

# กลยุทธ์ในการพัฒนากำลังคน

โดย โสภณ ภาพลจน์

## ความนำ

โครงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแบบใดก็ตาม ย่อมมีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงความเป็นอยู่และยกระดับการครองชีพของประชาชนในประเทศนั้น ๆ ให้สูงขึ้น และการที่จะให้แผนพัฒนาเศรษฐกิจสำเร็จลุล่วงไป ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือเพียรของประชากรในประเทศนั้น ๆ ทั้งในด้านความคิดและกำลังกาย เพราะขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นเป็นการนำเอาทรัพยากรของชาติที่มีอยู่มาใช้ ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมให้มากที่สุด และทรัพยากรที่จะขาดเสียมิได้ในขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจก็คือ คนหรือทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) เพราะคนเป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่างที่เราพึงปรารถนา ถ้าพิจารณาคคนในฐานะที่เป็นแรงงานแล้ว คนย่อมมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจในแง่ที่เป็นผู้ผลิต ส่วนคนในฐานะเป็นผู้บริโภคย่อมมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจในแง่ที่เป็นตลาดส่งเสริมการผลิต โดยนัยนี้ จึงเห็นได้ว่า คนในสังคมหนึ่งๆ ย่อมเป็นทั้งเป้าหมาย (ends) ในการพัฒนาเศรษฐกิจและเป็นเครื่องมือ (means) ในการพัฒนาประเทศให้บังเกิดผลตามความมุ่งหมาย ดังนั้น คนหรือทรัพยากรมนุษย์จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นที่สุดในการพัฒนาประเทศ แต่การที่จะสร้างคนให้มีคุณภาพดีตามความปรารถนาได้เพียงใดหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นประการสำคัญ

การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เป็นกระบวนการที่จะหาทางเพิ่มพูนความรู้ความชำนาญ และความสามารถของคนในสังคม ถ้าพิจารณาในความหมายทางรัฐศาสตร์แล้ว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็เป็นการใฝ่หาวิธีเพื่อเตรียมการให้คนหนุ่มสาวได้มีส่วนร่วมในขบวนการทางการเมือง ทั้งนี้หมายความว่าเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยเท่านั้น ในความหมายทางเศรษฐศาสตร์ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการอธิบายถึงการสะสมทุนมนุษย์ และการลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ และถ้าจะมองในแง่

สังคมและวัฒนธรรมแล้ว การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ก็เป็นการช่วยให้ประชาชนมีความ  
 ผาสุก และมีการอยู่ดีกินดี กล่าวโดยสรุปแล้ว กระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็คือ  
 กระบวนการที่จะสร้างกำลังคนให้มีคุณภาพเพื่อเป็นทางนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของบ้าน  
 เมืองนั่นเอง<sup>1</sup>

ฉะนั้น การที่จะคิดวางแผนเพื่อความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ โดยละเอียดหรือไม่  
 สนใจต่อบุคคลกำลังคน (Manpower factor) แล้ว ก็เท่ากับได้ละทิ้งปัจจัยที่มีความสำคัญขั้น  
 มูลฐานของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจไปเสีย โดยเหตุนี้เอง ประเทศที่มุ่งมั่นในการพัฒนา  
 เศรษฐกิจของชาติจึงได้กำหนดแผนพัฒนากำลังคนขึ้น และจะเน้นหนักไปในด้านการพัฒนา  
 กำลังคนด้วยการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นพื้นฐานรองรับเรื่องอื่น ๆ ทั้งปวง โดยเฉพาะ  
 อย่างยิ่ง ถ้ามองในแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว จะเห็นว่า การศึกษาเป็นการลงทุนในตัวคนที่มีผล  
 โดยตรงต่อประสิทธิภาพในการผลิต จึงถือได้ว่า การศึกษาเป็นการสะสมทุนอย่างหนึ่งมาก  
 กว่าที่จะถือว่า เป็นบริการเพื่อบริโภค<sup>2</sup>

#### สภาวะประชากรกับกำลังคน

มนุษย์ที่เกิดมาแต่ละคนย่อมมีฐานะเป็นหน่วยหนึ่งของชุมชนหรือสังคม เมื่อ  
 สมาชิกแต่ละชุมชนและสังคมมารวมตัวกันเป็นประเทศ เราก็เรียกว่า "ประชากร" ซึ่งอาจ  
 จะเป็นชนชาติเดียวกันหรือต่างชาติต่างภาษากันก็ได้ และโดยที่ประชากรทุกคนมีจุด  
 ประจักษ์ตรงกันในข้อที่ว่า ต่างก็มีความต้องการปัจจัยเพื่อความอยู่รอด และความผาสุก  
 ของชีวิตด้วยกันทั้งนั้น ยิ่งถ้าประชากรเพิ่มทวีมากขึ้นเท่าใด ความต้องการดังกล่าวก็จะส่ง  
 ผลสะท้อนให้เกิดปัญหาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมมากขึ้นเท่านั้น โดยเหตุนี้ รัฐบาล  
 ในฐานะผู้ปกครองประเทศจึงจำต้องเรียนรู้เกี่ยวกับลักษณะและสภาวะประชากรภายใน  
 ประเทศของตน เพื่อประโยชน์ต่อการที่จะนำเอาตัวเลขสถิติข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับประชากร  
 มาวิเคราะห์ร่วมกับปัจจัยด้านอื่นๆ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปกครองและการวางแผน  
 พัฒนาในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาอย่างมีระบบเกี่ยวกับปรากฏการณ์ของ  
 ประชากรย่อมมีความสัมพันธ์กับแผนพัฒนากำลังคนเป็นอย่างยิ่ง

<sup>1</sup> Frederick Harbison and Charles A. Myers, *Education, Manpower and Economic Growth* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1964), p. 2.

<sup>2</sup>John Vaizey, *The Economic of Education* (London: Faber & Faber Ltd., 1962), Chapter I.

## ประวัติและความสนใจปัญหาประชากรโดยสังเขป

การศึกษาเรื่องประชากรไม่ใช่เป็นของใหม่ ในสมัยขงจื้อและศิษย์ของเขาได้เคยพูดถึงเรื่องประชากรไว้มาก โดยเฉพาะได้พูดถึงจำนวนประชากรที่เหมาะสมกับที่ดินที่จะทำการเพาะปลูก และในสมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) บรมปราชญ์ทางการเมือง ก็ได้พูดถึงขนาดของประชากรที่เหมาะสมกับสภาพ (Optimum size) ของนครรัฐไว้เหมือนกัน<sup>3</sup> ในสมัยนี้ไม่มีความต้องการประชากรเพิ่ม เพราะเป็นระยะที่ยังสร้างคุณภาพของประชากรมากกว่าปริมาณ ส่วนในสมัยโรมันกลับมีความเห็นว่า ยังมีประชากรเพิ่มมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นการดีที่จะได้กำลังคนมาเสริมสร้างอาณาเขตของกองทัพ เพื่อแผ่ขยายอาณาจักรโรมันให้กว้างใหญ่ไพศาล ปรากฏว่าในสมัยนี้ได้มีการออกกฎหมายครอบครัวยุโรปเพื่อส่งเสริมให้มีการสมรสและมีบุตรมากขึ้น<sup>4</sup> พอหลังสมัยโรมันนักเศรษฐศาสตร์ชาวอาหรับชื่อ กาดูน (Khadun) ได้คิดทฤษฎีวิวัฒนาการของคนเกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเมืองว่า ถ้าประชากรมากจะทำให้รายได้ต่อบุคคล (Per capita income) สูงขึ้น การเศรษฐกิจโดยทั่วไปจะแจ่มใสขึ้นอีกทั้งเสถียรภาพทางการเมืองก็จะมั่นคง แต่ถ้าการเมืองมีเสถียรภาพมั่นคงจนถึงจุดที่เป็นระเบียบดีแล้ว ประชากรก็จะเพิ่มทวีและมีรายได้มากขึ้น ทำให้คนในชาติเริ่มมีนิสัยฟุ้งเฟ้อขยายจะสูงขึ้น ความเสื่อมทางการเมืองก็จะติดตามมาภาวะเศรษฐกิจจะทรุดโทรมลงซึ่งในที่สุดก็จะทำให้จำนวนประชากรลดลง<sup>5</sup>

ต่อมาราวศตวรรษที่ 17-18 พวกนักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม Mercantiles ได้สนับสนุนให้มีประชากรเพิ่มมากขึ้น เพราะเกิดความคิดที่ว่า ถ้ารัฐใครที่จะได้ประโยชน์จากรัฐอื่นย่อมต้องเตรียมตัวทำสงครามโดยการสะสมกำลังพล (Military manpower) ไว้ให้พร้อมในเวลาที่ลัทธิ Mercantiles กำลังรุ่งเรืองนั้น การวิเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์และการวัดแนวโน้มของประชากรได้เริ่มขึ้นโดย จอห์น เกรวัทท์ (John Grount) เขาได้เขียนหนังสือเกี่ยวกับการตายในอังกฤษ โดยใช้สถิติขั้นในหนังสือเล่มนี้ ได้วิเคราะห์การตายไว้โดยละเอียด ในการศึกษา เกรวัทท์ได้ใช้ตัวเลขมากกว่าปรัชญา จึงถือได้ว่า ระยะ นี้เป็นจุดแรกที่เริ่มสนใจวิชาประชากรศาสตร์<sup>6</sup> อันเป็นวิชาที่ว่าด้วยการศึกษาเกี่ยวกับขนาด หรือจำนวนประชากร การ

<sup>3</sup>Josept J. Spengler & Otis Dudley Ducan, *Population Theory and Policy* (Illinois: The Free Press, 1956), p. 6.

<sup>4</sup>*Ibid.*, p. 7.

<sup>5</sup>*Ibid.*, p. 8.

<sup>6</sup>*Ibid.*, p. 10.

แจกแจงจำนวนประชากรทั้งประเทศตามพื้นที่ องค์ประกอบต่างๆ ของประชากร ตลอดจนการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในจำนวนและองค์ประกอบของประชากร เช่น การเกิด การตาย และย้ายที่อยู่ เป็นต้น<sup>7</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น ประวัติความสนใจปัญหาประชากรไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่า มีมาตั้งแต่เมื่อใด แต่ก็พอจะอนุมานได้ว่า ประเทศไทยเราเริ่มสนใจเรื่องประชากรเมื่อ พ.ศ. 2446 เพราะเป็นปีที่เริ่มมีการสำรวจและนับยอดประชากรเป็นครั้งแรก แต่ก็มีได้มีหลักฐานแสดงว่า ได้กระทำด้วยวิธีใด

การเพิ่มขึ้นของประชากรกับกำลังคน

สถิติข้อมูลเกี่ยวกับประชากรของประเทศไทยที่ได้มาจากการสำมะโนครัว และการทำสำมะโนประชากรเท่าที่ปรากฏเป็นหลักฐานอยู่จนถึงปัจจุบันนี้ ได้แก่ การสำมะโนครัวเมื่อปี พ.ศ. 2453, 2462, 2472, 2480 และ 2490 ส่วนปี พ.ศ. 2499 เป็นการสำรวจตรวจสอบทะเบียนราษฎรและครั้งหลังสุดได้มีการจัดทำสำมะโนประชากรขึ้นในปี พ.ศ. 2503

ข้อมูลที่ ได้มาจากการสำรวจแต่ละครั้งอาจกล่าวได้ว่า ไม่สู้จะสมบูรณ์มากนัก เพราะการสำรวจแต่ละครั้งมักใช้เทคนิคและวิธีการแตกต่างกันไป แต่ก็พอที่จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาปัญหาได้ตามสมควร

ผลของการสำรวจสำมะโนครัวและการทำสำมะโนประชากรในประเทศไทยแสดงว่า จำนวนประชากรได้เพิ่มขึ้นจาก 8,149,487 คน ในปี พ.ศ. 2453 เป็น 26.99 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2503 ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การเพิ่มขึ้นของประชากรของประเทศไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลา 50 ปี ประชากรเพิ่มขึ้นกว่า 3 เท่าตัว

นอกจากนี้ คณะผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับกำลังคนยังได้ทำประมาณการเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของประชากรในประเทศไทยไว้ว่า ในปี 2508 จะมีประชากร 31.78 ล้านคน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 58.29 ล้านคนในปี พ.ศ. 2523 ดังจะเห็นได้จากตัวเลขข้างล่างนี้ ซึ่งเป็นตัวเลขจากการสำรวจสำมะโนประชากร ปี 2503 และผลของการประมาณการเพิ่มขึ้นของประชากรในปี พ.ศ. 2508, 2513, 2518 และ 2523

<sup>7</sup>Philip M. Hauser & Otis D. Duncan, "Overview and Conclusion," in (ed.), *The study of Population: An Inventory and Appraisal* (Chicago: The University of Chicago Press, 1959), p. 2.

ตารางที่ 1 : **สำมะโนประชากรกับประมาณการเพิ่มขึ้นของประชากรตามกลุ่มอายุ, พ.ศ. 2503-2523**  
(หน่วย : ล้าน)

กลุ่มอายุ	ประชากร														
	สำมะโนประชากร พ.ศ. 2503			2508			2513			2518			2523		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
ทุกระดับอายุ	13.53	13.46	26.99	15.92	15.86	31.78	18.80	18.74	37.54	22.33	22.25	44.58	26.71	26.58	53.29
อายุ 0-4	6.43	6.00	12.13	7.34	7.19	14.53	8.67	8.49	17.16	10.28	10.06	20.34	12.39	12.09	24.48
อายุ 5-9	2.52	2.46	4.98	2.93	2.85	5.78	3.45	3.36	6.81	4.13	4.02	8.15	5.03	4.81	9.90
อายุ 10-14	2.02	1.98	4.00	2.42	2.38	4.80	2.83	2.77	5.60	3.35	3.28	6.63	4.04	3.95	7.99
อายุ 15-19	1.59	1.56	3.15	1.99	1.96	3.95	2.39	2.36	4.75	2.80	2.76	5.56	3.72	3.27	6.99
อายุ 20-24	7.40	7.46	14.86	8.58	8.67	17.25	10.13	10.25	20.38	12.05	12.19	24.24	14.32	14.49	28.81
อายุ 25-29	2.48	2.45	4.93	2.88	2.84	5.72	3.52	3.47	6.99	4.32	4.26	8.58	5.13	5.06	10.19
อายุ 30-34	1.33	1.30	2.63	1.57	1.55	3.12	1.97	1.94	3.91	2.37	2.34	4.71	2.78	2.74	5.52
อายุ 35-39	1.15	1.15	2.30	1.30	1.29	2.60	1.55	1.53	3.08	1.95	1.92	3.87	2.35	2.32	4.67
อายุ 40-44	3.16	3.15	6.31	3.66	3.65	7.31	4.21	4.19	8.40	4.87	4.84	9.71	5.78	5.73	11.51
อายุ 45-49	1.88	1.88	3.76	2.14	2.14	4.28	2.41	2.39	4.80	2.81	2.78	5.59	3.45	3.41	6.86
อายุ 50-54	1.28	1.27	2.55	1.52	1.51	3.03	1.80	1.80	3.60	2.06	2.06	4.02	2.33	2.32	4.65
อายุ 55-59	1.42	1.45	2.87	1.64	1.69	3.33	1.91	1.97	3.88	2.25	2.33	4.59	2.70	2.78	5.48
อายุ 60-64	0.88	0.88	1.76	1.00	1.01	2.01	1.17	1.18	2.35	1.40	1.42	2.82	1.68	1.71	3.39
อายุ 65 ปีขึ้นไป	0.54	0.57	1.11	0.64	0.68	1.72	0.74	0.79	1.53	0.85	0.91	1.76	1.02	1.07	2.09
	0.34	0.41	0.75	0.40	0.49	0.89	0.49	0.62	1.11	0.61	0.76	1.37	0.71	0.92	1.63

ที่มา : Halvor Gille and Thip Chalothorn, "The Demographic Outlook of Thailand and Some Implications"  
(Revised, November 1963) Projection I.

จากการคาดคะเนการเพิ่มของประชากรของประเทศไทยในอนาคตตามที่ปรากฏตัวเลขในตารางที่ได้นำมาแสดงไว้ จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันนี้มีประชากรประมาณ 31.78 ล้านคนแล้ว และกำลังจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอนาคตอันใกล้นี้ ปรากฏการณ์เช่นนี้ถือว่าเป็นลักษณะประจำอย่างหนึ่งของประเทศที่กำลังพัฒนา<sup>8</sup> อย่างเช่นประเทศไทยเป็นต้น

เมื่อพิจารณาตัวเลขแนวโน้มของการเพิ่มขึ้นของประชากร จะปรากฏความจริงอยู่อย่างหนึ่ง คือ ในขณะที่ประชากรกำลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากขึ้นเท่าใด ประชากรผู้เยาว์ที่ไม่มีอำนาจในการผลิต แต่มีอำนาจในการบริโภคจะเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่า ในปี พ.ศ. 2503 ขณะที่ประชากรทั้งหมดมี 26.99 ล้านคน เป็นประชากรผู้เยาว์ซึ่งอยู่นอกกองกำลังแรงงาน (Labor force) เสีย 12.13 ล้านคน พอมาถึงปี พ.ศ. 2508 ซึ่งเป็นปีปัจจุบันมีประชากรทั้งหมด 31.78 ล้านคน ปรากฏว่าเป็นประชากรผู้เยาว์เสีย 14.53 ล้านคน และจากการคาดคะเนที่ว่า ในปี พ.ศ. 2523 จะมีประชากรทั้งหมด 53.29 ล้านคนนั้น จะเป็นประชากรผู้เยาว์เสีย 24.48 ล้านคน (โปรดดูตารางที่ 1 ประกอบ) จะเห็นได้ว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้เยาว์อยู่ในอัตราสูงมาก เฉลี่ยแล้วก็มีจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของประชากรทั้งหมด ลักษณะการเพิ่มขึ้นอย่างมากของประชากรผู้เยาว์เช่นนี้ ย่อมเป็นการกระทบกระเทือนต่ออัตราเพิ่มของรายได้ต่อบุคคล (Per capita income) ไปในตัว<sup>9</sup> กล่าวคือ จะมีผู้มาแบ่งปันรายได้เพิ่มขึ้น ทำให้รายได้ต่อบุคคลลดลง<sup>10</sup>

ยิ่งกว่านั้น ถ้าปรากฏว่า เศรษฐกิจของประเทศยังขยายตัวอยู่ในอัตราปัจจุบัน ปัญหาอันยุ่งยากเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างรวดเร็ว ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก เช่น ทำให้เกิดปัญหาการว่าง และการทำางานไม่เต็มที่ นอกจากนี้ การที่ประชากรเพิ่มขึ้นในอัตราสูง การลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตของชาติ ก็ย่อมต้องเพิ่มในอัตราที่สูงให้ใกล้เคียงส่วนตามกันไปด้วย อย่างไรก็ตาม

<sup>8</sup> Philip M. Hauser & Otis Dudley Duncan, *The Study of Population* (Illinois: The University of Chicago Press, 1959), p. 486.

<sup>9</sup> Norman S. Buchanan & Howard S. Ellis, *Approach to Economic Development* (New York: The Twentieth Century Fund, 1955), p. 14.

<sup>10</sup> United Nations, *Reports on the World Social Situation 1957* (New York: UN, Publication, Sales No: 1.57 IV. 3), p. 24.

การลงทุนจะขยายตัวได้ก็ต่อเมื่ออัตราการออมทรัพย์เพิ่มมากขึ้น แต่การออมทรัพย์ก็จะขยายตัวไปได้ยาก ถ้าหากรายได้ต่อบุคคลของประเทศยังอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นการเพิ่มขึ้นของประชากรเร็วเกินไปย่อมทำให้เกิดการขาดแคลนทุนเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ<sup>11</sup> เมื่อไม่มีทุนหรือมีทุนน้อยที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศก็ย่อมทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปโดยยากลำบาก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ก็เพราะการลงทุนหรือขบวนการสะสมทุน ก็คือการพัฒนาเศรษฐกิจนั่นเอง

### การประเมินกำลังคน

เมื่อเราได้ทราบถึงสถานะของประชากรและขนาดของกำลังคนแล้วก็ควรที่จะได้มีการประเมินกำลังคน เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดเกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานกำลังคนว่า ในเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ นั้น การขาดแคลนความรู้ความชำนาญที่สำคัญของกำลังคนนั้นมีอะไรบ้าง และวิเคราะห์ วิจัยดูว่า อะไรเป็นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาเช่นนั้น นอกจากนั้น ก็ศึกษาถึงการเสนอและสนองกำลังคนในสาขาเศรษฐกิจดังกล่าวว่า สมดุลย์กันหรือไม่ ถ้าไม่มีแรงงานที่เหลือใช้ หรือขาดแคลนในเศรษฐกิจสาขาใด และในกลุ่มอาชีพอะไรกล่าวโดยสรุปแล้ว การประเมินกำลังคนก็คือ การวิเคราะห์สถานการณ์กำลังคนเพื่อศึกษาดูว่า ประเทศหรือภูมิภาคหนึ่งนั้นมีปัญหาในด้านกำลังคนมากน้อยเพียงใดในเรื่องใดบ้าง ความสัมพันธ์ระหว่างปัญหาเหล่านี้รวมทั้งเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหานั้นและแนวโน้ม ถ้ามองในแง่ทฤษฎีหรือหลักวิชาจะเป็นอย่างไร พร้อมทั้งการคาดคะเนความต้องการกำลังคนโดยวิธีคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า หรือวิธีการกะประมาณการ (projection) นั้นเอง แต่การคาดคะเนความต้องการกำลังคนนั้นเป็นเรื่องที่ออกจะยุ่งยาก ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ยอมรับเป็นการทั่วไปในการกะประมาณความต้องการกำลังคนในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม ผลที่ได้จากการกะประมาณอาจจะใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด ถ้าหากการดำเนินงานได้ใช้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับงานด้านนี้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ยังจะต้องมีข้อเท็จจริงและสถิติข้อมูลเกี่ยวกับกำลังคนที่สมบูรณ์อีกด้วย มิฉะนั้นแล้ว ตัวเลขและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มาอาจจะบกพร่อง และเชื่อถือได้ยาก

<sup>11</sup>H.W. Singer, *International Development Growth and Change* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1964), p. 73.

สำหรับประเทศไทย จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานยังมีน้อย และยังมีข้อมูลเท็จจริงและข้อมูลสถิติเกี่ยวกับกำลังคนอย่างสมบูรณ์เพียงพอ<sup>12</sup> ทำให้ผลการประเมินกำลังคนเบื้องต้นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและเจ้าหน้าที่อเมริกัน (Joint Task Force) ที่ได้กระทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2506 อาจจะถูกคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงไปบ้างก็ได้ ซึ่งก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่เป็นงานเริ่มแรก แต่ก็นับได้ว่า งานชิ้นนี้เป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งในการดำเนินงานด้านการวางแผนกำลังคนและแผนการศึกษาในสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานสภาพัฒนาการศึกษานานาชาติ ทั้งนี้เพราะการประเมินกำลังคนเบื้องต้นครั้งนี้มีเป้าหมายประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

1. ทำการประเมินกำลังคนเบื้องต้นของประเทศไทย และกำหนดเป้าหมายเพื่อพัฒนาการทางการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและเป้าหมายทางการศึกษาของประเทศ
2. จัดทำข้อเสนอแนะต่าง ๆ เพื่อให้เป็นกลไกที่เหมาะสมกับความต้องการของรัฐบาล และกิจการที่จะรวมแผนกำลังคนและแผนการศึกษามาเข้าไว้กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
3. จัดทำข้อเสนอแนะตามลำดับความสำคัญ (priority) ก่อนหลัง ทั้งในด้านการวิจัยและการรวบรวมสถิติข้อมูล รวมทั้งตลอดถึงการสำรวจกำลังคนและการฝึกอบรม ซึ่งถือเป็นสิ่งจำเป็นต่อการกำหนดโครงการพัฒนากำลังคนและการศึกษาทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
4. เพื่อเป็นการพิสูจน์และแสดงให้เห็นว่า งานส่วนใหญ่ที่ได้ปฏิบัติจัดทำมาแล้วนั้น มีงานประเภทใดบ้างที่ยังต้องการความช่วยเหลือทางเทคนิคและวิชาการ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนพัฒนากำลังคนและแผนการศึกษาระยะยาว

<sup>12</sup>พรอ้อม พานิชศักดิ์, การวางแผนเศรษฐกิจและการวางแผนกำลังคน (ไอบีซี), หน้า 3.

<sup>13</sup>The Joint Thai-USOM Human Resources Study, *Preliminary Assessment of Education and Human Resources in Thailand* (Bangkok: USOM-Thai Andivisual Service, 1963), p. 1.

5. เพื่อชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีความต้องการกำลังคนอย่างเร่งด่วนในระดับ  
ไหน

นอกจากวัตถุประสงค์การประเมินกำลังคนของประเทศไทยตั้งได้กล่าวมาแล้ว  
ข้างต้น ก็พอที่จะประมวลประโยชน์ของการประเมินกำลังคนโดยทั่วไปได้ ดังนี้

1. เรียนรู้ถึงขนาดของกำลังคน ทั้งที่อยู่ในเมืองและชนบทในแต่ละสาขาอาชีพ
2. วิเคราะห์ส่วนประกอบของสาขาเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ว่ามีอะไรบ้าง รวมตลอด  
ถึงจำนวนแรงงานที่ทำงานได้ในแต่ละสาขาอาชีพ และการเปลี่ยนแปลงใน  
ส่วนประกอบของเศรษฐกิจแต่ละสาขาจะเป็นไปในรูปใด เป็นผลทำให้มี  
การเปลี่ยนแปลง หรือแยกย้ายถ่ายเทกำลังคนจากสาขาเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง  
มาสู่อีกอย่างหนึ่งหรือไม่ เป็นต้นว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยในฐานะ  
ที่ได้พัฒนามา ย่อมจะเกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนประกอบของสาขา  
เศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงนี้จะสร้างความสำคัญให้กับเศรษฐกิจสาขาต่างๆ  
เพิ่มขึ้น ซึ่งย่อมต้องอาศัยแรงงานมากขึ้น เมื่อการอุตสาหกรรมและ  
พานิชยกรรมขยายตัวมากขึ้น ความจำเป็นและความต้องการแรงงานย่อม  
ตามมา ซึ่งจะเป็นผลให้เปอร์เซ็นต์ของผู้ที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจการเกษตร  
มีแนวโน้มที่จะลดลง
3. ทำให้ทราบภาวะของตลาดแรงงานในด้านการเสนอและการสนองกำลังคน
4. ทำให้ทราบความสามารถในการผลิตกำลังคน เพื่อสนองความต้องการทาง  
เศรษฐกิจและสังคมของสถานศึกษาว่าเป็นไปในลักษณะใด เพียงพอกับ  
ความต้องการทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพหรือไม่ มีอุปสรรคข้อบกพร่อง  
อะไรที่ควรจะได้รับการแก้ไขและปรับปรุง

#### หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินกำลังคน

การประเมินกำลังคนอาจไม่ต้องมีวิธีการสำรวจที่ยุ่งยากและนานมากแต่อย่างไร  
อาจจะเป็นเรื่องที่เราอาจจะกำหนดได้อย่างแน่นอนว่า ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เป็นต้นว่า 3 ปี

หรือ 5 ปี จะต้องการผู้มีอาชีพในทางใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด การประเมินกำลังคนนั้น อาจทำได้ทั้งในแง่คุณภาพและปริมาณ แต่การวิเคราะห์ในแง่ปริมาณนั้นออกจะยุ่งยากในเรื่องเทคนิคและวิธีการอยู่บ้าง ส่วนการวิเคราะห์ในแง่คุณภาพก็จะพบกับปัญหายุ่งยากในการประเมินผล ถ้าหากตัวเลขที่ได้จากปริมาณกำลังคนมีไม่เพียงพอ แต่อย่างไรก็ดี การวิเคราะห์หรือการประเมินกำลังคนจำเป็นต้องใช้วิจารณญาณที่ติดกับสถิติที่มีอยู่แล้วด้วย โดยเฉพาะในประเทศที่ขาดสถิติ หรือมี แต่เชื่อถือไม่ได้จะทำให้การประเมินกำลังคนในระยะแรกใช้ประโยชน์อันใดมิได้เลย

ในการประเมินกำลังคนควรจะทำโดยวิธีการออกแบบสอบถาม (questionnaire) แบบสอบถามนี้ควรจะให้กำหนดคำถามให้สอดคล้องกับความต้องการ เพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ เป็นต้นว่า คำถามควรจะช่วยให้ทราบถึงอุปสงค์และอุปทานกำลังคนในสาขาเศรษฐกิจและอาชีพต่างๆ ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอันใกล้ โดยเหตุนี้ คาบเวลาของการสำรวจควรจะ เป็นคาบเวลาที่อยู่ในช่วงเวลาของการวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าคาบเวลาของการสำรวจแรงงานหรือประเมินกำลังคนไม่อยู่ในช่วงเวลาดังกล่าวแล้ว ตัวเลขและข้อมูล รวมตลอดถึงข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้มาย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อการวางแผนกำลังคนเพื่อพัฒนา การเศรษฐกิจตามโครงการที่ได้วางไว้ ดังนั้น คาบเวลาของการสำรวจจึงต้องคล้อยตาม ระยะเวลาของโครงการหรือแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะเป็นระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี หรือ 2 ปี ทั้งนี้ สุดแล้วแต่จะเป็นโครงการระยะยาวหรือระยะสั้น<sup>14</sup>

กล่าวโดยรวบรัดแล้ว การที่จะให้บังเกิดผลดีในการวางแผนกำลังคน การ ประเมินอุปสงค์และอุปทานกำลังคนจึงควรที่จะคำนึงถึงหลักเกณฑ์และวิธีการโดยย่อดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

1. วิเคราะห์โครงสร้างของกำลังคนที่เป็นอยู่ตามแขนงต่างๆ
2. วิเคราะห์ผลผลิตของเศรษฐกิจแต่ละสาขาที่คาดคะเนว่าจะเกิดขึ้นในช่วงปีที่ พยากรณ์ไว้ (Forecast year) โดยปกติก็ถือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

<sup>14</sup> Office of Labor Affairs, Manpower Programs and Planning in Economic Development Prepared for the International Cooperation Administration, June 1959, p. 39. (unpublished).

<sup>15</sup> Harbison & Myers, *op.cit.*, pp. 196-197.

แห่งชาติ ทั้งนี้ ปริมาณการว่าจ้างทำงานทั้งหมดในเศรษฐกิจแต่ละสาขาจึงถูกประมาณการหรือคาดคะเนบนรากฐานของสมมติฐาน (assumptions) เกี่ยวกับผลผลิต

3. ควรจะแบ่งสรรอาชีพในเศรษฐกิจแต่ละสาขา และควรจะกำหนดการว่าจ้างทำงานไว้ในอาชีพนั้นๆ ในช่วงปีที่พยากรณ์ไว้ ซึ่งจะทำให้เราได้ทราบถึงความต้องการกำลังคนในอาชีพแต่ละสาขา

4. คาดคะเนอุปทานของแรงงานตามคุณวุฒิหรือแขนงวิชาที่ได้เรียนมาในช่วงปีที่พยากรณ์ไว้

5. วิเคราะห์ผลที่คาดว่าจะได้รับจากระบบการศึกษา ทั้งนี้ โดยเปรียบเทียบดูว่าจะสอดคล้องกับข้อ 4 หรือไม่

6. พิจารณาขยายระบบการศึกษาเพื่ออุดช่องโหว่ (gap) ระหว่างความต้องการที่ได้ประมาณไว้กับอุปทานที่คาดว่าจะเป็นไปได้

การประเมินอุปทานและอุปสงค์กำลังคนในประเทศไทย

ทั้งได้กล่าวมาแล้วว่า อุปทานกำลังคนเป็นสิ่งที่ควรแก่การวิเคราะห์ศึกษาเท่ากับอุปสงค์กำลังคนหรือความต้องการกำลังคน ทั้งนี้ เพื่อที่จะหยั่งรู้ถึงสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับลักษณะโครงสร้างหรือส่วนประกอบกำลังคนภายในประเทศ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนกำลังคนและแผนการศึกษาของชาติได้เป็นอย่างดี ก่อนที่จะพิจารณาถึงผลของการประเมินกำลังคนในประเทศไทย ใครที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำว่า อุปสงค์และอุปทานกำลังคนเป็นเบื้องต้น

คำว่า อุปทานกำลังคน หรือที่เรียกชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า Manpower supply นั้น ตามทัศนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ถือว่า มีความหมายทำนองเดียวกับคำว่า กองกำลังแรงงานทั้งหมดที่มีอยู่ (Total labor force)<sup>16</sup> ทั้งที่เป็นกองกำลังฝ่ายพลเรือน (Civilian labor force) และกองกำลังทางทหาร (Armed forces) ส่วนคำว่า อุปสงค์กำลังคน (Manpower demand) นั้น ก็หมายถึงความต้องการกำลังคนเพื่อใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศที่ต่างกันออกไป อาชีพแต่ละอย่างย่อมต้องการผู้ที่มีความรู้ความ

<sup>16</sup>A.J. Jaffe & Charles D. Stewart, *Manpower Resources and Utilization* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1951), p. 17.

ชำนาญที่ไม่เหมือนกัน แต่ความต้องการกำลังคนในถิ่นไหนและระดับใดมากน้อยอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะและความต้องการของ ตลาดแรงงาน อุปสงค์หรือความต้องการกำลังคนนั้นมิได้หมายความแต่เฉพาะกำลังคนที่ ต้องการสำหรับงานที่ยังขาดกำลังคนอยู่ แต่ยังหมายความรวมถึงกำลังคนที่ถูกว่าจ้างทำงาน แล้ว (Existing manpower) อีกด้วย

หนึ่ง ในการประเมินอุปสงค์และอุปทานกำลังคนนั้น ควรที่จะคำนึงถึงข้อจำกัด (limitation) ที่มีผลกระทบต่อขนาดโครงสร้างของอุปทานและอุปสงค์กำลังคนบ้าง ก็จะมี ประโยชน์อยู่ไม่น้อย Stanley Lebergott ได้สรุปวิเคราะห์ข้อจำกัดของอุปทานกำลังคนไว้ อย่างน่าฟังว่า โครงร่างของอุปทานกำลังคนนอกจากจะกำหนดโดยอำนาจหรืออิทธิพลทาง เศรษฐกิจ (Economic force) แล้ว ยังถูกกำหนดโดยอิทธิพลทางการเมือง สังคม และวัฒนธรรม อีกด้วย โดยให้แยกพิจารณาออกเป็นข้อ ๆ ดังนี้<sup>17</sup>

1. ข้อจำกัดทางการเมือง เป็นผลมาจากการออกกฎหมายของฝ่ายบ้านเมืองมา จำกัดอุปทานกำลังคนให้น้อยลง กฎหมายที่สำคัญก็ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พระราชบัญญัติประถมศึกษา และพระราชบัญญัติแรงงาน เป็นอาทิ

2. ข้อจำกัดทางสังคม เป็นข้อจำกัดที่สืบเนื่องมาจากขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมต่างๆ เช่น ประเพณีของชนบางเผ่าในอินเดีย ที่ไม่ยอมให้ชายสูงอายุออก ทำงานหรือการให้การศึกษาแก่เด็กสูงขึ้น ซึ่งเท่ากับเป็นการตัดจำนวนแรงงานในกองกำลัง แรงงานให้น้อยลง

สำหรับการพิจารณาถึงความต้องการหรืออุปสงค์กำลังคนของประเทศ มีปัจจัยซึ่ง มีผลกระทบต่อขนาดและโครงสร้างของอุปสงค์กำลังคนที่ควรคำนึงถึงอยู่ 3 ประการ ดังนี้<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Stanley Lebergott, *Manpower in Economic Growth* (New York: McGraw-Hill Inc., 1964), pp. 29-33.

<sup>18</sup> Michel Debeauvais, "Manpower Planning in Developing Countries," *International Labour Review*, Vol. LXXXIX, NO. 4; (April, 1964), pp. 330-331.

1. จำนวนของงานที่เพิ่มขึ้นในแต่ละระดับของความชำนาญ อันเป็นผลมาจากการขยายตัวและความเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ
2. ความจำเป็นในการหาคนอยู่แทนคนตาย คนออกจางานและผู้ที่อยู่พวยไปอยู่นอกประเทศ
3. การกลับไปของผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศ

### วิเคราะห์ผลของการประเมินกำลังคนในประเทศไทย

คงได้กล่าวมาแล้วว่าการวิเคราะห์ความต้องการกำลังคนเป็นเรื่องที่ออกจะสลับซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต้องการกำลังคนในอนาคตเป็นสิ่งที่เราทราบได้ยากแต่จากความพยายามศึกษาร่วมกัน ระหว่างผู้เชี่ยวชาญไทยกับยูซอม (USOM) ได้ประเมินความต้องการกำลังคนไว้หลายอย่าง ส่วนมากของการกะประมาณนี้เป็นไปในแบบ "เศรษฐกิจส่วนรวม" (Macro economic approach) โดยได้กำหนดความต้องการกำลังคนทั้งหมด ทั่วพระราชอาณาจักรตามระดับชั้นการศึกษาหรือตามอาชีพ ซึ่งเป็นความต้องการทางเศรษฐกิจ ไม่รวมถึงความต้องการทางสังคมและวัฒนธรรม

การกะประมาณความต้องการกำลังคนนี้ คณะผู้ศึกษาได้ทำไว้ ๒ ระยะ คือ ระยะที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๓—๒๕๐๙ และระยะที่ ๒ ระหว่างปี ๒๕๐๓—๒๕๒๓<sup>19</sup> ที่เลือกเอาปี พ.ศ. ๒๕๐๙ และ พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นปีแห่งเป้าหมาย คงเป็นเพราะปี พ.ศ. ๒๕๐๙ เป็นปีสุดท้ายของแผนการหกปี ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ และเป็นปีที่ยาวที่สุดที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้วางโครงการเศรษฐกิจไว้หลายโครงการ ส่วนปี พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นปีสุดท้ายของการกะประมาณการเพิ่มขึ้นของประชากร

จากการกะประมาณความต้องการกำลังคนเพื่อเศรษฐกิจที่มีต่อผู้สำเร็จการศึกษา สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๐๖ และ พ.ศ. ๒๕๑๓ อาจศึกษาได้จากตารางที่นำมาแสดงดังต่อไปนี้

<sup>19</sup> The Joint Thai-USOM Human Resources Study, *op. cit.*, P. 18.

ตารางที่ 2  
การคำนวณจำนวนผู้สำเร็จการศึกษาตามความ  
ต้องการทางเศรษฐกิจสำหรับปี พ.ศ. 2506 และปี พ.ศ. 2513

ระดับการศึกษา	2506		2513
	ซึ่งอาจเป็นได้จริง ๆ	ความต้องการ	ความต้องการ
มหาวิทยาลัย	2,550	1,957	4,937
ระดับ ม.ศ. 5 (สายสามัญและอาชีพ)	21,214	39,238	59,861
ระดับ ป. 7	85,880	116,345	201,636

ที่มา : The Joint Thai--USOM Human Resources Study, *Preliminary Assessment of Education and Human Resources in Thailand* (Bangkok : USOM--Thai Audiovisual Service, 1963), p. 19.

จากตารางที่แสดงไว้ข้างบนนี้ เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ผลผลิตผู้สำเร็จการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในปี พ.ศ. 2506 ใกล้เคียงกับจำนวนที่ต้องการ และเพียงการขยายตัวปานกลางเท่านั้น ก็จะเป็นความต้องการในปี พ.ศ. 2513 แต่ความสามารถในการผลิตกำลังคนระดับ ม.ศ. 5 ทั้งสายสามัญและสายอาชีพนับว่ายังไม่พอเพียงกับความต้องการ กล่าวคือในปี พ.ศ. 2506 มีผู้สำเร็จการศึกษาระดับ ม.ศ. 5 ทั้งสายสามัญและสายอาชีพเป็นจำนวน 21,214 คน แต่ความต้องการของตลาดแรงงานมีถึง 39,238 คน ส่วนในปี พ.ศ. 2513 ความต้องการกำลังคนระดับนี้จะเพิ่มขึ้นเป็น 59,861 คน ส่วนปริมาณผู้สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา แม้จะไม่เป็นการพอเพียงกับความต้องการอยู่บ้างก็ตาม ก็ยังก่อให้เกิดผลกระทบเทือนต่อระบบเศรษฐกิจน้อยกว่าการขาดแคลนกำลังคนระดับอื่น ๆ โดยเฉพาะระดับมัธยมศึกษา ทั้งนี้เพราะแรงงานของกำลังคนระดับนี้มีผลโดยตรงต่อการเพิ่มผลผลิตในยามที่ประเทศชดดิกำลังเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจอยู่ดังเช่นทุกวันนี้

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการร่วมกันยังได้ประเมินให้เห็นต่อไปอีกว่า ในปี พ.ศ. 2501-2509 นั้น ความต้องการกำลังคนระดับสูง (High level manpower) หรือระดับ

มหาวิทยาลัยจะเป็นพวกวิชาชีพชั้นสูง และพวกที่ได้รับการอบรมวิชาการเฉพาะอย่างในแต่ละสาขาวิชา เช่น วิศวกรรมศาสตร์ ฟิสิกส์ ชีววิทยา แพทยศาสตร์ และสถาปัตยกรรมศาสตร์ ร่วมตลอดทั้งผู้จัดการที่ได้ผ่านการฝึกอบรมวิชาการบริหารมาแล้ว<sup>20</sup>

สำหรับความต้องการกำลังคนระดับมัธยมศึกษาชั้น ปว. ปรากฏว่า ประเทศไทยยังขาดแคลนและมีความต้องการช่างเทคนิคมากที่สุด รองลงมาก็คือ แรงงานมีฝีมือ (skilled) และกึ่งฝีมือ (Semi-skilled)<sup>21</sup> ยิ่งกว่านั้นจากรายงานของคณะกรรมการพิจารณาโครงการลงทุนทางการศึกษาในประเทศไทยแห่งสหประชาชาติ ยังได้สรุปยืนยันให้เห็นว่า ในปี พ.ศ. 2506 ประเทศไทยต้องการกำลังคนที่สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาปีที่ 5 จำนวน 42,000 คน แต่มีผู้สำเร็จการศึกษาในระดับนี้เพียง 28,000 คน<sup>22</sup> นอกจากนี้ทางสำนักงานสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ยังได้ชี้แจงเป็นทางการต่อผู้แทนหนังสือพิมพ์ว่า จากผลของการสำรวจความต้องการกำลังคนของชาติ ปรากฏว่า กำลังคนซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาอยู่ในความต้องการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามโครงการสาขาต่าง ๆ มากเป็นที่สุด<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะเป็นที่ประจักษ์ชัดจากรายงานผลของการประเมินกำลังคนว่า ประเทศไทยยังขาดแคลนและมีความต้องการกำลังคนระดับต่าง ๆ โดยเฉพาะกำลังคนระดับมัธยมศึกษาเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏจนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไปว่า ผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาทั้งสายสามัญและสายอาชีพ ยังหางานทำไม่ได้เป็นจำนวนมาก<sup>24</sup> จากการสำรวจการมีงานทำและการว่างงานของผู้สำเร็จอาชีวศึกษาประจำปีการศึกษา 2506 โดยส่วนแรงงานกรมประชาสงเคราะห์พบว่า ในระยะ 8 เดือนหลังจากการที่สำเร็จการศึกษาแล้ว ยังหางานทำไม่ได้ถึงประมาณร้อยละ 41<sup>25</sup> การ

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 20-21.

<sup>21</sup> *Idem.*

<sup>22</sup> UNESCO, Educational Investment Programming Mission; Thailand, (mimeographed), August-September, 1963, p. 18.

<sup>23</sup> สยามรัฐหนังสือพิมพ์รายวัน ฉบับที่ 4398 วันที่ 10 มีนาคม 2509, หน้า 1.

<sup>24</sup> กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, การศึกษาและงานอาชีพของเยาวชน หนังสือที่ พท. 0305/5447 ตว. 13 สิงหาคม 2508 จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติถึงนายกรัฐมนตรี.

<sup>25</sup> วิจิตร แสงทอง การแก้ไขและป้องกันปัญหาการว่างงานในประเทศไทย (พระนคร: วิทยา นพนธ์เสนาหอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ตุลาคม 2508), หน้า 25-27.

การที่บุคคลเหล่านี้ยังหางานทำไม่ได้ อาจเป็นด้วยเหตุหลายประการด้วยกัน เป็นที่น่าที่  
มีความรู้ความสามารถในวิชาชีพที่เรียนมาน้อยกว่ามาตรฐานที่พึงจะได้รับค่านิยมจากผู้  
ประสงค์จะรับเข้าทำงาน ซึ่งถือเป็นมูลเหตุสำคัญยิ่งอย่างหนึ่งที่ทำให้ผู้สำเร็จการศึกษาออก  
มาต้องตกอยู่ในฐานะเป็น “คนว่างงาน” นอกจากนี้การที่มีผู้สำเร็จการศึกษาออกมาแล้ว  
หางานทำไม่ได้ ก็อาจเป็นเพราะผู้สำเร็จการศึกษานี้เลือกงาน เลือกนายจ้าง เลือกจังหวัดที่  
ตั้งทำงาน เกียงเรื่องค่าจ้างเงินเดือน หรือไม่ก็เลือกสวัสดิการที่จะให้แก่คนงาน ตลอดจน  
ข้อบังคับและภาวะการทำงานโดยทั่วไป อย่างไม่ดี เมื่อคำนึงถึงปัญหาการว่างงานโดยส่วน  
รวมแล้ว ก็ดูเหมือนเรื่องที่ไม่น่าวิตกอย่างไร เพราะจากรายงานผลการสำรวจสำมะโนประชากร  
ปี 2503 ปรากฏว่า จะมีคนว่างงานประมาณเพียงร้อยละ 0.6<sup>26</sup> เท่านั้น ซึ่งนับว่าเป็น  
อัตราการว่างงานที่ต่ำมาก อาจจะเป็นเพราะการนับจากผู้ว่างงานไม่ได้รวมถึงผู้ว่างตามฤดูกาล  
ผู้ว่างงานเฉพาะบางเวลา (Part-time unemployed) ผู้มีชั่วโมงทำงานต่ำกว่า 2 ใน 3 ของ  
ชั่วโมงทำงาน และผู้ทำงานต่ำกว่าระดับ ซึ่งถ้าได้นับบุคคลเหล่านี้เข้าไปด้วย ย่อมเป็น  
ที่เชื่อได้ว่า อัตราส่วนของผู้ว่างงานจะสูงกว่าร้อยละ 0.6<sup>27</sup>

สำหรับปัญหาการทำงานต่ำกว่าระดับหรือทำงานไม่เต็มทีนั้น ยังมีได้มีการศึกษา  
กัน แต่ก็พอจะมองข้อเท็จจริงได้จากสำมะโนประชากรปี 2503 ซึ่งได้รายงานให้ทราบว่าใน  
จำนวนแรงงานที่ทำงาน 13.7 ล้านคน มีคนทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างถึง 7 ล้านครึ่ง หรือ  
เท่ากับร้อยละ 58 ของผู้ทำงานทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่สูงมากพอๆ

จากปัญหากำลังคนที่เรากำลังเผชิญอยู่นี้ จึงจำเป็นต้องมีการวางแผนกำลังคนขึ้นเพื่อ  
วัตถุประสงค์ขั้นมูลฐานที่สำคัญ 2 ประการ คือ—

วัตถุประสงค์ประการที่ 1 การจัดให้มีงานทำแก่ผู้ที่โยกย้ายจากระบบเศรษฐกิจ  
การเกษตร มาสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรม

<sup>26</sup> สำนักงานสถิติกลางสภานาการศรษฐกิจแห่งชาติ, *สำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย*  
พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ราชอาณาจักร)

<sup>27</sup> วิจิตร, *op. cit.*, p. 23.

<sup>28</sup> นิคม จันทรวิทุร, “การส่งเสริมให้ประชกรมีงานทำ” อีกแง่หนึ่งของการวางแผนกำลังคน”  
*วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 2 (ตุลาคม 2508), หน้า 256.

สำหรับประเทศไทย ได้มีผู้เชี่ยวชาญให้ความสนใจและศึกษาเกี่ยวกับขนาดของกำลังคน รวมตลอดถึงแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตไว้อย่างเป็นระเบียบ ทั้งจะได้นำมาเสนอไว้ในที่นี้

ตารางที่ 3  
แนวโน้มของประชากรและกองกำลังแรงงานโดยประมาณ  
(หน่วย : ล้าน)

	2503			2508			2513			2518			2523		
	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม	ชาย	หญิง	รวม
ประชากร ทุกระดับอายุ กองกำลัง แรงงาน	13.5	13.5	27.0	15.9	15.9	31.8	18.8	18.7	37.5	22.3	22.2	44.5	26.7	26.6	53.3
	7.1	7.0	14.1	8.2	8.2	16.4	9.6	9.6	19.2	11.4	11.4	22.8	13.6	13.6	27.2

ที่มา : Halvor Gille & Thip Chalothorn, "The Demographic Outlook of Thailand and Some Implication (Revived, November 1963), Projection I.

จากตารางข้างบนนี้แสดงให้เห็นว่า กองกำลังแรงงานตามปีที่ได้ประมาณการไว้ จะเพิ่มขึ้นประมาณครึ่งหนึ่งของจำนวนประชากรทั้งประเทศ นอกจากนี้คณะผู้เชี่ยวชาญยังได้ศึกษาให้ความจริงว่า กองกำลังแรงงานส่วนใหญ่จะประกอบอาชีพในทางกลุกรรม แต่อย่างไรก็ตาม แนวโน้มของกองกำลังแรงงานที่จะประกอบอาชีพในทางอุตสาหกรรมก่อสร้างและบริการจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะจากผลของการภาคคะเน ปรากฏว่าในปี พ.ศ. 2523 ซึ่งคาดว่าจะมีกองกำลังแรงงานประมาณ 27.2 ล้านคน จะมีผู้ประกอบอาชีพทางอุตสาหกรรมและบริการถึง 22 % ของกองกำลังแรงงานทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่าจำนวนเปอร์เซ็นต์ของอุตสาหกรรมเทียบตามส่วนของกองกำลังแรงงานทั้งหมดแล้ว กำลังเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้ คงเป็นเพราะความพยายามของรัฐบาลที่จะสร้างกำลังคนให้มีบทบาทสำคัญต่อความสำเร็จตามเป้าหมายของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ (โปรดดูตารางประกอบในหน้า 411)

กองกำลังแรงงานที่ไม่ได้ทำงานในเชิงเศรษฐกิจการเกษตร  
ของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2503

ประเภทอุตสาหกรรม	รวม	ร้อยละ ของกอง กำลังแรงงาน
พาณิชยกรรม	779,349	35.7
บริการ	654,215	30.0
อุตสาหกรรมการผลิต	470,148	21.5
การขนส่งคลังสินค้าและการคมนาคม	165,514	7.6
การก่อสร้าง ซ่อมเรือและถอนทำลาย	68,641	3.1
การขุดแร่โลหะและอโลหะ	29,536	1.4
การไฟฟ้า น้ำประปาและการสาธารณสุข	15,466	0.7
รวม	2,182,869	100.0

ที่มา : สำมะโนประชากร พ.ศ. 2503 (ตาราง 19)

ประมาณการของกำลังแรงงานในเศรษฐกิจแต่ละสาขา พ.ศ. 2509  
(หน่วยล้านบาท)

ประเภทเศรษฐกิจ	กองกำลังแรงงาน ที่ประมาณการ
การกสิกรรม การป่าไม้ การปศุสัตว์และการประมง	22.42
การเหมืองแร่	0.11
อุตสาหกรรมการผลิต	1.879
การก่อสร้าง ซ่อมเรือ และถอนทำลาย	0.129
การไฟฟ้า ประปา และการสุขาภิบาล	0.055
พาณิชยกรรม	2.658
การขนส่งคลังสินค้า และการคมนาคม	0.401
บริการต่าง ๆ	2.124
กิจการที่ไม่ระบุแจ้งชัดหรือไม่ทราบ	0.531
รวม	10.807

ที่มา : สำนักวางแผนและการศึกษาเรื่องกำลังคน สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

การที่ความจำเป็นและความต้องการแรงงานในทางเศรษฐกิจอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ คงเป็นเพราะแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติมีจุดมุ่งหมายในอันที่จะพัฒนาอุตสาหกรรมให้ก้าวหน้าไปโดยเร็วนั่นเอง ในการนี้รัฐบาลคอยส่งเสริมให้มีการสร้างงาน (Job creation) และส่งเสริมโอกาสในการจ้างงาน (Employment opportunities) เพื่อสนองความต้องการแรงงานดังกล่าว

วัตถุประสงค์ประการที่ 2 จัดให้มีงานทำแก่ผู้ที่เข้าสู่กองกำลังแรงงานใหม่ ซึ่งมีมากขึ้น เพราะการเพิ่มทวีของประชากร

สิ่งที่ต้องตระหนักในเรื่องนี้ก็คือแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือที่มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจน้อยกว่าแรงงานระดับอื่น และเป็นแรงงานที่สิ้นเปลืองเกินความต้องการแล้ว<sup>29</sup> ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาการว่างงานและทำงานไม่เต็มที่ขึ้นได้ จึงควรที่จะได้กำหนดแผนงานที่จะส่งเสริมโอกาสทำงานไว้ดังนี้คือ (1) ยกระดับการลงทุนให้สูงขึ้น (2) ส่งเสริมให้มีการลงทุนใหม่ๆ เพื่อใช้แรงงานให้มาก (3) เพิ่มผลิตภาพของที่ดินและเครื่องจักร และ (4) ส่งเสริมโอกาสการทำงานในชนบท<sup>30</sup>

การที่ประเทศไทยได้ประสบปัญหากำลังคน คือ มีการขาดแคลนกำลังคนระดับสูงและระดับกลาง ในขณะเดียวกัน กลับมีกำลังคนระดับต่ำประเภทคนงานไร้ฝีมืออย่างสิ้นเหลือ และแม้แต่กำลังคนในระดับสูงและระดับกลางบางประเภท ก็ตกอยู่ในสภาพที่หางานทำไม่ได้ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการว่างงาน และปัญหาการทำงานไม่เต็มที่ขึ้น ปรากฏการณ์ดังกล่าวอาจจะเนื่องมาจากการวางแผนกำลังคนระดับชาติไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การวางแผนได้กระทำกระจัดกระจายไปตามหน่วยงานราชการต่างๆ และการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวก็ไม่สอดคล้องกับหน่วยงานระดับชาติอีกด้วย

#### การวางแผนกำลังคน

ในเรื่องการวางแผนกำลังคน ก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับการวางแผนงานทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้มีขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์และ

<sup>29</sup> The Joint Thai-USOM Human Resources Study, *op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>30</sup> นิคม *op. cit.*, pp. 261-262.

นโยบายที่กำหนดไว้ แผนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้วิชากับวิจารณ์ญาณที่ดีในการวินิจฉัย เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในภายหน้า แล้วกำหนดวิธีการโดยถูกต้องอย่างสมเหตุสมผล เพื่อให้ การดำเนินงานตามเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อความเข้าใจที่ขึ้น อาจกล่าวได้อย่างง่าย ๆ ว่า การวางแผนดำเนินการใดๆก็ตาม เป็นเรื่องของการใช้เหตุผล (rationality) ในทางวิชาการ เพื่อรับให้เข้ากับสภาพการณ์แวดล้อมที่มีอยู่ และที่อาจจะ มีขึ้นในอนาคต

### ความหมายของการวางแผนกำลังคน

เมื่อพิจารณาจากความหมายของการวางแผนงานโดยทั่วไปพอเป็นสังเขปแล้ว ก็ พอที่กำหนดค่านิยมของการวางแผนกำลังคนได้ว่า เป็นการพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย และการดำเนินงานที่จะสร้าง ใช้ และกระจายกำลังคน เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ทางเศรษฐกิจและเป้าหมายอื่น ๆ ตามความต้องการของประเทศ รวมตลอดถึงการจัดให้มี หน่วยงานและสถาบันต่าง ๆ เพื่อดำเนินงานตามแผนที่กำหนดไว้ด้วย

### วัตถุประสงค์ของการวางแผนกำลังคน

จากค่านิยมดังกล่าวทำให้เราทราบได้ว่า ในการวางแผนกำลังคนนั้น มีวัตถุประสงค์ ประสงค์มูลฐานอยู่ ๒ ประการ คือ การจัดให้มีงานทำแก่ผู้ที่โยกย้ายจากระบบเศรษฐกิจการ เกษตรเข้าสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรม และจัดให้มีงานทำแก่ผู้ที่เข้าสู่กำลังแรงงานใหม่ ซึ่งมีมา ที่สำคัญก็คือ ประชากรมีเพิ่มมากขึ้น

### ความจำเป็นที่จะต้องมีแผนกำลังคน

วัตถุประสงค์ ของแผนกำลังคนเท่าที่ได้อธิบายมาแล้ว ทำให้เห็นถึงความ สำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีแผนกำลังคน เพื่อส่งเสริมโครงการพัฒนาเศรษฐกิจให้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี จะเห็นว่า เดิมทีเคยวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจมิได้สนใจเรื่องกำลัง คนว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในขบวนการพัฒนา ไม่เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่จะ ต้องมีแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาส่วนรวม ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะประสบการณ์ ของประเทศที่ก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจชี้ให้เห็นว่า เศรษฐกิจของประเทศจะเจริญขึ้นได้นั้น

ไม่จำเป็นต้องอาศัยแผนกำลังคนหรือแผนเศรษฐกิจ ซึ่งจะนำมาใช้กับประเทศที่ด้อยพัฒนาไม่ได้ เพราะโครงสร้างสถาบันกำลังคนและโครงสร้างมูลฐานทางสังคม (infra-structure) ของประเทศที่ก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้จัดให้มีขึ้นก่อนหรือพร้อมกันกับ ขบวนการพัฒนาเป็น อย่างดีมาแล้ว

สำหรับประเทศไทย ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ สังคมหรือการเมืองก็ตาม จะปล่อยให้ โครงสร้างสถาบันกำลังคนและโครงสร้างมูลฐานทางสังคม ที่จะเอื้ออำนวยใน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นไปโดยไม่มีแผนกำลังคนและแผนพัฒนา เศรษฐกิจไม่ได้ เพราะจะทำให้เกิดความเชื่องช้า และไม่ทันกับความต้องการของบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา จะต้องเร่งรีบพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของคนให้ไปสู่จุดหมายปลายทางในช่วงระยะเวลาอันสั้น เพื่อให้ประเทศชาติมี ความเจริญก้าวหน้าเทียมเท่ากับอารยประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีแผนกำลัง คนควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

เกี่ยวกับเรื่องนี้ ทางรัฐบาลและทางสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็ได้ตระหนักถึงปัญหากำลังคนเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และ ได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงได้ขอความช่วยเหลือจาก เอ.ไอ.ดี (AID) ให้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาทำการศึกษาและ ประเมินความต้องการกำลังคนเบื้องต้นขึ้นเมื่อปี 2506 หลังจากนั้น สำนักงานสภาพัฒนา การเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้จัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติงานด้านกำลังคนขึ้น เรียกว่า หน่วยงาน วางแผนและศึกษาเรื่องกำลังคนเพื่อค้ำเนื้องานต่าง ๆ สืบเนื่องจากที่ผู้เชี่ยวชาญได้ทำไว้<sup>31</sup>

#### ข้อควรพิจารณาในการวางแผนกำลังคน

การวางแผนกำลังคนนั้น มิได้สิ้นสุดอยู่ที่การประเมินอุปทานและอุปสงค์ของ กำลังคนตามสาขาอุตสาหกรรม ประเภทอาชีพและระดับความชำนาญงานต่าง ๆ อย่างเดียว เท่านั้น แต่งานที่สำคัญมาก ก็คือ งานคำนวณพัฒนาและใช้กำลังคน ซึ่งได้แก่นโยบายการ เตรียมคนก่อนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน นโยบายการฝึกอบรมอาชีพและนโยบายที่จะชักจูงคน

<sup>31</sup> พร้อม, *op. cit.*, p.3.

ให้มาศึกษาในหลักสูตร ซึ่งสัมพันธ์กับอาชีพที่จะช่วยสนับสนุนแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ให้ดำเนินไปโดยความเรียบร้อย บรรลุถึงจุดหมายปลายทางที่กำหนดไว้

ดังนั้น การวางแผนกำลังคนจึงต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดและสอดคล้อง กับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ยิ่งกว่านั้น การวางแผนกำลังคนยังจะต้องให้มีส่วนสัมพันธ์กับแผนพัฒนาการศึกษาของชาติด้วย ทั้งนี้ เพราะการวางระบบการศึกษาของชาติ จำเป็นต้องให้สอดคล้องกับความต้องการกำลังคนในอาชีพต่าง ๆ และในระดับการศึกษาต่าง ๆ กันอีกด้วย

การวางแผนกำลังคนนั้น ควรที่จะกำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำหรับงานการวางแผนกำลังคนที่สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ดำเนินการ อยู่ นั้น มี ๒ ระยะ คือ ระยะ ๒๕๐๗-๒๕๐๙ ซึ่งเป็นระยะที่กำลังวิเคราะห์โครงการพัฒนาต่างๆ ส่วนการวางแผนกำลังคนตามระยะยาวก็เป็นปี ๒๕๑๐-๒๕๑๔ ซึ่งทางสำนักงานจะต้องกำหนด ต่อจากแผนปัจจุบัน และจะได้กำหนดแผนดังกล่าวรวมไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ในระยะต่อไป

ในการวางแผนกำลังคนนั้น จะต้องกระทำอย่างรอบคอบ พยายามคำนึงถึงสภาพ และขอบเขตของปัญหากำลังคน และควรศึกษาและวิเคราะห์ให้ละเอียดถึงข้อมูลอันเป็น ตัว เลขสถิติที่ได้มาจากสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง และกรมแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อให้การวางแผนกำลังคนมี ประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

การวางแผนกำลังคนเป็นงานที่ค่อนข้างยุ่งยากและสลับซับซ้อน บางครั้งก็ไม่ ทราบว่าจะเริ่มอะไรก่อน อะไรหลัง แต่ก็พอสรุปขั้นตอนของงานวางแผนกำลังคนได้ดังต่อไปนี้:-

๑. การประเมินและวิเคราะห์กำลังคน ซึ่งกระทำได้โดย
  - ก. สํารวจกำลังคนหรือประเมินกำลังคน เพื่อจะได้ทราบลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับสถานการณ์กำลังคน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนกำลังคน
  - ข. การคาดคะเนกำลังคน (Manpower forecasting) เป็นการนำเอาข้อมูล ที่ได้มาจากการสำรวจตามข้อ ก. มาพิจารณาศึกษาประกอบกับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยคาดคะเนดูว่า จะมีกำลังคนด้านไหนเท่าใด

กำลังคนในแต่ละด้านจะเหลือใช้หรือว่าขาดแคลน ในปีใดจะพัฒนาอะไร และจะต้องใช้กำลังคนประเภทไหนเท่าใด

2. การวางแผนฝึกรวมกำลังคน เมื่อเราทราบถึงสภาวะและความเป็นไปเกี่ยวกับกำลังคนแล้ว ก็เริ่มวางแผนฝึกรวมกำลังคน โดยแบ่งออกได้ดังนี้:—

- ก. วางแผนด้านการศึกษา
- ข. วางแผนด้านฝึกรวม ทั้งข้าราชการ และคนงานเอกชน
- ค. งานแผนเพื่อปรับปรุงอัตรากำลังคนให้ได้ส่วนกับปริมาณงาน
- ง. วางแผนเพื่อใช้กำลังคนที่มีอยู่แล้ว ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

**ข้อที่ควรปฏิบัติสำหรับนักวางแผนกำลังคน**

เพื่อที่จะให้การวางแผนกำลังคนสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น ผู้วางแผนควรจะปฏิบัติในสิ่งที่จำเป็นดังต่อไปนี้<sup>32</sup>

1. กำหนดและเปลี่ยนแปลงเป้าหมายของแผนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ
  2. ประเมินทรัพยากรที่จะใช้เพื่อบริหารงานให้เป็นไปตามแผน โดยแบ่งตามแหล่งที่มาและชนิดของทรัพยากร
  3. วิเคราะห์สิ่งที่จะเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามแผน
  4. ตรวจสอบและประเมินผลความก้าวหน้าของแผน
  5. เสนอแนะ ช่วยเหลือ และให้ความร่วมมือกับรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ในการศึกษา ค้นคว้าวิจัยในสาขาเศรษฐกิจต่าง ๆ เกี่ยวกับความต้องการกำลังคนและทรัพยากรอย่างอื่น เพื่อที่จะให้การวางแผนกำลังคนและแผนพัฒนาเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- หน่วยงานที่รับผิดชอบในการวางแผนกำลังคนระดับชาติ

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า งานวางแผนกำลังคนในประเทศที่กำลังพัฒนาเป็นงานที่ค่อนข้างใหม่มาก แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันในวงการเศรษฐกิจว่า การพัฒนากำลังคนเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงย่อมมีความจำเป็นอย่าง

<sup>32</sup> The Joint Thai-USOM Human Resources Study, *op. cit.*, p. 60-61.

ยี่งที่จ้จะต้องจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในด้านการวางแผนกำลังคนขึ้นโดยตรง และหน้าที่ของหน่วยงานควรเป็นไปในลักษณะดังกล่าวก่อไปน<sup>33</sup>

1. ประสานกิจกรรมกันต่าง ๆ ของการพัฒนากำลังคน
2. ส่งเสริมให้มีการวางแผนล่วงหน้าในแต่ละส่วนของกิจกรรมเฉพาะอย่าง
3. รับผิดชอบในการประเมินทรัพยากรมนุษย์ด้วยข้อมูลที่เปลี่ยนแปลงไปเรื่อย ๆ
4. ประสานโครงการทรัพยากรมนุษย์กับการวางแผนในค้ำอื่น ๆ ทั้งหมดและ
5. ส่งเสริมและแก้ไขกลยุทธ์ (Strategy) ในการพัฒนากำลังคนค้ำใหญ่ ๆ เป็นระยะ

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ Harbison และศาสตราจารย์ Myers ยังได้เสนอความเห็นว่ประเทศที่กำลังมีนโยบายพัฒนากำลังคนใหม่ ๆ ควรจะได้จัดตั้งหน่วยงานที่สำคัญ ๆ อันจะเป็นกลไกในการพัฒนากำลังคนค้ำนี้ คือ<sup>34</sup>

1. จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนากำลังคนแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ รวมกัน นอกจากประกอบด้วยกรมการที่เป็นตัวแทนของทางราชการแล้ว ควรจะมีตัวแทนจากองค์การธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอีกด้วย เพื่อทำหน้าที่วางแผนกำลังคนระดับชาติ

2. จัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนากำลังคนขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการพัฒนากำลังคน

3. จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนกำลังคนภายในหน่วยงานใหญ่ ๆ แต่การค้ำเนินงานนั้นต้องให้สอดคล้องค้ำกับคณะกรรมการพัฒนากำลังคนแห่งชาติ

จากการที่ได้พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาการวางแผนกำลังคนมาแล้ว พอที่จะเห็นได้ว่า งานวางแผนกำลังคน มิใช่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับวิชาการในวงแคบ (Narrowly technical) กล่าวคือ คณะผู้วางแผนนอกจากจะมีความรู้ความชำนาญในสาขาวิชาการเฉพาะอย่างของคนแล้ว ยังต้องสามารถมีความรอบรู้ค้ำอย่างพอเพียงเกี่ยวกับสถาบันทางเศรษฐกิจ สังคม

<sup>33</sup> Harbison & Myers, *op. cit.*, 220.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 221.

และการเมืองของประเทศด้วย โดยนัยนี้ ผู้นำของการพัฒนากำลังคนจึงควรเป็นผู้สร้างกลวิธีการดำเนินงานมากกว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญทางวิชาการอย่างเดียว<sup>35</sup>

### วิธีการพัฒนากำลังคน

เมื่อเราได้ทราบถึงหลักและความมุ่งหมายในการพัฒนากำลังคนว่า เพื่อที่จะให้เป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติตามแผนพัฒนาประเทศได้สำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายแล้ว ควรจะได้ทราบถึงกรรมวิธีที่สำคัญ ๆ ของการพัฒนากำลังคน เท่าที่ประเทศส่วนใหญ่ถือปฏิบัติกันอยู่ พอแยกออกได้เป็น 5 วิธีดังต่อไปนี้

1. การพัฒนาในทางการศึกษา<sup>36</sup> เป็นการพัฒนากำลังคนที่สำคัญและจำเป็นที่สุด เพราะการศึกษาคือพื้นฐานรองรับเรื่องอื่น ๆ ทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม หรือศีลธรรมจรรยาที่ดี เพราะสิ่งเหล่านี้จะรุ่งเรืองหรือทรุดโทรมเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชน และระเบียบแบบแผนของการศึกษาเป็นสำคัญ การพัฒนากำลังคนโดยวิธีให้การศึกษาย่อมทำให้คนมีความรู้ความสามารถสร้างสื่อสัมพันธ์ที่ดีในหมู่มนุษยชาติ ทำให้การดำรงชีวิตเป็นไปโดยสะดวกราบรื่น กล่าวโดยสรุปแล้ว การมีการศึกษาย่อมจะเป็นสิ่งผลักดันให้เกิดปัญหาและความกึกอ่ำในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปในทางที่ทันสมัยขึ้น

2. การพัฒนากำลังคนในค่านอนามัย เป็นการพัฒนากำลังคนที่มีความสำคัญและจำเป็นไม่น้อยกว่าการพัฒนากันอื่น เพราะเป็นความจริงที่ว่าบุคคลที่มีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์ย่อมไม่อาจทำงานให้มีประสิทธิภาพได้ การที่ประเทศชาติมีกำลังคนไม่สามารถทำงานให้เต็มกำลัง ย่อมเป็นการสูญเสียกำลังผลิตไปอย่างน่าเสียดาย ดังนั้น วิธีที่จะกำจัดวงจรร้ายดังกล่าวให้หมดสิ้นไปอย่างประหยัคที่สุดก็โดยการจักให้มีโครงการพัฒนาอนามัยขึ้น<sup>37</sup> เพื่อช่วยส่งเสริมให้ประชาชนดำรงชีวิตอยู่อย่างถูกสุขลักษณะ

<sup>35</sup> *bid.*, p. 222.

<sup>36</sup> บุญชนะ อัครถาวร, “แรงงานในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญของกำลังอำนาจแห่งชาติ”, รัฐสภาสาร ปีที่ 9, ฉบับที่ 10 (กันยายน 2504), หน้า 40.

<sup>37</sup> Eugene Staley, *The Future of Underdeveloped Countries* (New York: Harper & Brothers, 1954), pp. 30-31.

3. การพัฒนากำลังคนด้วยวิธีอพยพกำลังคน<sup>38</sup> วิธีการ ก็คือ โยกย้ายครอบครัวคนงานจากแห่งหนึ่งไปยังอีกแห่งหนึ่ง เพื่อให้มีงานทำ และมีรายได้เหมาะสมกับความสามารถในงานที่ทำใหม่ ทั้งนี้ เป็นการช่วยกำลังคนที่กำลังหางานทำอยู่ให้ ได้มีงานทำ เช่น โดยวิธีจ้กให้เข้าไปอยู่ในนิคมสร้างตนเอง เป็นต้น แต่วิธีการพัฒนากำลังคนโดยวิธีนี้จะเป็นประโยชน์ก็แต่เฉพาะกำลังคนที่มีฝีมือเท่านั้น ส่วนกำลังคนที่ไม่มีฝีมือ ขาดความรู้ความชำนาญก็อาจจะไม่เป็นการช่วยเพิ่มผลผลิตมากขึ้นแต่อย่างใด นอกจากจะให้กำลังคนเหล่านั้นได้รับการฝึกอบรมในวิชาชีพควบคู่กันไปด้วย

4. การพัฒนากำลังคนด้วยวิธีสร้างกำลังขวัญ<sup>39</sup> การสร้างกำลังขวัญให้แก่กำลังคนเป็นวิธีการที่มุ่งจะปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น เพราะโดยหลักจิตวิทยาแล้ว มนุษย์เราแม้จะมีร่างกายสมบูรณ์ ได้รับการศึกษามา และมีประสบการณ์ในชีวิตการทำงานมามากต่อมากแล้วก็ตาม หากว่าบุคคลนั้นไม่เต็มใจทำงานโดยไม่ชอบแนวความคิดในการทำงาน หรือไม่ศรัทธาในนโยบายของทางราชการ โดยมีความแกล้งใจในความมุ่งหมายของการปฏิบัติงานของผู้นำ โดยไม่ชอบสภาพของงานหรือมีมูลเหตุจูงใจอย่างอื่น ๆ ที่ขัดกับการทำงานที่กำลังทำอยู่ แรงงานที่จะใช้เพื่อการผลิต ซึ่งจะหวังได้จากตัวบุคคลนั้นย่อมจะลดน้อยด้อยลง หรืออาจจะไม่เป็นประโยชน์แต่อย่างใดเลยก็ได้ ทั้งนี้ จึงสมควรที่จะสร้างสามัคคีธรรมหรือความรู้สึกเกี่ยวกับการที่สมาชิกจะทำงานได้ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่แต่ละหมู่คณะได้ตั้งไว้ ซึ่งอาจทำได้หลายวิธีด้วยกัน เป็นต้นว่ารัฐบาลต้องมีความสุจริตใจต่อประชาชน และสร้างคุณธรรมทางสังคม (Social Justice) ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นการสร้างกำลังขวัญแก่ประชาชนโดยทั่วไป ถ้ามองในวงแคบลงไปอีก การสร้างกำลังขวัญก็อาจจะกระทำได้โดยให้สวัสดิการที่ดีแก่ลูกจ้างและคนงาน ให้ความสนใจในสภาพการทำงาน การหยุดพักผ่อน เงินเดือนหรือค่าจ้าง รวมตลอดถึงการให้หลักประกันความมั่นคงในการทำงานที่พอเพียง สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะเป็นมูลเหตุจูงใจให้คนงานปลงใจที่จะทำงานด้วยความจริงใจ อันจะเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตอย่างไม่ต้องสงสัย

<sup>38</sup> บุญชนะ อัครถาวร, *op. cit.*, p. 40.

<sup>39</sup> จักรกฤษณ์ นวนิธิศุงการ, “ปัจจัยอำนาจแห่งชาติ : การพัฒนากำลังคน”, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 3 (มกราคม 2507), หน้า 360.

5. การพัฒนากำลังคนด้วยวิธีสร้างให้เป็นผู้นำ<sup>40</sup> เป็นการพัฒนากำลังคนอีกวิธีหนึ่ง ทั้งนี้โดยที่ได้ตระหนักถึงความจริงที่ว่าภาวะผู้นำ (Leadership) นั้น หาได้เกิดจากรวมชาติหรือมาจากกำเนิดแต่อย่างเดียวไม่ บุคคลอาจจะเป็นผู้นำได้ด้วยการฝึกอบรมและการเตรียมตัว สิ่งที่จะสร้างสรรค์ภาวะผู้นำให้เกิดแก่ตัวคนก็เช่นความคิดริเริ่ม ความกล้าหาญ ความรู้จักรับผิดชอบ ความอดทนหมั่นเพียร ฯลฯ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ได้ก็แต่โดยวิธีการจัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการให้รู้จักยอมรับทรรคนกตและแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารราชการสมัยใหม่ และในขณะเดียวกันก็ควรพัฒนาประชาชนให้เป็นผู้นำด้วยการให้การศึกษาอีกด้วย

การกำหนดระดับความสำคัญ (priority) ของวิธีพัฒนากำลังคน

ในตอนที่แล้ว ได้กล่าวถึงกระบวนการและกรรมวิธีพัฒนากำลังคนในรูปต่างๆ แต่การที่จะพิจารณาทุ่มเทเงินให้กับการพัฒนากิจกรรมให้ทันไหนก่อนหลัง ย่อมขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของนักวางแผนพัฒนาและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ บางท่านมีความเห็นว่าการเศรษฐกิจมีความสำคัญเป็นอันดับแรก (Top priority) บางท่านก็ว่า การศึกษาควรมีความสำคัญมากกว่าการเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี ไม่เป็นการง่ายนักที่จะเปรียบเทียบว่าอะไรมีความสำคัญมากน้อยกว่ากัน แต่ใครที่จะขอให้พึงระลึกว่า “ชาติจะเจริญเกินคนไปไม่ได้” กล่าวคือประเทศชาติใดก็ตามจะเจริญก้าวหน้าเกินไปกว่าความรู้ความสามารถของคนในชาติไม่ได้ โดยนัยนี้ ประเทศชาติจะเจริญหรือไม่เพียงใด ย่อมอยู่ที่ระดับและคุณภาพของการศึกษาของคนในชาติเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติยังมีความเห็นว่า การลงทุนในกิจการศึกษาเป็นการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตที่ได้ผลมากกว่ากิจกรรมอย่างอื่น ทั้งนี้ด้วยเหตุผลดังจะกล่าวต่อไป<sup>41</sup>

1. การศึกษาเป็นทั้งการบริโภคและปัจจัยแห่งการผลิต
2. การศึกษาเป็นการฝึกอบรมและชักเสลาคนมากกว่าสิ่งของ ผลที่ได้รับจะคงทนถาวร แม้ว่าผลที่จะเกิดขึ้นต้องใช้เวลามากก็ตาม

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 395.

<sup>41</sup> United Nations, *Elements of Educational Planning* (New York: UN. Publication Sales No. 45), p. 8.

3. ระบบการศึกษามีขบวนการที่จะต้องปฏิบัติจัดทำอยู่หลายชั้นหลายตอน และต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงซึ่งขบวนการเหล่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ

4. การศึกษานอกจากจะเป็นเครื่องมือของนักปฏิรูปแล้ว ยังเป็นศูนย์รวมแห่งวัฒนธรรมทั้งหลายอีกด้วย

5. การศึกษาเป็นพื้นฐานรองรับเรื่องอื่น ๆ ทั้งปวง ไม่ว่าจะเศรษฐกิจก็ดี การปกครองวิทยาศาสตร์หรือศิลปกรรมจรรยาภิกคิ สิ่งเหล่านี้จะเฟื่องฟูหรือทรุดโทรมเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชนและระเบียบแบบแผนของการศึกษา

โดยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการศึกษามีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเน้นความสำคัญของการพัฒนากำลังคนด้วยการศึกษา

**นโยบายเตรียมกำลังคนด้วยการศึกษาและการจัดลำดับความสำคัญ**

ทุกวันนี้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจมีขอบเขตกว้างขวางคลุมและส่งผลสะท้อนไปถึงการปรับปรุงชีวิตสังคมและโครงการพัฒนาการศึกษาให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป ดังนั้น ระบบการศึกษาจึงก่อตัวขึ้นมาบนรากฐานแห่งความต้องการและการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นประการสำคัญ ซึ่งเราจะทราบโครงสร้างและนโยบายการศึกษาของชาติได้จากแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

การจัดลำดับความสำคัญ ของรายการในแผนพัฒนาการศึกษาว่าควรส่งเสริมและเร่งรัดการศึกษาในระดับใดจึงเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องและสัมพันธ์กับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของบ้านเมือง เราจะเห็นว่าแต่เดิมมา ในระยะที่ประเทศชาติยังไม่ตื่นตัวในการเศรษฐกิจ รัฐบาลเห็นว่า การให้การศึกษาระดับประถมศึกษาจะเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้มากที่สุด ต่อมา เมื่อความรู้ทางวิทยาการสมัยใหม่เจริญขึ้น ทำให้แสดงให้เห็นไปว่า โครงการศึกษาทางเทคนิคและการอาชีวศึกษามีความสำคัญมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้กลัดกลายขยายตัวเพิ่มขึ้นเต็มที่แล้ว กลับมีความต้องการกำลังคนที่มีความรู้ทั่วไปในระดับสูง ประกอบกับต้องให้มีความสามารถเฉพาะสิ่งเฉพาะอย่างอันเป็นประโยชน์แก่งานในหน้าที่อย่างอีกด้วย

โดยหลักการแล้ว ความสำคัญของการวางแผนการศึกษาอยู่ที่การส่งเสริมให้มี สมดุลย์ที่ดีในการพัฒนาการศึกษา ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของบ้าน เมือง มีผู้กล่าวว่า การลงทุนเพื่อศึกษาของประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ควรจะส่งเสริมการศึกษา ในทุกระดับพร้อม ๆ กัน ไม่ควรเลือกว่าจะลงทุนเพื่อการศึกษาในระดับใดก่อน การกล่าว เช่นนี้ ย่อมเป็นการตั้งผลเลิศจนเกินไปซึ่งเป็นเรื่องที่ยอกจะไม่ชอบด้วยหลักปฏิบัตินัก ทั้งนี้ เพราะในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่กำลังเร่งรัดและปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพ ของประชากรให้สูงขึ้น จึงควรที่จะหาทางให้ประชาชนได้รับการศึกษาอย่างน้อยจนต่ำเร็ว ขึ้นประถมศึกษาโดยทั่วกัน แต่การที่ทุ่มเทเงินเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการศึกษาระดับ ประถมศึกษาโดยทั่วถึงกันนั้น แม้ว่าจะจะเป็นนโยบายที่ดีก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นผลเสียในแง่ การลงทุนทางการศึกษาของประเทศที่ค่อนข้างจะยากจนอย่างเช่นประเทศไทย เพราะฐานะ การเงินและงบประมาณของประเทศอยู่ในระดับจำกัด จึงนำที่จะต้องส่งเสริมการมัธยมศึกษา และอุดมศึกษา เพื่อผลิตกำลังคนให้ได้สัดส่วนกับความต้องการของประเทศชาติ

### สรุป

การพัฒนาประเทศจะสำเร็จลุ่่วงไปได้ยาก ถ้าหากทรัพยากรของประเทศโดยเฉพาะทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่มีค่ามากที่สุดได้ถูกละเลยไม่ นำมาพัฒนาและใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือศาสตร์อื่นใดก็ตาม จะเกิดขึ้นได้ก็เพราะความรู้ ความสามารถของคน การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและมาก น้อยเพียงใด นอกจากจะขึ้นอยู่กับปริมาณกำลังคนแล้ว คุณภาพของกำลังคนก็เป็นสิ่งสำคัญ ยิ่งอย่างหนึ่ง การที่ประเทศมีประชากรมากด้วยปริมาณ แต่ด้อยในคุณภาพย่อมไม่เป็นผลดี ต่อการพัฒนาประเทศในระยะที่กำลังพัฒนา จึงเห็นได้ว่ากำลังคนนั้นมีลักษณะพิเศษ ยาก ที่จะหาสิ่งอื่นใดมาทดแทนได้ ดังนั้น การพัฒนากำลังคนจึงถือว่าเป็นปัจจัยอันสำคัญยิ่งต่อ ความสำเร็จของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ก่อนที่จะวางแผนพัฒนากำลังคนจำเป็นต้องศึกษาและวิเคราะห์โดยละเอียดเกี่ยวกับสภาวะและลักษณะของประชากรและกำลังคนภายในประเทศเพื่อประโยชน์ต่อการที่จะนำ เอาข้อมูลต่าง ๆ มาพิจารณาร่วมกับปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งจะทำให้ได้คึกคักแต่โดยทำการ

ประเมินกำลังคน อันเป็นการศึกษารวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอุปทานและอุปสงค์ของกำลังคนตามสาขาอุตสาหกรรม ประเภทอาชีพและระดับความชำนาญงานต่างๆ โดยพยายามวิเคราะห์ดูว่าในประเทศหรือภูมิภาคหนึ่งนั้นมีปัญหาในกำลังคนมากน้อยเพียงใด และในเรื่องใดบ้าง ความสำคัญระหว่างปัญหาเหล่านี้ รวมทั้งเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาและแนวโน้ม ถ้าพิจารณาในแง่ทฤษฎีหรือวิชาการแล้วจะเป็นอย่างไร พร้อมทั้งการคาดคะเนความต้องการกำลังคนเพื่อเศรษฐกิจสาขาและกิจกรรมต่างๆ ไว้ล่วงหน้า โดยวิธีการประมาณการ (projection)

ประเทศไทยได้ประเมินกำลังคนเบื้องต้นขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2506 โดยคณะกรรมการร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยกับฝ่ายอเมริกัน (Joint Task Force) การประเมินกำลังคนครั้งนี้ ได้คำนวณในด้านการเสนอและการสนองกำลังคนของประเทศไทย ทั้งในด้านการศึกษาและกำลังคน จากผลของการประเมินได้แสดงให้เห็นที่ประจักษ์ชัดว่า ทั้งในปี พ.ศ. 2513 และ พ.ศ. 2523 จำนวนผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ทั้งสายสามัญและสายอาชีพรวมตลอดทั้งผู้สำเร็จวิชาชีพชั้นสูงระดับมหาวิทยาลัยในสาขาต่างๆ เช่นวิศวกรรมศาสตร์ แพทยศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และการบริหารยังไม่พอเพียงกับความต้องการกำลังคน แต่ในขณะเดียวกันปรากฏว่า มีแรงงานประเภทไร้ฝีมือ ซึ่งได้แก่ผู้สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษา กำลังคนระดับนี้มีอยู่อย่างล้นเหลือเกินความต้องการ

ปรากฏการณ์เช่นที่กล่าวมานี้ เป็นเหตุการณ์ที่จะพบเห็นในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไป ดังเช่นที่ศาสตราจารย์ Frederick H. Harbison แห่งมหาวิทยาลัย Princeton ได้กล่าวไว้ในนิตยสารแรงงานระหว่างประเทศว่าเศรษฐกิจที่กำลังก้าวหน้า ส่วนมากจะเผชิญกับปัญหาพัฒนาากำลังคนที่เร่งรีบและแตกต่างกันอยู่ 2 ประการ คือ (1) การขาดแคลนกำลังคนที่มีความชำนาญงานสำคัญๆ (Critical Skills) ในส่วนที่กำลังพัฒนาและ (2) มีแรงงานเหลือใช้ (surplus labor) ทั้งในส่วนที่กำลังพัฒนาและส่วนที่ยังไม่ได้พัฒนา ปัญหาทั้งสองนี้ เป็นปัญหาที่แยกออกจากกันไม่ได้ เพราะมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

และเป็นปัญหาที่เกิดจากผลของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เป็นแรงสะท้อนมาจากขบวนการพัฒนา

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลโดยการนำของ ฯพณ ฯ จอมพลถนอม กิตติขจร ก็ได้ตระหนักถึงปัญหากำลังคนที่กำลังเผชิญอยู่ โดยได้เร่งรัดปรับปรุงการมัธยมศึกษาเพื่อแก้ปัญหาคาราคาเขินกำลังคนระดับกลาง (Middle-level manpower) โดยคำริห์ที่จะอนุมัติงบประมาณเป็นจำนวน 650 ล้านบาท เพื่อพัฒนาการศึกษาในระดับมัธยมศึกษา และกำลังแก้ไขปัญหานักเรียนที่สำเร็จมัธยมศึกษาตอนปลายแล้วไม่มีที่เรียนต่อ นอกจากนี้ รัฐบาลก็กำลังจัดให้มีการฝึกอบรมอาชีพ เพื่อยกระดับความสามารถและฝีมือของแรงงานทั้งในครัวเรือนและเอกชน และกำลังเตรียมการศึกษาปัญหาแรงงานทางเกษตรกรรม เพื่อปรับปรุงความสามารถในการผลิตและปัญหาการทำงานไม่เต็มที่

อนึ่งการวางแผนกำลังคนนั้น มิได้สิ้นสุดอยู่ที่การประเมินอุปทานและอุปสงค์กำลังคนอย่างเดียวนั้น แต่งานที่สำคัญมากก็คือ งานด้านพัฒนาและใช้กำลังคนซึ่งได้แก่นโยบายเตรียมคนก่อนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน นโยบายการฝึกอบรมอาชีพเพื่อยกระดับความสามารถและฝีมือของแรงงาน นโยบายการใช้คนให้เป็นประโยชน์ให้มากที่สุด และนโยบายที่จะชักจูงคนให้มาศึกษาในหลักสูตรที่จะใช้ประกอบอาชีพ เพื่อช่วยสนับสนุนความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ

จากการที่ได้พิจารณาสภาพของปัญหาและความต้องการกำลังคนของประเทศไทยมาโดยตลอดแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่จะวางแผนกำลังคนเพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจนั้น มีข้อที่ควรจะต้องได้รับการพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางประกอบการกำหนดเป้าหมายในการวางแผนกำลังคน ดังนี้

1. ควรให้มีกำลังคนระดับสูงประเภทต่าง ๆ ตามความต้องการของเศรษฐกิจที่กำลังขยายตัว
2. ควรจัดให้มีการฝึกอบรมช่างและคนงานมีฝีมือให้มีความรู้ความชำนาญยิ่งขึ้น เพื่อที่จะได้เพิ่มความสามารถในการผลิต อันจะช่วยเพิ่มพูนผลผลิตของชาติให้สูงขึ้น

๓. ควรกำหนดให้กำลังคนระดับต่ำคือแรงงานที่หันเหลือให้ม้งานทำเพื่อป้องกัน การว่างงาน การทำงานไม่เต็มที ทั้งนี้อาจทำได้โดยการส่งเสริมการลงทุนของอุตสาหกรรม การใช้แรงงาน (Labor intensive) มากกว่าการใช้ทุน (Capital intensive) และควรที่จะได้ส่งเสริมการเคลื่อนไหวแรงงาน (Labor mobility) ให้มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อจะได้ช่วยขจัดปัญหาทาง สังคมเศรษฐกิจและการเมือง อันอาจจะเกิดจากปัญหาการว่างงานหรือการทำงานไม่เต็มที

ในการวางแผนกำลังคนที่ดี นักวางแผนไม่ควรจะคำนึงแต่การสร้างกำลังคนที่มีฝีมือหรือมีความชำนาญเท่านั้น แต่จะต้องคิดถึงการจัดสรรหรือการกระจายกำลังคนไปยัง แหล่งต่าง ๆ ที่มีความต้องการด้วยการโยกย้ายกำลังคนไปตามท้องถิ่นต่าง ๆ ที่จำเป็น นั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงอย่างยิ่งก็คือ “สิ่งจูงใจ” ในแง่เศรษฐกิจ “สิ่งจูงใจ” ย่อมหมายถึงค่าจ้างและเงินเคื่อน ส่วนในแง่สังคมนั้น “สิ่งจูงใจ” น่าจะหมายถึงการสร้างสิ่งแวดล้อมและ เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เพื่อจูงใจให้คนงานเปล่งใจที่จะทำงานด้วยความจริงใจ.