

## บทที่ 8 การว่างงาน

### 1. ปัญหาการสร้างงาน

จากประวัติศาสตร์ของการพัฒนาเศรษฐกิจของยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ มักจะพบว่ามิลักษณะของการเคลื่อนย้ายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและประชากรจากชนบทสู่เมืองอย่างต่อเนื่องทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ขณะที่อุตสาหกรรมในเมืองขยายตัวขึ้นนั้นโอกาสใหม่ของการจ้างงานก็เกิดขึ้น และในเวลาเดียวกันความก้าวหน้าทางด้านเกษตรกรรมในลักษณะที่ประหยัดแรงงานยิ่งทำให้ความต้องการแรงงานในภาคเกษตรกรรมลดลง การเคลื่อนย้ายประชากรจากชนบทสู่เมืองจึงดำเนินไปอย่างรวดเร็ว

บนพื้นฐานของประสบการณ์อันนี้ นักเศรษฐศาสตร์จำนวนมากจึงสรุปว่าการพัฒนาเศรษฐกิจในโลกที่สามก็มีความจำเป็นต้องมุ่งเน้นที่จะสร้างความเจริญเติบโตของอุตสาหกรรมโดยเร็ว โดยเมืองเป็นศูนย์กลางของความเจริญเติบโต และกระจายความเจริญสู่บริเวณข้างเคียง

ทุกวันนี้ ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากได้ถูกยึดติดอยู่กับปัญหาการหลังไหลของประชากรจากชนบทสู่เมือง การชะงักงันของผลิตภาพทางการเกษตร และปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นทั้งในเมืองและชนบท ตลอดจนการทำงานต่ำระดับ การว่างงานในประเทศต้องพัฒนาเป็นอาการอย่างหนึ่งของการพัฒนาที่ไม่เพียงพอ ถ้าจะขยายให้ชัดเจนลงไปถึงการว่างงานในประเทศยากจนเหล่านี้ จะเห็นว่า การว่างงานมีมากเป็นพิเศษ ในพื้นที่เมืองซึ่งมีมากถึง 10-20% ของกำลังแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่ของคนว่างงานเป็นแรงงานหนุ่มสาวจำนวนคนว่างงานที่มีการศึกษาซึ่งอยู่ในวัยประมาณ 15-24 ปี ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่แล้วการว่างงานทั้งในเมืองและชนบทจะมีลักษณะเป็นการทำงานต่ำระดับ ("underemployed") ซึ่งมีทั้งเป็นลักษณะของการทำงานเต็มเวลาและการทำงานนอกเวลา เพื่อเพิ่มรายได้ที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับรายได้ในภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่พาณิชย์กรรมและบริการ เพราะความล้มเหลวที่เชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนของประเทศในโลกที่สามนี้เอง ปัญหาการว่างงานจึงมักถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นหลักในการศึกษาสาเหตุแห่งความด้อยพัฒนา

แต่มีติของปัญหาในเรื่องการจ้างงานนั้นมีใช่เป็นปัญหาเพียงแค่การขาดโอกาสในการทำงานหรือเพียงแค่ปัญหาของผลิตภาพของแรงงานต่ำแต่ทำงานที่ใช้เวลายาวนานเท่านั้น หากยังรวมไปถึงความไม่สอดคล้องกันของการคาดหวังว่าจะได้งานที่ตนชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเยาวชนที่มีการศึกษา และตำแหน่งงานที่มีอยู่จริงในเมืองกับชนบท พุดง่ายๆ ก็คือ การรังเกียจ

และละทิ้งงานด้านเกษตรกรรมเข้าสู่เมือง และระบบการศึกษาที่สอนให้คนมุ่งหวังที่จะทำงานสบายๆ (“White-Collar” oriented educational systems) ก่อให้เกิดแรงกดดันต่อสังคมที่ยากจน ในอันที่จะเร่งพัฒนาชาติให้เจริญรุดหน้าไป

ปัญหาการว่างงานในประเทศในโลกที่สามจึงมีแง่มุมทางประวัติศาสตร์ที่มีลักษณะเฉพาะ ด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

1. การว่างงานและการทำงานต่ำระดับมีผลกระทบต่อสัดส่วนของกำลังแรงงานของ LDCs ที่รุนแรงกว่าในประเทศอุตสาหกรรมแม้ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกครั้งที่แล้ว (Great Depression- ทศวรรษ 1930)

2. ปัญหาการว่างงานในโลกที่สาม มีสาเหตุที่สลับซับซ้อนมากกว่าปัญหาการว่างงานในประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้นจึงต้องการการศึกษาถึงแนวนโยบายที่หลากหลายและกว้างไกลกว่านโยบายแบบเคนส์ธรรมคาๆ (Keynesian-type policies) เพื่อขยายอุปสงค์รวมในระบบเศรษฐกิจ

3. ไม่ว่าจะมองถึงแง่มุมและสาเหตุใดของการว่างงานในประเทศโลกที่สามก็ตาม มักจะมีผลเกี่ยวเนื่องกับสภาพความยากจน และระดับความเป็นอยู่ต่ำอย่างยากที่จะได้พบเห็นในประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบัน จึงมีความต้องการเร่งด่วนในด้านนโยบายร่วมมือกันระหว่างประเทศด้อยพัฒนากับประเทศพัฒนาแล้ว ทั้งที่เราอาจจะพบว่า ประเทศด้อยพัฒนาต้องการปรับปรุงนโยบายภายในประเทศให้มีการสร้างงานมากขึ้น อันเป็นเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้วต้องการทบทวนและปรับปรุงนโยบายที่เคยปฏิบัติมาแต่เดิมหันมาร่วมมือกับประเทศโลกที่สาม โดยเฉพาะในด้านการค้า ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และการถ่ายทอดเทคโนโลยี

ด้วยเหตุนี้จึงเป็นไปได้ที่จะตัดสินและชี้ชัดลงไปถึงความซับซ้อนและแตกต่างกันของปัญหาการว่างงานในบรรดาประเทศโลกที่สาม ความมุ่งหมายของบทนี้และบทต่อไปจะอยู่ที่ปัญหาหลักทั้งสองประการที่ประเทศด้อยพัฒนาแทบทุกประเทศประสบอยู่คือ

1. เหตุใดการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วทางอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายจึงไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างงานอย่างแท้จริง?
2. เหตุใดประชาชนจำนวนมากมายจึงอพยพโยกย้ายอย่างต่อเนื่องจากชนบทเข้าสู่เมืองแม้สภาพความเป็นอยู่ในเมืองจะมีค่าใช้จ่ายสูงและมีความเสี่ยงต่อการว่างงานสูงก็ตาม

ในการสืบสาวหาสาเหตุของทั้งสองประเด็นนี้ เราจะพบสาเหตุที่ว่าเหตุใดกระบวนการกลายเป็นเมือง (urbanization process) ในประเทศด้อยพัฒนามีความแตกต่างกัน

อย่างเห็นได้ชัดจากที่เคยเป็นมาในอดีตของประเทศที่พัฒนาแล้วในปัจจุบัน และเหตุใดการเพิ่มขึ้นของการว่างงานและการทำงานต่ำระดับจึงไม่อาจแก้ไขได้ด้วยตัวของมันเองตามความเชื่อของนักเศรษฐศาสตร์ และเราจะได้เห็นว่าการของความยุ่งเหยิง ที่ยากจะเข้าถึงได้ของสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในประเทศด้อยพัฒนาเองและในความสัมพันธ์กับประเทศพัฒนาแล้ว

จุดประสงค์ของบทนี้ก็คือจะสำรวจตรวจสอบถึงแง่มุม รวมทั้งการวิเคราะห์ถึงปัญหาการจ้างงานในประเทศกำลังพัฒนา ในบทนี้เริ่มต้นด้วยตัวเลขเชิงปริมาณของสภาพปัจจุบันและการทำงานถึงแนวโน้มของการว่างงานในประเทศโลกที่สาม แล้วจึงจะพิจารณาถึงธรรมชาติและลักษณะของปัญหาการว่างงาน และความเชื่อมโยงระหว่างการว่างงาน ความยากจน และการกระจายรายได้ แง่มุมง่ายที่สุดของการว่างงานเป็นผลมาจาก การที่ความต้องการแรงงานที่ขยายตัวช้ามาก ทั้งในภาคอุตสาหกรรมที่ทันสมัยและภาคเศรษฐกิจการเกษตรแบบดั้งเดิม รวมทั้งการที่อุปทานของแรงงานขยายตัวรวดเร็ว อันเป็นผลมาจาก อัตราการเกิดของประชากรเพิ่มขึ้นรวดเร็ว รวมทั้งอัตราการอพยพโยกย้ายจากชนบทสู่เมืองอยู่ในระดับที่สูงด้วย องค์ประกอบของอุปสงค์ของแรงงานที่พิจารณาในบทนี้เป็นไปในรูปของตัวแบบง่ายๆ ดั้งเดิมและตัวแบบที่สลับซับซ้อน และองค์ประกอบของอุปทานที่วิเคราะห์ในบทต่อไป เราจะได้มองเห็นถึงปัญหาของการขยายตัวของประชากรเมือง และเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการโยกย้ายของประชากรสู่เมือง และการอพยพโยกย้ายระหว่างประเทศ ลงท้ายด้วยการวิเคราะห์ถึงการศึกษาทางเลือกของนโยบายที่จะครอบคลุมถึงปัญหาอันสลับซับซ้อนของการว่างงานในประเทศด้อยพัฒนา

## 2. การว่างงานในโลกที่สาม: ปรากฏการณ์ สถานการณ์ และแนวคิด

### 2.1 การจ้างงานและการว่างงาน: แนวโน้มและการคาดคะเน

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ได้มีการเพิ่มความสนใจกันอย่างกว้างขวางในปัญหาการว่างงานและการทำงานต่ำระดับในประเทศโลกที่สามทั้งในส่วนตัวของนักเศรษฐศาสตร์เอง หน่วยงานทางด้านการวางแผนของชาติ และองค์กรทางด้านความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ทำให้เราได้ภาพรวมทางด้านเชิงปริมาณของปัญหาการว่างงานที่กว้างและชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงต้นของทศวรรษ ทั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ศึกษาถึงสภาพการจ้างงานในประเทศโลกที่สาม เช่น แผนงานการจ้างงานระดับโลก (World Employment Program) การศึกษาถึงปัญหาการจ้างงานในประเทศกำลังพัฒนา อาทิ โคลัมเบีย คีนยา ศรีลังกา และฟิลิปปินส์ การศึกษาต่างๆ เหล่านี้ ในนานาประเทศทำให้มีการรวบรวมประเด็นปัญหาที่รุนแรงและประเด็นต่างๆ ที่คล้ายคลึงกันของการว่างงานในประเทศด้อยพัฒนาซึ่งมีคุณค่ามากต่อการแก้ไขปัญหาในอนาคต

ในตารางที่ 8.1 ได้สรุปให้เห็นภาพรวมของการจ้างงานและการว่างงาน ตั้งแต่ปี 1960 เป็นต้นมาและคาดคะเนไปจนถึงปี 1990 ของประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมด อันได้แก่ แอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา เห็นได้ว่า จำนวนการว่างงานขยายตัวขึ้นจากประมาณ 36.5 ล้านคน ในปี 1960 เป็น 54 ล้านคนในปี 1973 ซึ่งเพิ่มขึ้นถึง 46% ซึ่งเฉลี่ยแล้วการว่างงานเพิ่มขึ้นปีละ 3% ซึ่งหมายถึงว่าโดยเฉลี่ยแล้วอัตราการว่างงานเพิ่มขึ้นมากกว่าอัตราการจ้างงานปีละ 3% อาจกล่าวได้ว่าในประเทศกำลังพัฒนา อัตราการว่างงานขยายตัวเร็วกว่าอัตราการจ้างงาน

หากพิจารณาต่อไปถึงตัวเลข "การทำงานต่ำกว่าระดับ" ซึ่งในปี 1973 มีอยู่ประมาณ 250 ล้านคน เมื่อนำมารวมกันกับจำนวนการว่างงานแล้วเป็นที่น่าตกใจว่าตัวเลขนี้สูงถึง 29% ในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาทั้งหมด จนในส่วนของทวีปแอฟริกาคิดเป็น 38% ยิ่งกว่านั้น ปัญหาของการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานทำให้ส่วนหนึ่งของอัตราการว่างงานยิ่งเพิ่มขึ้นรวดเร็วยิ่งกว่าที่เห็นในตารางที่ 8.1 เสียอีก แม้ว่าการเพิ่มขึ้นของในส่วนที่เป็นแรงงานแอบแฝง และการว่างงานในเอเชียและลาตินอเมริกาจะต่ำกว่าแอฟริกาก็ตาม แต่ความรุนแรงของปัญหาก็ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันเท่าใดนัก ยกตัวอย่างเช่น การที่เอเชียจะมีอัตราการว่างงานต่ำกว่าในแอฟริกา แต่ตัวเลขจริงๆ แล้วจำนวนคนว่างงานในเอเชียมีมากกว่าในแอฟริกาหลายเท่า (จากตัวเลขปี 1973 จำนวนคนว่างงานในเอเชียมีถึง 34.4 ล้านคน เปรียบเทียบกับแอฟริกามีเพียง 13.9 ล้านคน)

คาดคะเนไปถึงปี 1990 จะเห็นว่าอัตราการว่างงานในประเทศโลกที่สามจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนทำให้จำนวนคนว่างงานมีถึงเกือบ 90 ล้านคน รวมกับการคาดคะเนถึงจำนวนการทำงานต่ำกว่าระดับจะทำให้ภาพรวมของจำนวนการว่างงาน (รวมกับการทำงานต่ำกว่าระดับแล้ว) เป็น 600 ล้านคน ในกลางทศวรรษคือในปี 1980 ซึ่งหมายถึงจำนวนแรงงานที่ไม่มีงานทำ ทำงานไม่เต็มเวลา หรือเป็นแรงงานที่มีผลิตภาพต่ำมาก แม้ว่าตัวเลขเหล่านี้ค่อนข้างหยابก็ตาม แต่มันก็แสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เด่นชัดและรุนแรงมาก

ตารางที่ 8.1 Employment and Unemployment in Developing Countries,  
1960-1990 in thousands

Indicator	1960	1970	1973	1980	1990
<i>All Developing countries*</i>					
Employment <sup>+</sup>	507,416	617,244	658,000	773,110	991,600
Unemployment	36,466	48,798	54,130	65,620	88,693
Unemployment rate (%)	6.7	7.4	7.6	7.8	8.2
Combined unemployment and underemployment rate (%) <sup>++</sup>					
	25	27	29		
Africa	31	39	38		
Asia	24	26	28		
Latin America	18	20	25		
<i>All Africa</i>					
Employment <sup>+</sup>	100,412	119,633	127,490	149,390	191,180
Unemployment	8,416	12,831	13,890	15,973	21,105
Unemployment rate (%)	7.7	9.6	9.8	9.8	9.9
<i>All Asia*</i>					
Employment <sup>+</sup>	340,211	413,991	441,330	516,800	660,300
Unemployment	24,792	31,440	34,420	43,029	59,485
Unemployment rate (%)	6.8	7.1	7.2	7.7	8.3
<i>All Latin America</i>					
Employment <sup>+</sup>	66,793	83,620	89,180	106,920	140,120
Unemployment	3,258	4,527	5,820	6,618	8,103
Unemployment rate (%)	4.7	5.1	6.1	5.8	5.5

\* Excluding China.

+ Including underemployment.

++ Not calculated for 1980 and 1990.

SOURCE: Yves Sabolon, "Employment and Unemployment, 1960-90," *International Labor Review* 112, no. 6(1975), Table 3 and Appendix.

## 2.2 กำลังแรงงาน: ปัจจุบันและอนาคต

จำนวนคนที่ทำงานทำในประเทศกำลังพัฒนา ขึ้นอยู่กับขนาดและสัดส่วนอายุของประชากร ในระหว่างตัวเลขสองตัวที่น่าสนใจคือ การขยายตัวของประชากร กับการขยายตัวของกำลังแรงงาน ณ ระดับใดระดับหนึ่งคือ ระดับของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งขึ้นอยู่กับอัตราการเกิดและอัตราการตาย โดยที่อัตราการเกิดและอัตราการตายของประชากรต่างก็มีนัยสำคัญที่แยกออกจากกัน สมมติว่า ณ ระดับการขยายตัวทางธรรมชาติ 3% (Natural growth rate 3%) หรือเราอาจกล่าวได้ว่า จำนวนเพิ่มประชากร 30 คนต่อประชากรทั้งหมด 1,000 คน ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าจำนวนเกิดและตายเป็น 50 และ 20 หรืออาจเป็น 40 และ 10 ซึ่งอันนี้เป็นเพราะโครงสร้างอายุของประชากรที่แตกต่างกัน สำหรับกรณีของระบบเศรษฐกิจที่มีอัตราเกิดและตายสูงย่อมมีความแตกต่างทางด้านโครงสร้างอายุของประชากรมากกว่าในกรณีของระบบเศรษฐกิจที่มีอัตราเกิดและตายต่ำ แม้ว่าอัตราการขยายตัวทางธรรมชาติของประชากรจะเท่ากันก็ตาม ทั้งนี้เพราะว่าอัตราเกิดย่อมมีผลต่อจำนวนเด็กเกิดใหม่ ขณะที่อัตราตายมีผลต่อทุกกลุ่มอายุ เศรษฐกิจที่มีอัตราเกิดและตายสูงจะมีเปอร์เซ็นต์ของประชากรที่เป็นเยาวชนอยู่ในเกณฑ์ที่สูงกว่าเศรษฐกิจที่มีอัตราเกิดและตายอื่น ๆ การลดลงอย่างรวดเร็วในอัตราการตายที่มักจะพบในประเทศด้อยพัฒนาส่วนใหญ่จึงเท่ากับทำให้เป็นการขยายขนาดของกำลังแรงงานในปัจจุบัน ในขณะที่อัตราการเกิดก็ยังคงอยู่ในอัตราสูงเป็นผลให้เกิดเป็นภาระการเลี้ยงดูในปัจจุบัน และยังมีผลให้เกิดการขยายตัวของกำลังแรงงานในอนาคตอีกด้วย

ประการที่สอง ผลกระทบของการลดลงของสภาวะการเจริญพันธุ์ ต่อขนาดของกำลังแรงงานและโครงสร้างอายุมักจะเกิดขึ้นล่าช้าในอนาคต แม้ว่าการลดอัตราการเกิดจะสามารถทำได้อย่างรวดเร็วก็ตาม ดังนั้นการเพิ่มหรือลดอัตราการเกิดในปัจจุบันจะมีผลกระทบต่อสภาวะกำลังแรงงานในอีก 15 ปี ข้างหน้า ดังนั้น ขนาดของกำลังแรงงานในสองทศวรรษข้างหน้าจึงขึ้นอยู่กับอัตราการเจริญพันธุ์ในช่วงปัจจุบันนั่นเอง

การคาดคะเนถึงอัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานต่อปีในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนานั้น อยู่ในอัตราค่อนข้างสูงขึ้น ในปัจจุบันอยู่ในอัตรา 2.2% ต่อปี (ดูตารางที่ 8.2) ในบรรดากลุ่มประเทศโลกที่สามทั้งหมด ก็จะทำให้เห็นว่าลาตินอเมริกาที่มีอัตราเพิ่มของกำลังแรงงานสูงที่สุดในช่วงเวลา 25 ปีข้างหน้า แต่ในรูปจำนวนจริงของกำลังแรงงานแล้วในกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาจะมีจำนวนผู้ว่างงานเพิ่มขึ้นอีก 920 ล้านคนในปี 2000 เมื่อเทียบกับปี 1970 ซึ่งเพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัวเลยทีเดียว ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเอเชียใต้ และประมาณ 25% อยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ดูตารางที่ 8.3 ประกอบ)

ตารางที่ 8.2 Growth of the Labor Force, 1960-2000

	<u>Average annual percentage growth rate</u>			
	<u>1960-1970</u>	<u>1970-1980</u>	<u>1980-1990</u>	<u>1990-2000</u>
Developing countries	1.8	2.2	2.2	2.1
Developed countries	1.2	1.2	0.7	0.5
Asia and Pacific	2.4	2.6	2.3	2.0
Latin America	2.4	2.7	3.0	2.7
Middle East and North Africa	1.9	2.6	2.9	2.2
Sub-Saharan Africa	2.2	2.2	2.5	2.6

Source: *World Development Report 1979*, Table 27. Reprinted by permission of Oxford University Press.

ตารางที่ 8.3 Labor Force Projections, 1970-2000

	<u>Labor force in millions (and percentage of total)</u>			
	<u>1970</u>	<u>1980</u>	<u>1990</u>	<u>2000</u>
Developed countries	498.3 (33)	554.7 (30)	593 (28)	649 (25)
Less developed countries	1,013.5 (67)	1,180.9 (70)	1,547 (72)	1,933 (75)
Regions				
South Asia	430.1 (43)	549.0 (43)	691 (45)	886 (46)
East Asia	379.6 (37)	467.3 (37)	519 (33)	602 (31)
Africa	125.8 (12)	160.3 (12)	212 (14)	277 (14)
Latin America	76.2 (8)	102.0 (8)	129 (8)	172 (8)

Source: Based on data from International Labor Office, Statistical Branch, as reported in *ODC Agenda 1979*, Table A-13.

## 2.3 การใช้ประโยชน์จากแรงงานอย่างไม่เต็มที่: นิยามที่แตกต่างกัน

(Labor Unutilization: Some Definitional Distinctions)

เพื่อทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงนัยสำคัญของปัญหาการจ้างงาน เราจะหันมาดูใน ส่วนของการจ้างงานอย่างเปิดเผย ซึ่งเป็นจำนวนแรงงานมีคุณค่าที่ต้องการทำงานซึ่งเกินกว่า จำนวนเศรษฐกิจจะนำไปใช้ประโยชน์ได้หมด ดังเช่นที่ศาสตราจารย์ Edgar O. Edwards ได้ ชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดในบทความเรื่องการสำรวจปัญหาของการจ้างงานในประเทศกำลังพัฒนาว่า "นอกจากจำนวนของประชากรว่างงานซึ่งส่วนใหญ่ยังมีรายได้ต่ำและมีระบบครอบครัวที่เป็นครอบครัว ใหญ่แล้ว เรายังมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงแง่มุมอื่นๆ ดังต่อไปนี้ (1) เวลาในการทำงาน (แรงงานที่ทำงานอยู่ต้องการทำงานมากชั่วโมงยิ่งขึ้นต่อวันต่อสัปดาห์หรือต่อปี) (2) สภาพการ ทำงาน (ซึ่งนำมาสู่การพิจารณาทางด้านสุขภาพและโภชนาการ) และ (3) ผลผลิตงาน (ซึ่งมักจะ ทำให้มองไปว่าเป็นการขาดแคลนทรัพยากรร่วมที่ใช้ในการผลิต) แม้ว่าแง่มุมเหล่านี้ เป็นแง่มุม ที่ชัดเจนที่สุดต่อประสิทธิภาพผลของงาน แง่มุมอื่นๆ เป็นต้นว่า สิ่งจูงใจ ตำแหน่งหน้าที่ และข้อจำกัด ทางด้านวัฒนธรรม (เช่นการต่อต้านสตรีเป็นต้น) ก็ควรได้รับพิจารณาเช่นกัน"

ดังนั้น Edwards จึงได้จัดแบ่งประเภทของการทำงานไม่เต็มที่ (under utilization of labor) ออกเป็น 5 ประเภทคือ

- 1) การว่างงานอย่างเปิดเผย (open unemployment) : ซึ่งประกอบด้วย ว่างงานโดยจงใจและไม่จงใจ
- 2) การทำงานต่ำระดับ (underemployment) : คือพวกที่ทำงานน้อยกว่าที่เขาควรจะต้องทำ
- 3) มองเห็นว่างงานแต่ทำงานไม่เต็มที่ (The visibly active but underutilized) เป็นลักษณะการว่างงานที่แตกต่างจากสองประเภทแรกซึ่งในประเภทนี้มักพบว่าเกี่ยวกับการรอเวลาอันประกอบด้วย
  - ก) การว่างงานแอบแฝง (Disguised Underemployment)  
หมายถึงประชาชนที่ดูเหมือนว่าประกอบอาชีพทางด้านเกษตรกรรม หรือลูกจ้าง ที่รับจ้างเต็มเวลาแต่กลับไม่ได้ทำงานเต็มเวลาในกรณีที่เขาจำเป็นต้องนำปริมาณงานที่มีอยู่แบ่งกันในกลุ่มแรงงานทั้งหมด การว่างงานแอบแฝงนี้จะหายไป กลายสภาพเป็นการทำงานต่ำระดับขึ้นมาแทน
  - ข) การว่างงานซ่อนเร้น (Hidden unemployment) คือพวกที่



จัดอยู่ในกลุ่มที่เป็น "ทางเลือกรอง" ("Second choice") อันเป็นการประกอบอาชีพที่ไม่ได้รับจ้างอาจได้แก่พวกที่เรียนเพื่อรองงานและพวกทำงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ในครัวเรือน ทั้งนี้เพราะว่าโอกาสที่จะได้งานที่เหมาะสมยังไม่อำนวยให้ในแง่ของ (ก) ระดับการศึกษาที่สำเร็จมา หรือ (ข) สำหรับสตรีซึ่งค่านิยมในสังคมที่ไม่อำนวยให้ ด้วยเหตุนี้สถาบันการศึกษาก็ดี ครัวเรือนก็ดี จึงกลายเป็นแหล่งรองรับแรงงานส่วนนี้ไว้

ค) **การเกษียณอายุก่อนกำหนด** ปรากฏการณ์นี้เป็นผลพวงและขยายตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัดในวงการราชการ ในหลายๆ ประเทศมีการกำหนดให้อายุครบเกษียณให้น้อยลงในขณะที่อายุขัยยืนยาวขึ้น ทั้งนี้ก็เพื่อเปิดโอกาสให้คนที่อยู่ระดับล่างได้เลื่อนขึ้นมา

- 4) **ชีวิตไม่สมประกอบ** หมายถึงคนที่จะต้องทำงานเต็มเวลาแต่มีร่างกายไม่สมประกอบอันเนื่องมาจากการขาดอาหารหรือขาดสาธารณสุขพื้นฐาน
- 5) **ขาดผลิตภาพ** แรงงานที่ขาดทรนัยกร่วมอันจะก่อให้เกิดผลผลิตเรียกว่าแรงงานที่ขาดผลิตภาพ ไม่เป็นประโยชน์ต่อกำลังการผลิตและยังไม่เกิดประโยชน์ต่อชีวิตอีกด้วย แม้ว่าจะสามารถแบ่งแยกลักษณะการทำงานไม่เต็มที่ในประเทศด้อยพัฒนาออกจากกันได้อย่างชัดเจนเป็น 5 ประเภทดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่การทำงานไม่เต็มที่ดังกล่าวมีลักษณะที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกันอย่างมาก ต่อไปเราจะพูดถึงปัญหาเฉพาะอย่างของการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่

### 3. **ความสัมพันธ์ระหว่างการว่างงาน ความยากจนและการกระจายรายได้**

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าปัญหาของการว่างงานสูง การทำงานต่ำระดับ ความยากจนของคนส่วนใหญ่ และการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม เป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด การที่คนส่วนใหญ่ไม่มีงานทำเป็นปกติหรือมีงานเฉพาะเป็นบางเวลา ต่างก็อยู่ในฐานะที่ยากจน ในขณะที่คนที่มีงานทำในภาครัฐและเอกชนได้รับรายได้ในระดับกลางและสูง แต่คงไม่ถูกต้องที่จะสรุปว่าทุกคนที่ไม่มีงานทำจะยากจน ส่วนคนที่ทำงานเต็มเวลาจะร่ำรวยกว่าเสมอไป อาจมีคนว่างงานในเมืองบางคนที่ตั้งใจว่างงานเพื่อมองหางานเฉพาะอย่างด้วยพื้นฐานทางการศึกษาเฉพาะหรือความชำนาญพิเศษ เขาจึงปฏิเสธงานที่เขารู้สึกต้อยต่ำ ที่เขาทำเช่นนี้ได้เพราะเขามีเงินอุดหนุนภายนอก (เช่น ญาติพี่น้อง เพื่อน หรือ เงินกู้ยืม เป็นต้น) บุคคลเช่นนี้โดยนิยามแล้ว

เป็นคนว่างงาน แต่เขาไม่ได้ยากจน แต่ที่เราพูดถึงนั้นหมายถึงบุคคลที่ทำงานเต็มเวลา ในวันหนึ่งๆ แต่รายได้ไม่น้อยนิดพวกประกอบอาชีพอิสระ (self-employed workers) ที่เราเรียกว่าไม่เป็นทางการ (informal) (เช่น พ่อค้าหาบเร่ แผงลอย บริการซ่อมของ) บุคคลเช่นนี้จัดว่าเป็นคนทำงานเต็มเวลา แต่พบเสมอว่าพวกนี้ยากจน

แทนที่จะพิจารณาให้ละเอียดลงไปกว่านี้เกี่ยวกับความเชื่อมโยงระหว่างการว่างงานกับความยากจน ลองหันมาดูถึงกลไกที่สำคัญอันหนึ่งที่ใช้สำหรับลดความยากจนและความไม่เท่าเทียมกันทางด้านรายได้ ตลอดจนโอกาสในการที่จะได้งานที่มีผลิตภาพสำหรับคนยากจน ก็คือการสร้างโอกาสในการจ้างงานจะต้องไม่เป็นคำตอบเดียวสำหรับปัญหาความยากจน ยิ่งกว่านั้นยังต้องบอกถึงความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและสังคมยิ่งขึ้นไปอีก และยิ่งจะต้องตามไปจนถึงปัญหาต่อๆ ไปที่ว่าจะสร้างงานเพิ่มขึ้นได้อย่างไร ตลอดจนจะแบ่งสรรงานที่มีอยู่ให้กว้างขวางออกไปอีกได้อย่างไร การจ้างงานจึงเป็นกลไกสำคัญของกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความยากจน

#### 4. ความล่าช้าระหว่างผลิตผลอุตสาหกรรมและการขยายตัวของการจ้างงาน: การมุ่งเน้นในทางที่ผิดของทศวรรษที่ 1950 และ 1960

ในระหว่างทศวรรษที่ 1950 และ 1960 หลักการสำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประสบความสำเร็จชี้ให้เห็นว่า จะต้องอาศัยการระดมทุนเป็นการใหญ่ และการขยายตัวทางอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว โดยการระดมความสามารถในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมสมัยใหม่สำหรับตลาดภายในประเทศและเพื่อคูดซับแรงงาน "ส่วนเกิน" จากชนบทสู่เมืองที่มีลักษณะขยายตัวอย่างรวดเร็วกว่าปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแรงงานที่ขาดความชำนาญอพยพเข้ามาหางานทำในเมือง

แต่น่าเสียดายที่ภาคเศรษฐกิจอุตสาหกรรมไม่สามารถคูดซับจำนวนแรงงานที่หลังไหลสู่เมืองเหล่านี้ได้หมด ความล่าช้าของอุตสาหกรรมสมัยใหม่ที่จะสร้างโอกาสในการจ้างงานให้ได้ตามจำนวนที่ต้องการเป็นความล้มเหลวของกระบวนการพัฒนาในช่วงระยะเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ดังเช่นในตารางที่ 8.4 แสดงให้เห็นว่า ส่วนใหญ่แล้วในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย การขยายตัวของผลผลิตอุตสาหกรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วมาก แม้กระทั่งในช่วงทศวรรษที่ 1960 การขยายตัวของผลผลิตอุตสาหกรรมเกิดขึ้นรวดเร็วกว่าการขยายตัวของการจ้างงานถึง 3-4 เท่าตัว

8.4 Industrialization and Employment in Developing Countries,  
1963-1969

Region / Countries	Manufacturing annual output growth	Manufacturing employment growth
<i>Africa</i>		
Ethiopia	12.8	6.4
Kenya	6.4	4.3
Nigeria	14.1	5.3
Egypt, (UAR)	11.2	0.7
<i>Asia</i>		
India	5.9	5.3
Pakistan	12.3	2.6
Philippines	6.1	4.8
Thailand	10.7	-12.0
<i>Latin America</i>		
Brazil	6.5	1.1
Colombia	5.9	2.8
Dominican Republic	1.7	-3.3
Ecuador	11.4	6.0
Panama	12.9	7.4

Source: David Morewetz, "Employment implications of industrialization in developing countries," *Economic Journal* 84 (September 1974). Reprinted by permission of Cambridge University Press.

ด้วยเหตุนี้จึงไม่ควรมุ่งเน้นมากเกินไปใน การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมไปสู่ความทันสมัยเนื้อแก้ปัญหาการว่างงาน เหตุผลก็คือ ในภาคอุตสาหกรรมที่ทันสมัยของโลกที่สามนั้นสามารถจ้างแรงงานได้เพียง 10-20% ของกำลังแรงงานทั้งหมดเท่านั้น และขณะเดียวกันอัตราการขยายตัวของการจ้างแรงงานก็ได้รวดเร็วเพียงพอจะแก้ไขปัญหาการว่างงานได้ ยกตัวอย่างเช่นในภาคอุตสาหกรรมที่สามารถจ้างแรงงานได้ 20% ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ และจะสามารถจ้างงานเพิ่มขึ้นได้ปีละ 15% เช่นนี้เท่ากับว่าภาคอุตสาหกรรมสามารถจ้างงานเพิ่มขึ้นจากจำนวนแรงงานทั้งหมด 3% ต่อปี ( $0.2 \times 0.15 = 0.03$ ) ซึ่งต่ำมาก ในตารางที่ 8.4 ก็ไม่มีประเทศใดที่สามารถเพิ่มอัตราจ้างงานที่สูงพอ การขยายตัวของการจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมจึงน่าจะเป็นไปไม่ได้ที่จะแก้ไขปัญหาการว่างงานให้สำเร็จลุล่วงไปได้

ที่นี้ถ้าจะเปรียบเทียบในแง่ของสถานการณ์ของเมืองระหว่างประเทศด้อยพัฒนาในปัจจุบันกับประวัติศาสตร์ของเมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว จะพบว่าในอดีตนั้นสมัยศตวรรษที่ 19 ในยุโรปตะวันตก มีประชากรอาศัยในเมืองประมาณ 10-12% แต่มีแรงงานที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมถึง 20-30% ของกำลังแรงงานทั้งหมด ขณะที่อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงานอยู่ในอัตรา 1% ต่อปี ภาคอุตสาหกรรมเพียงต้องการขยายตัวในอัตรา 3.3% เท่านั้น เพื่อดูดซับกำลังแรงงานที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี

ในขณะที่สถานการณ์ของการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศด้อยพัฒนาเป็นไปได้ช้ากว่าการขยายตัวของเมือง (urbanization) อยู่มาก คือในขณะที่ประชากรอาศัยอยู่ในเมืองของประเทศกำลังพัฒนาอยู่ในอัตราสูงกว่า 50% ของประชากรทั้งประเทศ แต่อัตราของแรงงานที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมยังต่ำมากอยู่ในอัตรา 17-20% ซึ่งแตกต่างจากประเทศพัฒนาแล้วอยู่มาก ซึ่งจะเห็นได้ว่าแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมสมัยใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงานที่เป็นอยู่

## 5. *ตัวแบบเศรษฐศาสตร์ของการสร้างงาน*

### *(Economic Models of Employment Determination)*

นับเป็นเวลานานปีมาแล้วที่นักเศรษฐศาสตร์ได้สร้างตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์ของการสร้างงานขึ้นหลายตัวแบบด้วยกัน ส่วนใหญ่ของตัวแบบเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นจากแนวคิดทางสังคม เศรษฐกิจและสถาบันของประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งมักไม่เหมาะสมกับการประยุกต์ใช้กับประเทศกำลังพัฒนา เมื่อไม่นานมานี้ได้มีการใช้ตัวแบบที่สัมพันธ์กับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น จึงทำให้สามารถสรุปนโยบายออกมาในลักษณะที่แย้งกับทฤษฎีดั้งเดิมดังกล่าว

ในหัวข้อนี้เราจะขอทบทวนตัวแบบหลักดั้งเดิมของการสร้างงาน ทั้ง 4 ตัวแบบ สองตัวแบบแรก คือ "ตัวแบบคลาสสิก" และ "ตัวแบบเคนเซียน" ต่างก็เป็นทฤษฎีการจ้างงานแบบดั้งเดิม ซึ่งไม่ค่อยตรงกับสภาพปัญหาการจ้างงานของประเทศกำลังพัฒนา ส่วนตัวแบบที่สามและสี่ คือ "ตัวแบบมหภาคของผลผลิตกับการจ้างงาน" (the output-employment macro model) มุ่งเน้นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการสะสมทุน การขยายผลผลิตอุตสาหกรรมกับการสร้างงาน ส่วน "ตัวแบบจุลภาคของการจูงใจด้วยราคา" (The price incentive micromodel) พิจารณาถึงผลกระทบจากการบิดเบือนของราคาปัจจัยการผลิตที่มีต่อความอุดมของทรัพยากร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อแรงงาน) ทั้งสองตัวแบบหลังนี้ คล้ายคลึงกับตัวแบบเคนเซียน โดยมุ่งเน้นเฉพาะด้านอุปสงค์ของปัญหาการจ้างงาน โดยมุ่งเน้นนโยบายในการเพิ่มอุปสงค์ของแรงงาน ในส่วนของบทต่อไปเราได้นำเสนอ ตัวแบบที่ห้าหรือกลุ่มที่ห้า อาทิเช่น "two-sector labor transfer" หรือ "rural-urban migration" ซึ่งมุ่งทั้งการสร้างอุปสงค์และอุปทาน

### 5.1 ตัวแบบคลาสสิก

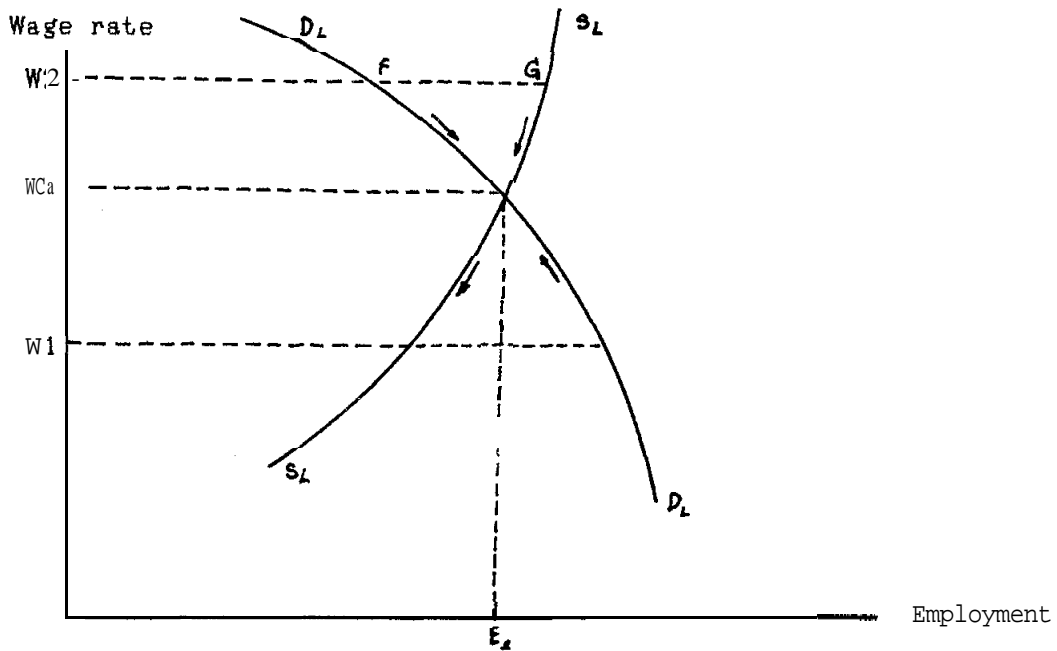
#### 5.1.1 ค่าจ้างที่ปรับเปลี่ยนได้และการจ้างงานเต็มที่

ในเศรษฐกิจตะวันตกแบบดั้งเดิมถูกกำหนดลักษณะโดยอำนาจอธิปไตยของผู้บริโภค ความพอใจของปัจเจกชนและการสร้างกำไรสูงสุด การแข่งขันอย่างสมบูรณ์ และประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคแต่ละรายเป็นเพียงอนุภาคเล็กๆ ของระบบ ("atomistic") เท่านั้น ไม่มีใครจะยิ่งใหญ่พอที่จะมีอิทธิพลในการกำหนดราคาหรือค่าจ้าง ระดับค่าจ้างและระดับการจ้างงานจะถูกกำหนดขึ้นด้วยกลไกที่สลับซับซ้อน โดยราคาของปัจจัยอื่นที่ใช้ในระบบเศรษฐกิจอื่นเกิดจากอุปสงค์และอุปทาน

ผู้ผลิตต้องการแรงงานมากขึ้นตราบเท่าที่มูลค่าของผลผลิตเพิ่มหน่วยสุดท้ายของแรงงาน (VMP) ยิ่งสูงกว่า ค่าจ้างแรงงานอยู่ โดยข้อสมมติเบื้องต้นมีอยู่ว่า ราคาผลผลิตคงที่และอัตราการผลิตเพิ่มเป็นไปตามกฎการลดน้อยถอยลงของผลผลิต มูลค่าของผลผลิตเพิ่มอันเนื่องมาจากแรงงานจึงลดน้อยถอยลง ด้วยเหตุนี้ เส้นอุปสงค์สำหรับแรงงานจึงมีลักษณะที่ความลาดชันเป็นลบ ดังแสดงในรูป 8.1 การจ้างแรงงานจะเพิ่มขึ้นได้ในกรณีที่ค่าจ้างลดลงเท่านั้น

ส่วนในด้านของอุปทานนั้น ปัจเจกชนถูกสมมติว่าจะต้องยึดหลักของการดำรงไว้ซึ่งความพอใจสูงสุด โดยที่เขาจะแบ่งเวลาระหว่างการทำงานกับเวลาว่างงานโดยขึ้นอยู่กับความพอใจส่วนเพิ่มของมัน การเพิ่มขึ้นของอัตราค่าจ้างก็เท่ากับว่าเป็นการเพิ่มราคา (หรือค่าเสียโอกาส) ของเวลาว่าง เมื่อราคาของส่วนใดเพิ่มขึ้นปริมาณความต้องการของมันจะลดลง อีกส่วนหนึ่งจะแทนที่ ด้วยเหตุนี้เมื่อค่าจ้างสูงขึ้นจึงมีอุปทานของแรงงานมากขึ้น ดังนั้นเส้นอุปทานรวมของแรงงานจึงจะมีความลาดชันเป็นบวกดังในรูปที่ 8.1

รูป 8.1 ค่าจ้างกับการสร้างการจ้างงานโดยอุปสงค์และอุปทาน (แบบดั้งเดิม)



ในรูป 8.1 จะเห็นได้ว่า ค่าจ้าง ดุลยภาพ คือ  $W_e$  จะมีปริมาณงานที่แรงงานพอใจที่จะทำเท่ากันพอดี ณ อัตราค่าจ้างที่สูงขึ้นเช่นที่  $W_2$  อุปทานแรงงานสูงกว่าความต้องการของนายจ้าง ความกดดันจากการแข่งขันของแรงงานจะลดให้อัตราค่าจ้างลดต่ำลงสู่  $W_e$  ตรงกันข้าม ณ ระดับค่าจ้างที่ต่ำกว่าจะมีผลทำให้ความต้องการแรงงานสูงกว่าจำนวนอุปทานของแรงงานที่ต้องการทำงาน การแข่งขันระหว่างผู้ผลิตเพื่อให้ได้แรงงานมาจะมีผลทำให้ค่าจ้างสูงขึ้นจนกระทั่งถึงจุดสมดุลที่  $W_e$  ที่  $W_e$  นี้การจ้างงานรวมจะเป็น  $E_e$  บนแกนนอน โดยนิยามนี้คือ การจ้างงานเต็มที่ (full employment) ซึ่งหมายถึงระดับค่าจ้างนี้เท่านั้นที่แรงงานทุกคนที่ยินดีทำงานจะได้งานทำ ดังนั้นจึงไม่มีการว่างงานโดยไม่ปรารถนา

#### 5.1.2 ข้อจำกัดของตัวแบบการแข่งขันสมบูรณ์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา

ตัวแบบนี้ค่อนข้างจะไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในการกำหนดค่าจ้างและการจ้างงานในประเทศโลกที่สาม เพราะเหตุผลดังนี้

- (1) อัตราค่าจ้างโดยปกติไม่ปรับตัวไปในทางที่ต่ำลง ทั้งนี้เพราะว่าค่าจ้างมักถูกกำหนดโดยพลังแห่ง "สถาบัน" อันประกอบไปด้วยความกดดันของสหภาพแรงงาน การกำหนดค่าจ้างของรัฐบาล ธรรมเนียมปฏิบัติของบริษัทข้ามชาติ เป็นต้น
- (2) มีแรงงานอยู่มากมายยิ่งกว่าตำแหน่งงานที่มีอยู่ ณ ระดับค่าจ้างต่างๆ

- (3) การว่างงานโดยไม่ปรารถนา (และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานต่ำระดับ) เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ตัวอย่างเช่น ถ้าให้อัตราค่าจ้างสถาบันถูกกำหนดที่  $w_2$  ในรูปที่ 8.1 ซึ่งจะมีอุปทานแรงงานส่วนเกินเท่ากับเส้น FG กลไกอัตโนมัติของตลาดจะไม่สามารถผลักดันให้ค่าจ้างลดลงมาที่  $w_e$  ซึ่งในที่นี้ เรียกว่า "ค่าจ้างเงา" (shadow-wage)

ด้วยเหตุนี้ตัวแบบคลาสสิกนี้จึงมีประโยชน์ที่ชี้ให้เห็นถึงผลของการบิดเบือนราคา (ค่าจ้าง) ที่ก่อให้เกิดการว่างงานในประเทศกำลังพัฒนา

## 5.2 ตัวแบบเคนเซียน

### 5.2.1 ความไม่สอดคล้องกันของอุปสงค์และช่องว่างการจ้างงาน: ตัวแบบอย่างง่าย

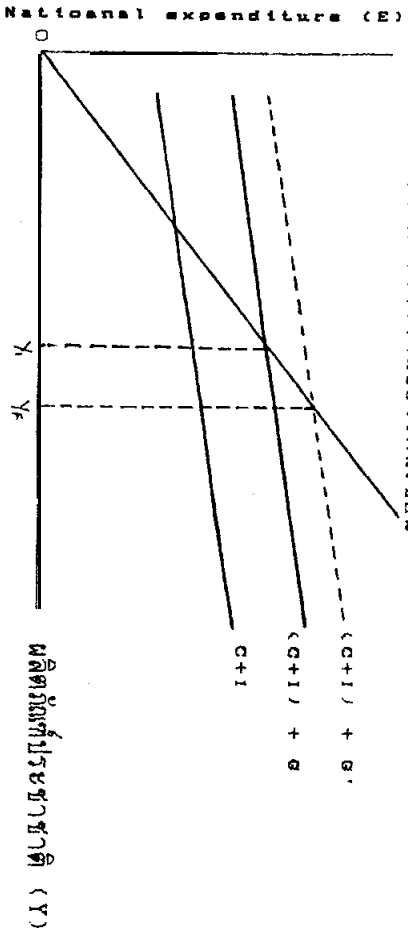
ในทศวรรษที่ 1930 เป็นช่วงสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในโลกตะวันตกเกิดปัญหาการว่างงานรุนแรงขึ้นอย่างกว้างขวางและผลผลิตตกต่ำ ทำให้นักเศรษฐศาสตร์คิดว่าน่าจะมีบางสิ่งบางอย่างที่ผิดปกติในทฤษฎีค่าจ้างและการสร้างงานของคลาสสิกเป็นแน่แท้

มีสองทฤษฎีหลักที่พยายามอธิบายถึงปรากฏการณ์ดังกล่าว ในระดับจุลภาคคือ ทฤษฎีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ "Imperfect Competition" ของ Joan Robinson ชาวอังกฤษ และ Edward H. Chamberlain ชาวอเมริกัน ซึ่งอธิบายถึงธรรมชาติและพฤติกรรมของตลาดที่มีลักษณะแตกต่างไปจากตลาดแข่งขันสมบูรณ์ อาทิ ตลาดผูกขาด ตลาดที่มีผู้ขายน้อยราย เป็นต้น

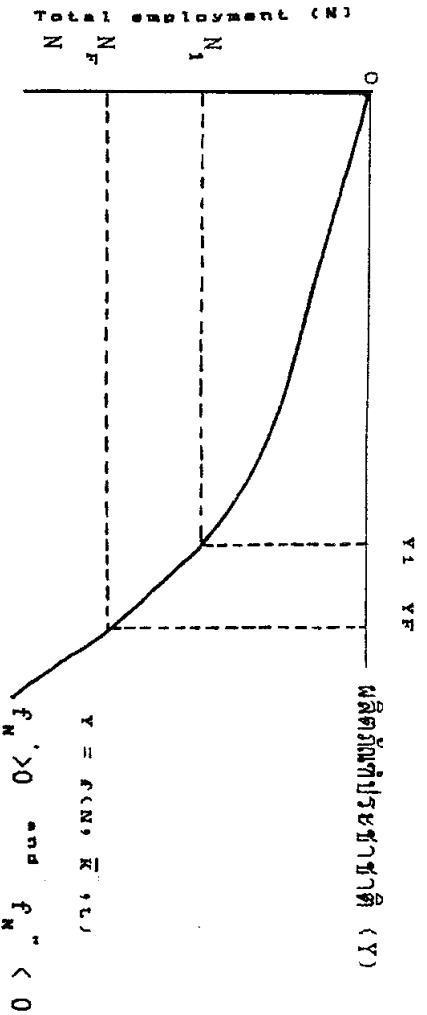
อีกทฤษฎีหนึ่งก็อธิบายปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจที่แท้จริงของสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ได้อย่างใกล้เคียงความเป็นจริงในระดับมหภาค คือทฤษฎีที่มีชื่อเสียงของเคนส์ในชื่อว่า ทฤษฎีรายได้ และการสร้างงานทั่วไป (general theory of income and employment determination) ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปนี้

พื้นฐานของทฤษฎีเคนเซียน อธิบายถึงการสร้างผลผลิตของชาติและการสร้างการจ้างงานในรูปของระดับของ "อุปสงค์รวม" (aggregate demand) ที่สัมพันธ์กับ "ศักยภาพแห่งผลผลิต" (potential output) ของเศรษฐกิจซึ่งก็หมายความว่า ระบบเศรษฐกิจจะสามารถผลิตอะไรอย่างไร ถ้าทรัพยากรมีและถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพโดยกำหนดระดับเทคโนโลยีไว้ระดับหนึ่ง สำหรับอุปสงค์รวมนั้นในระบบเศรษฐกิจแบบปิดจะประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการคือ (ก) อุปสงค์รวมสำหรับสินค้าและบริการทุกชนิดของผู้บริโภค (ให้  $C$  เป็นการบริโภค) (ข) อุปสงค์รวมสำหรับสินค้าเพื่อการลงทุนของผู้ประกอบการ ( $I$  คือการลงทุน) และ (ค) ความต้องการสินค้าและบริการทั้งในรูปการบริโภคและการลงทุนของรัฐบาล ( $G$  เป็นการบริโภคโดยรัฐบาล)

รูปที่ 8.2 a การสร้างการจ้างงานของเคนเซียน



รูปที่ 8.2 b การสร้างการจ้างงานของเคนเซียน



5.2.2 ข้อจำกัดของตัวแบบเคนเซียน

โดยไม่ต้องงวาวระ ไปถึงข้อบกพร่องของตัวแบบเคนเซียนในการประยุกต์ใช้กับประเทศไทย โลกที่สาม เราจะต้องมุ่งความสนใจมาที่ยังข้อบกพร่อง 2 ประการดังกล่าวต่อไปนี้ ประการแรก เปรียบว่าตัวแบบนีถูกสร้างขึ้น มาจากสถานะเศรษฐกิจที่ก้าวหน้า บนพื้นฐานของสถาบันและโครงสร้างที่มีคววมพร้อมมูลทางด้านตลาดผลผลิต ตลาดปัจจุบันของการผลิตและตลาดเงิน อันเป็นลักษณะของประเทศพัฒนาแล้วทั่วไปและภายใต้ข้อสมมติที่ว่า หน่วยงานผลิตต่างก็มีคววมรวดเร็วในการตอบสนองของอย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มสูงขึ้นของอุปสงค์ในผลผลิตของเขา โดยการขยายการผลิตและการจ้างงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่โลกที่สามที่ขาดแคลนทุน วัสดุ ความชำนาญ และทรัพยากรบุคคลระดับผู้บริหาร รวมทั้ง ขาดประสิทธิภาพทางการตลาดของ



ผลผลิตและตลาดทุน ระบบการคมนาคมขนส่งที่แคบ ขาดแคลนเงินตราต่างประเทศที่ใช้ในการซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศค่านิยมในการบริโภคสินค้าสั่งเข้าจากต่างประเทศในหมู่คนที่ร่ำรวย สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการขยายตัวของผลผลิตและการจ้างงานในประเทศด้อยพัฒนา และในความเป็นจริงแล้วทางด้านอุปทานรวมนั้นมีลักษณะเป็นอุปทานที่ไม่ยืดหยุ่นต่อราคา ทำให้การขยายตัวของอุปสงค์รวมภายใต้เงื่อนไขที่รัฐบาลใช้จ่ายจากงบประมาณขาดดุล จึงมีผลทำให้เกิดปัญหาระดับราคาสินค้าถีบตัวสูงขึ้น จนกระทั่งเป็นปัญหาเงินเฟ้อรุนแรง ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาในช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 และอีกครั้งในทศวรรษที่ 1980

ประการที่สอง ข้อจำกัดของตัวแบบเคนเซียนสำหรับประเทศด้อยพัฒนาก็ยังคงเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขของอุปทานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา คือปัญหาการอพยพโยกย้ายเข้าเมืองของแรงงานจากชนบท อันเป็นผลเนื่องมาจากการสร้างและขยายงานในภาคเศรษฐกิจที่ทันสมัยในเมืองอันเป็นผลจากการขยายตัวของอุปสงค์รวม เป็นเพราะว่าระดับค่าจ้างในเมืองสูงกว่ารายได้เฉลี่ยในชนบทอยู่มาก การสร้างงานในเมืองเพิ่มขึ้นหนึ่งหน่วย มีผลทำให้เกิดการอพยพโยกย้ายจากชนบทเข้ามาหางานทำในเมืองเพิ่มขึ้น สามถึงสี่หน่วย ผลสุดท้ายก็คือการสร้างงานในเมืองเพิ่มขึ้นตามแนวนโยบายการปรับอุปสงค์ของเคนเซียน กลับทำให้เกิดปัญหาการว่างงานเพิ่มขึ้นในเมือง ยิ่งกว่านั้นผู้ที่อพยพเข้าสู่เมืองส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรหรือคนงานในไร่ นา อยู่แล้ว ยิ่งทำให้ระดับการจ้างงานของประเทศทั้งหมดลดลงด้วย

เราจึงอาจสรุปได้ว่า เป็นเพราะอุปสรรคด้านโครงสร้างและสถาบัน ประกอบกับปรากฏการณ์ที่ทำให้แรงงานละทิ้งชนบท อพยพสู่เมือง จึงทำให้ตัวแบบมหภาคของเคนเซียน ยังคงค่อนข้างจะห่างไกลที่จะแก้ไขปัญหาการว่างงานในประเทศกำลังพัฒนาได้อย่างสมบูรณ์

### 5.3 *ตัวแบบการขยายผลผลิตกับการจ้างงาน (Neo-Keynsian Model)*

ตัวแบบการพัฒนาก็เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1950 และ 1960 ต่างก็ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีเคนเซียน ซึ่งต่างก็มุ่งเน้นนโยบายสู่การเพิ่มระดับผลผลิตของประเทศอย่างรวดเร็วด้วยการเร่งระดมทุน ในจำนวนทฤษฎีต่างๆ ในช่วงดังกล่าว มีทฤษฎีหนึ่งที่ใช้เป็นหลักในการอธิบายกระบวนการเจริญเติบโตในแนวนั้น ก็คือ ตัวแบบ Harrod-Domar ที่ได้อธิบายแล้วในบทที่ 3 ที่ผ่านมา แม้ว่ามีส่วนผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปในภายหลังบ้างก็ตาม แต่แนวความคิดพื้นฐานต่างๆ ก็ยังคงใช้เป็นหลักได้ดีในการประยุกต์ที่เป็นแนวทฤษฎีที่เกิดขึ้นในภายหลัง โดยที่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นเกิดจากผลรวมของอัตราการออมและผลจากการระดมทุน กับอัตราส่วนของทุน-ผลผลิต สำหรับอัตราส่วนของทุน-ผลผลิตที่กำหนดไว้ในระดับหนึ่งๆ จะสามารถทำให้อัตราผลผลิตของประเทศ และการจ้างงานสูงที่สุดได้โดยการทำให้อัตราการออมและการลงทุนสูงที่สุดนั่นเอง

สิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นในการสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของนิโคโนเซียก็คือ มุ่งเน้นการสร้างการรวมภายในประเทศ และแสวงหาเงินตราระหว่างประเทศ เพื่อให้เกิดความเป็นไปได้ในการลงทุนใหญ่ๆ ในภาคอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัว คำว่า "big push" สำหรับการขยายตัวทางอุตสาหกรรมที่รวดเร็วจึงเป็นสัญญาณที่ใช้เรียกขานกันในการพัฒนาตลอดมา

แต่จากที่เห็นในตารางที่ 8.4 จะเห็นได้ว่าอัตราการขยายตัวทางอุตสาหกรรมในประเทศด้อยพัฒนาที่เพิ่มขึ้นนั้น เมื่อเทียบกับอัตราเพิ่มของการจ้างงานแล้วจะพบว่าการจ้างงานยังเพิ่มน้อยมาก หรือในบางครั้งหยุดอยู่กับที่ด้วยซ้ำ จึงมีคำถามอยู่เสมอว่า ทำไมการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมจึงไม่สามารถทำให้การจ้างงานเพิ่มขึ้นตามในอัตราเดียวกันได้

คำตอบคงจะต้องอยู่ที่ การเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน ซึ่งโดยนิยามแล้วปกติอัตราการเพิ่มของผลผลิตลบลด้วยอัตราการเพิ่มผลิตภาพของแรงงานจะเท่ากับอัตราการเพิ่มของการจ้างงาน นั่นคือ

$$\frac{dQ}{Q} - \frac{d(Q/N)}{Q/N} = \frac{dN}{N}$$

หากนี้ถ้าผลผลิตเพิ่มขึ้น 8% ต่อปี ในขณะที่การจ้างงานเพิ่มขึ้นเพียง 3% ความแตกต่างจึงขึ้นอยู่กับการยกระดับผลิตภาพของแรงงานนั่นเอง

แต่เดิมนั้นตัวแบบ ฮาร์รอด-โตมารี ไม่ได้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (แม้ว่าภายหลังมีการปรับปรุงเพิ่มขึ้นก็ตาม) อัตราส่วนของทุนต่อผลผลิตจึงเป็นอัตราคงที่ ซึ่งก็ย่อมหมายถึงว่าอัตราส่วนของผลผลิตต่อแรงงานก็จะคงที่เช่นกัน จากข้อสมมติที่ว่าถ้าให้ผลผลิตประชาชาติเพิ่มขึ้น 10% ก็ย่อมหมายความว่า การจ้างงานควรจะเพิ่มขึ้น 10% เช่นกัน แต่ในความเป็นจริงแล้ว ถ้าผลิตภาพของแรงงานสูงขึ้น จะมีผลทำให้ความต้องการแรงงานน้อยลงเพื่อผลิตผลผลิตจำนวนเท่าเดิม ดังนั้นแม้ว่าผลผลิตจะเพิ่มขึ้น 10% ก็อาจจะไม่ผลทำให้ความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นเพียงแค่ 3% เท่านั้น ด้วยเหตุนี้การขยายผลผลิตสูงสุด กับการจ้างงานสูงสุดจึงเป็นเป้าหมายที่ขัดกันทางปฏิบัติสำหรับประเทศด้อยพัฒนา

#### 5.4 The Price-Incentive Model

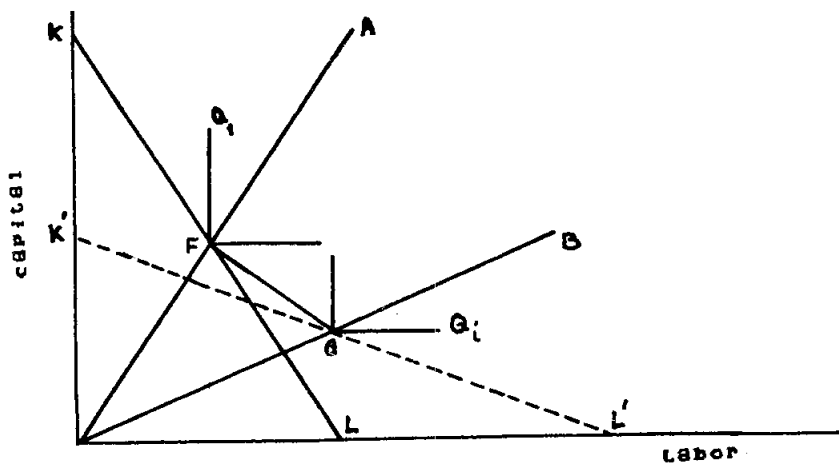
5.4.1 ตัวแบบการพัฒนาเศรษฐกิจของนิโคโนเซียหรือตัวแบบจุลภาคของการจูงใจด้วยราคานั้นนับได้ว่าเป็นตัวแบบที่ครอบคลุมไปถึงการพิจารณาปัญหาการสร้างการจ้างงานในประเทศกำลังพัฒนาอย่างจริงจัง จึงสมควรได้นำมากล่าวถึงในที่นี้

เริ่มต้นด้วยหน่วยผลิตถูกสมมติให้ทำหน้าที่ผสมส่วนของปัจจัยการผลิตอันได้แก่ทุนกับ

แรงงาน เพื่อให้มีการผลิตในระดับที่ต้องการโดยเสียต้นทุนการผลิตต่ำที่สุด ข้อสมมติอีกประการหนึ่ง ก็คือ หน่วยผลิตสามารถเลือกวิธีการผลิตโดยใช้ระดับของเทคโนโลยีต่างๆตั้งแต่ การใช้แรงงานมากที่สุดจนกระทั่งถึงระดับที่ใช้ทุนมากที่สุด ดังนั้นถ้าราคาของทุนแพงมากขึ้น เมื่อเทียบกับแรงงานแล้วผู้ผลิตก็จะเลือกใช้วิธีการผลิตที่ใช้แรงงานมาก ในทางกลับกันถ้าแรงงานแพงกว่าทุน โดยเปรียบเทียบแล้ว ผู้ผลิตก็จะเลือกวิธีการผลิตที่ใช้ทุนมากกว่า เมื่อลดปริมาณการใช้แรงงานลง ผลของการประหยัดจากการเลือกเทคนิคในการผลิตอาจทำให้มองเห็นได้ตามรูป

8.3 ซึ่งเราสมมติให้หน่วยผลิตมีเทคนิคในการผลิตให้เลือกเพียงสองแบบ คือ OA ซึ่งใช้ทุนมากกว่าแรงงาน และ OB ใช้แรงงานมากกว่าทุน

รูป 8.3 ทางเลือกของวิธีการผลิต:



จุด F และ G แทนระดับการผลิตของแต่ละวิธีการผลิต และเส้น  $Q_1, Q_2$  เป็นเส้นผลผลิตเท่ากัน (Isoquant) ที่ผ่านจุด F และ G จึงแสดงว่า F และ G เป็นระดับการผลิตที่ให้ผลผลิตเท่ากันระดับหนึ่ง จุดที่เหมาะสมที่สุดในการผลิต (ต้นทุนต่ำสุด) จากการผสมส่วนปัจจัยทุนกับแรงงานจึงถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ของราคาปัจจัยการผลิตทั้งสอง ในสถานะที่ทุนมีราคาถูกกว่าแรงงาน โดยเปรียบเทียบ (พิจารณาจากเส้นราคา KL) การผลิตจะเกิดขึ้นที่จุด F โดยใช้กระบวนการผลิตที่ใช้ทุนมาก OA แต่สถานะที่แรงงานมีราคาถูกกว่าทุนโดยเปรียบเทียบแล้ว การผลิตจะเกิดขึ้นที่ G โดยใช้กระบวนการผลิตที่ใช้แรงงานมากกว่าทุน OB

ปัญหาที่ได้ยุติเพียงเท่านั้น เนื่องจากในประเทศโลกที่สาม ทั้งหลายมักมีลักษณะที่เต็มไปด้วยอุปทานของแรงงาน แต่ขาดแคลนทุนทั้งในรูปเงินทุนและสินค้าทุน โดยธรรมชาติแล้วก็คงจะหวังว่าวิธีการผลิตที่ใช้แรงงานมากน่าจะเหมาะสมกว่า แต่ในความเป็นจริงแล้วมักพบเสมอว่า

เทคนิคในการผลิตที่ใช้อยู่ทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม กลับมีลักษณะที่ใช้เครื่องจักรหรือทุนมากกว่า ในขณะที่แรงงานที่น่าจะได้ทำงานต้องว่างงานอยู่ ซึ่งในการนี้ดังกล่าวอาจอธิบายได้ด้วยหลักของนีโอคลาสสิก เพราะว่าปัจจัยทางด้านโครงสร้างสถาบัน ตลอดจนปัจจัยทางการเมือง เป็นผลให้ราคาตลาดของแรงงานสูงกว่า และทำให้ราคาปัจจัยทุนต่ำกว่าที่รู้สึกว่าขาดแคลน หรือเกิดอัตราส่วนของราคาเงาเกิดขึ้น ตามเส้น  $K'L'$  ในรูป 8.3 แม้ว่าราคาที่ปรากฏ (ถูกบิดเบือน) ไปเป็น  $KL$  เพราะค่าจ้างที่เกิดขึ้นนั้นสูงเกินไปเนื่องจากความกดดันของสหภาพแรงงาน ความเคลื่อนไหวในทางที่สูงขึ้นของกฎหมายที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และการเพิ่มขึ้นของค่าใช้จ่ายในด้านสวัสดิการของลูกจ้าง ตลอดจนนโยบายให้ค่าจ้างสูงของบริษัทข้ามชาติต่างๆ ในขณะที่ราคาของทุน (ที่ขาดแคลน) ถูกทำให้ต่ำลง โดยการใช้สิทธิคิดค่าเสื่อมราคา การคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือได้รับการช่วยเหลือชดเชย ได้รับการคุ้มครองส่งเสริมในการสั่งซื้อเข้าด้วยการลดหย่อนภาษี อัตราแลกเปลี่ยนที่สูงเกินความเป็นจริง เป็นต้น

ผลจากการบิดเบือนราคาปัจจัยการผลิตทำให้เกิดการใช้เทคโนโลยีที่ใช้ทุนมากกว่าแรงงานซึ่งไม่เหมาะสมทั้งในภาคเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แม้ว่าในการมองของเอกชนในแง่ของการลดต้นทุนต่ำสุดแล้วจะคิดว่าถูกต้องก็ตาม แต่การมองทางด้านสังคมส่วนรวมแล้ว ต้นทุนทางสังคมของทุนที่ยังมีไม่เพียงพอจะสูงกว่าแรงงาน อย่างเห็นได้ชัดเลยทีเดียว ดังนั้นนโยบายของรัฐจึงต้องทำให้ราคาถูกต้อง นั่นคือ ขจัดการบิดเบือนราคาให้หมดไป จะต้องไม่เพียงพอแต่เพิ่มการจ้างแรงงานเท่านั้น ควรจะลดการขาดแคลนทรัพยากรประเภททุน โดยทำให้อัตราส่วนของการใช้ปัจจัยในกระบวนการผลิตเหมาะสมอีกด้วย

#### 5.4.2 ความเป็นไปได้ของการทดแทนกันระหว่างทุนกับแรงงาน

ผลกระทบของการแก้ไขปัญหาการบิดเบือนราคาปัจจัยที่มีต่อการจ้างงานจริงขึ้นอยู่กับระดับการทดแทนทุนด้วยแรงงานในกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมในประเทศโลกที่สาม ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ใช้อัตราความยืดหยุ่นของการทดแทนกัน (elasticity of substitution) และได้ให้ความหมายอย่างง่าย ๆ ว่าเป็น "อัตราส่วนของเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงในสัดส่วนของแรงงานที่ใช้เทียบกับทุน เปรียบเทียบกับเปอร์เซ็นต์การเปลี่ยนแปลงในราคาของทุนเทียบกับแรงงาน"

$$n_{LK} = \frac{-d(L/K)/(L/K)}{d(P_K/P_L)/(P_K/P_L)}$$

ตัวอย่างเช่น ถ้าราคาของทุนเพิ่มขึ้น 1% และอัตราส่วนแรงงานต่อทุนเพิ่มขึ้น 1.5% ความยืดหยุ่น

ของการทดแทนกันในการนี้ก็จะเท่ากับ 1.5 ถ้า  $P_x/P_L$  ลดลง 10% ขณะที่  $L/K$  ลดลง 6% ความยืดหยุ่นของการทดแทนกันก็จะเป็น 0.6 ถ้าอัตราความยืดหยุ่นของการทดแทนกันอยู่ในอัตราที่สูง (มากกว่า 0.7 ขึ้นไป) แสดงว่าการปรับตัวของราคาปัจจัยมีผลกระทบต่อระดับการผสมส่วนปัจจัยการผลิต ดังนั้นการปรับราคาปัจจัยการผลิตเสียใหม่อาจจะมีผลอย่างสำคัญต่อการจ้างงานเพิ่มขึ้น

โดยทั่วไปจากการศึกษาสภาพความเป็นจริงของความยืดหยุ่นในการทดแทนปัจจัยสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศด้อยพัฒนาปรากฏว่าอยู่ในช่วง 0.5-1.0 อันนี้แสดงว่าการลดลงของระดับค่าจ้าง (ในรูปของค่าจ้างโดยตรง หรือโดยการทำให้ค่าจ้างคงที่ขณะที่ปล่อยให้ราคาของทุนสูงขึ้น) ประมาณ 10% จะส่งผลให้มีการจ้างงานเพิ่มขึ้น 5-10% แต่ในความเป็นจริงแล้วอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนานั้นจ้างคนงานได้เป็นสัดส่วนที่น้อยเมื่อเทียบกับแรงงานที่มีอยู่ทั้งหมด ผลกระทบทั้งหมดคือ 10% ของแรงงานในอุตสาหกรรม ซึ่งแทบจะไม่มีผลอันใดในการแก้ไขปัญหาการว่างงานของประเทศ อย่างไรก็ตามเราก็ยังสามารถทำให้เกิดผลกระทบกว้างขวางยิ่งขึ้นได้โดยการนำนโยบายขจัดการบิดเบือนราคาปัจจัยการผลิตมาใช้ให้มีบทบาทสำคัญในทุกๆระดับของกลยุทธ์ในการพัฒนาการจ้างงานได้

### คำถามท้ายบท

1. อภิปรายถึงลักษณะของปัญหาการว่างงานในประเทศโลกที่สาม ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากแรงงานน้อยเกินไป
2. เหตุใดเราจึงเป็นห่วงในเรื่องของการว่างงานและการทำงานต่ำระดับ ทั้งสองอย่างนี้เป็นปัญหาที่รุนแรงในการพัฒนาประเทศ เพราะเหตุใด?
3. การว่างงาน (และการทำงานต่ำระดับ) มีความสัมพันธ์กับปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้หรือไม่ เพราะเหตุใด?
4. จงอธิบายถึงเหตุผลทางเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังพัฒนาล้มเหลวในการเร่งรัดพัฒนาอุตสาหกรรมและไม่สามารถเพิ่มการจ้างงานได้มากพอ? การที่การจ้างงานเพิ่มขึ้นไม่ทันกับการเพิ่มของผลผลิตเป็นผลลัพท์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมใช่หรือไม่ เพราะเหตุใด?