของผู้ประกอบการร่วมกัน มากกว่าจะอาศัยแรงงานราคาถูกเป็นข้อได้เปรียบหรือปัจจัยสำคัญของการแข่งขันดังเช่นเดิม การนำแรงงานต่างชาติเข้ามาเพื่อแก้ไขปัญหาคขาดแคลนแรงงานในอุตสาหกรรมนี้ก็อาจทำได้ (โดยให้มีการควบคุมติดตามได้) แต่ต้องถือเป็นเพียงการแก้ไขเฉพาะหน้าหรือในระยะสั้นเท่านั้น ในระยะยาวแล้วถ้าผู้ประกอบการในอุตสาหกรรมนี้ยังไม่อาจหรือไม่สามารถพัฒนาการผลิตและผลิตภัณฑ์ในเชิงคุณภาพได้ แต่ต้องอาศัยหรือพึ่งพาแรงงานที่มีค่าจ้างถูกเพื่อความอยู่รอดของกิจการ เป็นไปได้ที่จะย้ายฐานการผลิตหรือโรงงานไปตั้งอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านที่มีค่าแรงถูกกว่าแทน น่าจะเป็นการดีและเหมาะสมกว่าการผ่อนผันรับแรงงานต่างชาติเข้ามา ดังนั้นในส่วนองงานประดิษฐ์เครื่องแต่งกายจึงไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522

## 3.8 งานมัคคุเทศก์ หรืองานจ้ดนำเที่ยว

### 3.8.1 คำนิยาม

งานมัคคุเทศก์ หรืองานจ้ดนำเที่ยว หมายถึง งานนำบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเดินทางไปท่องเที่ยวชมภูมิประเทศและสถานที่ต่างๆ รวมทั้งการบรรยายถึงสถานที่และสิ่งต่างๆ ที่น่าสนใจ ตลอดจนขนบประเพณีของท้องถิ่น และงานจัดโปรแกรมการนำเที่ยว จัดพาหนะหรือจัดสำรองที่นั่งในเรือ รถไฟ เครื่องบิน รถยนต์ หรือพาหนะประเภทอื่น รวมทั้งจัดที่พักหรือจองที่พักแรมและบริการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ ให้แก่นักท่องเที่ยว

นอกเหนือจากคำนิยามข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ได้ให้คำจำกัดความมัคคุเทศก์ไว้ว่าหมายถึงผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน

### 3.8.2 ความเป็นมาและการเข้าสู่งานมัคคุเทศก์ในประเทศไทย

งานมัคคุเทศก์หรืองานจ้ดนำเที่ยวเป็นธุรกิจสาขาหนึ่งในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว งานมัคคุเทศก์เริ่มเป็นที่รู้จักในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของไทยเมื่อประมาณ 30 ปีมาแล้ว คือนับตั้งแต่การจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) ในปี 2502 เป็นต้นมา หลังจากนั้นงานมัคคุเทศก์ได้เริ่มพัฒนา โดยมีการจัดอบรมมัคคุเทศก์ขึ้นที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นแห่งแรกในปี 2504 นอกจากนี้ยังได้มีการจัดตั้งสมาคมมัคคุเทศก์อาชีพขึ้นเมื่อ พ.ศ.2518 เพื่อเป็นศูนย์กลางของผู้ประกอบอาชีพนี้โดยเฉพาะ ปัจจุบันบุคคลที่จะเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทยและได้รับใบอนุญาตจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ขั้นตอนในการได้รับใบอนุญาตนั้นจะต้องผ่านการอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์ที่ได้รับรองจาก ท.ท.ท. เสียก่อน ความรู้พื้นฐานของผู้เข้ารับการอบรมต้องมีวุฒิการศึกษาขั้นต่ำเท่ากับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า แต่อาจมีข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานในด้านมัคคุเทศก์มานาน การเปิดโอกาสแก่ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาต่ำกว่าเกณฑ์จะมีบ้างเป็นกรณีพิเศษ โดยบุคคลนั้นจะต้องได้รับการรับรองจากบริษัทที่ตนทำงานอยู่

### 3.8.3 ความสำคัญของงานมัคคุเทศก์ในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เพราะสามารถทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจํานวนมหาศาล โดยจะเห็นได้จากจํานวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมีจํานวนเพิ่มขึ้นตามลำดับอย่างต่อเนื่อง ในระหว่างปี 2525-2537 ดังตารางข้างล่าง

ปี	จำนวนนักท่องเที่ยว (คน)	สัดส่วน (ร้อยละ)	รายได้จากรูทกิจท่องเที่ยว (ล้านบาท)
2525	2,218,492	-	23,879
2527	2,346,709	-	27,317
2530	3,482,958	-	50,024
2534	5,086,899	4.0	100,004
2535	5,136,443	0.97	123,135
2536	5,760,533	12.2	141,433
2537	6,166,496	7.1	145,211

ที่มา : การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

จากการขยายตัวและเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในอัตราที่สูงในระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ดังเสนอข้างต้นมีผลทำให้งานมัคคุเทศก์ได้เข้ามามีบทบาทและความสำคัญต่ออุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้เพราะมัคคุเทศก์คือผู้นำทางหรือนำเที่ยว ดังนั้นจึงมีความสำคัญต่อนักท่องเที่ยวและแหล่งท่องเที่ยว กล่าวคือจะต้องให้การบริการที่สร้างความประทับใจแก่นักท่องเที่ยว และเป็นนักอนุรักษ์ทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ดีไม่ว่าจะเป็นด้านแหล่งท่องเที่ยว ขนบธรรมเนียมประเพณี และวิถีชีวิตของท้องถิ่น ไม่เพียงแต่จะเป็นผู้นำทางหรือนำเที่ยวเท่านั้นมัคคุเทศก์ก็ยังต้องทำหน้าที่อื่น ๆ ตั้งแต่ก่อนออกเดินทาง ระหว่างการเดินทาง และหลังจากการเดินทาง ซึ่งหน้าที่เหล่านี้พอจะจำแนกออกได้คือ<sup>1</sup>

- นัดหมายตรวจสอบความพร้อมของพาหนะ
- รับนักท่องเที่ยวจากจุดนัดหมายให้ตรงเวลา
- นำนักท่องเที่ยวไปเที่ยวตามรายการอย่างเคร่งครัด
- ให้ความรู้ต่าง ๆ แก่นักท่องเที่ยวตลอดจนความบันเทิงระหว่างการเดินทาง
- ดูแลด้านสวัสดิภาพและความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวระหว่างการเดินทาง
- ดูแลเรื่องสวัสดิการอื่น ๆ เช่น อาหาร และการปฏิบัติตนตามข้อห้ามให้เหมาะสม

กับสถานที่และสถานการณ์ต่าง ๆ

- ส่งนักท่องเที่ยวกลับที่พัก
- เมื่อนักท่องเที่ยวมีปัญหาจะต้องเป็นฝ่ายที่แก้ไขปัญหา

<sup>1</sup> ขวาทรม ชื่นรุ่งโรจน์, จุลสารการท่องเที่ยว ปีที่ 11 เล่มที่ 2 เมษายน-มิถุนายน 2535 หน้า 31-35

### 3.8.4 สถานการณ์การประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในปัจจุบัน

#### 3.8.4.1 จำนวนผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

การเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวในอัตราที่สูงนับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา มีผลทำให้ปัจจุบันความต้องการบุคลากรในงานมัคคุเทศก์มีเพิ่มมากขึ้น พร้อม ๆ กับการเพิ่มและขยายตัวของธุรกิจนำเที่ยว โดยจะเห็นได้จากสถิติการเพิ่มจำนวนของผู้ที่ได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในช่วงปี 2536-2538 ตามข้างล่าง

ปี	จำนวน	
	ธุรกิจนำเที่ยว (ราย)	มัคคุเทศก์ (คน)
2536	576	6,300
2537	1,084	8,383
2538	1,359	9,431

(๗ เดือนตุลาคม)

ที่มา : สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรุงเทพมหานคร การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ในปี 2538 จำนวนมัคคุเทศก์จำแนกตามภาษาต่างประเทศที่ใช้ปฏิบัติงานและตามลักษณะของการนำเที่ยวมีดังนี้

ภาษาต่างประเทศที่ใช้ปฏิบัติงาน *	จำนวน (คน)	สัดส่วน (ร้อยละ)
อังกฤษ	6,948	45.98
จีน	3,517	23.27
ญี่ปุ่น	1,658	10.97
เยอรมัน	618	4.09
ฝรั่งเศส	1,110	7.35
สเปน	321	2.12
เกาหลี	129	0.85
อื่น ๆ	811	5.37
รวม	15,112	100.0

หมายเหตุ : มัคคุเทศก์ 1 คนอาจมีความสามารถในการใช้ภาษาต่างประเทศได้มากกว่า 1 ภาษา

<u>ลักษณะของการนำเที่ยว</u>	<u>จำนวนมัคคุเทศก์ (คน)</u>
ต่างประเทศ	8,059
ในประเทศ	901
ระดับจังหวัด (นักท่องเที่ยวไทย)	200
ระดับจังหวัด (นักท่องเที่ยวไทย+ต่างประเทศ)	5
เดินป่า	220
ศิลปวัฒนธรรม	1
ท่องเที่ยวทางทะเลชายฝั่ง	45
รวม	9,431

ที่มา : สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรุงเทพมหานคร  
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

#### 3.8.4.2 ลักษณะการทำงานและค่าตอบแทนในอาชีพมัคคุเทศก์

การทำงานของมัคคุเทศก์แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ มัคคุเทศก์ที่สังกัดบริษัทนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ที่ทำงานอิสระโดยไม่สังกัดบริษัทนำเที่ยวใด

##### (1) มัคคุเทศก์ที่สังกัดบริษัทนำเที่ยว

มัคคุเทศก์ที่สังกัดบริษัทนำเที่ยว หมายถึง มัคคุเทศก์ที่ทำงานแบบประจำกับบริษัทฯ ในส่วนของบริษัทนำเที่ยวเองกรณีที่มัคคุเทศก์ทำงานแบบประจำกับบริษัทมีข้อดีคือ มีความแน่นอนในการทำงานในกรณีที่มีกลุ่มทัวร์เข้ามามาก ๆ ในฤดูกาลท่องเที่ยว แต่มีข้อเสียคือ ต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่มัคคุเทศก์แม้ในช่วงที่ไม่ใช่ฤดูกาลท่องเที่ยว (low season) ทำให้ต้องใช้งบประมาณสูงในการดำเนินธุรกิจ

##### (2) มัคคุเทศก์ที่ทำงานอิสระโดยไม่สังกัดบริษัทนำเที่ยว

มัคคุเทศก์ที่ทำงานอิสระจะรับงานโดยที่จะมีบริษัทนำเที่ยวมาติดต่อเมื่อมีกลุ่มทัวร์เข้ามา บริษัทนำเที่ยวบางส่วนนิยมใช้มัคคุเทศก์อิสระหรือฟรีแลนซ์มากกว่าการมีมัคคุเทศก์ประจำบริษัท ทั้งนี้เพราะไม่ต้องรับภาระมากนักในเรื่องของการจัดรายการนำเที่ยว แต่ข้อเสียก็คือความไม่แน่นอนในการทำงานของมัคคุเทศก์อิสระเพราะมัคคุเทศก์เหล่านี้จะรับงานหลายบริษัท



การทำงานของมัคคุเทศก์ก็คือ มัคคุเทศก์ 1 คนจะรับผิดชอบดูแลกลุ่มทัวร์ 1 กลุ่ม ซึ่งโดยเฉลี่ยกลุ่มทัวร์แต่ละกลุ่มจะประกอบด้วยนักท่องเที่ยวจำนวน 15-20 คน และมัคคุเทศก์จะต้องรับผิดชอบนักท่องเที่ยวในกลุ่มทัวร์ของตนเองตลอดช่วงระยะเวลาของโปรแกรมนำเที่ยวนั้น ๆ

การจ่ายค่าจ้างให้แก่มัคคุเทศก์โดยบริษัทนำเที่ยวจะจ่ายเป็นลักษณะเบี้ยเลี้ยงต่อวัน อัตราของเบี้ยเลี้ยงจะพิจารณาจากโปรแกรมว่าจะไปไหน ระยะเวลาของการทำงานหรือการนำเที่ยว เช่น ครึ่งวันหรือเต็มวัน ตลอดจนขนาดของคณะทัวร์ว่าเป็นขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ นอกจากรายได้อ้างกล่าวแล้วมัคคุเทศก์จะสามารถมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกจากการขาย option หรือรายการทัวร์พิเศษที่นอกเหนือจากโปรแกรมของบริษัท เช่น ในช่วงที่โปรแกรมว่างมัคคุเทศก์ก็สามารถเสนอพานักท่องเที่ยวหรือคณะทัวร์ไปเที่ยวที่อื่น ๆ นอกเหนือจากที่ตกลงกับบริษัทไว้ โดยจะคิดค่าหัวของนักท่องเที่ยวเป็นรายคน นอกจากนี้ก็จะเป็นรายได้จากค่านายหน้าซึ่งจะได้รับจากร้านค้าต่าง ๆ ที่พาคณะนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้า รวมทั้งค่าทิปพิเศษจากลูกค้าถ้าหากบริการเป็นที่ประทับใจ อย่างไรก็ตาม จากรายได้ต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมด มัคคุเทศก์คนหนึ่งจะมีรายได้โดยเฉลี่ยเดือนละ 10,000 บาทขึ้นไป

### 3.8.5 สภาพปัญหาด้านกำลังคนในงานมัคคุเทศก์และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้อง

การขยายตัวของธุรกิจนำเที่ยวในปัจจุบันนอกจากจะทำให้ความต้องการมัคคุเทศก์เพิ่มขึ้นในด้านปริมาณแล้ว ยังมีความต้องการมัคคุเทศก์ที่มีคุณภาพเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย โดยเฉพาะมัคคุเทศก์ที่มีความรู้ทางวิชาการและวิชาชีพ ตลอดจนความสำนึกถึงจรรยาบรรณในงานอาชีพ สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยร่วมมือกับสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ จัดฝึกอบรมมัคคุเทศก์เพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางด้านวิชาการและความรู้เฉพาะตัว รวมทั้งความรู้ทางด้านภาษาต่างประเทศ ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ ซึ่งสถาบันต่าง ๆ ที่ได้จัดการฝึกอบรมดังกล่าวนี้รวม 10 สถาบัน ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศิลปากร มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ทั้งนี้มีผู้ผ่านการอบรมเป็นจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยในปี 2532 มีผู้ผ่านการอบรมจากสถาบันดังกล่าวทั่วประเทศเป็นจำนวนทั้งสิ้น 8,410 คน และในปี 2538 (ณ เดือนมิถุนายน) จำนวน 9,431 คน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จำนวนมัคคุเทศก์เหล่านี้ยังมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่มีประสิทธิภาพและทักษะในการใช้ภาษาต่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันจะพบได้ในบริษัทนำเที่ยวประเภทที่นำนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย

หรือที่เรียกว่า inbound และส่วนมากจะขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่สามารถใช้ภาษาต่างประเทศ ดังเช่น ภาษาฮิบรู ซึ่งใช้กับนักท่องเที่ยวชาวอิสราเอล และภาษาฟินแลนด์และเดนมาร์ก เป็นต้น นอกจากนี้แล้วการขาดแคลนมัคคุเทศก์ที่มีความรู้และทักษะในด้านความรู้รอบตัวและแหล่งท่องเที่ยวยังเป็นปัญหาที่พบได้โดยทั่วไปในบริษัทนำเที่ยวประเภท outbound หรือที่นำคณะนักท่องเที่ยวคนไทยไปทัวร์ยังต่างประเทศ

การขาดแคลนบุคลากรไทยที่มีประสิทธิภาพและทักษะในการทำหน้าที่มัคคุเทศก์ดังรายละเอียดข้างต้น เป็นสาเหตุให้มีมัคคุเทศก์ที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบอาชีพนี้หรือมัคคุเทศก์เถื่อนที่เป็นชาวต่างชาติเข้ามาสู่วงการธุรกิจนำเที่ยวของไทยในรูปแบบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์หรือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535” ออกมาบังคับใช้เมื่อปี 2535 เพื่อรองรับการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของไทยก็ตาม

### 3.8.6 การเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ของต่างชาติในประเทศไทย

งานมัคคุเทศก์เป็นงานที่สงวนไว้สำหรับคนไทยตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 แต่ปรากฏว่าปัจจุบันได้มีชาวต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศเป็นจำนวนมาก โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะดังนี้

#### 3.8.6.1 การลักลอบเข้ามาอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

เนื่องจากความต้องการบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านภาษาต่างประเทศในงานมัคคุเทศก์มีเพิ่มขึ้นตามลำดับ พร้อมกับการขยายตัวของจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติที่เดินทางเข้ามาในประเทศ ทำให้ธุรกิจนำเที่ยวเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนบุคลากรที่เชี่ยวชาญในด้านภาษาต่างประเทศเป็นจำนวนมาก ในปี 2535 พบว่าธุรกิจนำเที่ยวมีการขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะด้านการใช้ภาษาต่างประเทศ ได้แก่ ด้านภาษาอังกฤษ ภาษาฝรั่งเศส ภาษาจีน ภาษาญี่ปุ่น และภาษาเยอรมัน จากภาวะปัญหาดังกล่าวเป็นสาเหตุให้ปัจจุบันได้มีการลักลอบใช้ชาวต่างชาติเข้ามาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในคณะทัวร์ชาวต่างชาติ ซึ่งจะมีทั้งเป็นชาวไต้หวัน เกาหลี จีน และเชกโกสโลวาเกีย เป็นต้น การเข้ามาของมัคคุเทศก์ชาวต่างชาติเหล่านี้จะเป็นลักษณะการแฝงตัวเข้ามาเสมือนเป็นนักท่องเที่ยวในคณะทัวร์ที่มาจากประเทศประเทศดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้โดยมีมัคคุเทศก์ไทยที่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่ร่วมขบวนคณะทัวร์ด้วยเพื่อป้องกันการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ไทย การลักลอบเข้ามาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ของชาวต่างชาติประเภทนี้ไม่สามารถระบุได้แน่นอนว่ามีจำนวนเท่าไร และส่วนใหญ่จะไม่สามารถจับกุมดำเนินคดีได้ เพราะได้ใช้วิธีการหลีกเลี่ยงโดยการทำวีซ่านักท่องเที่ยวเข้าประเทศ

### 3.8.6.2 การเข้ามาตามเงื่อนไขข้อยกเว้นของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(B.O.I.)

เงื่อนไขและข้อกำหนดของ B.O.I. เปิดโอกาสให้บริษัทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนสามารถจ้างผู้เชี่ยวชาญที่เป็นชาวต่างชาติได้ ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวทำให้บริษัทนำเที่ยวที่เป็นบริษัทร่วมลงทุน (joint venture) ที่ได้รับการส่งเสริมจาก B.O.I. ส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทนำเที่ยวประเภท inbound หรือการนำนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทย โดยบริษัทเหล่านี้จะจ้างคนต่างชาติที่มีความชำนาญทางด้านภาษาของนักท่องเที่ยวที่มีสัญชาติดังเช่นเกาหลี ไต้หวัน และญี่ปุ่น โดยแฝงเข้ามาในรูปของเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย ซึ่งแท้จริงแล้วเข้ามาทำหน้าที่แทนมัคคุเทศก์ไทย ทั้งนี้เพราะนักท่องเที่ยวสัญชาติดังกล่าวมักนิยมท่องเที่ยวเป็นกลุ่ม (group tour) และมักมีปัญหาในเรื่องการสื่อสาร สภาพความเป็นอยู่ วัฒนธรรม และชาตินิยม เมื่อการแข่งขันระหว่างธุรกิจนำเที่ยวประเภทดังกล่าวมีเพิ่มมากขึ้น เพื่อที่จะสร้างความประทับใจและความสะดวกและคล่องตัวในการบริการให้เกิดกับคณะทัวร์ของตน จึงจ้างชาวต่างชาติที่สามารถสื่อสารของนักท่องเที่ยวได้ดี โดยเฉพาะนักท่องเที่ยวสัญชาติ เกาหลี ไต้หวัน และญี่ปุ่น โดยให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ของคณะทัวร์

### 3.8.7 ผลกระทบต่อมัคคุเทศก์ไทยหากเปิดเสรีทางการค้าบริการในอาชีพมัคคุเทศก์

ในปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวออกมาบังคับใช้เพื่อปกป้องและสงวนอาชีพมัคคุเทศก์ไว้สำหรับเฉพาะคนไทย แต่ข้อเท็จจริงและสภาพการณ์ในปัจจุบันได้มีชาวต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพนี้เป็นจำนวนมาก ทั้งโดยวิธีการลักลอบ หลบเลี่ยงต่าง ๆ และโดยอาศัยข้อยกเว้นคามเงื่อนไขของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (B.O.I.) ซึ่งหากมีการเปิดเสรีแล้วย่อมมีผลทำให้เกิดการแข่งขันเพิ่มมากขึ้น และมีผลกระทบต่อภาวะการจ้างงาน รายได้ของมัคคุเทศก์ไทย นอกจากนี้แล้วอาจเป็นการเสี่ยงต่อการเสนอภาพพจน์ทางด้านศิลปวัฒนธรรม และการให้ข้อมูลทางด้านประวัติศาสตร์ไทยที่ไม่ถูกต้องโดยมัคคุเทศก์ชาวต่างชาติที่ไม่มีคุณภาพและมาตรฐาน อย่างไรก็ตาม หากมีการเปิดเสรีอาจมีผลทางอ้อมที่ทำให้มีการสร้างและพัฒนาขีดความสามารถและประสิทธิภาพของมัคคุเทศก์ไทยให้ได้มาตรฐานและสามารถแข่งขันกับชาวต่างชาติได้ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของทักษะด้านภาษาต่างประเทศ ความรู้รอบตัว ซึ่งการแข่งขันดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นในธุรกิจนำเที่ยวของไทยในอนาคต

### 3.8.8 สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 3.8.8.1 สรุป

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของไทยเป็นอย่างมาก เพราะสามารถนำรายได้เข้าสู่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาล และติดต่อกันมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งจ้างงานที่สำคัญ การจะรักษาอัตราความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวให้ดำรงอยู่ได้ยาวนานจำเป็นต้องรักษาคุณภาพของการให้บริการแก่ผู้รับบริการให้ได้มาตรฐาน ปัจจุบันประเทศไทยได้ออกกฎหมายว่าด้วยการประกอบอาชีพธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ หรือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535” ออกมาบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมาจุดประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวก็เพื่อที่จะควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของผู้ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ จากสภาพข้อเท็จจริงในภาวะการณ์ปัจจุบัน จำนวนมัคคุเทศก์ของไทยยังมีไม่เพียงพอกับความต้องการ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนนักท่องเที่ยว ประกอบกับปัจจัยทางด้านรายได้ของการประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ได้เป็นแรงดึงดูดให้บุคคลจำนวนมากที่ไม่ได้ผ่านการอบรมหลักสูตรมัคคุเทศก์และไม่มีใบอนุญาตจากท.ท.ท. หันมาสนใจประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ เป็นสาเหตุให้เกิดปัญหามัคคุเทศก์เดือนปรากฏอยู่ทั่วไปในธุรกิจการนำเที่ยวของไทย มัคคุเทศก์เดือนนอกจากจะเป็นคนไทยแล้วยังมีมัคคุเทศก์เดือนที่เป็นชาวต่างชาติ โดยมัคคุเทศก์ต่างชาติเหล่านี้จะแอบแฝงเข้ามาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น มาในฐานะนักท่องเที่ยว ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัทนำเที่ยวของต่างชาติที่ตั้งสำนักงานอยู่ในประเทศไทย เป็นต้น

แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการจัดอบรมทางด้านมัคคุเทศก์โดย ท.ท.ท. ร่วมกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ มากมาย แต่จำนวนผู้สนใจเข้ารับการอบรมและผ่านการอบรมดังกล่าวออกมายังมีจำนวนไม่มากและพอเพียงกับความต้องการในตลาดธุรกิจการท่องเที่ยว ดังจะเห็นได้จากปี 2532 มีผู้ผ่านการอบรมจำนวน 8,410 คน และในปี 2538 ผู้ผ่านการอบรมมีจำนวนไม่แตกต่างจากปี 2532 มากนักคือจำนวน 9,431 คน นอกจากนี้ในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดหลักสูตรการเรียนการสอนทางด้านที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและบริการยังมีเพียงพอ และเท่าที่มีอยู่กำลังคนที่ผลิตออกมาในด้านนี้ยังมีคุณภาพและประสิทธิภาพไม่ได้มาตรฐาน เพราะจากที่ผ่านมาตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบันคนส่วนใหญ่มองว่างานมัคคุเทศก์เป็นเพียงกิจกรรมที่ทำในยามว่างมากกว่าที่จะถือว่าเป็นอาชีพหรือคิดที่จะทำเป็นงานหลัก ดังนั้นผู้ที่หันมาสนใจและให้ความสำคัญกับการประกอบอาชีพนี้อย่างจริงจังจึงมีน้อย แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็วในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว บทบาทและความสำคัญของมัคคุเทศก์ย่อมมีมากขึ้นตามลำดับ ในขณะที่กำลังคนเหล่านี้ที่ผลิตได้ยังมีไม่เพียงพอทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ผลที่ตามมาคือการขาดแคลนกำลังคนด้านการท่องเที่ยวและบริการเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องมีการลักลอบนำเอากำลังคนด้านนี้จากต่างชาติเข้ามาแม้จะมีกฎหมายห้ามไว้ก็ตาม

### 3.8.8.2 ข้อเสนอแนะ

จากประเด็นที่ว่าควรให้มีการเปิดเสรีทางการค้าบริการในอาชีพมัคคุเทศก์หรือไม่ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในด้านนี้นั้น หากพิจารณาจากสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันแล้ว แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายห้ามคนต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพนี้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 ก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ส่งผลในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพราะยังพบว่ามีชาวต่างชาติลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้นเมื่อมีการขยายการลงทุนของธุรกิจนำเที่ยวชาวต่างชาติเพิ่มขึ้นการลักลอบดังกล่าวก็มากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นควรที่จะให้มีการเปิดเสรีหรือควรที่จะให้มีการปิดต่อไปอาจไม่ใช่ประเด็นหรือวิธีการที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในอาชีพมัคคุเทศก์ในปัจจุบัน ทั้งนี้หากมีการเปิดเสรีและมีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ชาวต่างชาติเข้ามาทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังคนในประเทศไทยก็คงมีอยู่ต่อไป เพราะการแข่งขันในธุรกิจย่อมมีเพิ่มมากขึ้นในขณะที่บุคลากรของไทยยังไม่สามารถพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานให้ถึงระดับที่จะแข่งขันกับชาวต่างชาติได้ ผลที่อาจตามมาคือระบบอำนาจการผูกขาด ดังนั้นควรที่จะชลอการเปิดเสรีอาชีพมัคคุเทศก์ไว้ก่อน จนกว่าประเทศไทยจะสามารถพัฒนาคุณภาพของบุคลากรได้ในระดับที่จะแข่งขันกับต่างชาติได้ ภายใต้สภาพเงื่อนไขในปัจจุบันจึงยังไม่ควรที่จะให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 เพื่อผ่อนผันให้ต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ในประเทศ

ส่วนมาตรการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในอาชีพมัคคุเทศก์ในระยะยาวก็คือประการแรก ควรที่จะขยายการผลิตกำลังคนในด้านมัคคุเทศก์ทั้งในระดับอุดมศึกษาและวิชาชีพให้ได้ปริมาณและคุณภาพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดธุรกิจท่องเที่ยวทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พร้อมกับปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนากำลังคนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานในระดับสากล และ ประการที่สอง คือ นำมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ หรือพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.2535 ให้มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อควบคุมคุณภาพของผู้ที่ประกอบอาชีพมัคคุเทศก์ให้ได้มาตรฐาน และป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหามัคคุเทศก์เถื่อน และการเอาเปรียบนักท่องเที่ยว



## 3.9 งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี กฎหมายระหว่างประเทศ

### 3.9.1 คำนิยาม

งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี กฎหมายระหว่างประเทศ หมายถึง งานให้คำปรึกษาแนะนำทางกฎหมาย และงานให้บริการทางกฎหมายอื่น ๆ แก่ผู้ต้องการ เช่น รับเป็นทนายความว่าความคดีอาญา และคดีแพ่ง ทำแทนลูกความในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกฎหมาย รับร่างสัญญาหรือทำเอกสารเกี่ยวกับกฎหมาย เป็นต้น

### 3.9.2 ลักษณะงานในวิชาชีพให้บริการทางกฎหมาย

งานในวิชาชีพให้บริการทางกฎหมาย ตามกรอบของนิยามข้างต้นเป็นงานที่ต้องห้ามมิให้คนต่างด้าวทำ ซึ่งปรากฏอยู่ในประกาศคณะปฏิวัติ 281 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ลักษณะและขอบข่ายของงานให้บริการทางกฎหมายที่ห้ามคนต่างชาติสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

#### 3.9.2.1 งานให้บริการทางด้านกฎหมาย

งานให้บริการทางด้านกฎหมาย หมายถึง งานที่ให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายแต่ไม่ไปว่าความให้ในศาล เป็นงานที่ไม่เกี่ยวกับอรรถคดี อาจจะเป็นการรับดำเนินการจดทะเบียนต่าง ๆ ที่ต้องติดต่อกับหน่วยงานของราชการ งานเหล่านี้ได้แก่

- (1) งานด้านภาษีอากร
- (2) งานด้านนิติกรรมสัญญา ซึ่งอาจแบ่งย่อยเป็นเฉพาะด้านลงไปอีกได้ เช่น ด้านสัญญาการเงิน สัญญาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ
- (3) งานด้านพลังงานและแร่
- (4) งานด้านทรัพย์สินทางปัญญา
- (5) งานด้านจดทะเบียน และการขอใบอนุญาตต่าง ๆ
- (6) งานด้านกฎหมายธุรกิจคนต่างด้าว ใบอนุญาตทำงาน การเข้าเมือง
- (7) งานด้านสิ่งแวดล้อม
- (8) งานด้านตลาดหลักทรัพย์
- (9) งานด้านสัญญาสัมปทาน สัญญากับรัฐบาล
- (10) งานด้านขนส่งและคมนาคมภายในประเทศ และระหว่างประเทศ
- (11) งานด้านการสื่อสารโทรคมนาคม
- (12) งานด้านการค้นคว้า



### 3.9.2.2 งานเกี่ยวกับบรรดคดี

งานเกี่ยวกับบรรดคดี ซึ่งเป็นหน้าที่ของทนายความในศาล คือ มีหน้าที่ในการแต่งฟ้อง แต่งคำให้การฟ้องอุทธรณ์ แก่อุทธรณ์ ฟ้องฎีกา แก่ฎีกา คำร้องหรือคำแถลงอันเกี่ยวกับการพิจารณาในศาล

### 3.9.3 ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานในวิชาชีพให้บริการทางกฎหมาย ในประเทศไทย

#### 3.9.3.1 ด้านการผลิตกำลังคนในวิชาชีพให้บริการทางกฎหมาย

##### (1) แหล่ง/สถาบันผลิตในประเทศและกำลังคนที่ผลิตได้

แหล่ง/สถาบันการศึกษาที่มีหน้าที่ผลิตกำลังคนด้านกฎหมายของประเทศคือ สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่เป็นของรัฐและเอกชน ในปัจจุบันมีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่ผลิตทั้งสิ้นจำนวน 4 สถาบัน ซึ่งจะผลิตในระดับปริญญาตรี ประกาศนียบัตรบัณฑิต และปริญญาโท ส่วนสถาบันเอกชนที่ผลิตทั้งสิ้นจำนวน 8 สถาบัน โดยจะผลิตทั้งระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี และปริญญาโท ทั้งสถาบันของรัฐและของเอกชนยังไม่มีการผลิตในระดับปริญญาเอก

จำนวนผู้ที่สำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมายจากสถาบันการศึกษาของรัฐและเอกชน จำแนกตามรายชื่อสถาบันและระดับปริญญา ตามข้อมูลในปี 2537 แสดงในตารางข้างล่างนี้

ตารางแสดงจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาคณะนิติศาสตร์ ปีการศึกษา 2537  
ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

สถาบันอุดมศึกษา	ระดับการศึกษา					รวม
	ต่ำกว่าป.ตรี	ป.ตรี	ประกาศนียบัตรบัณฑิต	ป.โท	ป.เอก	
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	-	-	-	73	-	222
ม.ธรรมศาสตร์	-	498	52	23	-	573
ม.รามคำแหง	-	2,012	-	4	-	2,016
ม.สุโขทัยธรรมมาธิราช	6	801	-	-	-	807
รวม	6	3,460	52	100	-	3,618

ที่มา : ทบวงมหาวิทยาลัย (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2538)

ตารางแสดงจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี ประจำปีการศึกษา 2537  
 ในสถาบันอุดมศึกษาของเอกชน

มหาวิทยาลัย	ระดับการศึกษา					รวม
	ต่ำกว่าป.ตรี	ป.ตรี	ประกาศนียบัตรบัณฑิต	ป.โท	ป.เอก	
ม.กรุงเทพ	-	110	-	-	-	110
ม.เกษมบัณฑิต	-	5	-	-	-	5
ม.ธุรกิจบัณฑิต	-	98	-	5	-	103
ม.พายัพ	-	38	-	-	-	38
ม.ศรีปทุม	-	122	-	-	-	122
ม.สยาม	7	36	-	-	-	43
ม.วงษ์สวัสดิกุล	-	30	-	-	-	30
ว.บัณฑิตยส์สกลนคร	-	100	-	-	-	100
รวม	7	539	-	5	-	551

ที่มา : ทบวงมหาวิทยาลัย (ข้อมูล ณ วันที่ 1 กรกฎาคม 2538)

จากตารางทั้งสองข้างต้น สถาบันอุดมศึกษาของรัฐผลิตกำลังคนทางด้านกฎหมายได้ทั้งสิ้นประมาณ 3,618 คน/ปี เป็นระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 6 คน ปริญญาตรี 3,460 คน ระดับประกาศนียบัตรบัณฑิต 52 คน และระดับปริญญาโท 100 คน และสถาบันอุดมศึกษาเอกชนผลิตได้ทั้งสิ้นประมาณ 551 คน/ปี เป็นระดับต่ำกว่าปริญญาตรี 7 คน ปริญญาตรี 539 คน และระดับปริญญาโท 5 คน

สาขาวิชาในหลักสูตรนิติศาสตร์ที่สำคัญและเปิดสอนในระดับปริญญาโท ได้แก่ สาขากฎหมายธุรกิจ กฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชน กฎหมายอาญา และกฎหมายระหว่างประเทศ โดยในช่วงปี 2535-2537 มีผู้สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาโทสาขาดังกล่าวข้างต้นจากสถาบันอุดมศึกษาของภาครัฐ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดังแสดงตามตารางข้างล่าง

สาขากฎหมาย	2535	2536	2537
กฎหมายระหว่างประเทศ	24	18	18
กฎหมายธุรกิจ/เอกชน	26	22	31
กฎหมายมหาชน	14	13	23
กฎหมายอาญา	22	25	20
รวม	86	78	92

ที่มา : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

## (2) การเข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบวิชาชีพทางกฎหมาย

ผู้ที่ประสงค์จะประกอบวิชาชีพทางกฎหมายต้องขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเพื่อประกอบวิชาชีพดังกล่าวต่อสภานายความ กระทรวงยุติธรรม ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528 และเพื่อเป็นการควบคุมการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในประเทศไทย เพราะพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้ที่จะมาขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เป็นทนายความ ที่สำคัญก็คือผู้ขอจดทะเบียนจะต้องมีสัญชาติไทย

ปัจจุบัน จำนวนทนายความทั้งหมดทั่วประเทศที่ได้จดทะเบียนไว้กับสภานายความทั้งหมด ณ วันที่ 24 สิงหาคม 2538 มีดังนี้

ประเภท	จำนวน (คน)
ทนายความที่จดทะเบียนประเภทตลอดชีพ	17,650
ทนายความที่จดทะเบียนประเภทสองปี	11,564
รวม	29,214

ที่มา : สภานายความแห่งประเทศไทย

### 3.9.3.2 ด้านแหล่ง/ปริมาณ ความต้องการกำลังคนวิชาชีพทางกฎหมาย

#### (1) ภาคราชการ

ข้อมูลจาก ก.พ. พบว่ามีตำแหน่งในกลุ่มสายงานนิติกรในส่วนราชการต่าง ๆ ในปี 2537 รวมทั้งสิ้น 3,364 ตำแหน่ง ในจำนวนนี้มีตำแหน่งที่ยังว่างรวมทั้งสิ้น 700 ตำแหน่ง หรือคิดเป็นร้อยละ 20.8 ของตำแหน่งทั้งหมด ตำแหน่งที่ว่างดังกล่าวจะมีมากในหน่วยงานดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ ของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมีตำแหน่งว่างมากในตำแหน่งเหนือระดับควบ (ระดับ 6 ขึ้นไป) สาเหตุเพราะตำแหน่งนิติกรเป็นตำแหน่งในงานหลัก มีความก้าวหน้าไม่มากหากเปรียบเทียบกับข้าราชการประเภทอื่น เช่น ข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการ ดังนั้นเมื่อผู้สำเร็จการศึกษาด้านนี้ออกมาใหม่ ๆ และเข้ามารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญระยะหนึ่ง หลังจากนั้นก็อาจลาออกหรือโอนไปรับราชการอื่นที่มีความก้าวหน้าในอาชีพมากกว่า จึงทำให้หน่วยงานดังกล่าวขาดแคลนกำลังคนในสายงานนิติกรที่มีประสบการณ์หรืออายุงานที่จะก้าวขึ้นไปสู่ตำแหน่งในระดับสูง ในช่วงปี 2535-2537 พบว่าในส่วนราชการมีการสูญเสียกำลังคนในสายงานนิติกรเนื่องจากการลาออกจากราชการร้อยละ 1.98

อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันการผลิตกำลังคนสาขานิติศาสตร์ในแต่ละปีของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนยังถือได้ว่ามีปริมาณที่มากพอและสาขานิติศาสตร์มิได้เป็นสาขาที่ขาดแคลน เมื่อเปรียบเทียบกับสาขาวิชาชีพประเภทอื่น ๆ เช่น วิศวกรรม สถาปัตยกรรม และแพทย์ แต่การผลิตกำลังคนทางกฎหมายในระดับปริญญาโท สาขาเฉพาะด้านยังมีจำนวนจำกัด ดังที่นำเสนอในข้อ 3:9.3

#### (2) ภาคเอกชน

การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศไทย คือนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา มีผลทำให้การลงทุนทางธุรกิจแบบใหม่ในประเทศมีการขยายตัวอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะธุรกิจการค้าและการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งธุรกิจดังกล่าวจะเป็นลักษณะต่าง ๆ เช่น การร่วมลงทุน การรวมกิจการเข้าด้วยกัน การซื้อกิจการ (take over) และการขยายธุรกิจการค้าในต่างประเทศ เป็นต้น การดำเนินธุรกิจเหล่านี้จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับการทำสัญญา ข้อผูกมัด การคุ้มครองสิทธิทางการค้า เครื่องหมายการค้า ภาษีอากร ความลับทางการค้า และลิขสิทธิ์ ดังนั้นความต้องการที่ปรึกษาทางกฎหมายในระบบธุรกิจแผนใหม่จึงมีเพิ่มมากขึ้น ปัจจุบันบุคลากรของไทยที่ให้บริการในวิชาชีพทางด้านกฎหมายโดยเฉพาะผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญอย่างแท้จริงในด้านกฎหมายธุรกิจยังมีจำกัด ในขณะที่การขยายตัวของธุรกิจสาขาใหม่ ๆ ในประเทศมีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ประเทศไทยในภาวะการณปัจจุบันพัฒนาเข้าสู่การขาดแคลนบุคลากรผู้เชี่ยวชาญระดับที่ปรึกษาทางกฎหมายที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานและกฎหมายในธุรกิจสาขาต่าง ๆ เช่น หลักทรัพย์ ตราสาร สิทธิบัตร สิทธิบัตร ปิโตรเคมี โทรมนาคมน เป็นต้น ซึ่งงานดังกล่าวข้างต้นจะต้องใช้ที่ปรึกษาทางกฎหมายที่มีความ

สามารถเฉพาะตัวและเป็นที่ยอมรับของธุรกิจต่างชาติ ด้วยเหตุนี้จึงมีชาวต่างประเทศสนใจเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยด้านที่ปรึกษากฎหมายให้แก่ธุรกิจ ธุรกิจการค้าและการเงินระหว่างประเทศ และธุรกิจร่วมลงทุน

### 3.9.4 การเข้ามาประกอบวิชาชีพให้บริการทางกฎหมายของต่างชาติในประเทศไทย

จากภาวะของการขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายธุรกิจ ก่อปรกับสถานการณ์การแข่งขันทางธุรกิจที่รุนแรงภายในประเทศ และการขยายตัวการลงทุนในประเทศไทยของต่างชาติมีผลทำให้นักกฎหมายต่างชาติที่มีความรู้ความเข้าใจในระบบธุรกิจแผนใหม่ หลังไหลเข้ามาประกอบธุรกิจในด้านที่ปรึกษากฎหมายและสำนักงานกฎหมายในประเทศไทยเป็นจำนวนมากไม่น้อย ซึ่งส่วนใหญ่มาจาก อเมริกา อังกฤษ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และฮ่องกง การเข้ามาของนักกฎหมายต่างชาติเหล่านี้จะเป็นในลักษณะของการร่วมลงทุนกับสำนักงานกฎหมายไทย และขณะนี้ไม่น้อยกว่า 10 แห่ง การประกอบอาชีพของนักกฎหมายต่างชาติจะออกมาในรูปแบบของที่ปรึกษาทางธุรกิจระหว่างประเทศและเป็นฝ่ายตลาดของบริษัทมาติดต่อกับลูกค้าชาวต่างชาติ เนื่องจากปัจจุบันกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมยังไม่มีการออกใบอนุญาตทำงานให้กับนักกฎหมายต่างชาติได้ เพราะขัดกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และประกาศ คณะปฏิวัติ 281 ดังนั้น นักกฎหมายต่างชาติที่เข้ามาจึงได้หลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติและประกาศคณะปฏิวัติดังกล่าว โดยการเข้าร่วมและก่อตั้งนิติบุคคลที่ไม่ใช่นิติบุคคลต่างด้าวตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 3<sup>1</sup> ในทางปฏิบัติคนต่างชาติที่เข้ามาประกอบธุรกิจด้านนี้มักมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยวิธีการดังนี้

#### 3.9.4.1 การร่วมลงทุน (joint venture)

การร่วมลงทุนจะเป็นลักษณะที่ชาวต่างชาติเข้ามาร่วมลงทุนกับสำนักงานกฎหมายของไทยตามกฎหมายกำหนด คือถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 สำหรับชาวต่างชาติ ยกเว้นชาวอเมริกันซึ่งได้รับการผ่อนผันตามสนธิสัญญาทางไมตรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

<sup>1</sup>ข้อ 3 ในประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 281

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และรวมตลอดถึง

(1) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนจดทะเบียนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้น ถือโดยคนต่างด้าว หรือนิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้นมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

(2) นิติบุคคลซึ่งมีคนต่างด้าวถือหุ้น เป็นหุ้นส่วน หรือเป็นสมาชิกตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้ถือหุ้น ผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้เป็นสมาชิกไม่ว่าคนต่างด้าวนั้นจะลงทุนเท่าใดหรือไม่

### 3.9.4.2 การขายลิขสิทธิ์ให้กับสำนักงานกฎหมายไทย

การขายลิขสิทธิ์ให้กับสำนักงานกฎหมายไทยจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือแบบร่วมทุน โดยการใช้ชื่อสำนักงานกฎหมายต่างชาติได้และเปิดให้มีส่วนเป็นผู้ถือหุ้นบางส่วนด้วย สำหรับแบบไม่ร่วมทุน คือ การซื้อลิขสิทธิ์เฉพาะชื่อหรือเครื่องหมายประกอบการดำเนินระบบการบริหารและการจัดการของต่างประเทศที่เป็นมาตรฐานมาใช้

### 3.9.4.3 ประเภทสมาชิก (affiliated)

หมายถึงการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในการส่งเสริมหรือลูกค้าให้กัน และบางกรณี อาจจะมีการให้ความช่วยเหลือในการถ่ายทอดเทคโนโลยีในการจัดการต่าง ๆ ให้แก่สำนักงานกฎหมายของไทย

การเข้ามาของนักกฎหมายต่างชาติในลักษณะดังกล่าวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ภาวะการขาดแคลนนักกฎหมายในประเทศ โดยเฉพาะผู้ที่มีคุณภาพหรือความสามารถในวิชาชีพด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจระหว่างประเทศเริ่มปรากฏชัดจนยิ่งขึ้น ในอนาคตการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศไทยจะคงดำเนินต่อไปอย่างไม่มีขอบเขต ทำให้ความต้องการนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อตอบสนองตลาดแรงงานในอนาคตมีเพิ่มมากขึ้น

### 3.9.5 ผลกระทบที่เกิดขึ้นหากมีการเปิดเสรีในสาขาวิชาชีพให้บริการทางกฎหมาย

ปัจจุบันมีสำนักงานให้บริการที่ปรึกษาทางกฎหมายของชาวต่างชาติเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 10 แห่งในประเทศไทยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การเข้ามาตั้งสำนักงานทางกฎหมายของชาวต่างชาติส่วนใหญ่จะเป็นการให้บริการแก่ลูกค้าที่มีสัญชาติเดียวกันและเป็นผู้ซึ่งเข้ามาประกอบธุรกิจการลงทุนในประเทศไทย ด้วยเหตุนี้การเข้ามาประกอบวิชาชีพให้บริการทางกฎหมายของชาวต่างชาติดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้จึงมีผลกระทบต่อทนายความและนักกฎหมายของไทยในด้านการจ้างงาน ไม่นัก ทั้งนี้เพราะนักกฎหมายของไทยที่มีความรอบรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านยังมีจำนวนจำกัด โดยเฉพาะผู้ที่มีความรอบรู้และเชี่ยวชาญจนเป็นที่ยอมรับของธุรกิจต่างประเทศ อาทิเช่น มีความเชี่ยวชาญทางด้านสิทธิบัตรจนสามารถจดสิทธิบัตรให้ลูกค้าในต่างประเทศอื่นได้ เป็นต้น ด้วยข้อจำกัดดังกล่าวของนักกฎหมายไทยจึงทำให้ผู้เข้ามาลงทุนทางธุรกิจส่วนใหญ่ นำเอาที่ปรึกษาทางกฎหมายจากต่างประเทศเข้ามาให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานให้บริการทางด้านกฎหมายของชาวต่างชาติยังคงต้องจ้างทนายความคนไทยเพื่อใช้ในการขึ้นศาลของไทย ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528 อนุญาตเฉพาะผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่สามารถทำหน้าที่ทนายความในศาลได้



หากมีการเปิดเสรีให้นักกฎหมายชาวต่างชาติเข้ามาประกอบวิชาชีพดังกล่าวในประเทศไทยอาจมีผลกระทบต่อคนไทยในด้านการจ้างงาน หากว่าสำนักงานที่ปรึกษาทนายความของต่างชาติมีนโยบายลดจำนวนการใช้ทนายความหรือนักกฎหมายของไทยน้อยลง รวมทั้งอาจมีผลกระทบต่อและเป็นการเสี่ยงต่อความเสียหายของธุรกิจได้หากให้นักกฎหมายชาวต่างชาติที่ไม่มีความชำนาญในด้านการตีความในกฎหมายไทยโดยตรงเข้ามาให้คำปรึกษาแก่ธุรกิจนั้น นอกจากนี้การเปิดเสรีอาจมีผลทำให้นักกฎหมายชาวต่างชาติขาดความสนใจและความกระตือรือร้นที่จะถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจในการดำเนินธุรกิจให้กับนักกฎหมายชาวไทย ส่วนข้อดีของการเปิดเสรีให้ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบวิชาชีพให้บริการทางด้านกฎหมายก็คือ สามารถลดความคับคั่งหรือขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในกฎหมายธุรกิจเฉพาะด้านได้บ้าง ซึ่งปัจจุบันนี้ก็มีกิจการจ้างนักกฎหมายต่างชาติทำงานด้านนี้อยู่แล้ว

### 3.9.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 3.9.6.1 สรุป

การขยายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วของประเทศไทยนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา มีผลทำให้การลงทุนทางธุรกิจสาขาใหม่ ๆ ในประเทศมีการขยายตัวและพัฒนาไปอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนธุรกิจทางด้านอุตสาหกรรม ทางด้านการค้าระหว่างประเทศ หรือการสื่อสารโทรคมนาคมและการขนส่ง กอปรกับการแข่งขันทางธุรกิจมีความรุนแรงมากขึ้น และการดำเนินธุรกิจเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับการทำสัญญา ข้อผูกมัด การคุ้มครองสิทธิทางการค้า เครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ เป็นต้น ดังนั้นการดำเนินธุรกิจภายใต้สภาวะการณที่มีการแข่งขันจึงต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ธุรกิจดังกล่าว แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะสามารถผลิตกำลังคนทางด้านกฎหมายออกมาในแต่ละปีในปริมาณที่เพียงพอก็ตาม แต่บุคลากรที่ผลิตออกมาและที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่สอดคล้องกับความต้องการของระบบธุรกิจสมัยใหม่ยังมีจำนวนน้อย สภาพความไม่สอดคล้องสมดุลในด้านคุณภาพและประสิทธิภาพของกำลังคนที่ผลิตออกมาได้จนถึงปัจจุบัน (สาเหตุมาจากขาดการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ รวมทั้งขาดแคลนอาจารย์ที่ทำหน้าที่ให้ความรู้หรือผู้ผลิต) ส่งผลให้เกิดภาวะการขาดแคลนบุคลากรในวิชาชีพการให้บริการทางกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายธุรกิจ กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ กฎหมายสิทธิบัตร รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและบริการสาขาก่อสร้าง ซึ่งในระยะหลังมานี้จนถึงปัจจุบันธุรกิจการค้าและบริการสาขาต่าง ๆ ที่กล่าวมา มีการขยายตัวในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง

ดังนั้นเมื่อเศรษฐกิจของประเทศขยายการเติบโตไปอย่างรวดเร็วขณะที่การผลิตกำลังคนในวิชาชีพด้านกฎหมายเข้าสู่ตลาดธุรกิจยังมีคุณภาพและประสิทธิภาพไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาของธุรกิจสาขาใหม่ ๆ ทำให้มีการนำกำลังคนเหล่านี้จากต่างชาติเข้ามามากขึ้นตามลำดับ แม้จะมีกฎหมายห้ามไว้ก็ตาม

จากสภาพการณ์ทั้งหมดที่น่าเสนาอมาจึงเกิดคำถามในประเด็นที่ว่า เมื่อเกิดภาวะการขาดแคลนกำลังคนด้านกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแล้วการแก้ไขปัญหาคควรหรือไม่ที่จะดำเนินโดยการเปิดเสรีให้มีการนำเข้าผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายชาวต่างชาติ จากข้อเท็จจริงในปัจจุบันการนำบุคลากรชาวต่างชาติเข้ามาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายในประเทศค่อนข้างจะเปิดเสรีพอสมควรอยู่แล้วในทางปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อยกเว้นกรณีของความตกลงระหว่างประเทศ เช่น สนธิสัญญาทางไมตรีไทยและสหรัฐอเมริกา เท่ากับเป็นการคุ้มครองการเข้ามาประกอบอาชีพของคนชาติอเมริกันอยู่แล้ว แม้ว่าคนชาติอื่น ๆ ที่ไม่ใช่คนอเมริกันจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากสนธิสัญญาดังกล่าวก็ตาม แต่ก็ได้รับข้อยกเว้นจากกฎหมายอื่น เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 มิได้ห้ามคนต่างชาติเข้ามาดำเนินธุรกิจให้คำปรึกษาทางกฎหมายแต่อย่างใด

### 3.9.6.2 ข้อเสนอแนะ

ภายใต้สถานการณ์และข้อเท็จจริงในปัจจุบัน แม้ว่าประเทศไทยกำลังเผชิญกับภาวะการขาดแคลนบุคลากรในวิชาชีพกฎหมายสาขาใหม่ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการค้าและการเงินระหว่างประเทศจนต้องมีการนำเข้าผู้เชี่ยวชาญในสาขาดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติก็ได้ดำเนินการดังกล่าวอยู่แล้ว ดังนั้นการที่จะเปิดเสรีให้มากกว่าที่เป็นอยู่โดยการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นจึงยังไม่มีความจำเป็นในขณะนี้ ทั้งนี้เพราะการเปิดเสรีทางด้านวิชาชีพให้บริการกฎหมายย่อมหมายถึงการแก้ไขข้อกำหนดกฎเกณฑ์และเงื่อนไขการออกใบอนุญาตและคุณสมบัติของผู้ขออนุญาตประกอบวิชาชีพทนายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ.2528 เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีข้อกำหนดไว้ว่าผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นทนายความได้ต้องเป็นคนไทยเท่านั้น ซึ่งในภาวะการณ์ปัจจุบันประเทศไทยยังมีบุคลากรที่ทำหน้าที่เป็นทนายความในศาลเพียงพอ โดยไม่จำเป็นต้องจ้างหรือนำเข้านักกฎหมายชาวต่างชาติให้ทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะนักกฎหมายชาวต่างชาติย่อมมีข้อจำกัดในด้านความเชี่ยวชาญการตีความในกฎหมายไทย ส่วนมาตรการที่จะแก้ไขปัญหาคขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจแผนใหม่โดยการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 เพื่ออนุญาตให้บุคลากรชาวต่างประเทศที่มีความเชี่ยวชาญดังกล่าวเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศนั้น ปัจจุบันได้มีชาวต่างประเทศเข้ามาประกอบธุรกิจสำนักงานที่ปรึกษาทางกฎหมายในประเทศไทยโดยอาศัยข้อยกเว้นของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ได้อยู่แล้ว ดังนั้นจึงไม่ควรแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 เพื่อให้มีการผ่อนผันมากกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้

### 3.10 งานขี้นยานยนต์หรือยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักร เครื่องกล ยกเว้นงานขี้นเครื่องบินระหว่างประเทศ

#### 3.10.1 คำนิยาม

งานขี้นยานยนต์หรือยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักร เครื่องกล ยกเว้นงานขี้นเครื่องบินระหว่างประเทศ หมายถึง งานขี้นยานยนต์ต่างๆ รวมทั้งรถราง เพื่อการขนส่งสินค้าและรับส่งผู้โดยสารทางถนน ทางน้ำ และทางอากาศ หรืองานขี้นยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขี้นเครื่องบินระหว่างประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่งงานขี้นยานยนต์หรือยานพาหนะคำนิยามข้างต้น หมายถึง งานบริการทางด้านขนส่ง

#### 3.10.2 ความสำคัญทางเศรษฐกิจของงานบริการทางด้านขนส่ง

งานที่อยู่ในขอบข่ายของงานบริการทางด้านขนส่งตามนิยามข้างต้น ได้แก่งานขี้นสามล้อ ขี้นเรือ ขี้นขี้นรถม้า ขี้นรถราง และขี้นเครื่องบิน จากที่กล่าวมาทั้งหมดงานขี้นยานยนต์ที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศก็คือ งานขี้นเครื่องบิน เพราะงานดังกล่าวเป็นงานบริการขนส่งทางอากาศที่ในปัจจุบันกำลังมีการขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยจะเห็นได้จากที่มีจำนวนผู้โดยสารและจำนวนเที่ยวบินข้ามมหาสมุทรแปซิฟิก ช่วงปี 2530-2543 มีการขยายตัวในอัตราที่สูง ดังแสดงตามตารางข้างล่าง

ตารางแสดงจำนวนผู้โดยสารและจำนวนเที่ยวบินข้ามมหาสมุทรแปซิฟิก ในช่วงปี 2530-2543

ปี	จำนวนผู้โดยสาร (ล้านคน)	เฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)	จำนวนเที่ยวบิน (เที่ยว)	เฉลี่ยต่อปี (ร้อยละ)
2530	10.225	15.9	47,222	9.3
2531	11.807	15.5	51,688	9.5
2532	13.300	12.7	56,300	8.9
2533	14.000	5.3	61,200	8.7
2543	29.200	7.6	113,600	6.4

หมายเหตุ : \* ประมาณการ

ที่มา : Federal Aviation Administration (FAA)

### 3.10.3 ลักษณะและภาวะตลาดแรงงานวิชาชีพทางการบิน

#### 3.10.3.1 การผลิตกำลังคนด้านการบิน

##### (1) สถาบันผลิตนักบินและกำลังคนที่ผลิตได้ในประเทศ

ในปัจจุบันมีสถาบันหลักที่ทำหน้าที่ในการผลิตกำลังคนด้านการบิน คือ สถาบันการบินพลเรือน ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม (เป็นสถาบันที่ได้แปรรูปมาจากศูนย์ฝึกการบินพลเรือนในประเทศไทย ในปี 2535) มีหน้าที่ดำเนินการฝึกอบรมด้านกิจการการบินพลเรือนระหว่างประเทศแก่นักศึกษาทั้งชาวไทยและต่างประเทศ โดยกำหนดหลักสูตรการฝึกบิน (flying training) ไว้เป็นหนึ่งในจำนวนหลักสูตรด้านการบินทั้งหมด 47 หลักสูตร สตินักศึกษาที่สำเร็จการฝึกอบรมทางการบินใน 6 กลุ่มวิชา (กลุ่มวิชาทั่วไป กลุ่มปฏิบัติการ กลุ่มช่างอากาศยาน กลุ่มช่างอิเล็กทรอนิกส์ กลุ่มการฝึกบิน และหลักสูตรการบริหารงาน) ตั้งแต่ปี 2505-2537 รวมทั้งสิ้น 10,252 คน แบ่งเป็นนักศึกษาไทย 8,194 คน นักศึกษาต่างชาติ 2,058 คน ในช่วงปี 2535-2538 มีผู้ที่จบการศึกษาหลักสูตรนักบินพาณิชย์ตรี (ที่เป็นนักศึกษาไทยและนักศึกษาต่างชาติ) ในแต่ละปีดังแสดงตามตารางข้างล่าง

ปี	จำนวน (คน)		รวม
	ไทย	ต่างชาติ	
2535	42	-	42
2536	52	-	52
2537	26	-	26
2538	37	3	40
รวม	157	3	160

ที่มา : สถาบันการบินพลเรือน

นอกจากสถาบันการบินพลเรือนแล้วยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่ทำหน้าที่ผลิตบุคลากรด้านการบินในประเทศไทยและเป็นหน่วยงานของเหล่าทัพ ได้แก่ โรงเรียนนายเรือ โรงเรียนการบินกองทัพอากาศ และโรงเรียนศูนย์การบินทหารบก แต่สถาบันเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ในการผลิตบุคลากรเพื่อออกมาปฏิบัติภารกิจของเหล่าทัพโดยตรงซึ่งแตกต่างจากสถาบันการบินพลเรือนที่มีจุดประสงค์ในการผลิตบุคลากรด้านการบินเพื่อสนับสนุนหน่วยงานการขนส่งทางอากาศของภาครัฐ อันได้แก่ กรมการบินพาณิชย์ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และบริษัทการบินไทย จำกัด รวมทั้งภาคเอกชน

## (2) การเข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบวิชาชีพทางการบินพลเรือน

ผู้ที่เข้ามาประกอบวิชาชีพทางการบินพลเรือนในองค์กรการบินพลเรือนในประเทศและระหว่างประเทศได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี และผ่านการสอบคัดเลือกก่อนที่จะถูกส่งให้ไปรับการฝึกอบรมการบินเบื้องต้นจากสถาบันการบินพลเรือน โดยใช้ระยะเวลาการอบรม 11 เดือน หลังจากนั้นจะต้องสอบเพื่อให้ได้รับใบอนุญาต แล้วจึงสามารถเรียนและฝึกการบินเฉพาะประเภท (type) ของเครื่องบินกับเครื่องบินจำลองก่อนที่จะมีการฝึกปฏิบัติจริง ส่วนผู้ที่เป็นนักบินอยู่แล้ว เช่น จากกองทัพอากาศ กองทัพบก กองทัพเรือ หรือกรมตำรวจ ก็จะต้องได้รับการอบรมการบินเบื้องต้นเช่นกัน หากต้องการเข้ามาสู่อาชีพนักบินพลเรือน ยกเว้นบุคคลที่จบการการบินจากโรงเรียนการบินอำเภอกำแพงแสน จ.นครปฐม และผู้ที่จบจากสถาบันการบินพลเรือนเท่านั้นที่ไม่ต้องรับการฝึกอบรมเบื้องต้น และไม่ต้องสอบเพื่อรับใบอนุญาตจากกรมการบินพาณิชย์เพราะสถาบันทั้ง 2 ดังกล่าว กรมการบินพาณิชย์ให้การรับรองหลักสูตรอยู่แล้ว

### 3.10.3.2 ลักษณะของงานขับเครื่องบิน

งานขับเครื่องบิน คือ งานประจำอากาศยานหรือนักบิน ซึ่งโดยปกติจะไม่มีงานแบ่งงานออกเป็นงานขับเครื่องบินภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ แต่จะแยกงานตามประเภท (type) หรือรุ่นของเครื่องบิน เพราะงานขับเครื่องบินจะต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษเฉพาะตามประเภทหรือรุ่นของเครื่องบินนั้น ๆ ขณะเดียวกันเครื่องบินทุกประเภทหรือรุ่นจะใช้บินทั้งภายในและระหว่างประเทศ ยกเว้นบางรุ่นที่ไม่มีสนามบินรองรับเพราะใหญ่เกินไป

ปัจจุบันการขับเครื่องบินจะแบ่งออกเป็น 2 แบบ ได้แก่

#### (1) แบบรุ่นเก่า

จะต้องใช้นักบิน 3 คนในการปฏิบัติงานซึ่งประกอบด้วย

- นักบินที่ 1 เรียกว่า ผู้ควบคุมอากาศยานหรือกัปตัน (pilot in-command) ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการในการบิน มีอำนาจในการตัดสินใจ และบัญชางาน
- นักบินที่ 2 เรียกว่า co-pilot หรือผู้ช่วยในการบิน (ตามคำสั่งของกัปตัน) และสามารถปฏิบัติการบินแทนกัปตันได้ในกรณีที่กัปตันไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้
- นักบินที่ 3 เรียกว่า system operator หรือผู้ที่ทำหน้าที่ของงานสื่อสารและช่างประจำเครื่องบิน นักบินที่ 3 จะต้องมีใบอนุญาตในการบิน 2 ประเภท กล่าวคือใบอนุญาตนักบินและช่างเครื่องบิน

#### (2) แบบรุ่นใหม่

จะใช้นักบินเพียง 2 คนเท่านั้น ได้แก่ นักบินที่ 1 และนักบินที่ 2 เพราะ นักบินที่ 3 จะใช้ระบบคอมพิวเตอร์ทำหน้าที่แทน



ในการบินแต่ละครั้งจะขาดตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดไม่ได้โดยเด็ดขาด การปฏิบัติงานของนักบินในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งจะต้องอยู่ในตำแหน่งนั้นโดยตลอด การเลื่อนชั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีประสบการณ์ในตำแหน่งนั้น ๆ อย่างน้อยที่สุด 9 ปี จึงจะสามารถฝึกเป็นนักบิน อีกระดับหนึ่งได้ ขณะเดียวกันก็ต้องผ่านการพิจารณาจากผู้รับผิดชอบอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม การขยับขึ้นเครื่องบิน นักบินจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ประจำตาม ประเภท (type) ที่ตนได้รับการฝึกมาจนชำนาญนั้นตลอด จะเปลี่ยนไปประจำเครื่องบินประเภท (type) อื่นไม่ได้ ถ้าหากต้องการเปลี่ยนก็ต้องได้รับการฝึกใหม่ใน type ที่ต้องการจนกว่าจะชำนาญ

### 3.10.3.3 ด้านความต้องการบุคลากรทางด้านขี้นเครื่องบิน

จากที่สภาวะการณ์ในปัจจุบันประเทศไทยได้นำเอาเทคโนโลยีและวิทยาการใหม่ ๆ ทางด้านการบินมาใช้มากขึ้นในการให้บริการขนส่งทางอากาศ ทำให้ตลาดแรงงานด้านการบินมีความต้องการบุคลากรทางด้านขี้นเครื่องบินหรือนักบินที่มีความรู้และความสามารถในการใช้อุปกรณ์และเทคโนโลยีสมัยใหม่เพิ่มมากขึ้น แต่สภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ก็คือ งานขี้นเครื่องบินเป็นงานที่มีความแตกต่างไปจากงานให้บริการประเภทอื่น ๆ กล่าวคือบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในอุปกรณ์รุ่นหนึ่งหรือในชุดหนึ่งไม่สามารถนำมาใช้ได้กับอุปกรณ์หรือเครื่องบินอีกรุ่นหนึ่งได้ เพราะอุปกรณ์ดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงทางด้านเทคโนโลยีตลอดเวลา เป็นสาเหตุให้เกิดภาวะการขาดแคลนบุคลากรในด้านการบิน แม้ว่าในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมาสถาบันการบินพลเรือนได้มีการเพิ่มปริมาณการรับนักศึกษาเข้าอบรมหลักสูตรนักบินพาณิชย์ตรีให้กับบริษัทการบินไทย จำกัด จากที่เคยรับได้ปีละ 12 คน มาเป็นปีละ 50 คน โดยหลักสูตรดังกล่าวมีระยะเวลาฝึกอบรม 52 สัปดาห์ เพื่อให้ นักศึกษามีความรู้ความสามารถในการขี้นเครื่องบินตามมาตรฐานขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวก็ยังไม่สามารถสนองตอบความต้องการของตลาดแรงงานด้านการบินได้ ทั้งนี้ด้วยสาเหตุมาจากประเทศไทยมีเพียงสถาบันการบินพลเรือนเพียงสถาบันเดียวที่เป็นผู้ผลิตบุคลากรทางด้านการบิน นอกจากนี้ข้อจำกัดดังกล่าวแล้วยังมีสาเหตุมาจากการขาดการวางแผนกำลังคนในด้านการบินให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเศรษฐกิจ ขาดการลงทุนอย่างเพียงพอในการผลิตบุคลากรด้านนี้ และขาดแคลนครู-อาจารย์ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตที่มีความรู้ความสามารถที่ทันกับเทคโนโลยีและวิทยาการสมัยใหม่



จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วในด้านพาณิชย์และบริการในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ทำให้ประเทศไทยมีการขยายตัวทางด้านบริการขนส่งทางอากาศเพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง ดังนั้นความต้องการบุคลากรด้านการบินพลเรือนจึงมีเพิ่มขึ้นทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประธานสมาคมนักบินไทย พบว่าอีก 15 ปีข้างหน้าในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกจะมีความต้องการกำลังคนเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะนักบินที่ 1 (กัปตัน) จะมีประมาณ 50,000 คน

ในช่วงระหว่างปี 2534-2538 จำนวนนักบินไทยที่เข้าปฏิบัติงานในบริษัท การบินไทย (มหาชน) จำกัด จำแนกตามตำแหน่งและฝูงบินดังแสดงตามตารางข้างล่าง

ตารางแสดงจำนวนนักบินไทยที่รับเข้าปฏิบัติงานในบริษัท การบินไทย (มหาชน) จำกัด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534-2538

ปี	ตำแหน่ง	ฝูงบิน	จำนวน	รวม	หมดสัญญา	คงเหลือ
2534	นักบินที่ 2 (ยืมตัวจาก ทอ.)	AB-4	14			
	นักบินฝึกหัด	AB-4	36			
			50	50	=	50
2535	นักบินฝึกหัด	AB-4	34			
			34	34+50	-3	81
2536	นักบินที่ 2 (ยืมตัวจาก ทอ.)	AB-4	15			
	นักบินฝึกหัด	AB-4	60			
			75	75+81	-11	145
2537	นักบินที่ 2 (ยืมตัวจาก ทอ.)	AB-4	1			
	นักบินฝึกหัด	AB-4	14			
			15	15+145	-6	154
2538	นักบินที่ 2 (ยืมตัวจาก ทอ.)	AB-4	12			
	นักบินฝึกหัด	AB-4	33			
			45	45+154	-5	194

ที่มา : บริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด

จากตารางข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบันบุคลากรด้านการบินที่มีการขาด - แคลนมากในบริษัทการบินไทย จำกัด คือนักบินที่ 1 หรือกัปตัน ส่วนนักบินที่ 2 และที่ 3 จะมีการขาดแคลนบ้างสำหรับเครื่องบินบางรุ่น โดยเฉพาะที่เป็นรุ่นเก่า ๆ ซึ่งกำลังจะล้าสมัยและหมดรุ่น และขณะที่รอการขายต่อ บริษัทการบินจึงมีการจ้างนักบินต่างชาติมาทำหน้าที่เป็นนักบินที่ 1 หรือกัปตัน เนื่องจากไม่ต้องการฝึกอบรมนักบินไทยเพื่อให้นำขับเครื่องบินแบบเท่านั้น เพราะเมื่อฝึกอบรมเสร็จแล้วและเข้ามาปฏิบัติงานได้ไม่นานเครื่องบินดังกล่าวก็ล้าสมัยและเลิกใช้งาน จึงเป็นการสูญเสียกำลังคน รวมทั้งการสูญเสียทั้งด้านเงินลงทุนและด้านเวลา ส่วนการขาดแคลนนักบินไทยในตำแหน่งที่ 2 และที่ 3 นั้นมีไม่มากนักแต่จะมีปัญหาขาดแคลนในบางกรณีหรือเครื่องบินบางรุ่นเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่ทางบริษัทจะสามารถจ้างนักบินต่างชาติเข้ามาเสริมในระยะสั้น ๆ ได้

### 3.10.4 การเข้ามาประกอบวิชาชีพด้านการบินของต่างชาติในประเทศไทย

แม้ว่าการประกอบวิชาชีพทางด้านขับเครื่องบินจะเป็นวิชาชีพที่ห้ามคนต่างชาติทำ แต่เนื่องจากในสภาวะการณ์ปัจจุบันการขาดแคลนกำลังคนทางด้านนี้ของประเทศไทยทำให้ต้องมีการนำเข้านักบินต่างประเทศเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะนักบินที่ 1 หรือกัปตัน จากข้อมูลเกี่ยวกับการนำเข้านักบินต่างชาติของบริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด พบว่า การจ้างนักบินที่ 1 ชาวต่างชาติของบริษัทในแต่ละปีตั้งแต่ช่วงระหว่างปี 2534-2538 จะเป็นการนำเข้านักบินจากต่างประเทศเพื่อเข้ามาปฏิบัติงานในตำแหน่งนักบินที่ 1 (กัปตัน) เป็นส่วนใหญ่ดังจะเห็นได้จากตารางข้างล่าง

ตารางแสดงจำนวนนักบินต่างชาติที่รับเข้าปฏิบัติงานในบริษัท การบินไทย (มหาชน) จำกัด ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534-2538

ปี	ตำแหน่ง	ฝูงบิน	นักบินต่างชาติ	รวม	หมดสัญญา	คงเหลือ
2534	กัปตัน	DC-10	13			
	กัปตัน	AB-4	11			
	กัปตัน	B-737	6			
	กัปตัน	BAe-146	4			
	กัปตัน	B-747	6			
	กัปตัน	MD-11	8			
	นักบินที่ 2	DC-10	6			
	กัปตัน = 48, นักบินที่ 2 = 6		54	54	=	54

ตารางแสดงจำนวนนักบินต่างชาติที่รับเข้าปฏิบัติงานในบริษัท การบินไทย (มหาชน) จำกัด  
ตั้งแต่ปี พ.ศ.2534-2538 (ต่อ)

ปี	ตำแหน่ง	ฝูงบิน	นักบินต่างชาติ	รวม	หมดสัญญา	คงเหลือ
2535	กัปตัน	AB-4	8			
	กัปตัน	B-734	1			
	กัปตัน	ATR	4			
	กัปตัน = 13			13	13+54	-21
2536	กัปตัน	B-734	2			
	กัปตัน	AB-6	13			
	กัปตัน = 15			15	15+46	-13
2537	กัปตัน	DC-10	15			
	กัปตัน	AB-4	13			
	กัปตัน	AB-6	4			
	กัปตัน	B-734	4			
	กัปตัน	B-747	5			
	นักบินที่ 2	DC-10	30			
	นักบินที่ 2	MD-11	1			
กัปตัน = 41, นักบินที่ 2 = 31			72	72+48	-13	107
2538	กัปตัน	AB-6	10			
	กัปตัน	B-747	1			
	กัปตัน	DC-10	1			
	นักบินที่ 2	DC-10	3			
	กัปตัน = 12, นักบินที่ 2 = 3			15	15+107	-22

ที่มา : บริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด

นักบินต่างชาติที่เข้ามาทำหน้าที่ในตำแหน่งกัปตันโดยส่วนใหญ่จะมาจากกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เช่น นอร์เวย์ เดนมาร์ก สวีเดน และประเทศออสเตรเลีย การเข้ามาของนักบินต่างชาติเหล่านี้จะผ่านทางตัวแทน (agency) ในต่างประเทศ

สำหรับด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการในการจ้างบุคลากรจากต่างประเทศนั้น นักบินที่ 1 หรือกัปตัน จะได้รับค่าตอบแทนในอัตราคนละ 150,000 บาทต่อเดือน รวมทั้งค่าเช่าบ้านเดือนละ 30,000 บาท ทั้งนี้โดยมีการกำหนดเกณฑ์การปฏิบัติงานของนักบินชาวต่างประเทศไว้ว่า จะต้องมีส่วนชั่วโมงการบินไม่เกิน 80 ชั่วโมงต่อเดือน หากต้องทำงานมากกว่าที่กำหนดไว้จะได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นชั่วโมงละ 500 บาท ส่วนนักบินที่ 1 หรือกัปตันที่เป็นคนไทยจะได้รับค่าตอบแทนจนถึงปัจจุบันในอัตราสูงสุด 125,900 บาทต่อเดือน นอกจากค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนแล้วจะได้รับค่าตอบแทนอื่น ๆ อีกเช่น รับค่าแบบฝูงบิน (การปฏิบัติงานในแต่ละฝูงบินหรือ type ของเครื่องบินจะมีความยากง่ายแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าอุปกรณ์นั้น ๆ จะมีความก้าวหน้าทางวิทยาการมากน้อยแค่ไหน) ซึ่งจะได้รับเป็นรายเดือนสูงสุดประมาณเดือนละ 30,000 บาท รวมทั้งจะได้รับผลประโยชน์และสวัสดิการอื่น ๆ เช่น ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล โบนัส ค่าเบี้ยเลี้ยงเที่ยวบิน และค่าชั่วโมงบินหากปฏิบัติงานเกินกว่า 70 ชั่วโมงต่อเดือน จะได้รับค่าชั่วโมงบินล่วงเวลาชั่วโมงละ 500 บาท นอกจากค่าตอบแทนที่กล่าวมาทั้งหมดที่นักบินที่ 1 หรือกัปตันคนไทยจะได้รับแล้วยังจะได้รับเงินบำเหน็จเมื่อออกจากราชการหรือเกษียณอายุ อาจกล่าวโดยสรุปก็คือ นักบินคนไทยที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งกัปตันจะได้รับค่าตอบแทนที่สูงกว่า และสวัสดิการที่ดีกว่าบุคลากรชาวต่างประเทศ

### 3.10.5 ผลกระทบจากการนำเข้านักบินจากต่างประเทศ

เมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้าและบริการ การลงทุนของธุรกิจการบินภายในและต่างประเทศจะมีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ในอนาคตการขาดแคลนบุคลากรด้านการบิน โดยเฉพาะผู้ที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งกัปตันหรือนักบินที่ 1 มีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงมากขึ้นในตลาดแรงงานโลก ทั้งนี้เนื่องจากการงานซับซ้อนของเครื่องบินเป็นวิชาชีพที่มีความเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีระดับสูงซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การจ้างนักบิน โดยเฉพาะในกรณีของเครื่องบินรุ่นใหม่ ๆ ที่นำเข้ามาใช้ในแต่ละรุ่นจะต้องใช้นักบินที่ได้รับการฝึกฝนมาตามประเภทหรือ type ของเครื่องบินรุ่นนั้น ๆ การเปิดให้นักบินต่างชาติเข้ามาจะมีผลดีในแง่ของความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจการบิน ส่วนผลกระทบในด้านรายได้และการแย่งอาชีพของนักบินไทยนั้นอาจกล่าวได้ว่ามีผลน้อยมาก เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบระหว่างรายได้ของนักบิน (กัปตัน) คนไทยและรายได้ของนักบินต่างชาติที่ได้รับในกรณีของบริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัดแล้ว ปรากฏว่ามีความแตกต่างกันไม่มากนัก โดยเฉพาะผลประโยชน์ใน

ด้านสวัสดิการแล้วนับว่านักบินไทยได้รับมากกว่านักบินต่างชาติอยู่แล้ว สำหรับผลกระทบในด้านการแข่งขันก็เช่นเดียวกัน เมื่อสภาพข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่ประเทศไทยมีข้อจำกัดต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในด้านคุณภาพของบุคลากรผู้มีหน้าที่ถ่ายทอดความรู้ เช่น ครู-อาจารย์ หรือด้านปริมาณของสถาบันการศึกษาที่ผลิตกำลังคนทางการบิน ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขีดความสามารถและประสิทธิภาพของบุคลากรด้านการบินของไทยและเป็นสาเหตุให้ต้องมีการนำเข้าบุคลากรจากต่างประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะเมื่อมีการเพิ่มเที่ยวบินขึ้นมาไม่ว่ากรณีใดก็ตามนักบินไทยก็มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะรองรับภาวะการดังกล่าว ดังนั้นการเข้ามาทำงานของนักบินต่างชาติภายใต้ภาวะการขาดแคลนบุคลากรที่มีประสิทธิภาพของไทยในปัจจุบันจึงไม่มีผลกระทบในแง่ของการแข่งขันคนไทย

### 3.10.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 3.10.6.1 สรุป

งานขับจี้เครื่องบินเป็นงานบริการขนส่งทางอากาศที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมากภายใต้ภาวะการปัจจุบันที่มีการขยายตัวและเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางด้านการบริการและการพาณิชย์ในภูมิภาคเอเชีย-อาคเนย์ จากสภาพการดังกล่าวความต้องการกำลังคนทางการบินในตลาดแรงงานสาขาธุรกิจการบินจึงมีเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นความต้องการทั้งในด้านปริมาณและในด้านคุณภาพ แต่ข้อเท็จจริงในขณะนี้ประเทศไทยมีสถาบันการบินพลเรือนเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่เป็นผู้ผลิตกำลังคนทางด้านนี้เพื่อตอบสนองหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวข้องกับการขนส่งทางอากาศ นอกจากปริมาณของสถาบันการศึกษาที่ผลิตกำลังคนทางการบินที่ไม่เพียงพอแล้ว การขาดแคลนครู-อาจารย์ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถผลิตและพัฒนาบุคลากรให้มีขีดความสามารถและประสิทธิภาพทางการบินให้มีมาตรฐานในระดับสากลได้ ดังจะเห็นได้จากในช่วงปี 2534-2538 บริษัทการบินไทย (มหาชน) จำกัด ได้มีการจ้างนักบินต่างชาติแทบทั้งสิ้นเข้ามาปฏิบัติงานการบินในตำแหน่งกัปตันหรือนักบินที่ 1 การขาดแคลนบุคลากรด้านการบินโดยเฉพาะนักบินที่ 1 หรือกัปตันนอกจากจะมาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่เสนอมาแล้วในตอนต้นแล้ว ปัจจัยต่าง ๆ ภายนอกเช่น ความก้าวหน้าทางวิทยาการของอุปกรณ์หรือเครื่องบินที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาก็เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาและภาวะการขาดแคลนบุคลากรด้านขับจี้เครื่องบินเพิ่มมากขึ้นตามลำดับระยะเวลา ในอนาคตหากประเทศไทยยังขาดการวางแผนกำลังคนในด้านการบินให้สอดคล้องกับการขยายตัวของเศรษฐกิจขาดการลงทุนที่เพียงพอในการผลิตบุคลากรด้านนี้ ตลอดจนขาดครู-อาจารย์ที่มีขีดความสามารถแล้ว การนำเข้านักบินจากต่างประเทศก็อาจเป็นสิ่งจำเป็นและไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ จากที่ในระยะยาวการบินสู่โลกภายนอกของประเทศในแหลมอินโดจีน เช่น ลาว เขมร เวียดนาม พม่า ตลอดจน

นโยบายการเปิดน่านฟ้าของจีนย่อมมีผลทำให้การแข่งขันทางธุรกิจการบินพาณิชย์เพิ่มความรุนแรงยิ่งขึ้น ประกอบกับเมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้าบริการในวิชาชีพนักบินมากขึ้นในระดับสากล ปัญหาที่จะตามมาในอนาคตก็คือการขาดแคลนนักบินและเกิดการช่วงชิงทรัพยากรทางด้านนักบินอย่างไร พรหมแดนจะมีเพิ่มมากขึ้นอย่างแน่นอน

### 3.10.6.2 ข้อเสนอแนะ

แนวทางแก้ไขปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านวิชาชีพเครื่องบินอาจทำได้ โดยการดำเนินการหลาย ๆ วิธีควบคู่กันไป ซึ่งวิธีหนึ่งก็คือการปรับปรุงกระบวนการพัฒนาบุคลากรหลัก (เช่น ครู และช่างเทคนิคที่ทำหน้าที่ด้านการฝึกอบรม) ของสถาบันการบินพลเรือนให้มีขีดความสามารถที่จะผลิตกำลังคนในด้านการบินให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและวิวัฒนาการสมัยใหม่ ส่วนอีกวิธีหนึ่งก็คือ การปรับปรุง แก้ไข กฎเกณฑ์ในการอนุญาตให้มีการนำเข้านักบินต่างชาติ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้านนี้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจทำได้คือการแก้ไข ปรับปรุง พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 เพื่ออนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพวิชาชีพเครื่องบินได้ในตำแหน่งที่ขาดแคลนซึ่งในปัจจุบันคือตำแหน่งกัปตัน และควรอนุโลมให้ทำได้ทั้งการวิชาชีพเครื่องบินในเที่ยวบินภายในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายได้อนุญาตให้คนต่างชาติเข้ามาทำงานในหน้าที่นักบินได้เฉพาะการวิชาชีพเครื่องบินระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ สาเหตุคือการจัดสรรงานให้แก่ นักบินไทยและนักบินต่างชาตินั้นจะเป็นไปตามความชำนาญของนักบินในเครื่องบินแต่ละรุ่นหรือ type และขณะเดียวกันเครื่องบินทุก type จะใช้บินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศหากจำกัดให้นักบินต่างชาติปฏิบัติงานได้เฉพาะการบินระหว่างประเทศเท่านั้น ชั่วโมงบินของนักบินต่างชาติดังกล่าวก็จะลดลง ซึ่งหากเป็นไปในลักษณะเช่นนี้ประโยชน์ที่ได้รับจากการจ้างนักบินชาวต่างชาติก็จะไม่คุ้มในด้านการลงทุน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจการบินและเป็นการรองรับการขยายความต้องการนักบินซึ่งนับวันจะเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ควรที่จะแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ เพื่อผ่อนผันให้ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพได้ในตำแหน่งกัปตันในการวิชาชีพเครื่องบินภายในประเทศ



**ส่วนที่ 4 รูปและข้อเสนอแนะ : ภาพรวม**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ส่วนที่ 4

### สรุปและข้อเสนอแนะ : ภาพรวม

#### 4.1 สรุป

ความรู้และข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาวิจัยนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการที่จะคลี่คลายปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศโดยการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติ และในขณะเดียวกันก็ได้มีความพยายามที่จะให้ความคุ้มครองปกป้องการประกอบอาชีพของคนไทย ทำให้ได้ข้อสรุปบางประการเกี่ยวกับผลในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายห้ามการทำงานของคนต่างด้าว และการสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทย ตลอดจนภาวะการขาดแคลนแรงงานในปัจจุบัน โดยมีข้อสรุปในประเด็นข้างต้นดังนี้

##### 4.1.1 ผลทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว

จากการที่ประเทศไทยได้มีกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวและการสงวนอาชีพบางประเภทไว้สำหรับคนไทย เป็นความคิดริเริ่มที่มีพื้นฐานมาจากปัจจัยทางด้านการเมืองและการดำเนินนโยบายชาตินิยมทางเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยในอดีตที่มีความมุ่งมั่นที่จะให้ประเทศไทยสามารถที่จะพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจได้ เพราะในสมัยนั้นมีชาวจีนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศเป็นจำนวนมาก การประกาศบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวในรูปแบบต่าง ๆ จึงมีผลดีต่อคนไทยและประเทศไทยโดยรวมภายใต้ภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่อ่อนแอของประเทศไทยในยุคนั้น แต่ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้ใช้โอกาสหรือประโยชน์ที่ได้รับจากการคุ้มครองจากกฎหมายดังกล่าวเพื่อพัฒนาคนหรือกำลังแรงงานภายในประเทศให้มีขีดความสามารถและมีความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น สาเหตุมาจากการเร่งรัดการขยายการผลิตของรายได้ของประเทศในอัตราที่สูงอย่างต่อเนื่องตามจุดมุ่งหมายและแนวทางการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ โดยขาดการวางแผนด้านกำลังคนหรือกำลังแรงงานให้สอดคล้องกัน จนถึงปัจจุบันกว่าร้อยละ 80 ของแรงงานไทยมีการศึกษาเพียงระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ขณะเดียวกันแรงงานฝีมือระดับกลางขึ้นไป เช่น ช่างเทคนิค วิศวกร สถาปนิก และสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีฝีมือ มีคุณภาพ และประสบการณ์ ยังมีน้อยมากเมื่อเทียบกับปริมาณความต้องการที่เพิ่มขึ้น ทำให้ตลาดแรงงานไทยเริ่มเผชิญปัญหาขาดแคลนแรงงานหรือแรงงานดwindลงมากขึ้น ในขณะเดียวกันผู้ประกอบการของไทยยังไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตและยกระดับคุณภาพฝีมือของแรงงานไทยให้ดีขึ้นได้ ปრაกฏการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานและปัญหาการขาดแคลนแรงงานก็คือ การอพยพเข้ามาของแรงงานต่างชาติ ซึ่งมี

ทั้งแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายและที่ผิดกฎหมาย โดยแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่มีฝีมือ เช่น นักบริหารและฝ่ายจัดการ วิศวกรและช่างเทคนิคที่เข้ามาพร้อม ๆ กับการขยายตัวการลงทุนในประเทศของต่างชาติ สำหรับแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมายส่วนมากจะเป็นแรงงานไร้ฝีมือและกึ่งฝีมือซึ่งเข้ามาทำงานในระดับกรรมกร จากปรากฏการณ์ดังกล่าวข้างต้นได้ชี้ให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวออกมาบังคับใช้ แต่ภายใต้เงื่อนไขและสภาวะการณ์ในปัจจุบันที่ต้องเผชิญกับปัญหาในด้านการขาดแคลนแรงงานทำให้การบังคับใช้กฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวไม่มีผลในทางปฏิบัติมากนัก แต่ประเด็นคำถามที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานก็คือ แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้นส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อทดแทนแรงงานในบางประเภทที่มีการขาดแคลนจริง ๆ หรือไม่

#### 4.1.2 ผลจากการศึกษาภาวะการขาดแคลนแรงงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 10 ประเภท

จากภาพรวมของการเริ่มต้นเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศก็คือรากฐานการพัฒนาประเทศมาจนถึงปัจจุบัน มีผลทำให้เกิดการขยายความเจริญเติบโตในอัตราที่สูงของการผลิตและการจ้างแรงงานนอกภาคเกษตรไม่ว่าจะเป็นอุตสาหกรรม การพาณิชย์ บริการ การก่อสร้าง และการขนส่ง เป็นต้น เปิดโอกาสให้ตลาดแรงงานไทยมีโอกาสกว้างขวางขึ้น แรงงานไทยมีทางเลือกในการทำงานที่ทำให้ตนได้รับความพอใจมากกว่าเดิมไม่ว่าจะเรื่องของค่าจ้างค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่น ๆ ตลอดจนสภาพเงื่อนไขของการทำงาน จึงมีปรากฏการณ์ซึ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ดังเช่น การอพยพของแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง เคลื่อนย้ายจากภาคเกษตรสู่ภาคนอกเกษตร การย้ายของแรงงานระหว่างการผลิตต่างๆ แรงงานหรือกำลังคนจากภาคราชการมาสู่ตลาดภาคเอกชน จากตลาดแรงงานในประเทศสู่ตลาดแรงงานนอกประเทศ และการย้ายงานของกำลังแรงงานระดับฝีมือระหว่างกิจการหรือบริษัท เป็นต้น จากที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบันการผลิตในภาคเกษตรที่เป็นภาคที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศมาโดยตลอดในฐานะเป็นแหล่งรายได้เงินตราต่างประเทศจากการส่งออก และเป็นแหล่งจ้างกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งนับวันจะเผชิญกับปัญหามากมาย เช่น ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรที่ดิน ผลผลิตต่ำ จึงทำให้ประชากรในภาคเกษตรหันไปสู่งานใหม่นอกภาคเกษตร ทำให้การผลิตในภาคเกษตรในงานบางประเภทประสบกับปัญหาที่หาแรงงานเข้ามาทำงานให้ไม่เพียงพอกับความต้องการ เช่น แรงงานในสวนยางพารา แรงงานประมงทางทะเล แรงงานในกิจการไร้อ้อย แรงงานในแปปลา แต่ขณะเดียวกันนโยบายการส่งเสริมการผลิตและส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมแก่นักลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติโดยเน้นข้อได้เปรียบในเรื่องแรงงานไทยราคาถูกเพื่อให้ต้นทุนในการผลิตต่ำ และขายสินค้าออกไปได้ในราคาถูกกว่าคู่แข่ง ดังนั้น แม้เศรษฐกิจของประเทศและอุตสาหกรรมสินค้าส่งออกบาง

ประเภทจะเติบโตไปมาก แต่ฐานะและโอกาสทางเศรษฐกิจของแรงงานไทยในภาคนอกเกษตรกรรม ยังไม่ดีขึ้นในรูปของรายได้ ค่าจ้าง ผลตอบแทน และสภาพแวดล้อมของการทำงานที่ยังคงต่ำอยู่ ในขณะที่ภาวะค่าครองชีพเติบโตสูงขึ้น ทำให้แรงงานไทยในปัจจุบันจึงพร้อมที่จะผลัดจากงานเดิมไปสู่ที่ทำงานใหม่ และหันไปขายแรงงานในต่างประเทศที่ทำให้มีโอกาสได้รับค่าจ้างและผลตอบแทนที่ดีกว่า จากสถานการณ์แรงงานโดยภาพรวมที่ได้นำเสนอมาทั้งหมดคงข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่และเผชิญกับภาวะการขาดแคลนแรงงานหรือแรงงานดิ่งตัวโดยทั่วไป

จากสภาพเงื่อนไขและปัจจัยต่าง ๆ โดยภาพรวมย่อมมีผลและมีความเกี่ยวข้องกับภาวะแรงงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 10 ประเภท พอสรุปได้ดังนี้

#### 4.1.2.1 งานกรรมกร

แรงงานในงานกรรมกรเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ และที่พบว่ามีการขาดแคลนในภาคเกษตรได้แก่ แรงงานประมงทะเล แรงงานกรีดยางพารา แรงงานในแพปลา สาเหตุของการขาดแคลนคือ

(1) เป็นงานที่อัตราค่าจ้างอยู่ในเกณฑ์ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างในภาคธุรกิจสาขาอุตสาหกรรมและการบริการ

(2) เป็นงานที่หนักและเสี่ยงอันตราย (ในกรณีของการประมงทางทะเล) ส่วนในภาคบริการที่มีการขาดแคลน ได้แก่ งานแม่บ้าน ซึ่งสาเหตุมาจากไม่มีอิสระและการทำงานไม่เป็นเวลา ดังนั้นกำลังแรงงานวัยหนุ่มสาวจึงสนใจที่จะทำงานในโรงงานมากกว่า

#### 4.1.2.2 งานกลุกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง

จากลักษณะของงานสาขาดังกล่าวข้างต้น เป็นงานที่ใช้แรงงานในครัวเรือนเป็นหลักและเป็นงานที่ไม่ต้องใช้แรงงานหนาแน่น รวมทั้งสภาพการจ้างงานจะเป็นระยะเวลาสั้น แม้ว่าภาวะแรงงานดิ่งตัวในงานกลุกรรม งานเลี้ยงสัตว์ จะเริ่มปรากฏขึ้นมาบ้างในบางกรณีและบางพื้นที่ แต่สภาพการณ์ดังกล่าวยังไม่อยู่ในระดับที่มีผลกระทบต่อภาวะการผลิตแต่อย่างใด สำหรับงานประมงนั้นภาวะการขาดแคลนแรงงานในงานดังกล่าวจะพบในการประมงทางทะเล (ลูกเรือ)

#### 4.1.2.3 งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น ๆ

งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น ๆ เป็นงานประเภทช่างฝีมือที่ต้องใช้ประสบการณ์ในการทำงาน รวมทั้งความชำนาญเฉพาะด้าน ภาวะแรงงานดิ่งตัวในงานประเภทช่างฝีมือได้แก่ ช่างปูน ซึ่งพบได้ในบางพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และกรุงเทพมหานคร สาเหตุเพราะการขยายตัวของภาคการผลิตทางด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการขยายตัวทางด้านการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของภาครัฐ



#### 4.1.2.4 งานเจียรระไน หรือขัดเพชรหรือพลอย

มีการขาดแคลนช่างเจียรระไนเพชรแท้ เจียรระไนพลอยแท้ ช่างออกแบบช่างประกอบตัวเรือน (ช่างฝังเพชรพลอย และช่างทองรูปพรรณ) สาเหตุของการขาดแคลนคือ งานดังกล่าวข้างต้นเป็นงานช่างที่ต้องใช้ฝีมือและทักษะระดับสูง รวมทั้งมีความชำนาญสูง แต่สถาบันการสอนและผลิตช่างในด้านนี้ยังมีน้อย ประกอบกับกำลังคนในงานเจียรระไนของไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีพื้นฐานการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมีพื้นฐานในการเจียรระไนพลอยเทียม ซึ่งเป็นงานที่ไม่ต้องให้ความประณีตมากนัก ซึ่งเทคนิคการเจียรระไนพลอยไม่สามารถนำมาใช้กับการเจียรระไนเพชรได้

#### 4.1.2.5 งานในวิชาชีพวิศวกรรม

งานในวิชาชีพวิศวกรรมโยธา เป็นงานวิชาชีพที่มีลักษณะงานที่กว้างและเป็นวิชาชีพที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญพิเศษ ปัจจุบันมีการขาดแคลนมากทั้งในภาครัฐราชการ และภาคเอกชน สาเหตุเพราะสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษาไม่สามารถผลิตกำลังคนในสาขานี้ออกมาได้ ในอัตราที่มากเพียงพอต่อความต้องการของตลาดในภาคการผลิตอุตสาหกรรม การผลิตบุคลากรด้านนี้สนองความต้องการได้เพียงร้อยละ 60 และถ้าหากเปรียบเทียบอัตราส่วนระหว่างวิศวกรกับจำนวนประชากรแล้วเท่ากับ 1 : 1,000 คน ในขณะที่ญี่ปุ่นมีอัตราส่วนเป็นเพียง 1 : 200 คน

#### 4.1.2.6 งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม

งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมเป็นงานวิชาชีพที่ต้องใช้ความชำนาญเฉพาะด้านเช่นเดียวกับวิชาชีพวิศวกรรมโยธา งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมเป็นงานที่ควบคู่มากับการก่อสร้างเป็นหลักใหญ่ ปัจจุบันความต้องการสถาปนิกมีเพิ่มขึ้นพร้อมกับการขยายตัวของการพัฒนา การก่อสร้าง การพัฒนาอุตสาหกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ความต้องการสถาปนิกย่อมมีมากขึ้นเช่นเดียวกับความต้องการวิศวกร แต่สภาพการณ์ความต้องการยังรุนแรงน้อยกว่า

#### 4.1.2.7 งานในอาชีพประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย

งานในอาชีพประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย หรืออีกนัยหนึ่งก็คืองานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูป ซึ่งอุตสาหกรรมดังกล่าวมีการใช้แรงงานหนาแน่น และเริ่มเกิดภาวะแรงงานตึงตัวและขาดแคลนเมื่อประมาณ 5 ปี มาจนถึงปัจจุบัน สาเหตุที่เกิดภาวะแรงงานตึงตัวเพราะว่า

- (1) แรงงานในอุตสาหกรรมเสื้อผ้าสำเร็จรูปเป็นอุตสาหกรรมที่ต้องใช้แรงงานมาก
- (2) มีอัตราการเข้าออกของแรงงานสูง ส่งผลให้เกิดภาวะแรงงานตึงตัวในบางช่วง
- (3) คุณสมบัติของแรงงานไม่ตรงกับความต้องการที่นายจ้างกำหนดไว้

#### 4.1.2.8 งานมัคคุเทศก์หรืองานจ้คนำเที่ยว

งานมัคคุเทศก์หรืองานจ้คนำเที่ยวเป็นงานในอาชีพอิสระ ปัจจุบันความต้องการมัคคุเทศก์ที่มีประสิทธิภาพและทักษะในการใช้ภาษาต่างประเทศมีเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวทางด้านธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศ สาเหตุของการขาดแคลนมัคคุเทศก์ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพคือ สถาบันการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในประเทศที่ทำหน้าที่ผลิตบุคลากรในด้านมัคคุเทศก์และการท่องเที่ยวยังมีจำกัด

#### 4.1.2.9 งานให้บริการทางกฎหมาย หรืออรรถคดี กฎหมายระหว่างประเทศ

จากการขยายตัวและเติบโตอย่างรวดเร็วและการลงทุนในทางธุรกิจสาขาใหม่ๆ ในประเทศ เช่น การลงทุนทางด้านการค้าระหว่างประเทศ หรือการสื่อสาร โทรคมนาคม และการขนส่ง ทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ภาวะการขาดแคลนบุคลากรในวิชาชีพการให้บริการทางกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายธุรกิจ กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ กฎหมายสิทธิบัตร รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าและบริการสาขาการก่อสร้าง การขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนอกจากจะมีสาเหตุมาจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นแล้ว ยังมีสาเหตุอื่น ๆ อีก คือ

(1) การขาดการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางการผลิต

(2) การขาดแคลนอาจารย์ที่มีความรู้เชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้าน

กฎหมายในสาขาใหม่ ๆ ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้ผลิต

#### 4.1.2.10 งานขับขี่ยานยนต์หรือยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักร เครื่องกล

งานขับขี่ยานยนต์หรือยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักร เครื่องกล เป็นงานที่อยู่ในขอบข่ายของงานบริการทางด้านขนส่ง และงานขับขี่ยานยนต์ที่มีความหมายความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศคืองานขับขี่ยานยนต์ ปัจจุบันมีการขาดแคลนบุคลากรทางด้านขับขี่ยานยนต์ในตำแหน่งกัปตันหรือนักบินที่ 1 สาเหตุคือ

(1) สถาบันที่ผลิตบุคลากรทางการบินในประเทศไทยมีเพียงแห่งเดียวคือ สถาบันการบินพลเรือน ดังนั้นปริมาณการผลิตบุคลากรดังกล่าวจึงมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงานด้านธุรกิจขนส่งทางอากาศที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

(2) ลักษณะของงานขับขี่ยานยนต์จะต้องเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีระดับสูง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และจะต้องใช้ความรู้ความชำนาญเฉพาะรุ่นหรือ type ของเครื่องบิน ดังนั้นเมื่อเครื่องบินแต่ละรุ่นหมดอายุการใช้งานแล้วจะต้องมีการฝึกนักบินใหม่เพื่อให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในเครื่องบินรุ่นใหม่ต่อไป ด้วยลักษณะของงานขับขี่ยานยนต์ดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุให้การผลิตนักบินของไทย ให้ทันกับความต้องการของตลาดและให้ทันกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา นั้นจึงเป็นไปได้ยาก และมีผลทำให้เกิดการขาดแคลนบุคลากรทางการบินในตำแหน่งกัปตัน



## 4.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะที่โครงการจากการศึกษาวิจัยนี้ ได้แก่ข้อเสนอแนะในเรื่องดังต่อไปนี้

4.2.1 ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติใน 10 สาขาอาชีพที่ศึกษา

4.2.2 การปรับปรุงระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหาร งานควบคุมการทำ  
งานของคนต่างชาติดำเนิน ไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาคขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ

### 4.2.1 ความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติใน 10 สาขาอาชีพที่ศึกษา

ในทางปฏิบัติมีการเข้ามาทำงานในประเทศของแรงงานต่างชาติอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็น  
แรงงานที่มีฝีมือระดับกลางขึ้นไป (เช่น ช่างเทคนิค วิศวกร และสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี)  
หรือผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระ หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่มีฝีมือ หรือแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งส่วนหนึ่ง  
ของแรงงานเหล่านี้ได้เข้ามาทำงานใน 10 สาขาอาชีพและวิชาชีพที่ทำการศึกษา โดยการ เข้ามาทั้งใน  
รูปแบบของการลักลอบเข้ามาอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และการเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย  
ทั้งนี้ด้วยสถานการณ์และสภาพการณ์บางประการที่ต้องให้มีการนำเข้าแรงงานจากต่างชาติ ดังกล่าวอยู่  
แล้ว ผลจากการศึกษาได้ข้อสรุปถึงความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติใน 10 สาขาอาชีพที่สงวนไว้  
สำหรับคนไทย และความจำเป็นในการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้าม  
คนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 ดังนี้

#### 4.2.1.1 งานกรรมกร

ควรพิจารณาแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้าม  
คนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522 เพื่อผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติในงานกรรมกรได้เฉพาะในสาขาที่  
ปรากฏว่ามีการขาดแคลนและเป็นงานที่มีแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงานอยู่แล้ว รวมทั้งเป็นงาน  
ที่คนไทยไม่ประสงค์จะทำ ซึ่งขณะนี้ที่ควรพิจารณาคืองานกรรมกรในภาคเกษตร ได้แก่ แรงงาน  
กรีดยางพารา กรรมกรในกิจการประมงทางทะเล (ในส่วนนี้กรมการจัดหางานได้ดำเนินการแก้ไข  
พระราชกฤษฎีกาไปเรียบร้อยแล้ว) และงานกรรมกรในแปปลา

#### 4.2.1.2 งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง

ยังไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ในขณะนี้

#### 4.2.1.3 งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น ๆ

ยังไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ในขณะนี้

#### 4.2.1.4 งานเจียรไน หรือขัดเพชรหรือพลอย

ยังไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ในขณะนี้ เพราะปัจจุบันการขาดแคลนช่างเจียรไนเพชรระดับสูงจะพบในกิจการที่มีการผลิตเพื่อการส่งออก และเป็นกิจการที่ได้รับการส่งเสริมจาก B.O.I. ซึ่งกิจการดังกล่าวสามารถนำเข้าผู้เชี่ยวชาญด้านเจียรไนเพชรระดับสูงเข้ามาได้อยู่แล้ว ตามเงื่อนไขและข้อปฏิบัติของพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน

#### 4.2.1.5 งานในวิชาชีพวิศวกรรมสาขาโยธา

ยังไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ในขณะนี้ เพราะในปัจจุบันวิศวกรชาวต่างประเทศสามารถเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยได้อยู่แล้ว ตามเงื่อนไข ข้อปฏิบัติของการส่งเสริมการลงทุน

#### 4.2.1.6 งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรม

ยังไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ในขณะนี้ และควรที่จะรอกนกว่าการปรับปรุง แก้ไข พระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508 เกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและการควบคุมการประกอบวิชาชีพของสถาปนิกต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบวิชาชีพในประเทศไทยให้เสร็จเรียบร้อยและมีการประกาศบังคับใช้เสียก่อน

#### 4.2.1.7 งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย

ยังไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ในขณะนี้

#### 4.2.1.8 งานมัคคุเทศก์หรืองานจัดนำเที่ยว

ยังไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ในขณะนี้

#### 4.2.1.9 งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี กฎหมายระหว่างประเทศ

ยังไม่ควรให้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ ในขณะนี้ เพราะในปัจจุบันชาวต่างประเทศสามารถเข้ามาประกอบอาชีพเป็นที่ปรึกษากฎหมายตามข้อยกเว้นของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ได้อยู่แล้ว

#### 4.2.1.10 งานขับขี่ยานยนต์หรือยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักร เครื่องกล

ควรพิจารณาแก้ไขพระราชกฤษฎีกาฯ อนุญาตให้มีการนำเข้าบุคลากรจากต่างประเทศเข้ามาทำหน้าที่ขับขี่ยานยนต์ในตำแหน่งกัปตันหรือนักบินที่ 1 ได้ และควรผ่อนผันให้สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งดังกล่าวได้ทั้งในเที่ยวบินระหว่างประเทศและภายในประเทศ

#### 4.2.2 การปรับปรุงระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การบริหารงานควบคุมการทำงานของคนต่างชาติดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4.2.2.1 ลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายการดำเนินการขออนุญาตใช้แรงงานลง เงินค่าประกันที่สูงมักไม่มีผลในแง่ปฏิบัติ เพราะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเรื่องและปัญหา ทั้งนี้เพื่อเป็นการผลักดันให้นายจ้างร่วมมือและมาจดทะเบียน ซึ่งเป็นผลดีในการควบคุมและติดตามได้

4.2.2.2 เพื่อให้การควบคุมติดตามเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก่อนออกใบอนุญาตทำงานให้แรงงานต่างชาติ ควรที่จะให้นายจ้างบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับแรงงานที่จะจ้างให้ชัดเจน เช่น ใครเป็นผู้นำมา เข้ามาทำงานเมื่อไหร่ ผู้ที่ดูแลรับผิดชอบคือใคร โดยให้มีการรวบรวมข้อมูลจากทุกจังหวัด แล้วนำมาประมวล เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น ปัญหาอาชญากรรม หรือ อื่น ๆ ซึ่งจะสามารถติดตามได้

4.2.2.3 เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติ ควรมีการปรับปรุงแก้ไขคำนิยามสาขาอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ซึ่งกำหนดไว้โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม) เพราะคำนิยามในบางสาขาอาชีพยังไม่ชัดเจนและครอบคลุมเพียงพอ เช่น คำนิยาม “งานในอาชีพประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย” ซึ่งเป็นงานที่ในปัจจุบันมีการพัฒนาและขยายตัวรวมถึงงานตัดเย็บเสื้อผ้าเด็ก ดังนั้นควรที่จะให้มีความหมายครอบคลุมถึงงานตัดเย็บเสื้อผ้าเด็ก นอกจากนี้คำนิยามในงาน “ขับขี่ยานยนต์หรือยานพาหนะฯ” ยังไม่มีความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งอาจตัดงานขับรถรางออกไป

#### 4.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ

การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนกำลังคนภายในประเทศ ซึ่งมีหลายแนวทางควบคู่กันไป และต้องมีการประสานร่วมมือกันหลายหน่วยงาน โดยมีแนวทางดังนี้

4.2.3.1 ทบทวนจุดมุ่งหมาย ยุทธศาสตร์ และแนวทางการดำเนินการของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่เป็นมาจนถึงปัจจุบันว่าดีแล้วหรือมีข้อขาดตกบกพร่องที่ควรแก้ไขประการใดก่อนที่จะดำเนินไปข้างหน้าต่อไป

4.2.3.2 ลงทุนขยายการผลิตกำลังคนหรือกำลังแรงงานประเภทที่ต้องการเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยเวลา

4.2.3.3 ปรับปรุงการขยายกำลังการผลิตภายในประเทศในเชิงคุณภาพมากกว่าในเชิงปริมาณเหมือนดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา โดยปัจจัยเช่นการพัฒนาคนและความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี

4.2.3.4 การปรับปรุงเรื่องค่าจ้าง ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่น ๆ ของแรงงาน ตลอดจนเงื่อนไข และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ชอบธรรม เพื่อส่งเสริมเกื้อกูลต่อการที่คนงานจะอุทิศตนให้กับการทำงานและสนใจที่จะปรับปรุงการทำงานของตนให้ดีขึ้น

4.2.3.5 การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการไทยออกไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้านที่ยังมีแรงงานเหลือเฟือและราคาถูก



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**ภาคผนวก**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก 1

งานกรรมกร : กรรมกรท่าเรือ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ภาคผนวก 1 : กรรมกรในท่าเรือ

### 1. ความหมายความสำคัญทางเศรษฐกิจของท่าเรือ

#### 1.1 ปริมาณการขนส่งทางทะเลและท่าเรือ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ท่าเรือมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและการค้าระหว่างประเทศของไทยมาโดยตลอด เพราะปริมาณการขนส่งสินค้าระหว่างประเทศของไทยไม่ว่าจะเป็นการนำสินค้าออกหรือการนำสินค้าเข้า ร้อยละ 95 เป็นการขนส่งทางทะเล โดยสินค้าออกส่วนใหญ่จะผ่านท่าเรือพาณิชย์ที่สำคัญ ภายใต้การดำเนินงานของการท่าเรือแห่งประเทศไทย คือ ท่าเรือกรุงเทพ และท่าเรือแหลมฉบัง ในปี 2537 มีเรือสินค้าผ่านท่าเรือกรุงเทพจำนวน 2,549 เที่ยว และผ่านท่าเรือแหลมฉบังจำนวน 1,158 เที่ยว สำหรับด้านปริมาณสินค้าเข้า-ออกผ่านท่าเรือกรุงเทพ และท่าเรือแหลมฉบัง ในช่วงปี 2533-2538 มีดังนี้

ปี	สินค้าเข้า (ล้านตัน)		สินค้าออก (ล้านตัน)	
	ท่าเรือกรุงเทพ	ท่าเรือแหลมฉบัง	ท่าเรือกรุงเทพ	ท่าเรือแหลมฉบัง
2533	7.837	-	5.997	-
2534	8.185	0.674	7.186	0.006
2535	7.981	1.230	8.163	0.053
2536	8.700	1.143	8.168	0.897
2537	8.578	1.706	8.227	2.029
2538	9.880	n.a	8.276	n.a

ที่มา : การท่าเรือแห่งประเทศไทย

#### 1.2 ลักษณะของงานในท่าเรือ

จากที่ท่าเรือเป็นจุดเชื่อมระหว่างการขนส่งทางทะเลและการขนส่งภายในประเทศ ดังนั้นงานในท่าเรือจะเป็นกิจกรรมเกี่ยวกับการนำสินค้าเข้า-ออกจากท่าเรือ ซึ่งจะประกอบไปด้วยงานหลัก 3 ประเภทดังนี้

1.2.1 งานจัดการด้านเอกสารเพื่อนำสินค้าเข้า-ออกจากท่าเรือ หมายถึง การดำเนินการด้านเอกสารเพื่อเคลื่อนย้ายสินค้าภายในท่าเรือ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจะดำเนินการโดยเจ้าของสินค้าหรือตัวแทนเจ้าของสินค้า (ชิปปิง)

1.2.2 งานขนถ่ายสินค้าในท่าเรือ โดยแบ่งออกเป็น

1.2.2.1 งานขนย้ายสินค้าขึ้นลงเรือ และนำขึ้นรถเตรียมส่งไปยังคลังพักสินค้า หรือส่งไปยังผู้ส่งสินค้าเลย แต่โดยทั่วไปจะเก็บเข้าไว้ในคลังพักสินค้า

1.2.2.2 งานขนย้ายสินค้าจากตู้สินค้า (container) เข้าไปไว้ในคลังพักสินค้า

1.2.3 งานขนส่งสินค้า หมายถึง งานขนย้ายสินค้าจากคลังพักสินค้าขึ้นรถเพื่อนำไปส่งให้ผู้ส่งสินค้า ได้แก่ บริษัท/ห้างร้าน หรือโรงงาน เป็นต้น

จากลักษณะงานในท่าเรือดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่างานหลักในท่าเรือคือ การยกขนหรือเคลื่อนย้ายสินค้า ซึ่งงานดังกล่าวต้องอาศัยแรงงานกรรมกรเป็นหลัก

## 2. ลักษณะและภาวะการจ้างแรงงานในท่าเรือ

การดำเนินงานในท่าเรือจำเป็นต้องใช้แรงงานกรรมกรเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งกรรมกรจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกันคือ กรรมกรที่ทำงานยกขนสินค้าบนเรือ และกรรมกรที่ทำงานบนฝั่ง

### 2.1 กรรมกรที่ทำงานยกขนสินค้าบนเรือ

กรรมกรที่ทำงานยกขนสินค้าบนเรือจะเป็นกรรมกรที่บริษัทตัวแทนเจ้าของสินค้าเป็นผู้ว่าจ้างและเป็นพนักงานประจำของบริษัทฯ เพื่อทำหน้าที่ยกขนเคลื่อนย้ายสินค้าที่เป็นลักษณะตู้ container หรือสินค้าหนัก เช่น เครื่องจักร ออกจากเรือ โดยการใช้เครื่องมือทุ่นแรง

### 2.2 กรรมกรที่ทำงานบนฝั่ง

กรรมกรที่ทำงานบนฝั่งจะเป็นกรรมกรที่ยก เคลื่อนย้าย สินค้าบนฝั่ง กรรมกรในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท

#### 2.2.1 กรรมกรของการท่าเรือแห่งประเทศไทย

กรรมกรของการท่าเรือฯ หมายถึง พนักงานยก เคลื่อนย้ายสินค้า ที่การท่าเรือฯ จ้างประจำ ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 652 คน และได้รับเงินเดือนจากการท่าเรือฯ โดยได้รับอัตราเงินเดือนเริ่มต้นจาก 5,160 บาท และสูงสุดเดือนละ 19,110 บาท เนื่องจากในการปฏิบัติงานท่าเรือเป็นงานที่ต้องทำติดต่อกัน 24 ชั่วโมง ด้วยเหตุนี้พนักงานยกของของการท่าเรือฯ จึงสามารถหารายได้

พิเศษจากการทำงานล่วงเวลาจากตัวแทนเจ้าของสินค้า (ชิปปิง/เอเจนต์) หรือเจ้าของสินค้า โดยค่าตอบแทนหรือค่าล่วงเวลาจะขึ้นอยู่กับช่วงการทำงาน ซึ่งจะแยกออกเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรกคือระหว่าง 16.00 น.-18.00 น. ช่วงที่สองคือระหว่าง 19.00 น.-24.00 น. และช่วงสุดท้ายคือระหว่าง 01.00 น.-05.00 น. (ซึ่งเป็นช่วงที่จะได้รับค่าตอบแทนสูงสุด) การขอใช้แรงงานในท่าเรือโดยทั่วไป ผู้ประกอบการ (เช่น ชิปปิง เจ้าของสินค้า หรือตัวแทนเจ้าของสินค้า/บริษัท) สามารถขอใช้แรงงานจากการท่าเรือฯ ได้โดยการกรอกแบบการขอใช้แรงงาน โดยระบุลักษณะงานที่ต้องการใช้และจำนวนคนงานที่ต้องการ เพราะแรงงานเหล่านี้เป็นการบริการฟรีของการท่าเรือฯ ที่มีให้กับประชาชนผู้ขอใช้บริการอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการหรือเจ้าของสินค้า แต่ทางการท่าเรือฯ จะจัดสรรให้เท่าไรขึ้นอยู่กับพิจารณาของหัวหน้าแผนก เพราะต้องกระจายงานและจัดสรรคนให้เพียงพอกับความต้องการใช้บริการทุก ๆ รายที่มายื่นขอในแต่ละวัน พนักงานยกของเหล่านี้จะถูกจัดเป็นทีมหรือหมู่ซึ่งจะประจำอยู่ที่บริเวณท่าเรือ (ขึ้นอยู่กับผู้ประกอบการหรือผู้ต้องการใช้บริการ ต้องการให้ไปยกขนสินค้าในบริเวณไหนของท่าเรือ)

### 2.2.2 กรรมกรทั่วไป

กรรมกรทั่วไปซึ่งหมายถึง กรรมกรที่ไม่ได้สังกัดในการท่าเรือฯ แต่อาจจะมีทั้งที่เป็นลูกจ้างประจำของภาครัฐกิจเอกชน เช่น บริษัทเอเจนต์ของเรือบรรทุกขนส่งสินค้า หรือที่เป็นกรรมกรอิสระที่ไม่สังกัดบริษัทหรือหน่วยงานใด ในกรณีของกรรมกรทั่วไป แคเด็มและโดยระเบียบการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยไม่ได้อนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้าไปทำงานประเภทกรรมกร เช่น การยกขน เคลื่อนย้าย สินค้าภายในบริเวณการท่าเรือฯ นอกจากพนักงานที่อยู่ในสังกัดการท่าเรือฯ เท่านั้นที่จะสามารถปฏิบัติงานดังกล่าวได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับสินค้าในท่าเรือ เช่น สินค้าสูญหาย หรือถูกลักขโมย แต่เนื่องจากได้มีการร้องเรียนจากผู้ประกอบการ (เช่น บริษัทที่มีการนำสินค้าส่งออก) ว่าแรงงานที่เป็นพนักงานของการท่าเรือฯ มีไม่เพียงพอกับปริมาณงานที่มีมากและต้องการความรวดเร็วในการขนส่งโดยเฉพาะงานบรรจุสินค้าเข้าสู่ตู้เพื่อส่งออก ทางท่าเรือฯ จึงได้อนุโลมให้มีการใช้แรงงานกรรมกรจากภายนอกที่ไม่ใช่พนักงานของการท่าเรือฯ ได้ โดยให้กรรมกรเหล่านี้มีการลงทะเบียนหรือทำบัตรผ่านเข้า-ออกท่าเรือที่ศูนย์รักษาความปลอดภัยของการท่าเรือฯ ซึ่งปัจจุบันจำนวนแรงงานประเภทกรรมกรที่ได้รับอนุญาตและมีบัตรเข้าออกมีดังนี้

ปี	ประเภทของการอนุญาต	
	บัตรอนุญาตบุคคล (2 ปี)	บัตรอนุญาตบุคคล (1 ปี)
2536/37	203	635
2537/38	182	1,306

ที่มา : ศูนย์รักษาความปลอดภัย การท่าเรือแห่งประเทศไทย

ข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์หัวหน้ากรรมกรที่ทำงานในท่าเรือ พบว่า จำนวนกรรมกรทั่วไปที่เข้าไปทำงานในท่าเรือโดยไม่มีบัตรอนุญาตจากการท่าเรือฯ มีจำนวนมากเกินกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมกรในท่าเรือทั้งหมด และในส่วนของกรรมกรทั่วไปนี้ร้อยละ 70 จะเป็นแรงงานที่มาจากชุมชนคลองเตย (ในกรณีของท่าเรือคลองเตย) และเป็นแรงงานที่อายุตั้งแต่ 15-40 ปี ลักษณะการจ้างแรงงานกรรมกรทั่วไปจะเป็นการว่าจ้างแบบชั่วคราว โดยจะเป็นการจ้างแบบเหมาและเป็นรายวัน ซึ่งจะขึ้นอยู่กับ ลักษณะและประเภทของงานที่ทำ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.2.2.1 การจ้างเหมา ส่วนใหญ่งานจ้างเหมาจะเป็นงานแบกหามเคลื่อนย้ายสินค้าออกจากตู้ ค่าจ้างจะตกตู้ละประมาณ 700-1,500 บาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับน้ำหนักของสินค้า เช่นถ้ามีน้ำหนักเบากรรมกรจะได้รับค่าจ้างจากการแบ่งสรรจากหัวหน้าคนงานประมาณคนละ 150-200 บาท ต่องาน น้ำหนักปานกลางกรรมกรจะได้รับค่าจ้างประมาณคนละ 250-300 บาทต่องาน และหากน้ำหนักมากจะได้ประมาณคนละ 500 บาทต่องาน

2.2.2.2 การจ้างรายวัน การจ้างกรรมกรในท่าเรือของการท่าเรือฯ ในลักษณะเป็นการจ้างรายวันจะมีน้อย แต่ที่มักได้แก่ที่ท่าเรือเอกชน เช่น การลำเลียงปลาโอขึ้นจากใต้ท้องเรือ โดยกรรมกรจะได้ค่าจ้างตกประมาณวันละ 200-300 บาท ต่อคน แต่หากเป็นงานลากตู้ container ที่บรรจุสินค้าเพื่อไปส่งยังต่างจังหวัด โดยต้องใช้กรรมกรเพื่อยกขนสินค้าลงจะได้รับค่าจ้างเป็นรายวัน ซึ่งตกวันละ 300-400 บาทต่อคน ส่วนงานที่นำสินค้าที่บรรจุกล่องแล้วเข้าตู้ container จะเป็นการจ้างรายวัน ตกประมาณวันละ 120-150 บาทต่อคน

### 3. สภาพปัญหาด้านแรงงานในงานท่าเรือ

จากที่ได้นำเสนอในตอนต้นว่า แรงงานกรรมกรทั่วไปในท่าเรือ ส่วนมากจะเป็นกรรมกรที่ไม่ได้สังกัดในหน่วยงานใดหรือของการท่าเรือฯ คนงานหรือกรรมกรทั่วไปจะไม่มี ความมั่นคงในแง่ของการจ้างงาน ดังนั้นจึงมีผลทำให้เกิดการแบ่งกลุ่มขึ้นในระดับกรรมกรเอง โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกันคือ กรรมกรที่มีการสังกัดอยู่กับหัวหน้าคนงาน และกรรมกรอิสระ

- กรรมกรที่มีการสังกัดอยู่กับหัวหน้าคนงาน โอกาสที่จะมีงานทำจะสูงกว่าอีกกลุ่มหนึ่ง เพราะหัวหน้าคนงานเหล่านี้มักมีความรู้จักคุ้นเคยกับชิปปิงหรือบริษัทตัวแทนเจ้าของสินค้า และมีการรับเหมางานเป็นขาประจำ

- กรรมกรที่ไม่มีสังกัดหรือกรรมกรอิสระ ซึ่งกรรมกรประเภทนี้จะเป็นกลุ่มที่เพิ่งเข้ามาทำงาน ไม่มีความแน่นอนในแง่ของการที่จะได้งานทำ แต่จะเข้ามานั่งรองานทำที่ท่าเรือ และจะได้งานทำก็ต่อเมื่อแรงงานส่วนอื่นไม่เพียงพอแล้ว หรือมีสินค้าเข้ามาในปริมาณที่มาก

จากที่ระบบการจ้างงานกรรมกรทั่วไปในท่าเรือ เป็นลักษณะการจ้างงานแบบชั่วคราว ข่อมมีผลทำให้เกิดปัญหาดังเช่น ความไม่มั่นคงในด้านรายได้ของกรรมกร มีการสับเปลี่ยนแรงงานอยู่ตลอดเวลา และนำไปสู่การแบ่งกลุ่มหรือพรรคพวกและกีดกันแรงงาน นอกจากนี้การจ้างงานกรรมกรในแต่ละครั้งกรรมกรจะไม่สามารถเป็นผู้กำหนดอัตราค่าจ้างและไม่ทราบล่วงหน้าว่าจะได้รับค่าจ้างเท่าไร ซึ่งจะทราบก็ต่อเมื่อเสร็จสิ้นการทำงานแล้วและได้รับค่าจ้างจากหัวหน้าสาขางาน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เป็นประเด็นเกี่ยวกับแรงงานกรรมกรมีไม่เพียงพอกับปริมาณงานในท่าเรือ นั้นอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันแรงงานกรรมกรที่เป็นพนักงานของการท่าเรือฯ อาจมีไม่เพียงพอบ้างสำหรับบางครั้งที่ปริมาณงานมีมากและสำหรับงานบางประเภทเช่น งานบรรจุสินค้าเข้าสู่ container เพื่อส่งออกที่ต้องการความรวดเร็ว ดังนั้นผู้ประกอบการจึงมีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานทั่วไปหรือแรงงานชั่วคราวที่ไม่ได้สังกัดกับการท่าเรือฯ เพื่อเข้ามาช่วยงานดังกล่าว แต่สำหรับแรงงานกรรมกรทั่วไป (ชั่วคราว) ที่โรงงานอยู่ในท่าเรือยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่เป็นกรรมกรอิสระและกรรมกรที่สังกัดหรือมีหัวหน้างาน และในอนาคตการท่าเรือแห่งประเทศไทยได้มีนโยบายที่จะนำเครื่องทุ่นแรงและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้มากขึ้นตามแผนวิสาหกิจของกทท.ปี 2537-2541 และการขนส่งจะใช้เป็นระบบตู้มากขึ้น ดังนั้นการทำงานของท่าเรือจะต้องอาศัยแรงงานที่มีทักษะเพิ่มมากขึ้น โอกาสของแรงงานกรรมกรชั่วคราวที่มีอยู่ในท่าเรือขณะนี้ในการที่จะได้รับการว่าจ้างข่อมมีน้อยลงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าว

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**ภาคผนวก 2**

**การจัดการแรงงานต่างชาติของต่างประเทศ**

**สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**



## ภาคผนวก 2 : การจัดการแรงงานต่างชาติของต่างประเทศ

### 1. การจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศมาเลเซีย

#### 1.1 สถานการณ์ด้านความต้องการแรงงานในประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีประชากรทั้งหมด 18.2 ล้านคน (ในปี 1985) ประมาณร้อยละ 38 ของประชากรทั้งหมดเป็นผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และร้อยละ 58 (อายุระหว่าง 15-34 ปี) หรือมีจำนวนประมาณ 6.5 ล้านคน เป็นผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน อัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานของกำลังแรงงานทั้งหมดประมาณร้อยละ 3 ต่อปี โดยที่แนวโน้มแรงงานหญิงจะมีสัดส่วนการเข้าสู่ตลาดแรงงานมากกว่าแรงงานชาย ตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 5 (1985-1990) จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 6 ในปัจจุบัน ประเทศมาเลเซียมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงมาโดยตลอด สำหรับอัตราการว่างงานของประเทศมาเลเซียคือร้อยละ 2-3 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานหญิงและผู้ที่มีการศึกษาอยู่ในระดับต่ำ

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศมาเลเซียได้มีการวางแผนและลงทุนในด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับการขยายตัวทางอุตสาหกรรมของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการพัฒนาทางการศึกษา การพัฒนาความรู้และทักษะของประชาชน โดยมีกระทรวงทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้รับผิดชอบและเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างสูงในการพัฒนากำลังคนของประเทศ เช่น การให้การฝึกอบรม เพื่อเตรียมกำลังคนป้อนให้กับภาคอุตสาหกรรมในภูมิภาคที่กำหนดให้เป็นเขตพัฒนาอุตสาหกรรมและเทคโนโลยี ดังเช่น กัวลาลัมเปอร์ (Kuala Lumpur) อีโป (Ipoh) มะละกา (Malaka) กลันตัน (Kuanton) โกตาบารู (Kota Bharu) ฯลฯ นอกจากนี้ภาครัฐยังมีการวางแผนเร่งรัดให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งวิทยาลัยเทคนิคขึ้นทั่วประเทศ เพื่อผลิตกำลังคนทางด้านช่างเทคนิคให้กับภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนให้จัดตั้งหน่วยงานเพื่อการวิจัย การพัฒนาการรับรู้ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี เช่น The Centre for Instructor and Advance Skilled Training (CIASST), The Industrial Training Division of MARA เป็นต้น

ในขณะที่ประเทศมาเลเซียมีนโยบายและวางแผนเพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศโดยมีเป้าหมายกำหนดให้ปี 2020 เป็นปีที่ประเทศมีการพัฒนาโดยสมบูรณ์ทั้งทางด้านเศรษฐกิจโดยการสนับสนุนการผลิตภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนการพัฒนาด้านการท่องเที่ยวขึ้น ในแผนพัฒนาประเทศระยะที่ 6 ก็ได้มีเป้าหมายที่จะลดพื้นที่ทางการเกษตรลงมา เช่น พื้นที่เพาะปลูกยางพารา ไร่อ้อย และสวนปาล์ม แต่ก็ยังคงกำหนดให้ยางพาราและปาล์ม เป็นพืชเศรษฐกิจหลักของประเทศ แต่มุ่งเน้นด้านการนำเทคโนโลยีชีวภาพเข้ามาช่วยในการเพิ่มผลผลิต พร้อม ๆ กับการส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรม การผลิตในสาขานำ ได้แก่ อิเล็กทรอนิกส์ ยานยนต์ อาหารสำเร็จรูป สิ่งทอ เป็นต้น

จากแนวทางการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมาเลเซียที่กล่าวมาข้างต้น มีผลทำให้รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อลงทุนในการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายการลงทุนภาคอุตสาหกรรมจากนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งโครงการดังกล่าวที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วได้แก่ โครงการการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่ออุตสาหกรรมและผลิตพลังงานในรัฐกลันตัน โครงการโรงกลั่นน้ำมัน โรงงานแยกแก๊ส และระบบการขนส่งโดยท่อส่งในทะเลคา และโครงการอื่น ๆ อีกมาก และนอกจากนี้ในปัจจุบันยังมีโครงการการก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ที่ดำเนินการก่อสร้างอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น อาคารของภาครัฐและของภาคเอกชน ส่งผลให้ความต้องการแรงงานเพื่อพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ของประเทศมาเลเซียมีเพิ่มมากขึ้น แต่เมื่อวิเคราะห์ถึงปริมาณแรงงานและจำนวนประชากรในประเทศที่มีอยู่ก็พบว่าปริมาณความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นของมาเลเซียแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามาเลเซียไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการพึ่งพาแรงงานจากต่างประเทศได้เลย ดังจะเห็นได้จากข้อมูลปี 2536 ที่มีนายจ้างจากภาคเศรษฐกิจทุกสาขาได้อื่นขอโควตาการนำเข้าแรงงานจากต่างประเทศ ได้แก่ บังกลาเทศ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และพม่า ให้เข้ามาทำงานโดยผ่านทางคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติโควตาของกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ให้แรงงานต่างชาติเหล่านี้เข้ามาทำงานในมาเลเซียเป็นจำนวน 11,771 คน และในจำนวนนี้ได้อนุมัติให้คนงานจากประเทศไทยจำนวน 3,565 คน ซึ่งอาชีพที่ประเทศมาเลเซียอนุญาตให้คนไทยทำก็คือ

- ภาคก่อสร้าง
- ภาคเกษตรกรรม
- ภาคบริการ ได้แก่ แม่บ้าน คนรับใช้ในบ้าน พนักงานบริการในโรงแรม กู้ประจำร้านอาหาร ห้องอาหารในโรงแรม หรือผู้ที่ต้องปรุงอาหารพิเศษ ครูดึก หรือผู้ฝึกสอนที่เกี่ยวกับโครงการการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- อุตสาหกรรมการผลิต เปิดให้กับคนงานประเภทกึ่งฝีมือ ฝีมือ ช่างเทคนิค และอาชีพประเภทที่ต้องใช้วิชาชีพเฉพาะ

## 1.2 มาตรการการจัดการแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศมาเลเซีย

จากที่ปัจจุบันกำลังแรงงานภายในประเทศมาเลเซียมีไม่พอเพียงกับความต้องการที่เพิ่มมากขึ้น สาเหตุเพราะส่วนหนึ่งมาจากขนาดของประชากรและอีกส่วนหนึ่งมาจากแรงงานในประเทศไม่ประสงค์ที่จะทำงานที่ต้องใช้แรงงานหนัก เช่น งานก่อสร้าง งานเกษตร และงานบริการ เป็นต้น ทำให้ประเทศมาเลเซียมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติเพื่อทดแทนแรงงานที่ขาดไป ด้วยเหตุนี้ประเทศมาเลเซียจึงมีแรงงานจากต่างประเทศทั้งที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย

### 1.2.1 มาตรการของรัฐบาลต่อแรงงานที่เข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมาย

รัฐบาลได้มีมาตรการควบคุมการหลบหนีเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายของชาวต่างชาติโดยจะมีทั้งมาตรการขั้นเด็ดขาด ได้แก่ การจับกุมลงโทษ ปรับ ชั่ง ทั้งนายจ้างและคนงาน หากพบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมาย และมาตรการผ่อนปรน ได้แก่ การให้โอกาสแก่นายจ้างและคนงานต่างชาติมาลงทะเบียนและออกใบอนุญาตให้ทำงานสำหรับผู้ที่มีหลักฐานการเข้าเมืองหรือหลักฐานการเป็นประชาชนของประเทศอื่น รวมทั้งผลักดันให้นายจ้างรับคนงานที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่มาลงทะเบียนไว้กับหน่วยตรวจคนเข้าเมืองเข้าทำงานก่อนที่จะรับคนจากต่างประเทศที่เข้ามาใหม่

### 1.2.2 มาตรการของรัฐบาลต่อแรงงานที่เข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานในประเทศมาเลเซียมีอยู่สูง รัฐบาลจึงไม่มีทางเลือกนอกจากเปิดรับแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในงานบางประเภท โดยการอนุญาตให้โควต้าเพื่อนำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน และจะพิจารณาให้เฉพาะแรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานฝีมือเท่านั้น ส่วนระดับกรรมกรหรือคนงานทั่วไปจะให้เฉพาะแรงงานภาคการเกษตร สำหรับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการนำแรงงานเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายของประเทศมาเลเซียมีดังนี้

1.2.2.1 นายจ้างที่มีความประสงค์จะรับคนงานเข้ามาทำงานจะต้องประกาศรับสมัครคนท้องถิ่นก่อนโดยทางหนังสือพิมพ์อย่างน้อย 1 วัน ทั้งในภาษามาเลเซียและภาษาอังกฤษ

1.2.2.2 หากภายใน 2 สัปดาห์ หลังจากประกาศรับสมัครทางหน้าหนังสือพิมพ์แล้วยังไม่สามารถหาคนงานได้ นายจ้างจะต้องนำหลักฐานการลงประกาศรับสมัครคนงานทางหน้าหนังสือพิมพ์ไปยื่นขอโควต้าต่อกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ เพื่อขออนุญาตนำแรงงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงาน ทั้งนี้ต้องเป็นอาชีพที่ทางการอนุมัติให้นำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานได้เท่านั้น ขั้นตอนการขออนุญาตดังกล่าวใช้เวลาประมาณ 1 เดือน

1.2.2.3 หากได้รับอนุญาตให้นำแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานจากกระทรวงแรงงานแล้ว นายจ้างต้องนำหลักฐานที่แสดงจำนวนคนงาน ตำแหน่งงาน ที่ได้รับอนุญาตให้นำคนงานต่างชาติเข้ามาทำงาน ไปติดต่อที่หน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อขออนุมัติวีซ่าประเภท EMPLOYMENT ให้กับคนงานที่จะนำเข้ามาทำงาน

1.2.2.4 นายจ้างสามารถดำเนินการติดต่อได้ล่วงหน้าเพื่อนำคนงานเข้ามาทำงานก่อนที่จะได้รับอนุมัติจากกระทรวงทรัพยากรมนุษย์ แต่จะสามารถนำคนงานเข้ามาทำงานได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงแรงงานและหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง

1.2.2.5 หลังจากที่ได้มีการติดต่อเจรจาตกลงและมีการทำสัญญาเรียบร้อยแล้ว ระหว่างนายจ้างกับคนงานต่างชาติที่จะเข้ามาทำงาน หากเป็นกรณีที่คนงานมาจากประเทศนอก กลุ่มอาเซียน นายจ้างต้องนำรายชื่อคนงานพร้อมหลักฐานหนังสือเดินทาง พร้อมหลักฐานอนุญาตให้นำคน

งานต่างชาติเข้ามาทำงานไปยื่นขอ Block Visa จากกรมตรวจคนเข้าเมือง เมื่อได้รับวีซ่าแล้วจึงนำหลักฐานดังกล่าวไปยื่นต่อสถานทูตมาเลเซียประจำประเทศนั้น ๆ เพื่อขอวีซ่าเข้าประเทศต่อไป และนายจ้างต้องดำเนินการขอใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และขอวีซ่าประเภทที่อนุญาตให้ทำงานในประเทศมาเลเซียได้ โดยนายจ้างต้องนำคนงานไปลงทะเบียนและชำระเงินภาษีแรงงาน LEVI ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด พร้อมทั้งต้องส่งคนงานไปเข้ารับการตรวจสอบสุขภาพ หลังจากผ่านขั้นตอนนี้แล้วคนงานจึงได้รับการบรรจุเข้าทำงานตามสัญญาว่าจ้างที่ได้ตกลงกันไว้

### 1.3 กฎหมายแรงงานของประเทศมาเลเซีย

แรงงานที่ทำงานในประเทศมาเลเซียจะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงาน โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

#### 1.3.1 ด้านสภาพและเงื่อนไขการจ้างงาน

1.3.1.1 จะต้องมีการจัดทำข้อตกลงสัญญาการจ้างงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หรือ คิวววาจา

1.3.1.2 นายจ้างจะต้องจ่ายเงินเดือน/ค่าจ้าง ภายใน 7 วัน นับจากวันสุดท้ายของการทำงานในแต่ละเดือนโดยกำหนดวันใดวันหนึ่งเป็นวันสิ้นสุดการทำงานในแต่ละเดือนก็ได้

1.3.1.3 ลูกจ้างจะต้องมีวันหยุดพักผ่อนอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 วัน โดยจะกำหนดวันใดวันหนึ่งก็ได้

1.3.1.4 ชั่วโมงการทำงานตามปกติไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง (สัปดาห์ละไม่เกิน 48 ชั่วโมง) โดยมีระยะหยุดพักระหว่างการทำงานอย่างน้อย 30 นาที ในทุก ๆ 5 ชั่วโมงของการทำงานติดต่อกัน

1.3.1.5 การทำงานเกิน 48 ชั่วโมง ใน 1 สัปดาห์ ถือเป็นการทำงานล่วงเวลา โดยมีอัตราค่าตอบแทนไม่น้อยกว่า 1.5 เท่าของอัตราค่าตอบแทนตามปกติ ทั้งนี้ใน 1 เดือน ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาจะต้องไม่เกิน 64 ชั่วโมง

1.3.1.6 แรงงานสตรีจะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานประเภทอุตสาหกรรม และเกษตรกรรม ระหว่างเวลา 22.00 น.- 05.00 น.

1.3.1.7 แรงงานสตรีมีสิทธิลาคลอดได้ไม่เกิน 60 วันโดยได้รับค่าตอบแทนระหว่างลาคลอดไม่น้อยกว่า Ms 6 ต่อวัน หากมีบุตร 3 คนหรือมากกว่าจะไม่ได้รับค่าตอบแทนดังกล่าว แต่จะมีสิทธิลาคลอดได้ 60 วันเช่นเดียวกัน

### 1.3.2 ด้านวันหยุด

1.3.2.1 หยุดงานตามวันหยุดราชการ 10 วันในแต่ละปี โดยได้รับค่าตอบแทน

1.3.2.2 ลาพักผ่อนประจำปีได้ตั้งแต่ 8-16 วัน ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทน

1.3.2.3 ลาป่วยได้ไม่เกิน 60 วัน/ปีกรณีที่ต้องพักรักษาตัวในโรงพยาบาล

### 1.3.3 ด้านเงินทดแทนสำหรับลูกจ้างในกรณีให้ออกจากงาน

1.3.3.1 ลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากการให้ออก ไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างปกติจำนวน 10 วัน ต่อระยะเวลาการทำงานทุก 1 ปี


1.3.3.2 ลูกจ้างที่ทำงานเกิน 2 ปี แต่ไม่เกิน 5 ปี มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากการให้ออก ไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างปกติจำนวน 15 วัน ต่อระยะเวลาการทำงานทุก 1 ปี

1.3.3.3 ลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากการให้ออก ไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างปกติจำนวน 20 วัน ต่อระยะเวลาการทำงานทุก 1 ปี

### 1.3.4 ด้านการจัดที่พักอาศัยในสถานที่ทำงาน

ได้รับความคุ้มครองตาม The Workers (Minimum Standards of Housing) Act and Regulations 1996 โดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อกำหนดให้นายจ้างผู้ซึ่งจัดที่พักอาศัยในสถานที่ทำงานให้แก่ลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดว่าด้วยขนาด ที่ตั้ง และการออกแบบที่พักอาศัย โดยจะต้องตั้งอยู่ในเขตการปกครอง เขตเทศบาล

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



พระราชบัญญัติ  
การทำงานของคนต่างด้าว

พ.ศ. 2521

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2521

เป็นปีที่ 33 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว เฉพาะในฐานะ ดังต่อไปนี้

(1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต

(2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล

(3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติ และทบวง  
การชำนัญพิเศษ

(4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศ เพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคล  
ใน (1) หรือ (2) หรือ (3)

(5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาล  
ต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม  
ศิลปะ การกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(7) บุคคลซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใด  
มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

“ทำงาน” หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตทำงาน

“ผู้รับใบอนุญาต” หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาต

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราช-  
บัญญัตินี้

“นายทะเบียน” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนการทำงาน  
ของคนต่างด้าว

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมแรงงาน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 6 ภายใต้บังคับมาตรา 12 งานใดที่ห้ามคนต่างด้าวทำในท้องที่ใด เมื่อใด โดยห้าม  
เด็ดขาด หรือห้ามโดยมีเงื่อนไขอย่างใด เพียงใด ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 7 ภายใต้บังคับมาตรา 10 งานใดที่มีได้ห้ามไว้ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความ  
ในมาตรา 6 คนต่างด้าวจะทำได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย  
เว้นแต่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงาน  
อันจำเป็นและเร่งด่วน มีระยะเวลาการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวนั้นจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มี  
หนังสือแจ้งให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบ ตามแบบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา 8 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง บุคคลใดประสงค์จะให้คนต่างด้าวเข้ามา  
ทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักร จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวนั้นต่ออธิบดีหรือ  
เจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายก็ได้

อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย จะออกใบอนุญาตให้แก่คนต่างด้าวตาม  
วรรคหนึ่งได้ต่อเมื่อคนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรแล้ว

มาตรา 9 ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานตามมาตรา 7 และมาตรา 8 อธิบดี หรือเจ้า-  
พนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดเพื่อให้คนต่างด้าวปฏิบัติได้ ในกรณีเช่นนั้น  
ต้องให้คนต่างด้าวให้คำรับรองก่อนว่าจะสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้ และถ้าเป็นกรณีตามมาตรา 8  
คนต่างด้าวนั้นต้องให้คำรับรองก่อนเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร

มาตรา 10 คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วย  
การส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงาน

ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คนต่างด้าวนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร แต่ถ้าคนต่างด้าวผู้นั้นอยู่ในราชอาณาจักรแล้วระยะเวลาสามสิบวันให้นับแต่วันที่ทราบการได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ในระหว่างรอรับใบอนุญาตให้ผู้นั้นค่าการทำงานไปพลางก่อนได้

เมื่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย ได้รับคำขอแล้วให้ออกใบอนุญาตให้โดยมิชักช้า

มาตรา 11 คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 7 ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยมีชื่อได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน

(2) ไม่เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติหรือต้องห้ามตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 12 คนต่างด้าวดังต่อไปนี้ จะทำงานใดได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศ ตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือตามกฎหมายอื่น

(4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือตามกฎหมายอื่น

คนต่างด้าวจะทำงานใดที่รัฐมนตรีกำหนดตามวรรคหนึ่งได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย

มาตรา 13 ใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออก เว้นแต่

(1) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวตามมาตรา 10 ให้มีอายุเท่าเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ

(2) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ให้มีอายุตามที่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายกำหนด แต่ไม่ให้เกินหนึ่งปีนับแต่วันออก

(3) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรในขณะออกใบอนุญาต

(4) ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยไม่มีกำหนดเวลาแน่นอนให้มีอายุสามสิบวัน นับแต่วันออก

มาตรา 14 ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 10 ได้รับการขยายระยะเวลาการทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการขยายระยะเวลา และให้นายทะเบียนจดแจ้งการขยายระยะเวลานั้นลงในใบอนุญาต

มาตรา 15 ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุและผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะทำงานนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียน ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุ

การต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละหนึ่งปี เว้นแต่

(1) การต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 13 (3) ให้ต่ออายุได้อีกไม่เกินระยะเวลาที่ผู้รับใบอนุญาตนั้นได้รับการขยายระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักร

(2) การต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 13 (4) ให้ต่ออายุได้อีกครั้งละสามสิบวัน เว้นแต่คนต่างด้าวนั้นได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองต่อไป โดยมีกำหนดเวลาที่แน่นอนเกินกว่าสามสิบวัน ให้ต่ออายุใบอนุญาตได้เท่าระยะเวลาที่รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร แต่ไม่เกินหนึ่งปี

มาตรา 16 รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 10 และมาตรา 12

(2) การขอต่ออายุใบอนุญาตและการต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15

(3) การขอรับใบแทนและออกใบแทนใบอนุญาตตามมาตรา 19

(4) การขออนุญาตและการอนุญาตให้เปลี่ยนการทำงาน หรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานตามมาตรา 21

(5) การออกบัตรประจำตัวตามมาตรา 31

มาตรา 17 ในกรณีที่ไม้ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 10 มาตรา 12 หรือไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 หรือไม่อนุญาตให้ทำงานอื่นหรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานตามมาตรา 21 ผู้ขอมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่ออธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือนายทะเบียน แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งไม่อนุญาตเมื่อได้รับอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้รับอุทธรณ์นำส่งคณะกรรมการภายในสิบห้าวัน ให้คณะกรรมการพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีภายในสิบห้าวัน และให้รัฐมนตรีวินิจฉัยคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

ในกรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 ที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ผู้อุทธรณ์มีสิทธิทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี

มาตรา 18 ผู้รับใบอนุญาตต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ ที่ทำงานในระหว่างทำงานเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ

มาตรา 19 ถ้าใบอนุญาตชำรุดในสาระสำคัญหรือสูญหาย ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการชำรุดหรือสูญหาย

มาตรา 20 ในกรณีที่คนต่างด้าวเลิกทำงานตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ให้ส่งมอบใบอนุญาตคืนให้แก่นายทะเบียนในท้องที่จังหวัดที่ตั้งสถานที่ทำงานภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เลิกทำงานนั้น

มาตรา 21 ห้ามมิให้ผู้รับใบอนุญาตทำงานอื่นใดนอกจากงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือเปลี่ยนท้องที่หรือสถานที่ในการทำงานให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน

มาตรา 22 ห้ามมิให้บุคคลใดรับคนต่างด้าวซึ่งไม่มีใบอนุญาตเข้าทำงานหรือรับคนต่างด้าวเข้าทำงานที่มีลักษณะหรือเงื่อนไขในการทำงานแตกต่างไปจากที่ได้กำหนดไว้ในใบอนุญาต

มาตรา 23 บุคคลใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน หรือให้คนต่างด้าวย้ายไปทำงานในท้องที่อื่นนอกจากที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หรือมีคนต่างด้าวออกจากงานให้บุคคลนั้นแจ้งต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคนต่างด้าวเข้าทำงาน หรือวันที่คนต่างด้าวย้ายหรือออกจากงานแล้วแต่กรณี การแจ้งตามวรรคหนึ่งให้ทำตามแบบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว" ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมตำรวจ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมอัยการ ผู้แทนกรมทะเบียนการค้า ผู้แทนกรมการค้าภายใน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคนเป็นกรรมการ และผู้แทนกรมแรงงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 25 กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา 26 กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงคราวออกตามวาระเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) รัฐมนตรีให้ออก



ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการ ในระหว่างที่มีกรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระ อยู่ในตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับ วาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วนั้น

มาตรา 27 คณะกรรมการมีหน้าที่วินิจฉัยให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

- (1) การออกพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 4 (6) และมาตรา 6
- (2) การกำหนดงานที่รัฐมนตรีจะประกาศตามมาตรา 12
- (3) การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 16
- (4) การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 17
- (5) เรื่องอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 28 การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมดจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการ ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการด้วยกันคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 29 คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อให้ทำกิจการหรือพิจารณาเรื่องใดอันอยู่ในขอบเขตแห่งหน้าที่ของคณะกรรมการ

ให้นำความในมาตรา 28 มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม

มาตรา 30 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐาน

(2) เข้าไปในสถานที่ใดที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่า มีคนต่างด้าวทำงานในระหว่างเวลาที่เชื่อได้ว่าเป็นการทำงาน เพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจ สอบถามข้อเท็จจริง หรือเรียกเอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ จากบุคคลที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้อง ซึ่งอยู่ในสถานที่ดังกล่าวได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (2) ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวหรือบุคคลผู้รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในสถานที่ดังกล่าวอำนวยความสะดวกตามสมควร

มาตรา 31 นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีบัตรประจำตัว

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องร้องขอ

มาตรา 32 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา



มาตรา 33 คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 34 คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 7 หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา 9 หรือทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 35 คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 10 หรือมาตรา 18 หรือมาตรา 20 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 36 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 14 หรือมาตรา 19 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

มาตรา 37 คนต่างด้าวผู้ใดทำงานเมื่อใบอนุญาตสิ้นอายุแล้ว โดยมีได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ หรือได้ยื่นคำขอแล้วแต่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 15 และคนต่างด้าวนั้นมิได้อุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน หรือได้อุทธรณ์แล้วแต่รัฐมนตรีมีคำวินิจฉัยไม่อนุญาตตามมาตรา 17 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือนหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 38 ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 21 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 39 ผู้ใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยฝ่าฝืนมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 40 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 23 หรือมาตรา 42 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 41 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียก หรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือชัดเจนหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย หรือนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 30 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามพันบาท

มาตรา 42 บุคคลใดมีคนต่างด้าวทำงานในธุรกิจของตนก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ใช้บังคับและยังมีได้แจ้งรายการเกี่ยวกับคนต่างด้าวที่ทำงานอยู่กับตนตามข้อ 35 แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวจนถึงวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้บุคคลนั้นแจ้งรายการดังกล่าวตามแบบที่อธิบดีกำหนด ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ได้ใช้บังคับ

มาตรา 43 ใบอนุญาตที่ออกให้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ให้ใช้ได้ต่อไปตราบเท่าที่ใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุและผู้รับใบอนุญาตยังทำงานที่ได้รับอนุญาตนั้น

มาตรา 44 คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ใช้บังคับ และยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดี หรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายตามข้อ 34 วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว และอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายได้ออกใบอนุญาตแล้ว แต่คนต่างด้าวผู้นั้นยังมีได้รับใบอนุญาตและยังคงทำงานอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ไปรับใบอนุญาตภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับ หากไม่ไปขอรับใบอนุญาตภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นผลเมื่อครบกำหนดเวลาเช่นว่านั้น

มาตรา 45 คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ซึ่งทำงานโดยอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ทำงานนั้นต่อไปได้จนกว่าจะมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 12

เมื่อมีประกาศของรัฐมนตรีตามมาตรา 12 แล้ว ในกรณีที่งานที่คนต่างด้าวดังกล่าวทำอยู่เป็นงานที่รัฐมนตรีได้ประกาศให้ทำได้ ให้ทำงานนั้นได้แต่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศของรัฐมนตรีดังกล่าวใช้บังคับ ในกรณีที่งานที่คนต่างด้าวดังกล่าวทำอยู่นั้นมิใช่เป็นงานที่รัฐมนตรีได้ประกาศให้ทำได้ ให้ทำงานนั้นต่อไปได้อีกหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 46 บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศ หรือคำสั่งของรัฐมนตรี หรืออธิบดี หรือใบอนุญาตซึ่งได้ออกหรือสั่งโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับได้ต่อไป และให้ถือเสมือนเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศหรือคำสั่งของรัฐมนตรีหรืออธิบดีหรือใบอนุญาตที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 47 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

นายกรัฐมนตรี

# พระราชกฤษฎีกา

กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2522

เป็นปีที่ 34 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522”

มาตรา 2 พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

(1) พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2516

(2) พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2519

(3) พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2520

มาตรา 4 ให้กำหนดงานในอาชีพหรือวิชาชีพตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำเพื่อเป็นการค้า หรือหารายได้โดยเด็ดขาดในทุกท้องที่ในราชอาณาจักร

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ถ. โทตระกิตย์

รองนาบกรัฐมนตรี



# สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องจากได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 แทนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ในการนี้จำเป็นต้องกำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และโดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่าการทำงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้ขึ้น

บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกา  
กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522

---

- (1) งานกรรมกร
- (2) งานกลสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญ งานเฉพาะสาขา หรืองานควบคุมฟาร์ม
- (3) งานก่อสร้าง งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น
- (4) งานแกะสลักไม้
- (5) งานขับขี่ยานยนต์ หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช่เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยานพาหนะระหว่างประเทศ
- (6) งานขายของหน้าร้าน
- (7) งานขายทอดตลาด
- (8) งานควบคุม ตรวจสอบ หรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายในเป็นครั้งคราว
- (9) งานเขียนระโน หรือขีดเพชรหรือพลอย
- (10) งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
- (11) งานทอผ้าด้วยมือ
- (12) งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
- (13) งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- (14) งานทำเครื่องเงิน
- (15) งานทำเครื่องดนตรีไทย
- (16) งานทำเครื่องถม
- (17) งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาถ
- (18) งานทำเครื่องลงหิน
- (19) งานทำตุ๊กตาไทย
- (20) งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม
- (21) งานทำบาตร
- (22) งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
- (23) งานทำพระพุทธรูป
- (24) งานทำมီးด

- (25) งานทำร่มกระดาษหรือผ้า
- (26) งานทำรองเท้า
- (27) งานทำหมวก
- (28) งานนายหน้า หรืองานตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ
- (29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธา ที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ จัดระบบ วิจัย วางโครงการทดสอบ ควบคุมการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ไม่รวมงานที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ
- (30) งานวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ
- (31) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- (32) งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา
- (33) งานฉลุหรือทำด้วยมือ
- (34) งานมัดคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว
- (35) งานเร่ขายสินค้า
- (36) งานเรียงพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ
- (37) งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ
- (38) งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
- (39) งานให้บริการทางกฎหมายหรืออรรถคดี

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



# พระราชบัญญัติ

## วิชาชีพวิศวกรรม

พ.ศ. 2505

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ.2505

เป็นปีที่ 17 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้  
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพวิศวกรรม

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภา  
ร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ.2505”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“วิชาชีพวิศวกรรม” หมายความว่า วิชาชีพการช่างในสาขาวิศวกรรมโยธา  
วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมเหมืองแร่ และสาขาวิศวกรรมอื่น  
ใด ซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

“วิศวกรรมควบคุม” หมายความว่า วิชาชีพวิศวกรรมที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง

“ผู้ประกอบการวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม” หมายความว่า ผู้รับผิดชอบในการประกอบ  
วิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่ชาวต่างประเทศ ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ วิศวกรรมควบคุมในกิจการที่รัฐบาลตกลงกับทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติหรือรัฐบาลต่าง ประเทศ หรือในกิจการอื่นใดซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอำนาจ แต่งตั้งนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้าย พระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1

### การควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

มาตรา 6 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้วิชาชีพวิศวกรรมสาขาใด แขนงใด หรือขนาดใด เป็น วิชาชีพวิศวกรรมควบคุม การกำหนดเช่นนี้ให้กระทำโดยระบุในกฎกระทรวง

มาตรา 7<sup>1</sup> ให้มีกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพ วิศวกรรม” เรียกโดยย่อว่า “ก.ว.” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และกรรมการ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก

(1) วุฒិวิศวกร ซึ่งเป็นข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรม จำนวนสองคน

(2) วุฒิวิศวกร ซึ่งเป็นข้าราชการในมหาวิทยาลัยในตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำ

จำนวนสองคน

(3) วุฒิวิศวกรในสาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมเหมืองแร่ และในสาขาวิศวกรรมอื่น ซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราช กฤษฎีกาสากลสองคน โดยคนหนึ่งในแต่ละสาขานั้นจะแต่งตั้งจากวุฒิวิศวกรซึ่งสมาคมวิชาชีพ วิศวกรรมที่ ก.ว. รับรองเสนอมาก็ได้

ให้ก.ว.เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธาน มีหน้าที่ช่วยประธานตามที่ ประธานมอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนประธานในเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจแต่งตั้งซ้ำอีก ได้แต่ไม่เกินกว่าสองครั้งติด ๆ กัน

<sup>1</sup> ความในมาตรา 7 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพรบ.วิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2520 (รก. เล่ม 94 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ หน้า 4)

มาตรา 8<sup>1</sup> กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ครบวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ถูกพักหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม
- (5) ขาดจากการเป็นข้าราชการสำหรับกรรมการตามมาตรา 7 (1)
- (6) ขาดจากการเป็นข้าราชการ หรือขาดจากการเป็นศาสตราจารย์ประจำใน

มหาวิทยาลัย สำหรับกรรมการตามมาตรา 7 (2)

เมื่อกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่น  
ในจำนวนเดียวกันเป็นกรรมการแทน

กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคสอง อยู่ในตำแหน่งตามวาระของกรรมการที่  
ตนแทน

มาตรา 9 เมื่อกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้กรรมการที่พ้นจาก  
ตำแหน่งนั้นคงอยู่รักษาการต่อไปจนกว่ากรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา 10 ให้จัดตั้งสำนักงาน ก.ว. ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย มีนายทะเบียน  
คนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาทะเบียนผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมและในกิจการอื่นทั่ว  
ไป และให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร ให้นายทะเบียนเป็นเลขานุการ ก.ว. ด้วย

มาตรา 11 การประชุม ก.ว. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้ง  
หมดจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าในการประชุมคราวใดประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่อยู่ใน  
ที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการด้วยกันคนหนึ่งเป็น  
ประธานในที่ประชุม

ภายใต้บังคับมาตรา 12 มติของที่ประชุม ก.ว. ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่ง  
มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียง  
หนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 12 มติของที่ประชุม ก.ว. ดังต่อไปนี้ จะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสอง  
ในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

- (1) มติให้สั่งพักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ  
วิศวกรรมควบคุม

<sup>1</sup> ความในมาตรา 8 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2520 (รก. เล่ม 94 ตอนที่ 78  
ฉบับพิเศษ หน้า 4)

(2) มติออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ซึ่งถูกเพิกถอน

## ใบอนุญาต

(3)<sup>1</sup> มติยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 18 (3)

มาตรา 13<sup>2</sup> ให้ ก.ว. มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลซึ่งมีสิทธิ และสมควรเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ

## วิศวกรรมควบคุม

(2) สั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

## ควบคุม

(3) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทดสอบความรู้ การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต แบบใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การไต่สวน การสั่งพักใบอนุญาต หรือการเพิกถอน ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

(4) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเทียบปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพการช่างเป็นคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรม

(5) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพในสาขาต่าง ๆ ของวิศวกรรมศาสตร์

(6) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่มหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาอื่น ในการศึกษาวิชาในสาขาต่าง ๆ ของวิศวกรรมศาสตร์

มาตรา 14 ให้ ก.ว. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อทำการหรือไต่สวนพิจารณาเรื่องต่างๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของ ก.ว. ได้

ให้นำมาตรา 11 มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

มาตรา 14 ทวิ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบใบอนุญาตหรือการปฏิบัติงานของผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม และเพื่อการนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานได้

<sup>1</sup> ความใน (3) เพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2520 (ร.ก. เล่ม 94 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ หน้า 4)

<sup>2</sup> ความในมาตรา 13 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2520 (ร.ก. เล่ม 94 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ หน้า 4)

<sup>3</sup> ความในมาตรา 14 ทวิ เพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2520 (ร.ก. เล่ม 94 ตอนที่ 78 หน้า 4)

(2) เข้าไปในสถานที่ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือมีเหตุผลพอเชื่อได้ว่า  
ได้ใช้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือผู้ครอบครองสถานที่  
นั้นต้องอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม (1) หรือ (2) ถ้าปรากฏว่า  
ผู้ใดประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือได้รับใบอนุญาตแต่ปฏิบัติไม่ถูกต้อง  
ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรือ  
รวบรวมเอกสารหรือหลักฐานอย่างอื่นเท่าที่จำเป็น เพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณี

ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับ  
การค้นมาใช้บังคับแก่การยึดหรือการรวบรวมเอกสารหรือหลักฐานตามวรรคสองโดยอนุโลม

มาตรา 14 ตริ<sup>1</sup> พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 14 ทวิ ต้องมีบัตรประจำตัวตามแบบที่กำหนด  
ในกฎกระทรวง และในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องแสดงบัตรประจำตัวเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง  
ร้องขอ

มาตรา 14 จัตวา<sup>2</sup> ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 14 เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย  
อาญา

## หมวด 2

### การออกใบอนุญาต

มาตรา 15<sup>3</sup> ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต  
เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจาก ก.ว.

มาตรา 16 ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมแต่ละสาขามี 3 ประเภท คือ

- (1) ภาควิศวกร
- (2) สามัญวิศวกร
- (3) วุฒิศวกร

<sup>1</sup> ความในมาตรา 14 ตริ เพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2512 (รก. เล่ม 86 ตอนที่ 5  
หน้า 61)

<sup>2</sup> ความในมาตรา 14 จัตวา เพิ่มเติมโดยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2512 (รก. เล่ม 86 ตอนที่ 5  
หน้า 61)

<sup>3</sup> ความในมาตรา 15 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2512 (รก. เล่ม 86 ตอนที่ 5  
หน้า 61)

มาตรา 17<sup>1</sup> ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมจะต้องมีคุณสมบัติตาม  
มาตรา 18 และต้องมีคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรมตามมาตรา 19 หรือผ่านการทดสอบความรู้ตามมาตรา  
19 ทวิ แล้วแต่กรณี

มาตรา 18 คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม คือ

- (1) มีอายุครบยี่สิบปีบริบูรณ์แล้ว
- (2) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (3)<sup>2</sup> ไม่เคยต้องโทษจำคุกในคดีที่ ก.ว. เห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย

เกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ เว้นแต่ได้พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีนับแต่วันพ้นโทษและ ก.ว.เห็น  
สมควรยกเว้นให้

- (4) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

มาตรา 19<sup>3</sup> ทวิ นอกจากผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทต่างๆ ตามมาตรา 16 ก.ว.  
อาจออกใบอนุญาตพิเศษให้ผู้ที่มีคุณสมบัติเป็นผู้ขอรับใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม  
ควบคุมตามมาตรา 18 ซึ่งผ่านการทดสอบความรู้จาก ก.ว. และ ก.ว. พิจารณาเห็นว่าอาจประกอบวิชาชีพ  
วิศวกรรมควบคุมตามขนาดที่เหมาะสมในสาขาหนึ่งสาขาใดหรือหลายสาขาก็ได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ขอรับใบ  
อนุญาตนั้นจะมีคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรมตามมาตรา 19 หรือไม่ก็ตาม

ให้ถือว่าผู้ได้รับใบอนุญาตพิเศษตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม  
ควบคุมตามที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาตและให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในหมวด 1 หมวด 2 หมวด  
3 และหมวด 4 ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 20<sup>4</sup> การขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามมาตรา 16 และ  
การขอรับใบอนุญาตพิเศษตามมาตรา 19 ทวิ ทั้งนี้ ไม่ว่าในวิชาชีพวิศวกรรมสาขาใดหรือหลายสาขา  
ให้เป็นไปตามข้อบังคับของ ก.ว.

มาตรา 21<sup>5</sup> เมื่อได้รับคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทภาคี  
วิศวกร หรือคำขอรับใบอนุญาตพิเศษตามมาตรา 20 ให้เลขานุการ ก.ว. ประกาศชื่อ ที่อยู่ และคุณวุฒิ

<sup>1</sup> ความในมาตรา 17 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 (รก. เล่ม 94 ตอนที่ 78  
หน้า 4)

<sup>2</sup> ความใน (3) แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 (รก. เล่ม 94 ตอนที่ 78 ฉบับ  
พิเศษ หน้า 4)

<sup>3</sup> ความในมาตรา 19 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 (รก. เล่ม 94  
ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ หน้า 4)

<sup>4</sup> ความในมาตรา 20 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 (รก. เล่ม 94 ตอนที่ 78  
ฉบับพิเศษ หน้า 4)

<sup>5</sup> ความในมาตรา 21 แก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 (รก. เล่ม 94  
ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ หน้า 4)



ของผู้รับใบอนุญาต พร้อมทั้งรายละเอียดอื่นเพื่อการนี้ไว้ ณ สำนักงาน ก.ว. เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อให้โอกาสบุคคลอื่นยื่นคำคัดค้าน

เมื่อได้ประกาศครบกำหนดแล้ว ให้เลขานุการ ก.ว. เสนอคำขอรับใบอนุญาตต่อ ก.ว. พร้อมด้วยคำคัดค้าน ถ้ามี เพื่อพิจารณาการออกใบอนุญาต

ในการพิจารณาคำขอรับใบอนุญาต ก.ว. จะเรียกขอรับใบอนุญาตหรือยื่นคำคัดค้านมาให้ด้วยคำชี้แจง หรือส่งเอกสารหรือยื่นหลักฐานอื่นเพิ่มเติมก็ได้

นอกจากเหตุอื่นอันไม่สมควรออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.ว. มีอำนาจปฏิเสธการออกใบอนุญาตได้ ในเมื่อพิจารณาเห็นว่าผลงานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมตามข้อบังคับออกมาตรา 13 (5) ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา 19 (2) หรือ (3) นั้น มีปริมาณหรือคุณภาพไม่เพียงพอแก่การออกใบอนุญาตประเภทนั้น

มาตรา 22<sup>1</sup> ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมและใบอนุญาตพิเศษ ให้มีอายุห้าปีนับแต่วันออกใบอนุญาต เว้นแต่ใบอนุญาตประเภทวุฒิวิศวกรที่เสียค่าธรรมเนียมในอัตราตลอดชีพ ให้มีอายุตลอดชีพของผู้ได้รับใบอนุญาต

การต่ออายุใบอนุญาตให้เป็นไปตามข้อบังคับของ ก.ว.

ถ้าใบอนุญาตสูญหายหรือถูกทำลายให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำร้องขอรับใบแทน ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือถูกทำลาย

### หมวด 3

#### การประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมและมรรยาทแห่งวิชาชีพ

มาตรา 23<sup>2</sup> ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามมาตรา 19 และมาตรา 34 ต้องประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามประเภทและสาขาที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาต ทั้งนี้ ภายในข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ระบุในกฎกระทรวงสำหรับผู้ได้รับใบอนุญาตพิเศษตามมาตรา 19 วิชาต้องประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามขนาดและสาขาที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาต

ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทและสาขาใดจะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในสาขาอื่นนอกเหนือจากที่ได้ระบุไว้ในใบอนุญาตได้เพียงใด ให้เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ระบุในกฎกระทรวง

<sup>1</sup> ความในมาตรา 22 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 (รก. เล่ม 94 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ หน้า 4)

<sup>2</sup> ความในมาตรา 23 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 (รก. เล่ม 94 ฉบับพิเศษ หน้า 4)

มาตรา 24 ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต้องรักษามรรยาทแห่งวิชาชีพตามที่ได้กำหนด  
โดยกฎกระทรวง

#### หมวด 4

#### การพักใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 25 ให้ ก.ว. มีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ  
วิศวกรรมควบคุมได้เมื่อปรากฏว่า

( 1 ) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมผู้ใดขาดคุณสมบัติตามมาตรา 18

( 2 ) ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้  
หรือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

การสั่งพักใบอนุญาต ให้สั่งได้ครั้งละ ไม่เกินหนึ่งปี

ก่อนพิจารณาสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต ให้ ก.ว. ดำเนินการไต่สวน  
โดยให้โอกาสแก่ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมผู้นั้น ได้ทราบข้อกล่าวหาและยื่นคำชี้แจงแก้ข้อ  
กล่าวหา

มาตรา 26 ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตอาจขอรับใบอนุญาต  
ได้อีกเมื่อพ้นกำหนดสามปี นับแต่วันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่เมื่อ ก.ว. ได้พิจารณาคำขอรับใบ  
อนุญาตและไม่ยอมออกใบอนุญาตให้ ผู้นั้นจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้อีก ต่อเมื่อสิ้นระยะเวลาหนึ่งปี  
นับแต่วันที่ ก.ว. ปฏิเสธการออกใบอนุญาต ถ้า ก.ว. ปฏิเสธการออกใบอนุญาตในครั้งที่สองนี้แล้ว ผู้  
นั้นหมดสิทธิขอรับใบอนุญาตอีกต่อไป

#### หมวด 5

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา 26 ทวิ<sup>1</sup> ผู้ใดไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่ตอบหนังสือสอบ  
ถามของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่ไปชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานแก่พนักงาน  
เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติการตามมาตรา 14 ทวิ ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 27 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่น  
บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>1</sup> ความในมาตรา 26 ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 (รค. เล่ม 94 ตอนที่ 78  
ฉบับพิเศษ หน้า 4)

มาตรา 28 ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมผู้ใดประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมโดยไม่  
ต่ออายุใบอนุญาต ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 29 ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 22 วรรคสาม ต้อง  
ระวางโทษปรับไม่เกินสองร้อยบาท

มาตรา 30 ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23 ต้องระวางโทษ  
ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 31<sup>1</sup> ผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมผู้ใดประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมใน  
ระหว่างถูกพักใบอนุญาตต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำ  
ทั้งปรับ

#### หมวด 6

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา 32 ในวาระเริ่มแรก ให้ก.ว.ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและ  
กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากราชการกรมโยธาเทศบาลสองคน ศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยสองคน  
และบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในทางวิชาชีพวิศวกรรมอีกสาขาละสองคน จนกว่าจะได้มีวุฒิวิศวกรในทาง  
วิชาชีพวิศวกรรมครบจำนวนสาขาละสิบคน

เมื่อได้มีวุฒิวิศวกรครบจำนวนสาขาละสิบคนดังกล่าวในวรรคก่อนแล้วให้รัฐมนตรี  
แต่งตั้ง ก.ว. ใหม่ตามมาตรา 7

มาตรา 33 ผู้ใดประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมอยู่ในวันที่กฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 ใช้  
บังคับ ให้ผู้นั้นมีสิทธิประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต่อไปได้อีกห้าปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้  
บังคับ และถ้าประสงค์จะประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต่อไปต้องขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบ  
วิชาชีพวิศวกรรมควบคุมภายในกำหนดห้าปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ และเมื่อผู้นั้นได้ยื่นคำขอ  
รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ก็ให้ผู้นั้นประกอบ  
วิชาชีพวิศวกรรมควบคุมต่อไปได้ จนกว่า ก.ว. จะได้มีหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาตให้ทราบ

มาตรา 34 ในการออกใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามมาตรา 33 ให้  
ก.ว. มีอำนาจสั่งพิจารณาออกใบอนุญาตได้ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่มีคุณวุฒิตามมาตรา 19 (1) แต่ได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับ  
วิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในสาขาใดสาขาหนึ่งหรือหลายสาขารวมกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีก่อนวันที่

<sup>1</sup> ความในมาตรา 31 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2520 (รก. เล่ม 94 ตอนที่ 78  
ฉบับพิเศษ หน้า 4)

กฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับ และเป็นผู้ผ่านการทดสอบความรู้จาก ก.ว. ก.ว. จะออกใบอนุญาตเป็นภาคีวิศวกรในสาขาหนึ่งหรือหลายสาขาก็ได้

ระยะเวลาห้าปีใน (ก) ให้เปลี่ยนเป็นสิบปีสำหรับการขอรับใบอนุญาตเป็นสามัญวิศวกร และสิบห้าปีสำหรับวุฒิวิศวกร

(ข)<sup>1</sup> ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตมีคุณวุฒิตามมาตรา 13 (1) และมีชื่อโดยการได้รับเทียบปริญญาหรือประกาศนียบัตรตามข้อบังคับออกตามมาตรา 13 (4) และได้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมในสาขาหนึ่งหรือหลายสาขารวมกัน เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่กฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับ ก.ว. จะออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นสามัญวิศวกรในสาขาหนึ่งหรือหลายสาขาก็ได้

ระยะเวลาสามปีใน (ข) ให้เปลี่ยนเป็นสิบปีสำหรับการขอรับใบอนุญาตเป็นวุฒิวิศวกร

มาตรา 35<sup>2</sup> ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามมาตรา 34 (ก) หรือผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตามมาตรา 34 (ข) ในสาขาที่ไม่ตรงกับวุฒิของตน เมื่อได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมประเภทสามัญวิศวกรหรือวุฒิวิศวกร ต้องผ่านการทดสอบความรู้จาก ก.ว.

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ส. ธนะรัชต์

นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> ความใน (ข) แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 (รก. เล่มที่ 86 ตอนที่ 5 หน้า 61)

<sup>2</sup> ความในมาตรา 35 เพิ่มเติมโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512 (รก. เล่ม 86 ตอนที่ 5 หน้า 61)

## อัตราค่าธรรมเนียม<sup>1</sup>

### (1) ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

(ก) ประเภทภาควิศวกร	200 บาท
(ข) ประเภทสามัญวิศวกร	300 บาท
(ค) ประเภทวุฒิวิศวกร	
อายุ 5 ปี	400 บาท
ตลอดชีพ	1,200 บาท
(ง) ตามมาตรา 19 ทวิ	200 บาท

### (2) ค่าต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมที่ขอต่อใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตหมดอายุ

(ก) ประเภทภาควิศวกร	100 บาท
(ข) ประเภทสามัญวิศวกร	150 บาท
(ค) ประเภทวุฒิวิศวกร	200 บาท
(ง) ตามมาตรา 19 ทวิ	100 บาท

สำหรับผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตหลังจากที่ใบอนุญาตหมดอายุ ให้เพิ่มอัตราค่า

ธรรมเนียมตาม (ก) เป็น 200 บาท (ข) เป็น 300 บาท (ค) เป็น 400 บาท และ (ง) เป็น 200 บาท

### (3) ใบแทนใบอนุญาตหรือหลักฐานรับรองการได้รับใบอนุญาต 20 บาท

### (4) ค่าทดสอบความรู้ครั้งละ 400 บาท

<sup>1</sup> อัตราค่าธรรมเนียม แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 (ร.ก. เล่ม 94 ตอนที่ 78 ฉบับพิเศษ หน้า 4)

พระราชบัญญัติ  
วิชาชีพสถาปัตยกรรม

พ.ศ. 2508

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ.2508

เป็นปีที่ 20 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้  
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพสถาปัตยกรรม

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภา  
ร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ.2508”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“วิชาชีพสถาปัตยกรรม” หมายความว่า วิชาชีพการช่างในสาขาสถาปัตยกรรมหลัก  
สาขาสถาปัตยกรรมผังเมือง สาขาภูมิสถาปัตยกรรม สาขาสถาปัตยกรรมอุตสาหกรรม สาขา  
สถาปัตยกรรมมณฑลศิลป์ และสาขาสถาปัตยกรรมอื่นใดซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

“วิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม” หมายความว่า วิชาชีพสถาปัตยกรรมที่ระบุมควบคุม  
ในกฎกระทรวง

“ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม” หมายความว่า ผู้รับผิดชอบในการ  
ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้



มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่ชาวต่างประเทศซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมในกิจการที่รัฐบาลตกลงกับทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือในกิจการอื่นใดซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียน และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ตลอดจนกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้  
กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1

### การควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม

มาตรา 6 รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้วิชาชีพสถาปัตยกรรมสาขาใด แขนงใด ขนาดใด หรือชนิดใด เป็นวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม การกำหนดเช่นนี้ให้กระทำโดยระบุในกฎกระทรวง

มาตรา 7 ให้มีกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม” เรียกโดยย่อว่า “ก.ส.” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจาก

- (1) วุฒิสถาปนิกในส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้วิชาชีพสถาปัตยกรรมจำนวนห้าคน
- (2) วุฒิสถาปนิกในสถานศึกษาที่มีหลักสูตรการศึกษาวิชาสถาปัตยกรรมชั้นปริญญา จำนวนสี่คน และ
- (3) วุฒิสถาปนิกนอกจากบุคคลในส่วนราชการและสถานศึกษาดังกล่าวใน (1) และ (2) จำนวนหกคน

ให้ ก.ส.เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธาน มีหน้าที่ช่วยประธานตามที่ประธานมอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนประธาน ในเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจแต่งตั้งซ้ำอีกได้ แต่ไม่เกินกว่าสองครั้งติด ๆ กัน

มาตรา 8 กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ครบวาระ
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติที่ได้รับแต่งตั้งตามมาตรา 7 หรือถูกพักใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต หรือขาดต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม

เมื่อกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้รัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อื่นใน  
จำพวกเดียวกันเป็นกรรมการแทน

กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามความในวรรคก่อนอยู่ในตำแหน่งตามวาระของ  
กรรมการที่ตนแทน

มาตรา 9 เมื่อกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หักกรรมการที่พ้นจาก  
ตำแหน่งนั้นคงอยู่รักษาการต่อไปจนกว่ากรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา 10 ให้จัดตั้งสำนักงาน ก.ส. ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยมีนายทะเบียนคน  
หนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการรักษาทะเบียนผู้ประกอบการวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมและในกิจการอื่นทั่ว  
ไป และให้มีเจ้าหน้าที่ตามสมควร

ให้นายทะเบียนทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ก.ส.

มาตรา 11 การประชุม ก.ส. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการทั้ง  
หมดจึงเป็นองค์ประชุม ถ้าในการประชุมคราวใดประธานกรรมการและรองประธานกรรมการ ไม่อยู่ใน  
ที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการด้วยกันคนหนึ่งเป็น  
ประธานในที่ประชุม

ภายใต้บังคับมาตรา 12 มติของที่ประชุม ก.ส. ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคน  
หนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีก  
เสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 12 มติของที่ประชุม ก.ส. ดังต่อไปนี้ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองใน  
สามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

- (1) มติให้สั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ  
สถาปัตยกรรมควบคุม
- (2) มติออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ซึ่งถูกเพิก  
ถอนใบอนุญาต

(3) มติยกเว้นคุณสมบัติตามมาตรา 18 (3)

มาตรา 13 ให้ ก.ส. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคล ซึ่งมีสิทธิและสมควรเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ  
สถาปัตยกรรมควบคุม

(2) สั่งพักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตย-  
กรรมควบคุม

(3) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์และแบบเกี่ยวกับการสอบ การขอ การอนุญาต  
การต่ออายุ การสั่งพัก การเพิกถอน และกิจการอย่างอื่นเกี่ยวกับใบอนุญาต ใบอนุญาตพิเศษ หรือใบ  
แทนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม

(4) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่มหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษาอื่นในการศึกษาวิชาในสาขาต่าง ๆ ของสถาปัตยกรรมศาสตร์

มาตรา 14 ให้ ก.ส. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการ หรือไต่สวนพิจารณาเรื่องต่างๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของ ก.ส. ได้

ให้นำมาตรา 11 มาใช้บังคับแก่การประชุมคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

## หมวด 2

### การออกใบอนุญาต

มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ สินจ้าง หรือบำเหน็จรางวัล ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมจาก ก.ส.

มาตรา 16 ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมแต่ละสาขามี 3 ประเภท คือ

- (1) ภาคีสถาปนิก
- (2) สามัญสถาปนิก
- (3) วุฒิสถาปนิก

มาตรา 17 ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมต้องมีคุณสมบัติตาม

มาตรา 18 และมีคุณวุฒิในวิชาชีพสถาปัตยกรรมตามมาตรา 19

มาตรา 18 คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม คือ

- (1) มีอายุสี่สิบปีบริบูรณ์แล้ว
- (2) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (3) ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่ ก.ส. เห็นว่าอาจนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ เว้นแต่ได้พ้นโทษมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีนับแต่วันพ้นโทษและก.ส.เห็นสมควรยกเว้นให้

- (4) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

มาตรา 19 ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ต้องประกอบด้วยคุณวุฒิในวิชาชีพสถาปัตยกรรม ดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับภาคีสถาปนิก

(ก) มีปริญญาหรือเทียบเท่าจากสถานศึกษาที่ ก.ส. รับรอง

(ข) มีอนุปริญญาหรือเทียบเท่าจากสถานศึกษาที่มีหลักสูตรไม่น้อยกว่าสามปี

ที่ ก.ส. รับรอง และได้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

แต่ไม่น้อยกว่าสองปี และสอบเทียบวิทยฐานะตามมาตรฐานความรู้ชั้นภาคีสถาปนิกที่ ก.ส. จัดสอบได้ หรือ

(ก) มีประกาศนียบัตรหรือเทียบเท่าจากสถานศึกษาที่มีหลักสูตร ไม่น้อยกว่า สามปีที่ ก.ส. รับรอง และได้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ กระทรวง แต่ไม่น้อยกว่าสามปี และสอบเทียบวิทยฐานะตามมาตรฐานความรู้ชั้นภาคีสถาปนิกที่ ก.ส. จัดสอบได้

(2) สำหรับสามัญสถาปนิก

(ก) เป็นภาคีสถาปนิกที่มีคุณวุฒิตาม (1) (ก) และได้ประกอบวิชาชีพ สถาปัตยกรรมควบคุมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

(ข) เป็นภาคีสถาปนิกที่มีคุณวุฒิตาม (1) (ก) และได้ประกอบวิชาชีพ สถาปัตยกรรมควบคุมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่น้อยกว่าสามปี หรือ

(ค) เป็นภาคีสถาปนิกที่มีคุณวุฒิตาม (1) (ค) และได้ประกอบวิชาชีพ สถาปัตยกรรมควบคุมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่น้อยกว่าสามปีและสอบเทียบ วิทยฐานะตามมาตรฐานความรู้ชั้นสามัญสถาปนิกที่ ก.ส. จัดสอบได้

มาตรา 20 ในกรณีที่ ก.ส. พิจารณาเห็นว่าผู้ใดมีความรู้ความสามารถในวิชาชีพสถาปัตยกรรม ดีเด่นเป็นพิเศษ และผู้นั้นประสงค์ขอรับใบอนุญาต ก.ส. อาจรับเข้าเป็นภาคีสถาปนิกสามัญสถาปนิก หรือวุฒิสถาปนิก ในสาขาใดสาขาหนึ่งหรือหลายสาขาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 21 นอกจากกรณีตามมาตรา 19 และมาตรา 20 ก.ส. อาจออกใบอนุญาตพิเศษเป็น การชั่วคราว ครั้งละไม่เกินหนึ่งปีให้แก่ผู้ขอรับใบอนุญาตซึ่ง ก.ส. พิจารณาเห็นว่าอาจปฏิบัติงาน สถาปัตยกรรมควบคุมในสาขาใดเป็นการเฉพาะรายได้ โดยผู้รับใบอนุญาตนั้นต้องปฏิบัติงานร่วมกับ สมัญญสถาปนิกหรือวุฒิสถาปนิกในสาขานั้น

มาตรา 22 การขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 19 มาตรา 20 หรือมาตรา 21 ให้เป็นไปตามข้อ บังคับของ ก.ส.

มาตรา 23 เมื่อได้รับคำขอรับใบอนุญาต ให้เลขานุการ ก.ส. ประกาศชื่อ ที่อยู่ และคุณวุฒิ พร้อมทั้งรายละเอียดอื่นเพื่อการนี้ไว้ ณ สำนักงาน ก.ส. เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อให้โอกาส บุคคลอื่นยื่นคำคัดค้าน

เมื่อได้ประกาศครบกำหนดแล้ว ให้เลขานุการ ก.ส. เสนอคำขอรับใบอนุญาตต่อ ก.ส. พร้อมด้วยคำคัดค้าน ถ้ามี เพื่อพิจารณาการออกใบอนุญาต

มาตรา 24 ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตาม 19 หรือมาตรา 20 ให้มีอายุห้าปีนับแต่วันออกใบอนุญาต

ถ้าใบอนุญาตตามมาตรา 19 มาตรา 20 หรือมาตรา 21 สูญหาย หรือถูกทำลาย ให้ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมยื่นคำร้องขอรับใบแทนภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือถูกทำลาย

### หมวด 3

#### การประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม และมรรยาทแห่งวิชาชีพ

มาตรา 25 ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมได้ แต่เฉพาะในสาขาและตามประเภทที่ระบุในใบอนุญาต ทั้งนี้ภายในข้อกำหนดและเงื่อนไขที่ระบุในกฎกระทรวง

มาตรา 26 ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมต้องรักษามรรยาทแห่งวิชาชีพ ตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

### หมวด 4

#### การพักใบอนุญาตและการเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 27 ให้ก.ส.มีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมได้ เมื่อปรากฏว่า

(1) ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมผู้ใดขาดคุณสมบัติตามมาตรา 18

(2) ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

การสั่งพักใบอนุญาตให้สั่งพักได้ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี

ก่อนพิจารณาสั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต ให้ก.ส.ดำเนินการไต่สวน โดยให้โอกาสแก่ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมผู้นั้นได้ทราบข้อกล่าวหา และยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

มาตรา 28 ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาต อาจขอรับใบอนุญาตอีกได้เมื่อพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่เมื่อ ก.ส. ได้พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตและไม่ยอมออกใบอนุญาตให้ ผู้นั้นจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตได้อีกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ก.ส. ปฏิเสธการออกใบอนุญาต ถ้า ก.ส. ปฏิเสธการออกใบอนุญาตในครั้งที่สองนี้แล้ว ผู้นั้นหมดสิทธิขอรับใบอนุญาตอีกต่อไป

## หมวด 5

### บทกำหนดโทษ

มาตรา 29 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 15 มาตรา 21 มาตรา 25 หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขตามกฎหมายกระทรวงออกตามมาตรา 25 นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 30 ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมผู้ใดประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมโดยไม่ต่ออายุใบอนุญาต ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 31 ผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมผู้ใดอยู่ในระหว่างถูกพักใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตระหว่างที่ยังมีสิทธิขอรับใบอนุญาตได้อีกตามมาตรา 28 ฝ่าฝืนประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

## หมวด 6

### บทเฉพาะกาล

มาตรา 32 ในวาระเริ่มแรกให้ ก.ส. ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และกรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสถาปนิกผู้อาจขอรับใบอนุญาตเป็นวุฒิสถาปนิกได้ตามมาตรา 34 จาก

- (1) ส่วนราชการที่ใช้วิชาชีพสถาปัตยกรรมจำนวนห้าคน
- (2) สถานศึกษาที่มีหลักสูตรการศึกษาวิชาสถาปัตยกรรมชั้นปริญญา จำนวนสี่คน
- (3) สถาปนิกผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมนอกจาก (1) และ (2)

จำนวนหกคน

ให้ ก.ส. เลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานมีหน้าที่ช่วยประธานตามที่ประธานมอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนประธานในเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

เมื่อได้มีวุฒิสถาปนิกในวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมครบจำนวนห้าสิบคนแล้วให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง ก.ส. ใหม่ตามมาตรา 7

มาตรา 33 ผู้ใดประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมอยู่ในวันหรือหลังวันที่กฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับให้ผู้นั้นมีสิทธิประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมต่อไปได้อีกสองปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ และถ้าประสงค์จะประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมต่อไปต้องขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมภายในกำหนดสองปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ และเมื่อผู้นั้นได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ก็ให้ผู้นั้นประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมต่อไปได้จนกว่า ก.ส. ได้มีหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาตให้ทราบตามเวลาและระเบียบที่ ก.ส. ได้กำหนดไว้



มาตรา 34 ในการออกใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม ตามมาตรา 33 ให้ ก.ส. มีอำนาจพิจารณาออกใบอนุญาตได้ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตมีคุณวุฒิตามมาตรา 19 (1) (ก) และได้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก่อนวันที่กฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับ ก.ส. อาจออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นสามัญสถาปนิกได้

ระยะเวลาหนึ่งปีในวาระก่อน ให้เปลี่ยนเป็นแปดปีสำหรับการขอรับใบอนุญาตเป็นวุฒิสถาปนิก

ในกรณีที่ผู้ขอรับใบอนุญาตมีคุณวุฒิตามมาตรา 19 (1) (ก) แต่มีปริญญาตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปหรือเทียบเท่า ระยะเวลาแปดปีสำหรับการขอรับใบอนุญาตเป็นวุฒิสถาปนิกให้เปลี่ยนเป็นหกปี

(ข) ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตมีคุณวุฒิตามมาตรา 19 (1) (ข) และได้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองปีก่อนวันที่กฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับ ก.ส. อาจออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นภาคีสถาปนิกได้

ระยะเวลาสองปีในวาระก่อน ให้เปลี่ยนเป็นห้าปีสำหรับการขอรับใบอนุญาตเป็นสามัญสถาปนิก และสิบสองปีสำหรับวุฒิสถาปนิก

(ค) ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตมีคุณวุฒิตามมาตรา 19 (1) (ค) และได้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่กฎกระทรวงออกตามมาตรา 6 ใช้บังคับ และเป็นผู้ผ่านการทดสอบความรู้จาก ก.ส. แล้ว ก.ส. อาจออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเป็นภาคีสถาปนิกได้

ระยะเวลาสามปีในวาระก่อน ให้เปลี่ยนเป็นหกปีสำหรับการขอรับใบอนุญาตเป็นสามัญสถาปนิก

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร

นายกรัฐมนตรี

### อัตราค่าธรรมเนียม

- (1) ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม
- |                        |         |
|------------------------|---------|
| (ก) ประเภทภาคีสถาปนิก  | 200 บาท |
| (ข) ประเภทสามัญสถาปนิก | 300 บาท |
| (ค) ประเภทวุฒิสถาปนิก  | 400 บาท |
- (2) ค่าต่ออายุใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม
- |                        |         |
|------------------------|---------|
| (ก) ประเภทภาคีสถาปนิก  | 100 บาท |
| (ข) ประเภทสามัญสถาปนิก | 150 บาท |
| (ค) ประเภทวุฒิสถาปนิก  | 200 บาท |
- (3) ใบอนุญาตพิเศษตามมาตรา 21 500 บาท
- (4) ใบแทนใบอนุญาต
- |                                                   |         |
|---------------------------------------------------|---------|
| (ก) ที่ร้องขอรับภายในกำหนด<br>ตามมาตรา 24 วรรคสอง | 20 บาท  |
| (ข) ที่ร้องขอรับเกินกำหนด<br>ตามมาตรา 24 วรรคสอง  | 100 บาท |

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติ  
ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์  
พ.ศ.2535

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.  
ให้ไว้ ณ วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ.2535  
เป็นปีที่ 47 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้  
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอม  
ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ.  
2535”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันประกาศใน  
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า การประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการจัดหรือการให้  
บริการหรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร ทัศนจร และหรือ  
มัคคุเทศก์ให้แก่นักท่องเที่ยว

“ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบ  
ธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว” หมายความว่า ผู้ประกอบการอุตสาหกรรม  
ท่องเที่ยวตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

“นักท่องเที่ยว” หมายความว่า บุคคลที่เดินทางจากท้องถิ่นอื่นเป็นถิ่นที่อยู่โดยปกติของตนไปยังท้องถิ่นอื่นเป็นการชั่วคราวด้วยความสมัครใจ และด้วยวัตถุประสงค์อันมิใช่เพื่อไปประกอบอาชีพหรือหารายได้ และให้หมายความรวมถึงผู้รับบริการหรือความสะดวกจากผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยเสียค่าบริการด้วย

“มัคคุเทศก์” หมายความว่า ผู้ที่นำนักท่องเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ และให้ความรู้แก่นักท่องเที่ยวเกี่ยวกับสถานที่หรือบุคคลโดยได้รับค่าตอบแทน

“ค่าบริการ” หมายความว่า ค่าจ้างและค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่นักท่องเที่ยวจ่ายให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวสำหรับการจัดการให้บริการ หรือการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทาง สถานที่พัก อาหาร และการทัศนอาจร ในลักษณะเป็นการเหมาจ่าย

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้

“การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย” หมายความว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

“ผู้ว่าการ” หมายความว่า ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

“นายทะเบียน” หมายความว่า นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กรุงเทพมหานคร และนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัด ซึ่งผู้ว่าการแต่งตั้ง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้ว่าการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช้บังคับแก่ธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ของส่วนราชการของ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและของรัฐวิสาหกิจอื่น ตามที่จะได้กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ การยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1

### คณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์คณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์หรือผู้แทน อธิบดีกรมศิลปากรหรือผู้แทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน อธิบดีกรมศุลกากรหรือผู้แทน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน อธิบดีกรมเศรษฐกิจหรือผู้แทน อธิบดีกรมทะเบียนการค้าหรือผู้แทน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน เป็นกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่งตั้งจำนวนหกคน ในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากผู้แทนผู้ประกอบการท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวอย่างน้อยสี่คน และให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานครเป็นกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 7 ให้กรรมการซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่งตั้ง มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

ในกรณีที่กรรมการซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

เมื่อครบวาระตามวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 8 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 7 กรรมการซึ่งคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยให้พ้นจากตำแหน่ง
- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ

ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา 9 การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม

ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 10 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดแผนงานและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์

(2) พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว การแต่งกาย มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ และการอย่างอื่นที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมัคคุเทศก์ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเสนอผ่านคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

(3) พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 21

(4) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและการเบิกจ่ายเงิน จากบัญชีเงินฝาก สำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสดตามมาตรา 19

(6) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

มาตรา 11 ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ให้นำมาตรา 9 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม

มาตรา 12 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการอาจเชิญบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบาย คำแนะนำ หรือความเห็น หรือให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องหรือสิ่งใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 13 ให้ประธานกรรมการและกรรมการได้รับประโยชน์ตอบแทน ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด



หมวด 2  
ธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา 14 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจนำเที่ยว เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และแบบใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 15 ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นบุคคลธรรมดา

(ก) มีสัญชาติไทย

(ข) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์

(ค) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย

(ง) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย

(จ) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(ฉ) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็น

โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(ช) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต

(ซ) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่ถ้าเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้อง

ถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

(2) ถ้าเป็นนิติบุคคล

(ก) ต้องจดทะเบียนตามกฎหมายไทย

(ข) มีสำนักงานอยู่ในราชอาณาจักรไทย

(ค) ในกรณีที่ เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียน ทุนของห้างหุ้นส่วนสามัญจดทะเบียนนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของหุ้นส่วนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย และหุ้นส่วนผู้จัดการหรือผู้จัดการต้องมีสัญชาติไทย

(ง) ในกรณีที่ เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด ผู้เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิดทั้งหมดต้องมีสัญชาติไทย และทุนของห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของหุ้นส่วนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาและมีสัญชาติไทย

(จ) ในกรณีที่ เป็นบริษัทจำกัด กรรมการบริษัทจำกัดจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมีสัญชาติไทย และทุนของบริษัทจำกัดนั้น ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย และบริษัทจำกัดนั้นจะต้องไม่มีข้อบังคับอนุญาตให้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ

(ฉ) หุ่นส่วนผู้จัดการหรือกรรมการผู้จัดการนิติบุคคลดังกล่าว ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (1) (ข) (ค) (ง) (จ) (ฉ) (ช) และ (ช)

(ช) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต

(ซ) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่ถ้าเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

ทั้งนี้ไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวมาใช้บังคับแก่การประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 16 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 14 เป็นคนต่างด้าวภายใต้ความตกลงที่ประเทศไทยมีข้อผูกพันอยู่กับรัฐบาลต่างประเทศ มิให้นำความในมาตรา 15 (1) (ก) และ (2) (ค) (ง) และ (จ) มาใช้บังคับแก่ผู้นั้น

มาตรา 17 ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตตามมาตรา 14 ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต

ในกรณีที่นายทะเบียนออกใบอนุญาต ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบเพื่อมารับใบอนุญาตจากนายทะเบียนและวางหลักประกันตามมาตรา 18 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่มารับใบอนุญาตภายในเวลาดังกล่าวโดยไม่แจ้งเหตุผลหรือข้อขัดข้องให้นายทะเบียนทราบให้นายทะเบียนยกเลิกการออกใบอนุญาตนั้น

ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาต ให้แสดงเหตุผลในหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบด้วย

มาตรา 18 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องวางหลักประกันซึ่งได้แก่เงินสด หนังสือค้ำประกันของธนาคาร พันธบัตรรัฐบาลไทย หรือพันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลไทยค้ำประกัน เงินและดอกเบี้ยอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกันต่อผู้ว่าการ เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีอยู่กับนักท่องเที่ยวและหรือผู้ประกอบการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินประกันที่กำหนดในกฎกระทรวง

การจัดการเกี่ยวกับดอกเบี้ยของหลักประกันและการเปลี่ยนหลักประกัน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 19 ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยววางหลักประกันเป็นเงินสดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเป็นผู้รับผิดชอบในการเปิดบัญชีเงินฝากประเภทออมทรัพย์ในนามของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่ละราย รวมทั้งการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝากกับธนาคาร ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับดอกเบี้ยที่เกิดจากเงินฝากที่เป็นเงินสดนั้น ให้ตกเป็นของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่วางหลักประกัน

มาตรา 20 ในกรณีที่ ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยววางหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร หนังสือค้ำประกันของธนาคารให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 21 ในกรณีที่ปรากฏต่อนายทะเบียน จากการรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือการร้องเรียนของนักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือความปรากฏต่อนายทะเบียนโดยประการอื่นว่า บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่ได้ทำไว้กับบุคคลดังกล่าว ให้นายทะเบียนดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยว ซึ่งไม่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย เมื่อนายทะเบียนได้ทำการสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นจริงตามนั้น และผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นยังไม่ยินยอมปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว หรือไม่ยินยอมชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(ก) ถ้าจำนวนเงินค่าเสียหายไม่เกินวงเงินที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ ให้อยู่ในอำนาจของผู้ว่าการที่จะพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายได้เอง ให้นายทะเบียนเสนอเรื่องให้ผู้ว่าการพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าเสียหายดังกล่าวจากหลักประกันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นได้วางไว้ตามมาตรา 18 ให้แก่นักท่องเที่ยวดังกล่าวโดยไม่ชักช้า แล้วแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นทราบ หรือให้ผู้ว่าการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาตามควรแก่กรณี

(ข) ถ้าจำนวนเงินค่าเสียหายเกินวงเงินที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ให้นายทะเบียนเสนอเรื่องให้ผู้ว่าการพิจารณาอนุมัติสั่งจ่ายเงินค่าเสียหายในส่วนที่ไม่เกินวงเงินดังกล่าวให้แก่นักท่องเที่ยวผู้นั้นก่อน ส่วนค่าเสียหายในส่วนที่เกินวงเงินดังกล่าว ให้นายทะเบียนเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นทราบโดยเร็ว

(2) ในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นนักท่องเที่ยวซึ่งมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทยหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าวตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด ถ้าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่มีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นายทะเบียนดำเนินการตาม (1) (ก) หรือ (ข) โดยอนุโลม แต่ถ้าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีหนังสือโต้แย้งมาภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้อำนาจการเจรจาทำความตกลงกับผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและผู้เสียหาย ถ้าตกลงกันได้ ให้อำนาจการจ่ายเงินจากหลักประกันให้แก่ผู้เสียหายตามที่ได้ตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ ให้อำนาจการฟ้องและผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตั้งอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด และให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (1) หรือ (2) เสร็จแล้ว ให้นายทะเบียนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 32 แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นตามควรแก่กรณี

มาตรา 22 นักท่องเที่ยว ผู้ประกอบอุตสาหกรรมท่องเที่ยว หรือผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ผู้ใดไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการของนายทะเบียนหรือของผู้ว่าการตามมาตรา 21 มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ และให้นำมาตรา 31 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 23 ในกรณีที่หลักประกันตามมาตรา 18 มีจำนวนลดลง เพราะได้ใช้จ่ายไปตามมาตรา 21 ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องนำหลักประกันมาวางเพิ่มเติมให้ครบภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการกำหนด

มาตรา 24 ให้ผู้ว่าการคืนหลักประกันที่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยววางไว้ตามมาตรา 18 ให้แก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เพิกถอนใบอนุญาตหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตหรือนับแต่วันได้รับหนังสือแจ้งการบอกเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว

ในหนังสือแจ้งการบอกเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามวรรคหนึ่ง ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องรับรองด้วยว่า ตนไม่มีหนี้เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่จะต้องชำระให้แก่นักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

ในกรณีที่ผู้ว่าการได้รับแจ้งจากนักท่องเที่ยวหรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมท่องเที่ยวว่า ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว ตามวรรคหนึ่ง ยังมีหนี้เกี่ยวกับธุรกิจนำเที่ยวที่จะต้องชำระให้แก่บุคคลดังกล่าวอยู่ ให้ผู้ว่าการรอกการคืนหลักประกันไว้ก่อน

มาตรา 25 ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา 26 ในการโฆษณาการจัดบริการนำเที่ยว หรือรายละเอียดในการนำเที่ยวที่จะจัดในแต่ละปี ให้ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวจัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยจะต้องมีรายการดังนี้

- (1) ชื่อผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว สถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และเลขที่ใบอนุญาต
- (2) ระยะเวลาที่ใช้ในการให้บริการนำเที่ยว
- (3) อัตราค่าบริการ
- (4) ประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการให้บริการนำเที่ยว
- (5) จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก รวมทั้งสถานที่สำคัญ ๆ ในการนำเที่ยว
- (6) ลักษณะและประเภทของที่พักรับประทาน และจำนวนครั้งของอาหารที่จัดให้

ก่อนเผยแพร่เอกสารตามวรรคหนึ่ง ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่ นายทะเบียนอย่างน้อยสามฉบับ

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายการในการจัดบริการนำเที่ยวที่ได้โฆษณาไปแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและนายทะเบียนทราบโดยไม่ชักช้า

มาตรา 27 ในระหว่างให้บริการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องพยายามให้นักท่องเที่ยวได้รับบริการเท่าเทียมหรือใกล้เคียงกับที่ได้ตกลงกันไว้ และถ้ามีการเปลี่ยนแปลงบริการนำเที่ยวโดยไม่ได้รับความยินยอมจากนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนแปลงนั้น

มาตรา 28 โบอนุญาตให้มีอายุสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งประสงค์จะขอต่ออายุใบอนุญาตต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว ให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

การขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้นั้นเลิกประกอบธุรกิจนำเที่ยวตั้งแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุพร้อมทั้งส่งคืนใบอนุญาตแก่นายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุและให้นำความในมาตรา 24 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 29 ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตายและใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ ถ้าคู่สมรสหรือบุตรซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไป ก็ให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปจนกว่าใบอนุญาตจะสิ้นอายุ แต่ต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตาย

ในระหว่างการประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามวรรคหนึ่ง คู่สมรสหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวมีหน้าที่และความรับผิดชอบเสมือนผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

ถ้าคู่สมรสหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวไม่ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไป ให้แจ้งให้นายทะเบียนทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวตาย

มาตรา 30 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งประสงค์จะเลิกประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างที่ใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ ต้องแจ้งความประสงค์ดังกล่าวเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนวันเลิกประกอบธุรกิจนำเที่ยวพร้อมทั้งส่งคืนใบอนุญาตแก่นายทะเบียนและให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนถึงวันเลิกประกอบธุรกิจนำเที่ยว



มาตรา 31 ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการ ไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตจากนายทะเบียน และให้นายทะเบียนเสนอหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 32 ในกรณีที่ปรากฏต่อนายทะเบียนว่า ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวผู้ใด

- (1) มีกรณีตามมาตรา 21
- (2) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ
- (3) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ผู้ว่าราชการ นายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้โดยมีกำหนดระยะเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินครั้งละหกเดือน

ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจะประกอบกิจการนำเที่ยวในระหว่างที่ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตไม่ได้ เว้นแต่จะได้อุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตต่อคณะกรรมการตามมาตรา 35

มาตรา 33 เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่า ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวผู้ใดมีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 15
- (2) ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 23
- (3) เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 32 มาแล้ว และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 32 (1) หรือ (2) อีก

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต และให้ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวผู้นั้นส่งคืนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 34 ให้นายทะเบียนส่งหนังสือแจ้งคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวทราบ ถ้าไม่สามารถส่งได้หรือผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวไม่ยอมรับหนังสือดังกล่าว ให้ปิดหนังสือดังกล่าวไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบการกิจการนำเที่ยวผู้นั้น และให้ถือว่าผู้ประกอบการกิจการนำเที่ยวได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ปิดหนังสือดังกล่าว



มาตรา 35 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการได้ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งดังกล่าว และให้นายทะเบียนเสนอหนังสืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 36 ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบอนุญาตอีกจนกว่าจะพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 37 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยเห็นได้ง่าย ณ สถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ระบุไว้ในใบอนุญาต

ถ้าใบอนุญาตชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบถึงการชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลายดังกล่าว

การขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 38 ในการออกใบอนุญาตตามมาตรา 14 หรือใบแทนใบอนุญาตดังกล่าวให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

### หมวด 8

### มัคคุเทศก์

มาตรา 39 ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์ เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียน

การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และแบบใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 40 ผู้ใดขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์
- (3) เป็นผู้ได้รับวุฒิปับตร หรือหนังสือรับรองว่าได้ผ่านการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ตามหลักสูตรที่คณะกรรมการรับรอง

(4) ไม่เป็นโรคพิษสุราเรื้อรังหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคติดต่อที่คณะกรรมการกำหนด

(5) ไม่เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(6) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(8) ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ แต่ถ้าเคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตต้องถูกเพิกถอนมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี

มาตรา 41 ถ้าผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 40 แล้ว นายทะเบียนต้องออกใบอนุญาตให้โดยเร็ว

ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 39 ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอรับใบอนุญาต

ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาต ให้นายทะเบียนแสดงเหตุผลในหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบด้วย

ในกรณีที่นายทะเบียนออกใบอนุญาต ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตมารับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์จากนายทะเบียนภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการออกใบอนุญาตจากนายทะเบียน และให้นายทะเบียนมอบเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตให้ผู้ขอรับใบอนุญาตพร้อมกับใบอนุญาต

เครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาต ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

ถ้าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่มารับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่แจ้งเหตุผลหรือข้อขัดข้องให้นายทะเบียนทราบ ให้สันนิษฐานว่าผู้ขอรับใบอนุญาตไม่ประสงค์จะรับใบอนุญาตดังกล่าว และให้นายทะเบียนยกเลิกการออกใบอนุญาตนั้น

มาตรา 42 มัคคุเทศก์ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ การแต่งกาย มารยาท และความประพฤติของมัคคุเทศก์ และต้องติดเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ที่ได้รับใบอนุญาต และต้องมีใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ติดตัวอยู่ตลอดเวลาในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ และพร้อมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้

ถ้าเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาต และหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ชำรุดสูญหาย หรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ให้มัคคุเทศก์ผู้นั้นยื่นคำขอรับเครื่องหมายดังกล่าว และหรือใบแทนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบถึงการชำรุดสูญหาย หรือถูกทำลายดังกล่าว

การขอรับเครื่องหมายหรือใบแทนใบอนุญาต และการออกเครื่องหมายและหรือใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 43 ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ให้มีอายุสองปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต

มัคคุเทศก์ซึ่งประสงค์จะต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ต้องยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียนก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ และเมื่อได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้วให้เป็นมัคคุเทศก์ต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

ถ้าผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตยังมีคุณสมบัติครบถ้วนตามมาตรา 40 นายทะเบียนต้องต่ออายุใบอนุญาตให้

การขอต่ออายุใบอนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ ให้เลิกเป็นมัคคุเทศก์ตั้งแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ และให้ส่งคืนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์พร้อมกับเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาต ต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ

มาตรา 44 ในกรณีที่นายทะเบียนไม่ออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือมัคคุเทศก์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนต่อคณะกรรมการ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการไม่ออกใบอนุญาต หรือการไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตจากนายทะเบียน และให้นายทะเบียนเสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อคณะกรรมการภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 45 ในกรณีที่ความปรากฏต่อนายทะเบียน จากการรายงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือจากการร้องเรียนของนักท่องเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือผู้ประกอบการท่องเที่ยว หรือเมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนโดยประการอื่นว่ามัคคุเทศก์ผู้ใด

(1) ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ

(2) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตได้ โดยมีกำหนดระยะเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกินครั้งละหกเดือน

มัคคุเทศก์ซึ่งถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต จะเป็นมัคคุเทศก์ในระหว่างที่ถูกพักใช้ใบอนุญาตไม่ได้

มาตรา 46 เมื่อความปรากฏต่อนายทะเบียนว่า มัคคุเทศก์ผู้ใดมีพฤติการณ์อย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 40

(2) เป็นผู้เคยถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 45 มาแล้ว และฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 45 (1) หรือ (2) อีก

ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตและมัคคุเทศก์ผู้นั้นต้องส่งคืนใบอนุญาตและเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 47 คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตและคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ให้ทำเป็นหนังสือแจ้งให้มัคคุเทศก์ทราบ ถ้าไม่สามารถส่งคำสั่งให้มัคคุเทศก์ได้ หรือมัคคุเทศก์ผู้นั้นไม่ยอมรับหนังสือแจ้งดังกล่าว ให้ปิดคำสั่งไว้ ณ ที่เปิดเผยเห็นได้ง่ายที่สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ที่ออกใบอนุญาตให้มัคคุเทศก์ผู้นั้น และให้ถือว่ามัคคุเทศก์ผู้นั้นได้ทราบคำสั่งนั้นแล้วตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือวันที่ปิดคำสั่ง แล้วแต่กรณี

มาตรา 48 มัคคุเทศก์ผู้ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตตามมาตรา 45 หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 46 มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อคณะกรรมการ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจากนายทะเบียน และให้นายทะเบียนเสนอหนังสืออุทธรณ์คณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

มาตรา 49 ในการออกใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 39 หรือใบแทนใบอนุญาตดังกล่าว ให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

#### หมวด 4

#### การควบคุม

มาตรา 50 ให้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานครขึ้น มีฐานะเป็นหน่วยงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

มาตรา 51 ให้ผู้ว่าการด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยคนหนึ่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง เป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในเขตกรุงเทพมหานคร

ให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างในสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานคร

ในระหว่างที่ยังไม่ได้จัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดตามมาตรา 52 ขึ้นในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร ให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ทั่วราชอาณาจักร ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามนโยบายของคณะกรรมการ

มาตรา 52 เมื่อผู้ว่าการเห็นสมควรจัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดขึ้นในจังหวัดใด และจะให้มิใช่เขตอำนาจครอบคลุมเขตจังหวัดใดบ้าง ให้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยแล้วให้ตราข้อบังคับจัดตั้งสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดขึ้นในจังหวัดนั้น พร้อมทั้งกำหนดเขตอำนาจของสำนักงานดังกล่าวและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้สำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดเป็นหน่วยงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

มาตรา 53 ให้ผู้ว่าการด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยคนหนึ่งระดับไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง เป็นนายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัด มีหน้าที่ควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ในเขตอำนาจของตน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และตามนโยบายของคณะกรรมการ

ให้นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดเป็นหัวหน้าสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัด มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างในสำนักงานทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จังหวัดดังกล่าว

มาตรา 54 ในการควบคุมธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นายทะเบียนมอบหมาย มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เข้าไปในสถานทำการของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างเวลาทำการเพื่อตรวจสอบใบอนุญาต สภาพ และลักษณะของสถานที่ทำการ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ ที่ใช้ในการประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตลอดจนจำนวนและประวัติของตัวแทนและลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(2) เรียกให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ตัวแทน หรือลูกจ้างมาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อตรวจสอบ



(3) เรียกให้มัคคุเทศก์มาให้ด้วยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ มัคคุเทศก์ ตลอดจนให้ส่งรายงานการปฏิบัติหน้าที่ในระยะเวลาที่ผ่านมาเพื่อตรวจสอบ

มาตรา 55 การมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 54 ให้นาย ทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือทุกครั้ง

มาตรา 56 ในการปฏิบัติหน้าที่ นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตร ประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในกฎ กระทรวง

มาตรา 57 เมื่อนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นายทะเบียนมอบหมายพบว่า มีการ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 45 หรือมาตรา 46 แล้วแต่กรณี แล้วรายงานให้คณะกรรมการทราบ

มาตรา 58 ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

#### หมวด 5

#### บทกำหนดโทษ

มาตรา 59 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้าแสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา 60 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 25 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 26 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท

มาตรา 61 คู่สมรสหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วของผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่ตายผู้ใด ประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปแต่ไม่แจ้งความประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวนั้น หรือไม่แจ้งความประสงค์ที่จะไม่ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาที่ กำหนด อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 29 วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพัน บาท

มาตรา 62 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ส่งคืนใบอนุญาตต่อนายทะเบียน ตามมาตรา 28 วรรคสี่ หรือมาตรา 30 หรือมาตรา 33 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 63 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 32 วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับ ตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงห้าแสนบาท และปรับอีกวันละหนึ่งพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

มาตรา 64 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ต้องระวาง โทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท



มาตรา 65 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 39 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 66 มัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 42 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

มาตรา 67 มัคคุเทศก์ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่เป็นมัคคุเทศก์ในระหว่างที่ถูกพักใช้ใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 45 วรรคสาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 68 มัคคุเทศก์ผู้ใดไม่ส่งคืนใบอนุญาตและเครื่องหมายแสดงการเป็นมัคคุเทศก์ซึ่งได้รับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในเวลาที่กำหนด เนื่องจากใบอนุญาตสิ้นอายุเพราะไม่ได้ขอต่ออายุใบอนุญาต หรือเนื่องจากถูกเพิกถอนใบอนุญาต อันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 43 วรรคห้า หรือมาตรา 46 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

มาตรา 69 ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากนายทะเบียน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 54 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### บทเฉพาะกาล

มาตรา 70 ผู้ใดประกอบธุรกิจนำเที่ยวอยู่แล้วก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไป ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 14 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ต้องเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่อนุญาต

มาตรา 71 คนต่างด้าวที่ได้รับหนังสือรับรองจากอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวได้อยู่แล้วตามข้อ 30 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ.2515 ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้ แต่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 14 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน และมีให้นำความในมาตรา 15 (1) (ก) และ (2) (ก) (ค) (ง) และ (จ) มาใช้บังคับแก่ผู้นั้น

คนต่างด้าวซึ่งได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ต้องเลิกการประกอบธุรกิจนำเที่ยวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่อนุญาต

มาตรา 72 ให้นำความในมาตรา 31 มาใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว หรือคนต่างด้าว ซึ่งได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียนตามมาตรา 70 หรือมาตรา 71 โดยอนุโลม

มาตรา 73 ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์อยู่แล้วก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะเป็นมัคคุเทศก์ต่อไป ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 39 ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้เป็นมัคคุเทศก์ต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อานันท์ ปันยารชุน

นายกรัฐมนตรี

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## อัตราค่าธรรมเนียม

---

- |                                                                |                |
|----------------------------------------------------------------|----------------|
| (1) ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว                               | ฉบับละ 500 บาท |
| (2) ใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์                                     | ฉบับละ 200 บาท |
| (3) ใบแทนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว                          | ฉบับละ 100 บาท |
| (4) ใบแทนใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์                                | ฉบับละ 50 บาท  |
| (5) การต่ออายุใบอนุญาตครั้งละเท่ากับค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาต |                |



## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

หมายเหตุ- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้การประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ได้มีการขยายตัวเป็นอันมาก สมควรที่จะมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานในเรื่องนี้ และให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

# พระราชบัญญัติ

## ความ

พ.ศ. 2528

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2528

เป็นปีที่ 40 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความ และให้มีกฎหมายว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติความ พ.ศ. 2528”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติความ พ.ศ.2508 และพระราชบัญญัติความ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2514

บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ในส่วนที่มีพระราชบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความ” หมายความว่า ผู้ที่สภาทนายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ

“สภานายกพิเศษ” หมายความว่า สภานายกพิเศษแห่งสภาทนายความ

“นายก” หมายความว่า นายกสภาทนายความ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสภาทนายความ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสภาทนายความ

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกสภาทนายความ

“ข้อบังคับ” หมายความว่า ข้อบังคับสภาทนายความ

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตให้เป็นทนายความ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

#### หมวด 4

#### การขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตให้เป็นทนายความ

มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาต หรือผู้ซึ่งขาดจากการเป็นทนายความหรือต้องห้ามทำการเป็นทนายความว่าความในศาลหรือแต่งฟ้องคำให้การ ฟ้องอุทธรณ์ ฟ้องฎีกา แก่ฎีกา คำร้อง หรือคำแถลงอันเกี่ยวแก่การพิจารณาคดีในศาลให้แก่ผู้อื่นทั้งนี้เว้นแต่จะได้กระทำในฐานะข้าราชการผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือมีอำนาจกระทำหน้าที่ได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความหรือกฎหมายอื่น

มาตรา 34 การขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาต การรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการขอยกเลิกจากการเป็นทนายความ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 35 ผู้ขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) ต้องมีสัญชาติไทย
- (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันที่ยื่นคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาต
- (3) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรืออนุปริญญาทางนิติศาสตร์ หรือประกาศนียบัตรในวิชานิติศาสตร์ ซึ่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรืออนุปริญญาจากสถาบันการศึกษาซึ่งสภาทนายความเห็นว่าสถาบันการศึกษานั้นมีมาตรฐานการศึกษาที่ผู้ได้รับปริญญาตรีหรืออนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรควรเป็นทนายความได้ และเป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา

- (4) ไม่เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีและไม่เป็นผู้ได้กระทำการใดซึ่งแสดงให้เห็นว่าไม่น่าไว้วางใจในความซื่อสัตย์สุจริต
- (5) ไม่อยู่ในระหว่างต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- (6) ไม่เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่าจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ
- (7) ไม่เป็นบุคคลผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ล้มละลาย
- (8) ไม่เป็นโรคติดต่อซึ่งเป็นที่รังเกียจแก่สังคม
- (9) ไม่เป็นผู้มีกายพิการหรือจิตบกพร่องอันเป็นเหตุให้เป็นผู้ห่อนสมรรถภาพในการประกอบอาชีพทนายความ
- (10) ไม่เป็นข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเงินเดือนและตำแหน่งประจำ เว้นแต่ข้าราชการการเมือง
- (11) ไม่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้ยื่นคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตตาม

มาตรา 71

มาตรา 36 ภายใต้ข้อบังคับมาตรา 38 เมื่อคณะกรรมการได้รับคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตแล้ว เห็นว่าผู้ยื่นคำขอมิคุณสมบัติตามมาตรา 35 ให้คณะกรรมการพิจารณารับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้ผู้ยื่นคำขอ โดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ยื่นคำขอ คณะกรรมการต้องแสดงเหตุผลของการไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตดังกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง ในกรณีเช่นนี้ผู้ยื่นคำขอมีสិทธิอุทธรณ์การไม่รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตของสภาทนายความต่อสภานายกพิเศษได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

คำวินิจฉัยของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

มาตรา 37 ให้ผู้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความ หรือผู้ได้รับการต่ออายุใบอนุญาตแล้วเป็นสมาชิกสภาทนายความ

มาตรา 38 ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นทนายความเป็นผู้ที่ไม่เคยเป็นทนายความ หรือไม่เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษา ตุลาการศาลทหาร พนักงานอัยการ อัยการทหารหรือทนายความตามกฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญศาลทหารมาก่อน คณะกรรมการจะรับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้ก็ต่อเมื่อผู้ยื่นคำขอได้ผ่านการฝึกอบรมรรยาทนายความ หลักปฏิบัติเบื้องต้นในการว่าความและการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายแล้ว เว้นแต่ผู้ยื่นคำขอจะได้ผ่านการฝึกหัดงานในสำนักงานทนายความมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี



เมื่อเห็นเป็นการสมควร คณะกรรมการจะสั่งยกเว้นให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน และรับใบอนุญาตซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับ ไม่ต้องเข้ารับการฝึกอบรมตามวรรค หนึ่งก็ได้

การฝึกอบรมตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักสูตร วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา 39 ใบอนุญาตให้มีอายุใช้ได้เป็นเวลาสองปีนับแต่วันออกใบอนุญาต เว้นแต่ใบอนุญาตประเภทที่เสียค่าธรรมเนียมในอัตราลดชีพ ให้มีอายุลดชีพของผู้ได้รับใบอนุญาต

นายความผู้ใดที่ใบอนุญาตมีอายุใช้ได้เป็นเวลาสองปี หากประสงค์จะทำกา เป็นนายความต่อไป ให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายในเก้าสิบวันก่อนวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ การต่ออายุใบอนุญาตคราวหนึ่งให้ใช้ได้สองปีนับแต่วันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 36 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

มาตรา 40 นายความที่ขาดต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 39 วรรคสอง มีสิทธิได้รับการ ต่ออายุใบอนุญาต หากได้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตภายในเวลาไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ใบ อนุญาตสิ้นอายุและยอมชำระเงินค่าธรรมเนียมเพิ่มร้อยละยี่สิบของค่าธรรมเนียมสำหรับใบอนุญาต นั้น

มาตรา 41 ใบอนุญาตให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดในข้อบังคับ โดยอย่างน้อยต้องมีชื่อ วัน เดือน ปีเกิด ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน ที่ตั้งสำนักงาน รูปถ่ายของผู้ถือใบอนุญาต เลขหมายใบ อนุญาต วันออกใบอนุญาต และวันที่ใบอนุญาตสิ้นอายุ

ในกรณีที่ใบอนุญาตสูญหายหรือชำรุดเสียหายในสาระสำคัญ ให้ผู้รับใบอนุญาต ยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือชำรุดเสียหาย

มาตรา 42 นายความต้องมีสำนักงานที่จดทะเบียนเพียงแห่งเดียวตามที่ระบุไว้ในคำขอ จดทะเบียนและรับใบอนุญาต หรือตามที่ได้แจ้งย้ายสำนักงานต่อนายทะเบียนนายความในภาย หลัง

ให้นายทะเบียนนายความจดทะเบียนแจ้งสำนักงานนายความตามวรรคหนึ่งไว้ใน ทะเบียนนายความ

มาตรา 43 เมื่อปรากฏต่อคณะกรรมการว่า นายความผู้ใดเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 35 ไม่ว่าจะขาดคุณสมบัติก่อนหรือหลังจากจดทะเบียนและรับใบอนุญาต ให้นายความผู้นั้นพ้น สภาพการเป็นนายความ และให้คณะกรรมการจำหน่ายชื่อนายความผู้นั้นออกจากทะเบียน นายความ

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ทนายความผู้ต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดหลังจากทนายความผู้นั้นได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาตแล้ว

เมื่อมีการจำหน่ายชื่อทนายความออกจากทะเบียนทนายความตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 36 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของสภานายกพิเศษให้เป็นที่สุด

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 70 มาใช้บังคับแก่การจำหน่ายชื่อทนายความออกจากทะเบียนทนายความตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

มาตรา 44 ทนายความขาดจากการเป็นทนายความ เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ขอบอกเลิกจากการเป็นทนายความ
- (3) ขาดต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 39 วรรคสอง
- (4) ถูกจำหน่ายชื่อออกจากทะเบียนทนายความตามมาตรา 43 หรือ
- (5) ถูกลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความตามมาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 68

หรือมาตรา 69

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# พระราชบัญญัติ

## การเดินอากาศ

พ.ศ. 2497

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2497

เป็นปีที่ 9 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2497”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

(1) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช 2480

(2) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2490

(3) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2492 และ

(4) บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนซึ่งขัดหรือแย้งกับบท

แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“อากาศยาน” หมายความว่า ตลอดถึงเครื่องขนส่งซึ่งทรงตัวในบรรยากาศ

โดยปฏิบัติการในอากาศ เว้นแต่วัตถุซึ่งระบุนไว้ในกฎกระทรวง

“อากาศยานขนส่ง” หมายความว่า อากาศยานซึ่งใช้หรือมุ่งหมายสำหรับใช้ขนส่งของหรือคนโดยสารเพื่อพาหนึ่งเป็นทางค้า

“อากาศยานต่างประเทศ” หมายความว่า อากาศยานซึ่งจดทะเบียนและมีสัญชาติตามกฎหมายต่างประเทศ

“ร่มอากาศ” หมายความว่า ร่มที่ใช้สำหรับหน่วงการหล่นของคน สิ่งของหรือสัตว์จากที่สูง โดยความต้านทานของอากาศ

“สนามบิน” หมายความว่า พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือน้ำสำหรับใช้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนเพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยาน รวมตลอดถึง อาคาร สิ่งติดตั้งและบริภัณฑ์ซึ่งอยู่ภายในสนามบินนั้น

“สนามบินอนุญาต” หมายความว่า สนามบินที่บุคคลได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ และสนามบินที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“ที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน”<sup>1</sup> หมายความว่า พื้นที่ที่จัดไว้บนพื้นดินหรือน้ำสำหรับใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยานเป็นการชั่วคราว รวมตลอดถึงพื้นที่ดินที่บุคคลซึ่งไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น ได้หักร้างตัดพินต้นไม้ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นที่เรียบซึ่งอากาศยานขึ้นลงได้ และเป็นพื้นที่กว้างตั้งแต่สามสิบเมตรขึ้นไป และยาวตั้งแต่สามร้อยเมตรขึ้นไป

“เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ” หมายความว่า เครื่องให้บริการที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินอากาศของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร สิ่งติดตั้งและบริภัณฑ์ของบริการนั้น

“อนุสัญญา” หมายความว่า อนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งทำขึ้นที่เมืองชิคาโก เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2487 รวมตลอดถึงภาคผนวกและบทแก้ไขเพิ่มเติมภาคผนวกหรืออนุสัญญานั้น

“ผู้ประจำหน้าที่” หมายความว่า นักบิน ดันหน นายช่าง พนักงานวิทยุ พนักงานควบคุมการจราจรทางอากาศ พนักงานอำนวยความสะดวกการบิน และผู้ทำหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้ดำเนินการเดินอากาศ” หมายความว่า ผู้ประกอบธุรกิจในการเดินอากาศ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>1</sup> คำนิยาม “ที่ขึ้นลงชั่วคราวของอากาศยาน” เพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 (ร.ก. เล่ม 72 ตอนที่ 63 หน้า 1335)

มาตรา 5 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้แก่การเดินอากาศในราชการทหาร ราชการตำรวจ และราชการส่วนอื่นตามที่กำหนดในกระทรวง

มาตรา 6<sup>2</sup> ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระ-ราชบัญญัตินี้ ตลอดจนยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่น เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

## หมวด 5

### ผู้ประจำหน้าที่

มาตรา 42 ห้ามมิให้ผู้ใดเป็นผู้ประจำหน้าที่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือมีใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ ซึ่งออกให้โดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือรัฐที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทย แต่สำหรับผู้ประจำหน้าที่ในอากาศยานที่จดทะเบียนตามกฎหมายไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้มีใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ซึ่งออกให้โดยรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาหรือรัฐที่ได้ทำความตกลงกับประเทศไทย ถ้าได้นำใบอนุญาตนั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับรองแล้วให้ถือว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 43 การขอ การออก และการรับรองใบอนุญาตผู้ประจำหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 44 ผู้ขออนุญาตเป็นผู้ประจำหน้าที่ ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีความประพฤติเรียบร้อย
- (3) มีอายุ สุขภาพร่างกายสมบูรณ์ ความรู้และความชำนาญตามที่กำหนดไว้

ในข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน

<sup>2</sup> ความในมาตรา 6 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2507 (รก. เล่ม 81 ตอนที่ 66 หน้า 481)

เมื่อมีความจำเป็นหรือมีเหตุพิเศษเฉพาะราย ให้รัฐมนตรีมีอำนาจยกเว้น  
คุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ได้

มาตรา 45 ผู้ประจําหน้าที่มีสิทธิทำการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการ  
การบินพลเรือน

มาตรา 46 ใบอนุญาตผู้ประจําหน้าที่ให้ใช้ได้ตามระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 47 เมื่อเห็นว่าผู้ประจําหน้าที่คนใดห่อนคุณสมบัติตามมาตรา 44 (3) เกี่ยวกับ  
สุขภาพร่างกาย ความรู้หรือความชำนาญ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ประจําหน้าที่นั้นรับ  
การทดสอบโดยการตรวจทางแพทย์ หรือรับการทดสอบความรู้ความชำนาญทางทฤษฎีหรือทาง  
ปฏิบัติก็ได้

มาตรา 48 เมื่อปรากฏว่าผู้ประจําหน้าที่คนใดขาดคุณสมบัติตามมาตรา 44 หรือไม่ปฏิบัติ  
ตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 47 หรือฝ่าฝืนบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือต้องคำ  
พิพากษาให้จำคุกตามกฎหมายอื่น เว้นแต่ความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีกำหนดโทษ  
ชั้นลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งพักใช้หรือเพิก  
ถอนใบอนุญาตผู้ประจําหน้าที่นั้น

มาตรา 49 ผู้ประจําหน้าที่ต้องปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของคณะกรรมการ  
การบินพลเรือน

มาตรา 50 ห้ามมิให้ผู้ประจําหน้าที่ในอากาศยานปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่มีอาการเจ็บ  
ป่วยหรือบาดเจ็บ ซึ่งอาจกระทำให้เสื่อมสภาพในการปฏิบัติหน้าที่ และถ้าการเจ็บป่วยหรือบาด  
เจ็บนั้นเป็นเวลาตั้งแต่ 14 วันขึ้นไป ห้ามมิให้ผู้ประจําหน้าที่นั้นปฏิบัติหน้าที่จนกว่านายแพทย์ที่  
พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้จะ ได้ตรวจและออกใบรับรองว่า ผู้ประจําหน้าที่นั้น ได้หายจากการ  
เจ็บป่วยหรือบาดเจ็บ และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อนุญาตให้ผู้ประจําหน้าที่นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

มาตรา 50 ทวิ เว้นแต่จะมีกรณีฉุกเฉินอันอาจเป็นภัยอันตรายแก่อากาศยาน ห้ามมิให้ผู้  
ควบคุมอากาศยานนำอากาศยานขึ้นลง ณ ที่หนึ่งใดนอกจากสนามบินอนุญาตหรือที่ขึ้นลงชั่วคราว  
ของอากาศยานที่ได้รับอนุญาต หรือที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่  
ระบุไว้สำหรับการบินที่เกี่ยวเนื่อง

Chulalinet



3 0021 00143915 7