

บทที่ 6

การว่างงาน การเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมือง

6.1 ความหมายของการว่างงาน

Edgar O. Edwards ได้แบ่งรูปแบบของการว่างงานออกเป็น 5 ระดับคือ¹

1. การว่างงานแบบเปิดเผย แบ่งเป็นการว่างงานแบบสมัครใจ และไม่สมัครใจ
2. การทำงานต่ำกว่าระดับ คือ มีชั่วโมงการทำงานน้อยกว่าที่บุคคลนั้นต้องการจะทำ
3. การใช้แรงงานไม่เต็มที่ แบ่งออกได้เป็น
 - 3.1 การว่างงานแอบแฝง ไม่จำเป็นต้องทำงานเต็มเวลาก็สามารถบรรลุผลได้
 - 3.2 การว่างงานแบบหลบซ่อน ไม่มีโอกาสในการทำงาน หรืองานของแม่บ้าน
 - 3.3 บุคคลที่ออกจากงานก่อนกำหนด เช่น เกษียณอายุการทำงานก่อนกำหนด
4. บุคคลที่มีร่างกายอ่อนแอ มีหน้าที่ในการทำงานเต็มเวลา แต่ได้ผลงานออกมาน้อย
5. บุคคลที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต มีความสามารถในการทำงาน แต่ไม่ทำ

6.2 การว่างงานของประเทศกำลังพัฒนา

6.2.1 แนวโน้มการว่างงานของประเทศกำลังพัฒนา

การว่างงานของประเทศกำลังพัฒนามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มจาก 36.5 ล้านคน ในปี ค.ศ.1960 เป็นประมาณ 54 ล้านคนในปี ค.ศ.1973 หรือเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 46 เฉลี่ยเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งอัตราการเพิ่มขึ้นของการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นเร็วกว่าอัตราการจ้างงานในช่วงระยะเวลาเดียวกัน

การประมาณการในปี ค.ศ.1990 ซึ่งประมาณการจากปี ค.ศ.1975 ก่อนข้างมองว่า อัตราการว่างงานไม่ได้สูงเพิ่มขึ้นมากนัก แต่ในความเป็นจริงอัตราการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นกว่าที่ประมาณการไว้ถึงสองเท่า เหตุผลมาจากปัญหาหนี้สินของประเทศกำลังพัฒนา การชะลอตัวของเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ.1980 เป็นต้น

6.2.2 มิติของปัญหาการว่างงาน

ปัญหาการว่างงานของประเทศกำลังพัฒนามักอยู่ใน 4 รูปแบบคือ

¹ Edgar O. Edwards, *Employment in Developing Countries* (New York: Columbia University Press, 1974), pp. 10-11.

1. การว่างงานของผู้มีการศึกษา ประเทศกำลังพัฒนาเกิดปัญหาการว่างงานของผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับสูงมากขึ้น
2. การว่างงานเนื่องจากประกอบธุรกิจส่วนตัว การประกอบกิจการส่วนตัวของประชากรในประเทศกำลังพัฒนาต่างจากประเทศพัฒนา ส่วนใหญ่เป็นกิจการที่มีรายได้แค่พอประทังชีพ เช่น ร้านค้าขนาดเล็ก สามล้อ เป็นต้น
3. สตรีและการจ้างงาน อัตราการว่างงานของสตรีเพิ่มขึ้น การจ้างงานก็จำกัดอยู่ในวงแคบๆ มักเป็นงานที่มีผลผลิตในการผลิตต่ำ ชั่วโมงการทำงานยาว แต่ได้รับค่าจ้างถูก
4. การว่างงานของคนหนุ่มสาว และการจ้างแรงงานเด็ก การว่างงานของบุคคลที่มีอายุอยู่ในช่วง 15 ปี – 24 ปี มีมากกว่าร้อยละ 30 ส่วนใหญ่การว่างงานกระจุกตัวอยู่ในเมือง ซึ่งผู้ว่างงานเหล่านี้อพยพมาจากชนบท นอกจากนี้การจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

6.3 การย้ายถิ่นฐานและการเติบโตของเมือง

ประชากรในเมืองของประเทศกำลังพัฒนาขยายตัวอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ มีการขยายตัวมากกว่าร้อยละ 6 ต่อปี เปรียบเทียบกับเมืองใหญ่ ๆ เช่น นิวยอร์ก และลอนดอน มีการขยายตัวของประชากรต่ำกว่าร้อยละ 1 ต่อปี สาเหตุเกิดเนื่องมาจากนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเมือง ซึ่งมองว่าจะทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด จากการก่อสร้าง สิ่งต่าง ๆ เช่น ถนน ระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ แต่ผลที่ตามมาจากการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเมืองกับชนบท ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม แหล่งชุมชนแออัด และจากการที่ประชากรย้ายถิ่นฐานเข้ามาหางานทำมากกว่างานในภาคที่เป็นทางการ (formal sector) จะรองรับได้ ทำให้ต้องไปทำงานในภาคที่ไม่เป็นทางการ (informal sector) เช่น เปิดร้านค้าขายของเล็กๆ รับจ้างทำงานบ้าน หรือรับจ้างทำงานในกิจการเล็กๆ ขายของตามท้องถนน รับซ่อมรองเท้า เป็นต้น

6.4 การว่างงานในเมือง

ประเทศกำลังพัฒนามีอุปทานแรงงานมากกว่าอุปสงค์ของแรงงาน ผลที่ตามมาคือ เกิดการว่างงานและเกิดการหางานต่ำกว่าระดับ หรือการว่างงานแฝงอยู่ ในปัจจุบันอัตราการเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมืองมีมากกว่าความสามารถในการดูดซับแรงงานของภาคอุตสาหกรรมและบริการในเมือง ทำให้เกิดปัญหาแรงงานส่วนเกินในเมืองและปัญหาความไม่สมดุลระหว่างเมืองกับชนบท

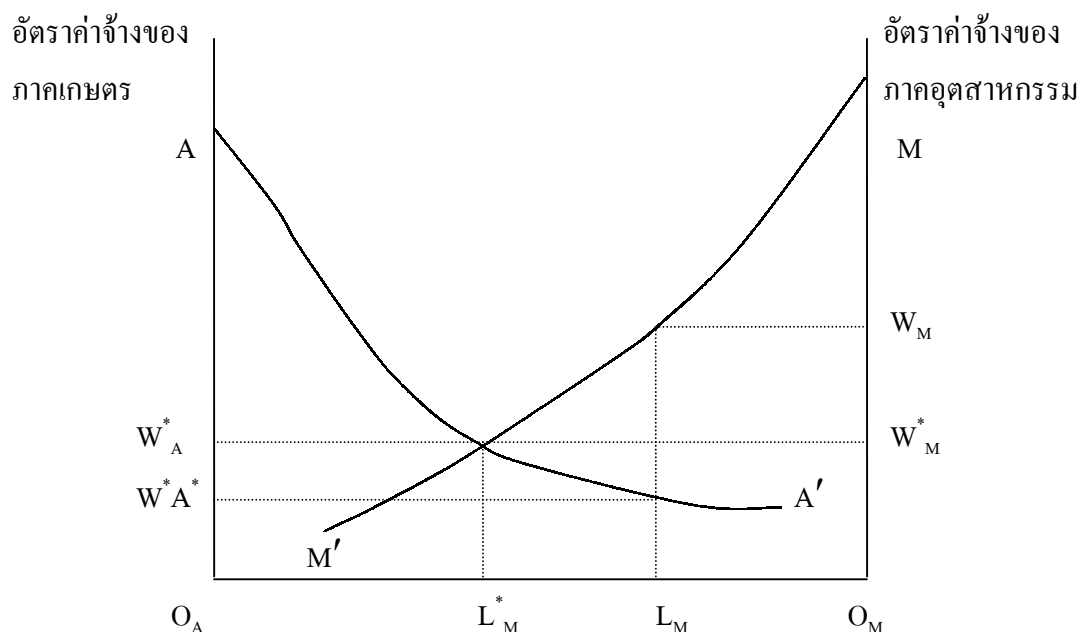
6.5 กระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงาน

การเคลื่อนย้ายแรงงานเกิดจากรายได้ที่คาดหวัง (expected income) โดยวัดจากความแตกต่างระหว่างรายได้ที่แท้จริงระหว่างเมืองกับชนบท และความน่าจะเป็น (Probability) ที่จะได้งานในเมือง ถ้ารายได้ที่คาดหวังที่จะได้จากในเมืองมากกว่าชนบทก็จะทำการเคลื่อนย้ายจากชนบทสู่เมือง นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงาน คือ

1. อายุ การที่แรงงานมีอายุยิ่งสูง จะมีแนวโน้มในการอพยพน้อยลง
2. ปัจจัยเกี่ยวกับครอบครัว ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการเคลื่อนย้ายแรงงานจะสูงมากขึ้นเมื่อขนาดครอบครัวเพิ่มขึ้น
3. การศึกษา แรงงานยิ่งมีการศึกษาระดับสูงเท่าไรก็มีแนวโน้มเคลื่อนย้ายแรงงานมากขึ้น
4. อัตราการจ้างงาน ถ้าอัตราการจ้างงานในท้องถิ่นตนเองสูง ย่อมเป็นแรงกระตุ้นให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงาน

6.6 แบบจำลองกระบวนการเคลื่อนย้ายแรงงาน

กระบวนการเคลื่อนย้ายของแรงงานจากชนบทสู่เมืองสามารถอธิบายได้โดยแบบจำลองของ Todaro



รูปที่ 6.1 การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างภาคเกษตรและอุตสาหกรรม

จากรูปที่ 6.1 สมมติให้ระบบเศรษฐกิจเป็นแบบทวิภาค (two sectors) คือ ภาคเกษตรอยู่ในชนบท และภาคอุตสาหกรรมอยู่ในเมือง ถ้าเส้นอุปสงค์ต่อแรงงานของภาคเกษตรคือเส้น AA' และเส้นอุปสงค์ต่อแรงงานของภาคอุตสาหกรรมคือ MM' (อ่านจากทางขวาไปซ้าย) กำลังแรงงานทั้ง

หมดเท่ากับ $O_A O_M$ ถ้าอัตราค่าจ้างเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกตลาดและมีการจ้างงานเต็มที่ อัตราค่าจ้างที่ดุลยภาพคือ $W_A^* = W_M^*$ โดยแรงงาน $O_A L_M^*$ ทำงานอยู่ในภาคเกษตร และ $O_M L_M^*$ ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรม

ถ้าอัตราค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกลไกตลาด แต่ถูกกำหนดโดยสถาบัน เช่น รัฐบาลหรือสหภาพแรงงานถ้ากำหนดให้ค่าจ้างเท่ากับ W_M ซึ่งสูงกว่าที่ W_M^* ถ้าสมมติว่าไม่มีการว่างงาน คนงานจำนวน $O_M L_M$ จะถูกจ้างงานในภาคอุตสาหกรรม คนงานจำนวน $O_A L_M$ จะถูกจ้างงานโดยภาคเกษตร ซึ่งการที่ภาคเกษตรจะถูกซื้อแรงงานส่วนเกินของภาคอุตสาหกรรมจำนวน $L_M^* L_M$ นั้น อัตราค่าจ้างของภาคเกษตรจะต้องลดลงเหลือ W_A^* ตามเส้นอุปสงค์แรงงานของภาคเกษตร ซึ่งอัตราค่าจ้างดังกล่าวต่ำกว่าอัตราค่าจ้างในตลาดแข่งขันเดิมซึ่งเท่ากับ W_A^* ดังนั้นจะเห็นว่าการกำหนดอัตราค่าจ้างในเมืองให้สูงกว่าดุลยภาพ ก็จะเกิดช่องว่างของอัตราค่าจ้างระหว่างภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมเท่ากับ $W_M - W_A^*$ คนงานในชนบทก็จะเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง ถึงแม้จะมีโอกาสการจ้างงานเพียง $O_M L_M$ แต่ผู้อพยพก็ยินดีที่จะรับความเสี่ยงเมื่อหางานทำในเมือง

6.7 นโยบายที่เกี่ยวข้อง

1. ลดความไม่เท่าเทียมกันของโอกาสการจ้างงานระหว่างเมืองกับชนบท
 2. การแก้ไขปัญหาการว่างงานในเมืองโดยเพิ่มการจ้างในเมืองมากขึ้น แต่ไม่ได้ปรับปรุงภาคชนบทและโอกาสในการจ้างงานในชนบท กลับจะทำให้ปัญหาการว่างงานในเมืองมากขึ้น
 3. การขยายการศึกษาในระดับสูงจะทำให้แรงงานเคลื่อนย้ายจากชนบทสู่เมือง และทำให้อัตราการว่างงานในเมืองสูงขึ้นด้วย เนื่องจากการอพยพเข้ามาหางานทำในเมืองมากกว่างานที่มีอยู่ ทำให้นายจ้างมีโอกาสเลือกบุคคลเข้าทำงานได้มากขึ้น ณ อัตราค่าจ้างเดียวกัน นายจ้างมักจะเลือกผู้จบการศึกษาสูงมากกว่าระดับต่ำ
 4. สนับสนุน โครงการพัฒนาชนบท หรือพัฒนาภาคเกษตร
-