

## บทที่ ๒

กำลังคนกับการพัฒนาการ เศรษฐกิจ๔.๑ ความนำ

ความมั่งคั่งของประเทศหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความชำนาญการผลิตในด้านต่าง ๆ และระดับการศึกษาต่าง ๆ ของประชาชนในประเทศนั้น และความเจริญในด้านสังคมและเศรษฐกิจก็ขึ้นอยู่กับอัตราการสะสมทุนด้านมนุษย์ ดังนั้น การลงทุนหรือพัฒนาคนจึงควรเป็นสิ่งแรกที่จะกระทำของทุก ๆ ประเทศที่หวังให้ประเทศของตนก้าวหน้าทันสมัย ถ้าหากประเทศใดไม่สามารถจะพัฒนาคนของตนทั้งในด้านร่างกายจิตใจและความรู้ความสามารถให้ดีแล้ว การพัฒนาด้านอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านวัตถุ เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมก็ไม่อาจทำได้ ปัญหาสำคัญของประเทศด้อยพัฒนาไม่ใช่การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติแต่เป็นการขาดการพัฒนา ดังนั้น ประเทศด้อยพัฒนาจึงมีภาระที่สำคัญอันดับแรก คือการพัฒนากำลังคนหรือกำลังทุนที่เป็นคนเสียก่อน เพื่อเป็นการพื้นฐานของพัฒนาการด้านอื่น ๆ ต่อไป

ในการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศมีอย่างสมบูรณ์ มีเงินทุนที่จะใช้จ่ายและจัดหาเครื่องมือเครื่องไม้เครื่องมือได้ครบบริบูรณ์ แต่กำลังคนในประเทศประกอบไปด้วยบุคคลที่ไร้ความรู้ความสามารถ แม้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจจะวางไว้สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม การพัฒนายังจะดำเนินไปได้อย่างช้า เพราะต้องเสียเวลาอบรมคนเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานให้ได้เหมาะสม การดำเนินงานพัฒนาเศรษฐกิจไปโดยมีกำลังคนไม่มีความรู้ความสามารถ นอกจากจะทำให้งานล่าช้าแล้ว ยังเสียเงินทุนที่ลงไปโดยเปล่าประโยชน์อีกไม่ใช่น้อย เพราะงานที่ผู้ไม่มีความรู้ความสามารถกระทำมักจะผิดพลาดและต้องกระทำหลายครั้งหลายหน เป็นต้น

---

\* Frederick H. Harbison, "High-Level Manpower Development and Economic Growth", in Human Resources, Volume XI, (U.S. papers prepared for the United Nations Conference), หน้า P.1.

สำหรับประเทศไทย อภิศิต ฑาณา จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ให้ความสนใจ  
แก่การพัฒนากำลังคนของประเทศมากเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ก็โดยที่ท่านมีความเชื่อมั่นว่าในการ  
เร่งรัดพัฒนาประเทศชาติให้ก้าวหน้าไปสู่ความเจริญและมั่นคงอันถาวรนั้น คนเป็นปัจจัยที่สำคัญ  
เหนือสิ่งอื่นใด <sup>๒</sup> ด้วยถ้อยคำง่าย ๆ ที่อภิศิต ฑาณาฯ ได้เห็นถึงความสำคัญของคนในการ  
พัฒนาประเทศไว้ในคำกล่าวเปิดประชุมปลัดจังหวัด และนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร ซึ่ง  
กระทรวงมหาดไทยได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๐๒ ว่า

"ข้าพเจ้ายึดมั่นในหลักที่ว่าเงินไม่สำคัญเท่าคน \_\_\_\_\_ เราต้องยอมรับว่า  
เงินเป็นปัจจัยในการทำงานทุกอย่าง แต่คนเป็นปัจจัยสำคัญกว่าเงิน ถ้าคนไม่ดี ให้เงินไปสัก  
เท่าใด ก็ทำไม่ได้ผลเท่าที่ต้องการ ถ้าคนดีมีความสามารถจริง อาจจะทำอะไรก็ได้โดยไม่ต้อง  
ใช้เงิน หรือทำงานได้ผลดีกว่าเงินที่ลงไป" <sup>๓</sup>

ระยะไม่กี่ปีมานี้ นักเศรษฐศาสตร์และผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับปัญหาของประเทศค่อย  
พัฒนา ต่างก็มีความเห็นสอดคล้องตอกันว่า การสร้างความรู้ ความชำนาญ ให้แก่คนตามความ  
จำเป็นในการปฏิบัติงานในสาขาและระดับต่าง ๆ ซึ่งประเทศต้องการนั้นเป็นส่วนสำคัญในการ  
สร้าง ความเจริญและยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ <sup>๔</sup> ความรู้ความ  
ชำนาญนี้ถือว่าเป็นทุนอย่างหนึ่ง คือ กำลังทุนที่เป็นทุน ต่างไปจากทุนในรูปวัตถุ ซึ่งอาจใช้เป็น  
ประโยชน์ในการผลิตและอื่น ๆ ได้

๒. ศักดา สายบัว, "การพัฒนากำลังคนของประเทศ" ใน งานวิเทศสหการในสมัย ฑาณา  
จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๒ - ๒๕๐๖), พระนคร: โรงพิมพ์คณะช่าง, ๒ ๕๐๗, หน้า ๑๓๒.

๓. คณะรัฐมนตรี, ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ (๒๕๐๒ - ๒๕๐๔),  
พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๗) หน้า ๓.

๔. ศักดา สายบัว, หน้า ๑๓๒.

๔.๒ กำลังคนในฐานะเป็นรากฐานของกำลังทางทหารและทางเศรษฐกิจแห่งชาติ

ก่อนจะได้พิจารณาถึงกำลังคนในฐานะเป็นรากฐานของกำลังทางทหาร เห็นสมควรที่จะได้ทราบถึงความหมายของกำลังอำนาจแห่งชาติโดยสังเขปเสียก่อน คำว่ากำลังอำนาจแห่งชาติ (National Power) มีผู้ให้คำจำกัดความไวหลายประการ ฮาโรลด์และมากาเรต สปรอต (Harold & Magaret Sprout) ให้คำจำกัดความไว้ว่า "อำนาจแห่งชาติหมายถึงความสามารถทั้งหมดของรัฐที่จะทำใ้บรรลุซึ่งความมุ่งหมายที่มคอ่รฐอื่น" ซึ่งกำลังอำนาจแห่งชาตินั้นจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการนำออกมาใช้ การใช้อำนาจนี้อาจเป็นไปทางชักจูง การให้สิ่งตอบแทน หรือการใช้อำนาจการจะเลือกใ้วิธีใ้คนนั้นเป็นไปตามแนวนโยบายของแต่ละประเทศ และลักษณะสำคัญของกำลังอำนาจแห่งชาตินั้น คือ ความไม่มีความสามารถที่สมบูรณ์โดยที่อาจจะพัฒนาเปลี่ยนแปลงกำลังความสามารถของตนใ้สูงขึ้นใ้ตลอดเวลา

ควยเหตุที่ประเทศต่าง ๆ สามารถปรับปรุงใ้ในคานปัจจุบันต่าง ๆ ของกำลังอำนาจแห่งชาติปัจจุบันใ้เหล่านี้มีผู้ใ้ความคิดเห็นใ้ต่าง ๆ กัน

เห็นว่าปัจจุบันของกำลังอำนาจแห่งชาตินี้มี ๔ อย่างที่สำคัญคือ ๑ สภาพทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ความสามารถในการทางอุตสาหกรรม กำลังทหาร พลเมือง ลักษณะนิสัยของคณใ้ในชาติ ความเข้มแข็งของจิตใจคณ กับคุณภาพของสังคมและของรัฐบาล จากการพิจารณาแนวความคิดของนักวิชาการคานความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศหลายทาน พอสรุปใ้ไ้ว่า พลเมืองหรือประชากรเป็นปัจจัยรวมที่ทานเหล่านี้เว้จะกล่าวเสียใ้ไ้

ใ้ในสมัยโบราณ อานุภาพทางทหารขึ้นอยู่กับจำนวนกำลังคนใ้ในกองทัพมากกว่าคุณภาพ สปรอตใ้ซึ่งเคยเป็นรัฐที่เข้มแข็งที่สุดใ้ในบรรคารัฐกรใ้คองหมคอำนาจลง เพราะชาคพลเมืองและคุณภาพทางสติปัญญาของผู้นำทางทหารคองกวาชาวเอเชนส์ เหตุใ้นี้นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสจึงกล่าววว่า "พระเจ้ามก็จะมีเขาชางกองทัพที่ใหญ่ใ้ที่สุดเสมอ"

Harlod & Magaret Sprout, Foundation of National Power, (Princeton: Princeton University Press, 1957), หน้า ๑๓๗  
Hans J. Morgenthau, Politics Among Nations, (New York: Alfred A. Knopf, 1960), หน้า ๓ - ๑๕

ในสมัยปัจจุบัน ประสิทธิภาพของอาวุธนิวเคลียร์มีอำนาจการทำลายรุนแรงมาก และมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ประดิษฐ์อาวุธร้ายใ้มีอำนาจการทำลายรุนแรงยิ่งขึ้นอีก การกระทำเช่นนี้ก็เพื่อชดเชยความเสียหายเปรียบในด้านประมาณกำลังคน อย่างไรก็ตามสิ่งเหล่านี้ย่อมไม่สามารถทดแทนคุณลักษณะของกำลังคนได้ทั้งหมด นักการทหารหลายท่าน อาทิเช่น จอมพล รอทมิสตอฟ (Rotmistrov) กล่าวว่า อาวุธปรมาณู และไฮโดรเจนแต่อย่างเดียวยังไม่สามารถตัดสินผลแพ้ชนะของสงครามได้ ถ้าปราศจากการปฏิบัติการของกองทัพบก ๓

ฝ่ายคอมมิวนิสต์ในปัจจุบันได้เลือกใช้นโยบายการรุกรานแบบทำสงครามเฉพาะแห่งหรือสงครามจำกัดเขต แทนการใช้อาวุธนิวเคลียร์ ความต้องการกำลังคนเพื่อชดเชยการสูญเสียทางทหาร การสำรวจกำลังคนเพื่อสับเปลี่ยนทหารที่เหนื่อยล้าในการรบเป็นเรื่องสำคัญมากขึ้น รัฐบาลของอดีตประธานาธิบดีเคนเนดี ก็ได้เคยย้ำถึงความสำคัญของการเพิ่มกำลังคนเพื่อให้เป็นรากฐานของจอร์จระบบแบบธรรมดา ( Conventional forces ) เพื่อใช้ต่อต้านการรุกรานแบบกองโจร ซึ่งคอมมิวนิสต์สั่นไหว โดยไม่ต้องพึ่งอาวุธนิวเคลียร์ อันเป็นเรื่องตัดสินใจยาก ด้วยเหตุนี้ไม่ว่าโลกสมัยใหม่จะเจริญไปเท่าใดก็ตาม ในระดับที่มีคุณภาพเดียวกันแล้ว จำนวนทหารที่มากกว่าย่อมมีประโยชน์มากกว่าจำนวนทหารที่น้อยกว่า แต่กำลังคนจะก่อให้เกิดอำนาจทางทหารได้ก็เยี่ยม จะต้องประกอบไปด้วยคุณภาพและปริมาณเป็นของคู่กันเสมอ

กำลังพล ( Military Manpower ) คือคนที่บรรจุไว้ในอัตราทางทหารหรือคนที่อาจจะนำมาบรรจุใช้ในอัตราทางทหารได้ ซึ่งรวมทั้งทหารประจำการ ทหารกองหนุน และพลเรือนที่เป็นผู้ชำนาญงานพิเศษซึ่งทางทหารต้องการ ตลอดทั้งแรงงานที่จะต้องนำมาใช้ในราชการทหารด้วย

๓.

Raymond L. Ganthoff, Soviet Strategy in the Nuclear Age,

(New York : Frederick A. Praeger, 1958). หน้า ๗๕.

ที่มาของกำลังพล ก็คือ กำลังคนของชาติอื่นเป็นส่วนหนึ่งของประชารชนนั้นเอง ดังนั้นกำลังทหารของชาติที่จะจัดหามาได้สะดวกรวดเร็วตามความต้องการนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของชาติในอายุจำกัดอันหนึ่ง ถ้ามีประชารชนมากชาติก็สามารถมีกำลังทหารได้มาก และยังเหลือกำลังคนไว้เพื่อเป็นกำลังงานในท้องถิ่น ทั้งยามสงบและยามสงคราม นอกจากปัจจัยทางจำนวนแล้วจำเป็นต้องคำนึงถึงปัจจัยทางสังคม เฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับคุณค่าของประชากรซึ่งทางราชการทหารต้องการ คุณลักษณะและความสามารถของทหารแต่ละบุคคลในทางราชการทหาร ยอมรับพิจารณาประกอบกัน ๓ ประการคือ

- ลักษณะทางร่างกาย อันได้แก่ความแข็งแรง ออกทน ความว่องไวและลักษณะทางร่างกายอื่นที่สามารถจะทำหน้าที่ที่รับมอบได้

- ลักษณะทางสมอง อันได้แก่ความสามารถในการ เรียนรู้ ความสนใจและความชำนาญที่จะต้อง มีขึ้นตลอดระยะเวลาการฝึก

- ลักษณะทางอารมณ์ต่าง ๆ ที่คนอาจประสบจากการฝึกอย่างหนักหรือจากความรุนแรงในการรบ การที่คุณภาพหรือคุณค่าของประชากร เป็นลักษณะที่ประสงค์ในทางทหารอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะพลทหารในกองทัพไทยตามกฎหมายกำหนดให้รับราชการ ๒ ปี ถ้าหากคนที่เรียกเข้ามานั้นมีคุณภาพเมื่อเป็นพลเรือนไม่เพียงพอ มีมาตรฐานการศึกษาต่ำ ไม่เคยมีความชำนาญการทางทหารในตำแหน่งที่ควรปรึษามาก่อนก็เท่ากับว่ากองทัพจะต้องทำการฝึกอบรมใหม่ทั้งหมด โดยเฉพาะทำการฝึกอบรมในระยะเวลาดังนั้นขณะที่มีรับราชการทหารนั้น ย่อมเป็นการไม่เพียงพอในทางคุณภาพหรือความชำนาญการ อันเป็นเหตุให้คุณค่าของกองทัพไม่ถึงขนาด

---

๘. ทวนชัย โกศลานนท์ "อัตรากำลังและความต้องการกำลังคนในทางทหาร"  
ในสัมมนาทางวิชาการ เรื่องประชากรของประเทศไทย ๒๕๐๖, สภาวิจัยแห่งชาติ,  
(พระนคร: โรงพิมพ์เกิดกุล, ๒๕๐๖), หน้า ๑๗๐

สำหรับต่างประเทศ ประชากรมีความชำนาญตรงตามความต้องการทางทหารหลายประเภท เมื่อเข้ารับราชการทหารก็โรงงานไคท์เนที เช่น พลซับริด ไคร ๆ ก็ซับริดได้ ข้างเทคนิคต่าง ๆ ก็มีเกินความต้องการ เพียงเข้ามาฝึกระเบียบวิธีการเล็ก ๆ น้อยในระยะเวลาอันสั้น ก็สามารถปฏิบัติงานไคท์อย่างไคท์ไม่ต้องเสียเวลาและเสียงบประมาณในการฝึก

กล่าวโดยสรุป แหล่งกำลังพลทหารยอมไคท์มาจากแหล่งกำลังคนของชาตินั่นเอง โดยการคัดเลือกคนเข้ามาทำการฝึกอบรมการไร้อาวุธ อบรมระเบียบวินัย และการเสริมสร้างคุณลักษณะเพิ่มเติมให้แก่กำลังคน ให้มีจิตใจในการต่อสู้เพื่อประเทศชาติและสามารถป้องกันตัวเองได้ และหากประชากรหรือกำลังคนที่เพิ่มขึ้นพร้อมด้วยคุณค่าอันพึงประสงค์แล้ว ก็จะเป็นรากฐานสำคัญแก่กำลังอำนาจแห่งชาติ.



มักจะใช้จ่ายในการครองชีพมากกว่ารายไคของตนเสียอีก จึง เป็นพวกที่ไม่สามารถออมและมีหนี้สิน นอกจากหนี้สินที่ก่อให้เกิดหนี้มีลักษณะ เป็นเงินกู้จากผู้มีรายไคสูง ทำให้เงินออมทั้งสิ้นของประเภทที่จะนำมาใช้จ่ายในการลงทุนมีน้อยลงมาก และเมื่ออัตราการเพิ่มของประชากรยังอยู่ในระดับสูง เช่นปัจจุบันนี้ ย่อมเป็นผลในการบั่นทอนความสามารถในการออมของประชาชนอย่าง เลี่ยงไม่ได้ เป็นผลให้การ เศรษฐกิจของประเทศไม่อาจขยายตัวหรือพัฒนาไปไคอย่างรวดเร็วตาม เป้าหมายที่ตองการ

การลงทุนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อการพัฒนา เศรษฐกิจของประเทศ เพราะการลงทุนมีผล เป็นการขยายอัตราการผลิต การเพิ่มทุนประสิทธิภาพในการผลิตของประเทศ การลงทุนเป็นผลจากออมเงินไว้ และลงทุนก็มีความสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของรายไคประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่วัดกันไคโดย ไคหลัก สัดส่วนระหว่างทุนกับผลผลิต (Incremental Capital-Output Ratio) คือ เปรียบอัตราส่วนระหว่างเงินลงทุนในปีหนึ่งกับมูลค่าผลผลิตของประเทศในส่วนที่เพิ่มขึ้นในปีถัดไป ซึ่งอัตราส่วนของประเทศไทยประมาณ ๓ ต่อ ๑ และการลงทุนในประเทศไทยระยะ ๑๐ ปีที่ผ่านมา น้อยใน ระดับประมาณร้อยละ ๑๔ ถึง ๑๕ ของรายไคประชาชน และเชื่อไคว่าจะไม่เพิ่มขึ้นใน อนาคตอันใกล้นี้ แม้ว่ากำลังคนจะมีรายไคสูงขึ้นเรื่อย ๆ ก็ตาม ทั้งนี้เพราะรายไคที่เพิ่มขึ้นเพียงทีละ น้อยในขณะที่ความต้องการในการใช้จ่ายเพื่อการครองชีพเพิ่มมากขึ้นมากกว่า อันเนื่องมาจากการ พัฒนาเศรษฐกิจยอมหลัก เลี่ยงเงินเพื่อไม่คอยไค\* นอกจากนี้อัตราการเพิ่มของประชากรมีสูงในปัจจุบัน ทำให้โครงการของประชากรมุ่งไปในวัยเด็กมาก ซึ่งเป็นที่ทราบกันไคอยู่แล้วว่า ค่าใช้จ่ายสำหรับเด็ก ในการครองชีพสูงกว่าวัยอื่น ๆ สิ่งที่น่าพิจารณาประการหนึ่งคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาตินั้น ตั้ง เป้าหมายให้รายไคประชาชนเพิ่มขึ้นไคเฉลี่ยร้อยละ ๕ ต่อปี และรายไคเฉลี่ยต่อคนเพิ่มขึ้นในอัตรา ร้อยละ ๓ ต่อปี หรือให้ประชาชนมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นเท่าตัวภายในปี ๒๕ ปี โดยให้มีการลงทุน ระดับร้อยละ ๑๕ ของรายไคประชาชน และคาดว่าประชากรจะเพิ่มขึ้นร้อยละ ๒ ต่อปี แต่ความจริง ปรากฏว่าประชากรเพิ่มขึ้นอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓.๒ ต่อปี และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นไคเฉลี่ยไคเท่าตัว

\* โปรดประกอบ วิถีชีวิต น. ป้อมเพ็ชร "หลักเศรษฐศาสตร์" (พจนานุกรม : จิตกรวิธาน, ๒๕๑๖) หน้า ๕๘๘.



แทนที่จะต้องใช้เวลาเพียง ๒๔ ปี จะต้องใช้เวลาไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี

ในการทำงานของกำลังคนในการเพิ่มผลอันเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจนั้น จำเป็นต้องพิจารณาพร้อมกับเรื่องการออมและการลงทุนด้วย เพราะการออมเป็นแหล่งเงินที่ให้เกิดการลงทุน และการลงทุนเป็นสื่อที่ทำให้เกิดแหล่งงานขึ้นมา ส่วนในด้านการลงทุนตามเหตุผลที่กล่าวไว้แล้วพอจะเชื่อได้ว่าจะมีระดับไม่สูงกว่าร้อยละ ๑๕ ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งหมายความว่าถ้าสมมติรายได้ประชาชาติจะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๕ ต่อปีโดยเฉลี่ยเท่านั้น แต่ประชากรวัยทำงานเพิ่มขึ้นรวดเร็วทุกปี ทั้งนี้เพราะอัตราเกิดในประเทศมีระดับสูง ในระยะนี้ประชากรที่อายุวัยทำงานในแต่ละปีมีประมาณ ๕ แสนคน และจะเป็นประมาณ ๑ ล้านคนในปี ๒๕๒๓ แต่ในระดับการลงทุนร้อยละ ๑๕ ของรายได้ประชาชาตินี้หรือประมาณปีละ ๗,๕๐๐ - ๘,๐๐๐ ล้านบาท จะเพิ่มแหล่งงานในประเภทใดเพียงปีละ ๒๕๐,๐๐๐ - ๓๒๐,๐๐๐ คนเท่านั้น แม้วินัยทางการว่างงานในปัจจุบันยังไม่รุนแรงนัก แต่ปัญหาที่กล่าวมานี้จะยิ่งทวีความแรงยิ่งขึ้นในอนาคตในเมื่ออัตราการเพิ่มประชากรยังคงสูงขึ้น

ปัญหาทางด้านการออม การลงทุน และการว่างงานดังกล่าวมาแล้ว ทำให้กำลังคนไม่สามารถทำหน้าที่ เป็นผู้ผลิต เพื่อพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าไปตามแผน ถ้าประชากรยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูงต่อไป

ความสามารถในการผลิตอันเป็นที่มาของกำลังอำนาจของชาติในขั้นเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับกำลังคน อันเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการผลิตมากที่สุดและจะขาดเสียมิได้ และจะใช้เครื่องมือเครื่องจักรอันทันสมัยแทนก็ไม่สามารถแทนได้หมด ศาสตราจารย์ คุซเน็ตส์ (Kuznets) ได้กล่าวไว้ว่า "ประเทศที่ก้าวหน้าในทางอุตสาหกรรมมีเงินทุนในคน เครื่องมือ เครื่องจักรเก็บไว้มาก แต่มีความรู้ที่ได้รับจากการค้นคว้าทดลองในทางวิทยาศาสตร์และความสามารถและการอบรมประชากรในประเทศ

คณะกรรมการวิจัยสาขาเศรษฐศาสตร์และสาขาสังคมวิทยา. รายงานการวิจัยเรื่องการพัฒนาประชากรกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. สภาวิจัยแห่งชาติ ๒๕๑๖, หน้า ๑๕ (โร เนียว)

เรื่องเดียวกัน". หน้า ๓๒

๑๖ "ในธุรกิจให้ความรู้ย่อมมีประสิทธิภาพ"<sup>๑๒</sup>

กำลังคนหรือผู้ผลิต นอกจากจะสามารถเพิ่มทุนสมรรถภาพในการผลิตของประเทศแล้ว ยังมีฐานะเป็นผู้บริโภคสินค้าที่ผลิตขึ้นส่วนหนึ่งด้วย ในประเทศกึ่งพัฒนาโดยปกติแล้ว ส่วนประกอบของประชากรมักจะมีเด็กจำนวนมาก การที่มีเด็กจำนวนมากนี้ ประโยชน์ที่ได้รับจากเด็ก เช่นทำให้เกิดความพอใจส่วนบุคคลแก่พ่อแม่ที่มีบุตร เด็กเหล่านี้จะเติบโตขึ้นเข้าอยู่ในกำลังแรงงานและมีส่วนในการหารายได้ให้แก่ครอบครัว และเด็กเหล่านี้จะเป็นแหล่งกำลังของความมั่นคงกิจการส่วนบุคคลจำนวนมาก<sup>๑๓</sup> นอกจากนี้รายจ่ายเพื่อเลี้ยงดูเด็กและให้การศึกษามีจำนวนสูงกว่าบุคคลในวัยอื่น ๆ นั่นก็หมายถึงเด็กบริโภคสินค้าและบริการมากกว่าบุคคลวัยอื่นนั่นเองด้วยเหตุนี้ ถ้าหากพิจารณาถึงเรื่องกำลังคนในฐานะผู้ผลิตแล้ว เด็กไม่มีส่วนในการผลิตและยังเป็นผู้ที่ทำให้เงินออมลดลงถึงกล่าวแล้วนั้น แต่ในฐานะผู้บริโภค เด็กเหล่านี้มีส่วนในการบริโภคสินค้าและบริการมากกว่าวัยอื่น ถ้าเศรษฐกิจภายในประเทศและอุตสาหกรรมภายในประเทศเจริญขึ้นจนไม่ต้องการสินค้าเขาจากต่างประเทศแล้ว เด็กจำนวนมากเหล่านี้ก็มีส่วนช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศมั่นคงขึ้น เพราะเงินไม่ไหลออกจากประเทศ สินค้าที่ผลิตขึ้นก็มีผู้บริโภครองเพียงพอและมากยิ่งขึ้น การผลิตก็จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ รายได้ที่คนเราหาได้

กำลังคนในฐานะผู้บริโภคนั้น มิใช่ว่าเป็นการบริโภคสินค้าและบริการแต่เพียงอย่างเดียวโดยปกติแล้วจะเข้าไปในทางบริโภคสินค้าและบริการชนิดต่าง ๆ กัน บางคนก็เข้าไปในการลงทุนที่ก่อให้เกิดผลิต บางคนก็ลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางผลิตผล เช่นการซื้อทองรูปพรรณเก็บไว้เป็นทุนและบางคนก็เก็บเงินรายไคส่วนหนึ่งไว้เป็นเงินสดเพื่อจับจ่ายในยามจำเป็น "อย่างไรก็ตามส่วนใหญ่ของรายไคของคนเราก็มักจะเข้าไปในค่านอุปโภคและบริโภค ดังนั้นการที่ประเทศมีกำลังคนมากย่อมทำให้มีการบริโภคมากขึ้นด้วย

<sup>๑๒</sup> In "Capital and Economic Growth" ,in P.T. Bauer & B.S. Yamey, The Economics of Underdeveloped Countries, (Digswellplae: James

<sup>๑๓</sup> Nisbet & Co Ltd., 1959), หน้า ๑๒๘  
 Harvey leibenstein, Economic Backwardness and Economic growth, (New york: John wiley s Sons, Inc., 1960), หน้า ๑๖๑

<sup>๑๔</sup> Murray N. Rothbard, Man, Economy, and State, (New York; DVan Nostrand Company, Inc., 1962), หน้า ๒๒๔

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า แม้ว่าโลกจะเจริญไปแค่ไหนก็ตาม ก็ต้องพึ่งกำลังคนอยู่เสมอ นับตั้งแต่  
 เป็นผู้ประดิษฐ์คิดค้นวิทยาการ แบบใหม่ จนกระทั่ง เป็นผู้ผลิตหรือให้บริการ และ เป็นผู้บริโภคสินค้าและบริการ  
 การนำประติษฐกรรมอันทันสมัยมาใช้ ย่อมไม่สามารถทดแทนคุณลักษณะของกำลังคนได้ทั้งหมด ดังนั้น  
 การที่จะใช้กำลังคน เพื่อเป็นรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจใดก็ควรส่งเสริมให้กำลังคนในประเทศมี  
 สมรรถภาพสูง เสียก่อน

๔.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับกำลังคน

ในปัจจุบันนี้ ใ้มีความเชื่อมั่นกันว่า การสร้างสรรความมั่นคงและความก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติจนดูลงไปไ้ไหน บ่มขึ้นอยู่กับความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ ดังที่มีคำใหม่เกิดขึ้น อาทิ ประเทศที่พัฒนาแล้ว ( Developed Countries ) หรือประเทศที่ด้อยพัฒนา ( Under developed or developing countries ) และคำว่า การพัฒนา ( Development ) ก็เป็นคำที่ใช้กันอยู่ทั่วไป ซึ่งคำจำกัดความของการพัฒนาเศรษฐกิจใ้มีความหมายไว้หลายประการ แต่จะขอกล่าวเป็นเพียงสังเขป กล่าวคือการพัฒนาการ เศรษฐกิจ เป็นการขยายกำลังการผลิตของประเทศ การทำให้ดีขึ้นซึ่งภาวะการศึกษา การอนามัย ที่อยู่อาศัยและโภชนาการของประชากรและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนั้น ๑๕ ดังนั้นการพัฒนาเศรษฐกิจจะใ้ใ้ผลดีที่สุด บ่มขึ้นอยู่กับการวางแผนและโครงการที่มีประสิทธิภาพ และสามารถตรวจสอบประเมินผลใ้ตามหลักวิชาและตามความต้องการของประเทศ 005187

ในการพัฒนาเศรษฐกิจนี้ กำลังคนมีความสำคัญมาก เพราะเป็นทั้งมรรค ( means ) และผล ( end ) กล่าวคือ มนุษย์เป็นจุดหมายแห่งพัฒนาการก็เพราะว่าประเทศที่กำลังพัฒนาพยายามจะใ้วิทยาศาสตร์และวิทยาการสมัยใหม่ เพื่อใ้ประชากรมีมาตรฐานความเป็นอยู่สูงขึ้น มีสภาพแวดล้อมอันน่าภาคภูมิใจ มีโอกาสที่จะแสดงความสามารถที่แต่ละคนมีอยู่โดยเต็มที่ และมนุษย์เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับพัฒนาการก็โดยเหตุผลที่ว่า การพัฒนาประเทศจะสำเร็จใ้ใ้โดยอาศัยที่ประชากรจำนวนมากของประเทศทั้งชายและหญิงใ้ใ้มีความรู้ทางวิทยาศาสตร์และวิทยาการสมัยมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทั้งใ้ใ้รูปวัตถุและจิตใจ ๑๖

๑๕ พุทธราชบัณฑิตยสถานพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๒. ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ๗๖, ตอนที่ ๖๕ ฉบับพิเศษ ( ๔ กรกฎาคม ๒๕๑๒ ) หน้า ๒

๑๖ จักรกฤษณ์ นรมิถิณกุลการ, บั้จจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ:การศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนากำลังคน. ใ้วารสารรัฐประศาสนศาสตร์. ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑. ( มกราคม ๒๕๑๓ ). หน้า ๓๔๑

เมื่อเริ่มการพัฒนา ประเทศไทยก็เช่นเดียวกับประเทศอื่นที่ไม่ได้พัฒนาในทางเศรษฐกิจหรือประเทศที่ไม่ได้กำหนดโครงการไว้ก่อน ต้องประสบกับปัญหาในการปฏิบัติตามแผนในเรื่องการจัดหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยงานของชาติ บุคคลในเรื่องการจัดหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยงานของชาติ บุคคลที่ทองการมีทั้งข้าราชการและผู้บริหารงานในสาขาวิชาการอื่น ๆ เช่น นักธุรกิจ วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ นายแพทย์ นักสถิติ ช่างเทคนิค ช่างฝีมือชั้นสูงและชั้นกลาง แต่มีกำลังคนหรือแรงงานที่ไม่มีความรู้ความสามารถจำนวนมาก ส่วนกำลังคนที่มีฝีมือหรือตั้งมีฝีมือกลับมีไม่เพียงพอกับความทองการหรือขาดสัดส่วนไม่ตรงกับความต้องการ ซึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาแล้ว การที่สหรัฐอเมริกาเจริญก้าวหน้าเพราะมีกำลังคนที่มีคุณภาพสูงจำนวนมากและความเจริญในด้านเทคนิคเจริญก้าวหน้าไปรวดเร็ว ทั้งนี้ก็เพราะนักวิทยาศาสตร์ได้พยากรณ์ไว้ว่า "ในเวลาไม่นานนักสหรัฐ จะก้าวหน้าในทางเทคนิคมากกว่าที่มีกำลังคนพอเพียง หรืออีกนัยหนึ่ง อัตราการเพิ่มของกำลังคนกับอัตราความก้าวหน้าทางเทคนิคนั้นไม่ได้สัดส่วนกัน"

ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจกับกำลังคนนั้น กล่าวกันว่าผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากกำลังคนย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนและทักษะ (Skill) ของประชากรบวกกับกำลัง กำลังขับ (Drive) ความสม่ำเสมอ และความสามารถเฉลี่ยฉลาด ในการประกอบธุรกิจของคนของเขาประกอบกัน แต่ปัญหาต่าง ๆ ที่ประเทศค่อยพัฒนาประสบอยู่นอกจากกำลังคนที่มีคุณภาพแล้วยังประสบกับปัญหาการว่างงานและการหางานไม่เต็มที่ ซึ่งยังผลให้เกิดความยากจนและประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ การที่กำลังคนมากมายแสดงให้เห็นว่ามีการทำงานไม่เต็มที่มากกว่าการว่างงาน เพราะคนเหล่านั้นมองหางานอื่นจะทำ ไม่ใช่เป็นตารหางานทำอย่างผู้ไม่มีงานทำ

<sup>๑๓</sup> เศรษฐกิจ วงศ์โกมลเศรษฐ. "การพัฒนาคน". รัฐสภาสาร. ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑๐ (กันยายน ๒๕๐๖) หน้า ๕๓ - ๕๖

<sup>๑๔</sup> Norman S. Buchanan & Howard S. Ellis, Approachs to Economic Development, (New York: The Twentieth Century Fund, 1955), หน้า ๒๔ - ๒๗

<sup>๑๕</sup> Ansley J. Coale, "Population and Economic Development," in Philip M. Hauser, The Population Dilemma, (New York: Prentice Hall, Inc., 1963). หน้า ๖๕

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อกำลังคนในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น ย่อมมีแตกต่างกันแล้วแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยชนบรรมนิยมประเพณีของไทยมีผลกระทบกระเทือนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ไม่น้อย <sup>๒๐</sup> อาทิเช่น ระบบครอบครัวของไทยเป็นแบบรวมกันอยู่ (vertical family) คือบุตรที่แต่งงานแล้วก็ยังคงอยู่ในครอบครัวเกี่ยวกับมรดกการค่าไม่ไคแยกออกไป ผลของการนี้มต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทำให้ไม่มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน การออมลดน้อยลงเพราะไม่มีความจำเป็น การเสี่ยงภัยในการประกอบอาชีพลดน้อย และไม่มีความเต็มใจที่จะทำงานที่ผลตอบแทนสูง ในเรื่องระบบชั้นวรรณะ แม้ว่าประเทศไทยระบบชั้นวรรณะจะไม่รุนแรงอย่างประเทศอื่นแต่ก็ตาม แต่ประเทศไทยก็มีคนชั้นกลางที่มีกำลังเพียงพอในการนำในการพัฒนาเศรษฐกิจ และนิสัยขยันขันแข็งในการทำงานของคนไทยก็ยังน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับชาวอเมริกัน กล่าวกันว่าเศรษฐกิจอเมริกันไปทำงานเท่า ๆ กับคนอื่น <sup>๒๑</sup> ในด้านอุตสาหกรรม ก็มีค่าสอนให้พอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่ มักกล่าวกันว่าข้อนี้ ทำให้คนไทยขาดความกระตือรือร้นในการทำงาน การเรื่อโรคลงเรื่อในผลกรรมแต่ปางก่อนยังมีอยู่ ทำให้คนทั่วไปคิดว่าจะมีพระมหาลิขิตไม่ได้ จึงทำให้คนเสมือนว่าคนไทยเป็นคนเกลียดครวณในการทำงาน

ในการผลิตทุกสิ่งทุกอย่างจะทำให้ได้มากน้อยเพียงใครั้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ อาจกล่าวได้ว่ากำลังคนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ซึ่งกำลังคนในฐานะเป็นผู้ผลิตนี้ ก็มีลักษณะคล้ายกับทรัพยากรประเภทอื่น ๆ คือมีคุณภาพไม่เหมือนกันหมดทุกคน คนจะมีความแตกต่างกันไม่เพียงแต่ในค่านวัยหรืออายุเท่านั้น แต่จะแตกต่างกันในเรื่องความขยันหมั่นเพียร มีมือ ความรู้ในค่านวิชาการ ความคิดริเริ่ม และความสามรถในการสร้างสรรควัย เหตุนี้การจะหวังจากกำลังคนในการผลิตในการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากขึ้นอยู่กับปริมาณแล้วยังขึ้นอยู่กับคุณภาพด้วย

<sup>๒๐</sup> โปรดพิจารณาประกอบใน Charles P Kindleberger, Economic Development, (Tokyo: Kogakusha Company, Ltd., 1958), หน้า ๕๖ - ๗๕.

<sup>๒๑</sup> "เรื่องเกี่ยวกับ," หน้า ๒๒

เมื่อประเทศไทยหวังผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจ การวางแผนพัฒนากำลังคนจึงเป็นเรื่อง  
รับความที่จะเพิกเฉยเสียมิได้ เพราะคนเป็นผู้คลอบคลำทุกสิ่งทุกอย่าง เกิดขึ้น ไม่ว่าจะในการบริหาร  
หรือในการจัดการอย่างใดก็ตาม คนย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด เพราะคนเป็นผู้จัดงานซึ่งหมายรวมถึง  
การริเริ่มวางแผน การบริหารและกำกับการ ตลอดจนจนถึงการทำเนิงานและคอยปรับปรุงงาน  
ถ้าคนที่บริหารหรือรับผิดชอบงานตามแผนหรือโครงการ เป็นคนไม่ดี ไม่มีความสามารถแล้ว การบริหาร  
หรือการพัฒนาการนั้น ๆ ก็ย่อมจะต้องประสบความล้มเหลว "ถ้าเราสามารถเตรียม "คน" ให้เป็นไป  
ตาม "ความต้องการ" คือการพัฒนาการ เศรษฐกิจของชาติได้ตั้งแต่นั้นแล้ว การพัฒนาสืบไปก็ย่อมจะ  
ต้องประสบผลคืออย่างไม่มีปัญหา" ๒๒

๒๒

สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๕,  
(พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๖) . หน้า ๓๓๑

#### ๔.๔ การไต่ถามกำลังคนให้เป็นประโยชน์

ในการไต่ถามกำลังคนให้เป็นประโยชน์นั้น ทางหนึ่งในหลายทางที่จะปรับปรุงแก้ไขการไต่ถามกำลังคนให้เป็นประโยชน์คือ การพิจารณาศึกษาถึงการทำงานในภาคต่าง ๆ เพื่อปรับให้ใกล้เคียงระหว่าง การขาดแคลนกำลังคนในภาคหนึ่งกับการมีกำลังคนในส่วนเกินมากอีกภาคหนึ่ง ในการศึกษานี้ควรได้ พิจารณาไปถึงสถิติของผู้มีงานทำ ผู้ว่างงาน และผู้ที่ทำงานไม่เต็มที่

การว่างงานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ เป็นปัญหาสำคัญซึ่งต้องศึกษาเพื่อแก้ไขและป้องกัน ในการประชุมนักสถิติแห่งภูมิภาคเอเชียเมื่อ ปี ๒๕๐๓ ได้ให้คำนิยาม "การว่างงาน" ไว้ว่า หมายถึง การที่บุคคลใดในชั่วระยะเวลาหนึ่งตกอยู่ในสภาพดังนี้<sup>๒๓</sup>

๑. ถูกปลด หรือสั่งให้ออกจากงาน หรือหมดสัญญาจ้าง แต่พร้อมที่จะทำงานเพื่อค่าจ้าง
๒. เป็นผู้ไม่เคยหางานมาก่อน หรือเคยหางานแต่มีไว้ในฐานะถูกจ้างซึ่งพร้อมที่จะทำงาน

และกำลังหางานทำ

๓. ไม่มีงานทำในขณะที่มีการสำรวจ แต่มีหวังที่จะไต่ถามทำในอนาคตอันใกล้
๔. ถูกสั่งให้ออกจากงานชั่วระยะเวลาหนึ่ง หรือโดยไม่มีกำหนดและไม่ได้รับค่าจ้าง

อย่างไรก็ดี การให้ค่าจำกัดความของการว่างงานย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศตาม สถานการณ์ทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ บางประเทศอาจถือว่า ผู้ไม่มีงานทำแต่ไม่ชวน ขว้างหางานทำก็ไม่ใช่คนว่างงาน หรือบางประเทศถือว่า คนไม่ทำงานเนื่องจากการนัดหยุดงาน ไม่นับว่าคนเหล่านั้นว่างงาน ทั้งนี้เพื่อความเข้าใจทั่วไป คำนิยามสั้น ๆ คือ "การว่างงาน" หมายถึง "ภาวะไม่มีงานทำของผู้ซึ่งอยู่ในฐานะและวัยที่ทำงานได้"<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๓</sup> วิจิตร แสงทอง. "ปัญหาการว่างงานในประเทศไทย". ใน รายงานการศึกษาและค้นคว้า เรื่องปัญหา กำลังคนกับสังคมการพัฒนาการ เศรษฐกิจของประเทศไทย. กรกฎาคม ๒๕๐๓. หน้า ๒๔

<sup>๒๔</sup> "เรื่องเดียวกัน" หน้า ๒๔



การว่างงานมีอยู่ด้วยกัน ๔ ลักษณะด้วยกันคือ <sup>๒๕</sup>

๑. การว่างงานซึ่งเกิดจากวัฏจักร เศรษฐกิจ (Cyclical Unemployment)

เกิดตามเศรษฐกิจตกต่ำ คนทำงานจะว่างงาน

๒. การว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment ) กล่าวคือ ในฤดูกาลเก็บเกี่ยวพืชไร่ผ่านไปแล้ว ผู้มีอาชีพทางเพาะปลูกก็จะว่างงาน หรือฤดูร้อนผ่านไป ผู้ทำงานในบริการในบริเวณที่อากาศอากาศก็จะว่างงาน เป็นต้น

๓. การว่างงานอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงเทคนิคในการผลิต หรือการปรับวิธีบริหารงานอุตสาหกรรมให้ดีขึ้น (technological Unemployment ) การเปลี่ยนแปลงเทคนิคในการผลิตนั้นอาจมีผลทำให้เกิดการว่างงานในสองทางด้วยกันคือ ในทางหนึ่ง เทคนิคใหม่อาจเป็นเทคนิคใหม่ อาจเป็นเทคนิคซึ่งเป็นการใช้เครื่องจักรกลที่ประหยัดแรงงาน ในอีกทางหนึ่งการเปลี่ยนแปลงในเทคนิคการผลิตอาจทำให้คนงานเดิมขาดความสามารถที่จะปรับตนเองให้เข้ากับเทคนิคหรือเครื่องจักรใหม่ได้ ก็ต้องออกจากงานไป การปรับปรุงบริหารงานก็มีผลทำให้เกิดการว่างงานได้เช่นกัน

๔. การว่างงานที่ซ่อนตัว (Disguised Unemployment ) การว่างงานประเภทนี้ หมายถึงว่าคนงานจะประกอบการทำงานใด ๆ อยู่ก็ตามแต่มีผลผลิตหน่วยสุดท้าย เท่ากับศูนย์ เพราะการลดจำนวนคนงานลงจำนวนหนึ่งการผลิตก็จะไต่ผลเท่าเดิม การว่างงานประเภทนี้จะพบในการผลิตทางเกษตรกรรมมากกว่าอุตสาหกรรม นอกจากนี้ก็จะพบในกิจการงานซึ่งมิได้มีการคึกคักแรงงานตอบแทน

นอกจากนี้มีลักษณะการว่างงานอีกอย่างหนึ่ง คือ (Frictional Unemployment) ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของชีวิตเศรษฐกิจทั่วไป การว่างงานตามปกติธรรมดาเช่นนี้คือ คนเรานั้นมีการเขาออกจากงาน (Labour turnover) อยู่เสมอมีออกมาบ้าง เขามา

<sup>๒๕</sup> วิจิตรวงศ์ ณ ป้อมเพ็ชร, หลักเศรษฐศาสตร์, (พระนคร : โรงพิมพ์จักรวัฒนา, ๒๕๐๒)

เพราะเหตุผลหลายประการ เช่น ไปอยู่ที่อื่นเพื่อหางานที่มีเงินเดือนดีกว่าเพื่อหางานที่ก้าวหน้าหรือหางานที่ถูกรับค่าจ้างเป็นต้น <sup>๒๖</sup>

การว่างงานในประเทศที่เริ่มพัฒนามีข้อแตกต่างจากการว่างงานในประเทศที่พัฒนาอุตสาหกรรมแล้ว ในประเทศที่เจริญทางอุตสาหกรรม การว่างงานส่วนใหญ่มีสาเหตุจากการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงเทคนิคในการผลิต ซึ่งการว่างงานในประเทศพัฒนาเมื่อเกิดขึ้นมีผลกระทบต่อคนงานในโรงงานหรือในวงการอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ในเรื่องการขาดรายได้ที่เป็นค่าเลี้ยงชีพ แต่คนงานเหล่านั้นก็ได้รับความช่วยเหลือโดยระบบประกันสังคมภายใต้เงื่อนไขบางประการจนกว่าจะหางานทำได้ใหม่ ส่วนการว่างงานในประเทศที่ยังไม่พัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้น เกิดจากการขาดแคลนทุนที่สร้างตำแหน่งงานใหม่ ๆ คนงานส่วนใหญ่ยังขาดฝีมือและความรู้ความชำนาญในการปฏิบัติการ ดังนั้นการว่างงานจึงเป็นการว่างงานแบบเรื้อรัง ซึ่งเมื่อเกิดขึ้นก็แก้ไขได้ยาก เพราะนอกจากจะขาดแคลนเงินทุนและขาดคนงานที่มีฝีมือแล้ว ประเทศที่ยังไม่พัฒนายังมีปัญหาเกี่ยวกับการทำงานไม่เต็มที่ (Underemployment) ด้วยคือ <sup>๒๗</sup>

๑. การทำงานไม่เต็มที่ที่เห็นได้ชัด ( Visible Underemployment ) ได้แก่การทำงานบางส่วนไม่เต็มเวลา หรือไม่เต็มตามฤดูกาล หรือเป็นงานชั่วคราวไม่ถาวร อันเป็นลักษณะที่ปรากฏอยู่โดยทั่วไป เช่นว่างงานนอกฤดูกาล หรือการทำงานไม่เต็มที่ตามเวลาทำงานในวันหนึ่ง ๆ

๒. การทำงานไม่เต็มที่ที่ซ่อนตัว ( Disguised Underemployment ) ได้แก่การทำงานเต็มตามเวลาทำงานแต่มีรายได้ต่ำกว่าที่ควรจะได้ ซึ่งเป็นผลจากการไม่ใช้ฝีมือหรือความชำนาญตามที่มีอยู่อย่างเต็มที่

๒๖

พร อุกมพงษ์. "ปัญหาการว่างงานในประเทศไทย", จุลสารสังคมศาสตร์. สัปดาห์ที่ ๗.

๑ เมษายน ๒๕๐๖. หน้า ๕๖

<sup>๒๗</sup> United State, Department of State, Seminar on Problems of Manpower Planning, Development, Utilization, Distribution and Administration (June 18 to September 19, 1962), หน้า ๓๕ - ๓๗

ด้วยเหตุดังกล่าว ประเทศกึ่งพัฒนาจึงมีลักษณะท่านองเดียวกัน คือ มีอุปทานกำลังคนที่ไร้ฝีมือและไม่ได้รับการอบรมในเขตเมืองมากกว่าตำแหน่งงานที่จะหาทำได้ และในประเทศที่มีประชาชนมากยังมีการทำงานไม่เต็มที่ และการว่างงานซ่อนตัวที่เรื้อรังขยายกว้างออกไปในชนบท ซึ่งการทำงานไม่เต็มที่แบบซ่อนตัวนี้ ศาสตราจารย์ มอสเซ (Professor Moises 'T. De la Pena) เรียกว่า "rural leisure."

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา การว่างงานในประเทศไทยมีลักษณะเป็นแบบเกี่ยวกับการว่างงานในประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ คือการพัฒนาก่อให้เกิดการว่างงานเท่าๆกับการมีงานทำ โดยปกติแล้วช่วยให้มีงานทำมากกว่าว่างงาน นอกเหนือจากลักษณะการทำงานไม่เต็มที่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พอจะประมวลได้ว่า การว่างงานในประเทศไทยสืบเนื่องมาจากสาเหตุใหญ่ๆ คือ การเพิ่มของประชากรในอัตราสูง การขาดแคลนเงินลงทุนเพื่อทำให้ตำแหน่งงานใหม่ๆเพิ่มขึ้น การไม่กระจายของแหล่งอุตสาหกรรม การขาดฝีมือและความรู้ความชำนาญตามที่อยู่อุตสาหกรรมต้องการ และการว่างงานเพราะเลือกงาน โดยปกติไม่ถือเป็นภาวะว่างงาน เป็นแบบการว่างงานโดยสมัครใจ (Voluntary Unemployment) / ซึ่งถ้าพิจารณาตามสถิติตัวเลขที่ได้จากสำมะโนประชากร ปี ๒๕๐๓ จะเห็นว่า การว่างงานในประเทศไทยยังไม่เป็นปัญหาที่ร้ายแรงนัก เพราะอัตราการว่างงานมีเพียงร้อยละ ๐.๔ ของกำลังแรงงานทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ต่ำมาก เพราะโดยทั่วไปถ้าจำนวนผู้ว่างงานในประเทศขึ้นลงระหว่างร้อยละ ๓ ถึงร้อยละ ๔ ก็ถือว่าไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของชาติ ตรงกันข้ามบางครั้งอาจเป็นประโยชน์ในแง่สนองความต้องการของตลาดแรงงานได้เมื่ออุตสาหกรรมของประเทศขยายตัวอย่างกระตือรือร้น

28. Frederick Harbison & Charles A. Myers, Education, Manpower and Economic Growth, (New York: Mcgraw - Hill Book Company, 1964) หน้า ๑๐

29. Alfredo Navarrete jr. and Ifigenia M. de Navarrete, "Underemployment in underdeveloped economics," in Alan T. Peacock, Ralph Turve and Elizabeth Henderson (ed.) International Economic Papers No. 3, (New York: The Macmillan Company, 1953), หน้า ๒๓๕ - ๒๓๖

30. Arthur W. Lewis, "Econ. Problems of Dev't," in Council on World Tension, Restless Nations, (New York: A. Macfadden Book, 1963), หน้า ๖๕

๓๑ วิจิตร แสงทอง, หน้า ๒๖ - ๒๘

สถิติแรงงานที่น่าสนใจอันหนึ่งคือ สถิติการจัดหางานของส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ (เฉพาะในเขตที่มีหน่วยจัดหางานของกรมประชาสงเคราะห์ตั้งอยู่) ซึ่งปรากฏว่าในปี ๒๕๐๕ นายจ้างของคนทำงานทั้ง ๑๔,๔๓๖ คน มีผู้มาสมัครงาน ๑๒,๕๐๓ คน มีผู้ได้งานทำ ๖,๖๐๔ คน คิดเป็นอัตราการยลละ ๔๖ ของจำนวนคนงานที่นายจ้างต้องการ หรือร้อยละ ๕๑ ของผู้มาสมัครงานทั้งหมด ในปี ๒๕๐๖ นายจ้างต้องการคนงานทั้งสิ้น ๑๒,๐๕๒ คน มีผู้มาสมัครงาน ๑๑,๑๔๔ คน มีผู้ได้งานทำ ๕,๕๔๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๖ ของจำนวนคนงานที่นายจ้างต้องการ หรือร้อยละ ๕๐ ของผู้มาสมัครงานทั้งหมด และเฉพาะเดือนธันวาคม ๒๕๐๗ นายจ้างต้องการคนงานทั้งสิ้น ๑,๒๕๐ คน มีผู้มาสมัครงาน ๑,๑๖๔ คน มีผู้ได้งานทำ ๖๔๓ คน จากสถิติเหล่านี้แสดงว่า แม้ความต้องการแรงงานจะมากกว่าจำนวนผู้มาสมัครงาน ก็ยังมีเปอร์เซ็นต์การว่างงานอยู่นั่นเอง แต่การที่นายจ้างยังไม่ได้คนงานครบตามตำแหน่งที่ว่างก็แสดงว่า ถ้าได้มีการฝึกคนงานให้ตรงตามความต้องการของนายจ้าง หรือมีสิ่งจูงใจให้คนงานสมัครใจทำงานในประเภทที่นายจ้างเสนอให้ทำ คนงานก็คงมีโอกาสเข้าทำงานได้เพิ่มขึ้น และนายจ้างก็จ้างคนงานได้เพิ่มขึ้นด้วย จึงดูเหมือนว่าการว่างงานไม่ได้เกิดจากการไม่มีตำแหน่งงาน แต่เกิดจากสาเหตุอื่นซึ่งอาจจะแก้ไขได้ง่ายกว่าสาเหตุจากการไม่มีตำแหน่งงานว่าง

หากจะพิจารณาถึงข้อคิดเห็นของผู้สนใจต่อระบบประกันสังคม ที่จะให้นำการประกันการว่างงานมาใช้ในอันดับแรก ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์เห็นว่ายังไม่เหมาะสม เพราะการประกันการว่างงานมีความเหมาะสมที่จะจัดขึ้นเฉพาะในประเทศที่มีการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก แต่ประเทศไทยเรานั้นยังไม่อาจจัดอยู่ในประเภทดังกล่าว เพราะเรามีเพียงการอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดเล็กเป็นพื้น ส่วนอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อาจมีขึ้นในวันข้างหน้าก็ตาม

๗๒.

เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐

๗๓.

กรมประชาสงเคราะห์, "การหางานให้บุคคลว่างงานทำ", ในข่าวสารแรงงาน, ปีที่ ๕, ฉบับที่ ๔๗ (๑๕ มกราคม ๒๕๐๔), หน้า ๓

นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมของรัฐบาลเท่านั้น จึงนับว่ายังไม่เป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะให้มีการประกันว่างงานขึ้นในขณะนี้ อีกประการหนึ่ง ในหลักการของการประกันการว่างงานนั้น นอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้วยวิธีจ่ายเงินชดเชยค่าจ้างในระหว่างที่ว่างงานแล้ว ยังจะต้องช่วยจัดหางานให้ตามความเหมาะสมตามความสามารถของแต่ละบุคคลด้วย ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ที่มีความสำคัญต่อการประกันการว่างงานอยู่มาก และการที่จะจัดหางานให้แก่ผู้ว่างงานทำได้สะดวกนั้น ก็ต้องอาศัยการปรับปรุงลูกจ้างคนงานโดยทั่วไปให้เป็นผู้มีฝีมือเสียก่อน ซึ่งขณะนี้กำลังวางวิธีการที่จะรวบรวมจดทะเบียนผู้มีฝีมือ และหาวิธีที่จะส่งเสริมให้คนงานทั่วไปมีฝีมือเข้ามาตรฐานอยู่แล้ว และคงจะต้องใช้เวลาานพอสมควร ดังนั้นการที่จะจัดให้มีการประกันการว่างงานขึ้นในขณะนี้จึงยังไม่อาจจะกระทำได้ ประการสุดท้าย จากสถิติเกี่ยวกับการว่างงานของประชากรในประเทศไทย ซึ่งศึกษาจากเอกสารของสำนักงานสถิติแห่งชาติ การสำรวจในประชากร ปี ๒๕๐๓ ปรากฏว่า ได้แสดงตัวเลขอันเป็นสถิติของผู้ที่กำลังหางานทำ โดยคิดเป็นร้อยละของจำนวนประชากรที่อยู่ในวัยทำงานทั่วประเทศ จะมีอยู่ร้อยละห้าหนึ่ง (หรือ ๐.๕%) และเมื่อคิดเฉพาะผู้ว่างงานที่เคยเข้ามาแล้วและกำลังหางานทำจริงๆ ซึ่งอยู่ในข่ายที่จะได้รับความคุ้มครองจากการประกันการว่างงาน ก็จะมีอยู่เพียงร้อยละหนึ่งสี่ (หรือ ๐.๑๕%) เท่านั้น แสดงให้เห็นว่า ความจำเป็นในการที่จะให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการว่างงานในประเทศไทยนั้นยังเป็นส่วนน้อย จึงไม่เหมาะสมที่จะนำการประกันการว่างงานมาใช้แต่อย่างใด ๓๔

๓๔.

กรมประชาสงเคราะห์, ประกันสังคม, เอกสารกรมประชาสงเคราะห์ ลำดับที่ ๔๑, เล่มที่ ๒/๒๕๐๔, (พระนคร: โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, ๒๕๐๔), หน้า ๓๖-๓๗

ตามความคิดเห็นของผู้เขียนเห็นว่า แม้ว่าประเทศไทยในขณะนี้ยังไม่มีปัญหาการว่างงานรุนแรงก็ตาม การที่เราจะคับทเอาว่าปัญหายังไม่มี เราไม่จำเป็นต้องทำอะไรนั้น เป็นความคิดที่ไม่ถูกต้องนัก จริงอยู่ตามเหตุผลทั้งหลายแล้วเรายังไม่เหมาะสมที่จะนำการประกันการว่างงานมาใช้แต่อย่างใด แต่เราก็ไม่ควรจะนิ่งดูคายนั่งรอให้เหตุการณ์เกิดขึ้นเสียก่อนซึ่งแน่นอนว่า จะต้องเกิดขึ้นแน่ แล้วจึงจะหาวิธีการแก้ไขนั้นจะเป็นการเพิ่มภาระอย่างมากเมื่อถึงเวลานั้น ทนทางที่ดีที่สุดคือเราควรให้ความใส่ใจศึกษาและติดตามเหตุการณ์อยู่ทุกระยะ พร้อมทั้งเตรียมหาวิธีการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานโดยทันที

วิธีการที่จะใช้กำลังคนให้มีประโยชน์มากยิ่งขึ้น นอกจากการให้การศึกษาในโรงเรียนแล้ว การฝึกอบรมต่างๆมีส่วนช่วยให้กำลังคนมีประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น การฝึกอบรมเป็นเครื่องมือที่จะปรับปรุงกำลังคนให้เกิดประโยชน์มากขึ้น ทั้งนี้เพราะวิชาที่เล่าเรียนในโรงเรียนย่อมไม่สอดคล้องกับงานที่ทำหลังจากสำเร็จจากโรงเรียนแล้วเสมอไป การฝึกอบรมจึงช่วยเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญในทางปฏิบัติมากขึ้น อีกประการหนึ่งวิทยาการใหม่ๆเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ จึงควรมีการฝึกอบรมอยู่เสมอในบางอย่าง ส่วนวิธีการฝึกอบรมแบบต่างๆขอไว้กล่าวในบทที่ ๕ ต่อไป

การบริหารของส่วนราชการไทย ปัจจุบันได้เพิ่มความยุ่งยากในการบริหารขึ้นมาก จะเห็นได้ว่าบุคคลจำนวนมากเข้าทำงานโดยไม่ได้รับการอบรมที่จำเป็น การทำงานราชการหลายชนิดสามารถเรียนรู้งานโดยการอบรมได้ดีกว่าความรู้ความชำนาญเพียงอย่างเดียว การอบรมก่อนเข้าปฏิบัติงานจึง เป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้เข้าทำงานใหม่ <sup>๓๕</sup> ในการอบรมบางแบบจะกระทำได้ดีก็โดยผู้ควบคุมงานที่ดี แต่ผู้ควบคุมงานกับขาดความรู้และความสามารถที่จะเป็นครูที่ดี พันธะอย่างหนึ่งของรัฐบาลคือการสอนผู้ควบคุมงานถึงวิธีและเทคนิคในการอบรมคนทำงาน อาจกล่าวได้ว่า "ไม่มี การปฏิบัติงานใดซึ่งไม่สามารถปรับปรุงได้โดยการฝึกอบรม" <sup>๓๖</sup>

35. Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox, The Principles of Public Administration in Thailand, (Bangkok: Prachandra Printing Press, 1961), หน้า ๗๘

36. Kasem Suwanagul, Nature and Concepts of Modern Public Personnel Administration, (Bangkok: The Social Association of Thailand Press, 1962), หน้า ๘๓

ส่วนบีโครงการฝึกอาชีพระยะแรกของประเทศไทยอาจขอความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศ เพื่อขอให้ฝึกยกระดับครูเสียขั้นหนึ่งก่อน และครูผู้สอนเหล่านี้จะได้อบรมและถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้อื่นต่อไป การฝึกวิชาชีพในระยะแรกนี้อาจเป็นไปได้ในวงแคบ เพื่อจะให้โดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านที่จำเป็นต้องใช้รับควบคุมแผนพัฒนา ก่อน ในระยะยาวจึงควรได้ขยายปรับปรุงให้เหมาะสมกับความอัตรากำลัง และการอบรมฝึกวิชาชีพในระยะนี้ควรจะเป็นไปในรูปการฝึกวิชาชีพในระยะนี้ควรจะเป็นไปในรูปการฝึกพร้อมกับการทำงานโดยหนักไปทางปฏิบัติมากกว่าทฤษฎี ข้อที่ควรคำนึงอย่างหนึ่ง เกี่ยวกับการฝึกวิชาชีพ คือสถาบันที่ฝึกวิชาชีพควรมีครูผู้มีความรู้ความสามารถใน ด้านต่างๆ ให้เหมาะสมกับความต้องการ ถ้าหากไม่ได้วางโครงการที่เหมาะสมไว้ก่อน นอกจากจะสิ้นเปลืองทรัพยากรโดยใช่เหตุแล้ว จะเป็นผลใหญ่สำเร็จการศึกษาบางแขนงต้องประสบกับปัญหาว่างงาน

ประเทศไทยกำลังคนส่วนใหญ่ทำงานในด้านเกษตรกรรม สิ่งที่ต้องคำนึงถึงอีกประการหนึ่ง คือการฝึกอบรมเกษตรกร ผู้จะเปลี่ยนอาชีพไปสู่อุตสาหกรรมหรืองานประเภทอื่นด้วย เพราะเกษตรกรเหล่านี้ย่อมขาดความรู้ทางช่างและมีมือ ซึ่งอาจทำให้การเปลี่ยนอาชีพเป็นไปได้ด้วยความลำบาก ในเมื่อความต้องการทางเกษตรลดน้อยลง เนื่องจากที่ดินทำการเพาะปลูกมีจำนวนจำกัด และมีการนำเครื่องจักรทุนแรงมาใช้ ทำให้มีบังคับบีให้ชาวชนบทต้องแสวงหางานอื่นทำ ถ้าไม่มีการฝึกอาชีพให้ไว้ บุคคลเหล่านี้จำทำงานได้แต่งานที่ใช้กำลังแรงเท่านั้น

ประการสุดท้าย ควรคำนึงถึงการฝึกและส่งเสริมผู้ทำงานอยู่แล้วให้มีความรู้ที่ขึ้นต้นกับ วิชาการทางเทคนิคต่างๆ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะเป็นกำลังส่วนหนึ่งในการดำเนินงานตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจให้ลุล่วงไปด้วยดีและจะช่วยลดปัญหาการว่างงานให้ลดน้อยลงด้วย

นอกจากการฝึกอบรมกำลังคนให้ทำงานดีขึ้นอันเป็นการใช้กำลังคนให้เป็นประโยชน์แล้ว การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานก็เป็นสิ่งจำเป็นอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกัน คำว่า "ขวัญ"

มีผู้ให้คำนิยามไว้ หมายถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มชนหรือความรู้สึก เกี่ยวกับการที่สมาชิกจะทำงานใดดีที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือให้ถึงจุดหมายปลายทางที่

หมู่คณะใดตั้งไว้<sup>๓๗</sup> ดังนั้นขวัญจึงเป็นเรื่องของพรรคคิดและกำลังใจของคน

คนเราแม้จะมีร่างกายสมบูรณ์ ได้รับการศึกษาเป็นอย่างดี มีประสิทธิภาพในการทำงานมาก หากบุคคลนั้นไม่เต็มใจทำงาน มีความแคลงใจในผู้นำหรือนโยบายในการทำงานนั้นๆ ไม่ชอบสภาพของงาน ไม่ชอบคนที่เกี่ยวข้องกับหรือสถานที่ทำงาน หรือมีมูลเหตุอื่นที่ขัดกับการทำงานที่กำลังทำอยู่ กำลังแรงงานที่ใช้ในการทำงานที่หวังจะได้จากบุคคลนั้นก็ย่อมลดน้อยลง หรืออาจไม่เป็นประโยชน์อะไรก็ได้ ผลเสียจากการนี้ ทำให้มีการบกพร่องในงาน ขาดกำลังใจและความสนใจในการทำงาน ทำให้เกิดปัญหาในการบริหาร ค้ำยันเหตุนี้แนวความคิดในการพัฒนากำลังคนจึงต้องเกี่ยวข้องกับ การสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่คนทำงานด้วย

ระบบการบริหารราชการของไทย สิ่งหนึ่งที่ทำให้ขวัญของข้าราชการเสื่อมลงได้แก่ โอกาสแห่งความก้าวหน้าในวงราชการแตกต่างกันมาก ผู้มีการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยเท่านั้นที่จะมีโอกาสก้าวหน้าได้ คิดว่าบุคคลประเภทอื่น จากสำมะโนประชากรปี ๒๕๐๓ ข้าราชการชั้นจิตวามี ๘๒.๘% ของข้าราชการทั้งหมดและมีเพียงประมาณ ๑๐% ของข้าราชการชั้นจิตวามีที่มีโอกาสเลื่อนเป็นชั้นตรี ซึ่งในชั้นตรีมี ๑๐.๘% ของข้าราชการทั้งหมด ข้าราชการชั้นโทมีเพียง ๘.๘% และข้าราชการชั้นเอกมี ๑.๑% ส่วนข้าราชการชั้นพิเศษมีเพียง ๐.๘% คนที่ได้รับปริญญาเอกจากต่างประเทศจะได้รับเงินเดือนในชั้นโท ซึ่งถ้าบุคคลนั้นทำงานจากชั้นจิตวาขึ้นมาจะต้องใช้เวลาถึง ๓๐ ปี<sup>๓๘</sup> เมื่อไม่มีโอกาสก้าวหน้าในราชการ ข้าราชการส่วนใหญ่ผู้ซึ่งอยู่ในชั้นจิตวาก็ทำงานอย่างเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ทำงานไปวันหนึ่งๆ อย่างคนสิ้นหวัง ขาดการริเริ่มและความขยันขันแข็งในการทำงานเพราะเนื่องจากข้อแตกต่างกันในเรื่องโอกาสแห่งความก้าวหน้าและผลประโยชน์ หน่วยราชการใดมีการเลื่อนยศเลื่อนชั้นเร็ว มีเงินผลประโยชน์ตอบแทนทั้งทางตรงและทางอ้อม มีอำนาจบังคับบัญชาคนมีอำนาจใช้สิทธิอื่นๆ หน่วยราชการเช่นนี้ก็มักมีผู้ไปสมัครเข้ารับราชการกันมาก บางหน่วยข้าราชการทำงานอย่างเฉื่อยชารอคอยแต่โอกาสจะหางานอื่นทำ สภาพการเช่นนี้ทำให้ใช้ประโยชน์กำลังคนได้ไม่เท่าที่ควร และน่าตั้งเป็นสมมุติฐานในการวิจัยเพื่อนำมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขด้วย

37. Edwin E. Ghiselli & Clarence W. Brown, Personnel and Industrial Psychology, (New York: Mc Grow - Hill Book Company, Inc., 1955), หน้า ๘๘

38. Report of the Joint Task Force, Preliminary Assessment of Education and Human Resources in Thailand, (Thai - American Audiovisual Service, 1963), หน้า ๒๕



๒๕

ในการใช้กำลังคนให้เป็นประโยชน์ นอกจากการแก้ปัญหาการว่างงาน การทำงานไม่เต็มที่ การฝึกอบรมวิชาชีพ และการสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานแล้ว เรายังอาจหากำลังแรงงานจากบุคคลที่คนส่วนมากลืม โดยคิดว่าบุคคลเหล่านั้นอยู่นอกกำลังแรงงาน บุคคลประเภทนี้หมายถึงคนพิการ ซึ่งมีข้อเสียเปรียบบางประการ ทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเอง ต้องพึ่งพาอาศัยผู้อื่น คนพิการบางคนสามารถที่จะรับการฟื้นฟูโดยวิธีการพิเศษ ทำให้สามารถรับการฝึกอาชีพต่อไปได้กร ะบวนการนี้เป็นหน้าที่โดยตรงของกรมแรงงานในหลายประเทศ คนเราขอมมีแรงงานเสมอ และแรงงานของแต่ละบุคคลจะเป็นประโยชน์ก็ต่อเมื่อไรแรงงานนั้นถูกคามความสามารถที่ตนมีอยู่ คนพิการไม่ใช่จะพิการไปทุกอย่าง คนพิการทางร่างกายก็อาจมีสมองดี คนพิการทางสมองก็อาจมีร่างกายที่แข็งแรงได้ คนชราควน ๒ ขา ถ้าไม่มีโอกาสฝึกอบรมเขาอาจประกอบอาชีพคุมเครื่องจักร ทำงานหัตถกรรม พิมพ์ดีด หรืองานอื่นที่ไร้มือได้ คนที่พิการทางสมอง ถ้าได้รับการอบรมบ้างก็อาจประกอบอาชีพกลักรรรม เลี้ยงสัตว์ หรืองานที่ไม่ใช่ฝีมือได้เท่า ๆ กับคนปกติ ฉะนั้นเราต้องถือว่าคนพิการก็มีแรงงาน แต่เขาจะมีโอกาสได้ไรแรงงานของเขาเพียงใดนั้น อยู่ที่เขามีโอกาสได้รับการฝึกอบรมให้ไร "ส่วนที่คง ค่อย" ของร่างกายของเขาเพียงใด"

---

<sup>๓๕</sup> วิจิตร แสงทอง (แปล). "การแรงงานและส่วนราชการที่รับผิดชอบ" แรงงานสัมพันธ์ ปีที่ ๕ (พฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๑๓), หน้า ๒๔

<sup>๓๖</sup> จำเนียร คัมภเสวี, "แรงงานที่เราลืม" แรงงานสัมพันธ์ ปีที่ ๑, ฉบับที่ ๓ (มีนาคม ๒๕๑๓) หน้า ๑๔ - ๑๕