

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

การจ้างงานอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ

วิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำมิติพื้นที่และข้อเสนอนโยบายการจ้างงาน

Formal and Informal Employment: An Analysis of Spatial Inequality and Policy Proposals for Employment

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์¹ ดารุณี พุ่มแก้ว² อุมพร บึงมุ่ม³

Direk Patmasiriwat, Darunee Pumkaew, Umaporn Buengmum

Received : August 10, 2025 / Revised : February 12, 2026 / Accepted : May 27, 2026

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์พลวัตของตลาดแรงงานไทยในมิติของการจ้างงานในระบบและนอกระบบ รวมถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในระดับจังหวัด โดยใช้ข้อมูลแบบพาเนล (panel data) รายจังหวัดจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ครอบคลุมช่วงปี พ.ศ. 2557–2567 และวิเคราะห์ด้วยแบบจำลองเศรษฐมิติแบบ Random-effects ภายใต้กรอบแนวคิดตลาดแรงงานสองภาค (Dual Labor Market) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ (GPP) โครงสร้างภาคการผลิต และรูปแบบการจ้างงาน ผลการศึกษาพบหลักฐานเชิงประจักษ์ถึงการดำรงอยู่ของตลาดแรงงานแบบสองภาคในประเทศไทย โดยการจ้างงานในระบบมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการเติบโตทางเศรษฐกิจและมีลักษณะกระจุกตัวในพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจ ขณะที่การจ้างงานนอกระบบยังคงผูกพันกับภาคเกษตรกรรมและมีสัดส่วนสูงในภูมิภาคที่มีระดับการพัฒนาดำเนินการต่ำกว่าโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ การเติบโตของ GPP ส่งผลเชิงบวกต่อการจ้างงานทั้งสองรูปแบบ สะท้อน “ความย้อนแย้งของการเติบโต” (growth paradox) ที่การขยายตัวทางเศรษฐกิจมิได้ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของงานที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง ในเชิงโครงสร้าง ตลาดแรงงานไทยกำลังเผชิญการเปลี่ยนผ่านสำคัญ ทั้งการเข้าสู่สังคมแรงงานสูงวัยและการขยายตัวของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (gig economy) ในยุคหลังโควิด-19 ซึ่งแม้จะเพิ่มความยืดหยุ่นของการจ้างงาน แต่ในขณะเดียวกันก็เพิ่มความเปราะบางของแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบ ข้อเสนอแนะดังกล่าวนำไปสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ (1) การออกแบบนโยบายแรงงานที่จำเพาะเชิงพื้นที่เพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างภูมิภาค

¹ ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Professor, School of Development Economics, National Institute of Development Administration, ddirek.pa@gmail.com

² อาจารย์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Lecturer, Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University, pk_darunee@hotmail.com

³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานประมาณการของรัฐบาล

The Secretariat of the House of Representatives, Parliamentary Budget Office

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

(2) การส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านของแรงงานจากนอกระบบสู่ระบบผ่านกลไกเชิงสถาบันและแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ และ (3) การพัฒนาโครงการสร้างงานเชิงรุก เช่น Workfare Program เพื่อรองรับความผันผวนของตลาดแรงงานในระยะสั้น ทั้งนี้ นโยบายแรงงานควรปรับเปลี่ยนเป้าหมายจากการมุ่ง “การมีงานทำ” ไปสู่ “การมีงานทำที่มีคุณค่า” เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงานและสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว

คำสำคัญ: การจ้างงานในระบบ, การจ้างงานนอกระบบ, ตลาดแรงงานสองภาค, ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่, นโยบายแรงงาน

Abstract

This study aims to analyze the dynamics of Thailand's labor market in terms of formal and informal employment, as well as spatial inequality at the provincial level. The study employs panel data at the provincial level obtained from the National Statistical Office, covering the period 2014–2024 (B.E. 2557–2567), and applies a Random-effects econometric model under the framework of the Dual Labor Market theory to examine the relationships between economic growth (GPP), production structure, and employment patterns. The findings provide clear empirical evidence of the existence of a dual labor market in Thailand. Formal employment is positively associated with economic growth and tends to be concentrated in major economic centers, whereas informal employment remains closely linked to the agricultural sector and is more prevalent in less developed regions, particularly the Northeast. Moreover, economic growth has a positive effect on both types of employment, reflecting a “growth paradox,” in which economic expansion does not necessarily lead to a widespread increase in quality employment. From a structural perspective, Thailand's labor market is undergoing significant transformation, including the transition to an aging workforce and the expansion of the gig economy in the post-COVID-19 era. While these changes increase labor market flexibility, they also heighten labor vulnerability, especially among informal workers. These findings lead to key policy implications: (1) the adoption of place-based labor policies to reduce regional disparities; (2) the promotion of transitions from informal to formal employment through institutional mechanisms and economic incentives; and (3) the development of proactive employment programs, such as workfare schemes, to mitigate short-term labor market fluctuations. Importantly, labor policies should shift their focus from merely achieving “full employment” to ensuring “decent work” in order to enhance workers' quality of life and support sustainable economic development in the long term.

Keywords: Formal Employment, Informal Employment, Dual Labor Market, Spatial Inequality, Labor Policy

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

1. บทนำ

การจ้างงาน (employment) เป็นกลไกพื้นฐานที่เชื่อมโยงการเติบโตทางเศรษฐกิจกับความเป็นอยู่ของประชาชนโดยนอกจากจะเป็นแหล่งรายได้หลักของครัวเรือนแล้วยังสะท้อนถึงประสิทธิภาพของระบบเศรษฐกิจและเสถียรภาพทางสังคมในภาพรวม ในเชิงเศรษฐศาสตร์มหภาคการมีงานทำในระดับสูงถือเป็นเป้าหมายสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจเนื่องจากเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากรแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ การเพิ่มผลผลิตภาพ และการลดความยากจน (Mankiw, 2021) อย่างไรก็ตามในบริบทของประเทศกำลังพัฒนาการมีงานทำไม่ได้หมายความว่ามีการมีคุณภาพชีวิตที่ดีเสมอไปเนื่องจากแรงงานจำนวนมากยังคงอยู่ในภาคการจ้างงานที่ไม่มั่นคง มีรายได้ต่ำ และขาดหลักประกันทางสังคม ประเด็นสำคัญของตลาดแรงงานร่วมสมัยคือการแบ่งแยกการจ้างงานออกเป็น “การจ้างงานในระบบ” (formal employment) และ “การจ้างงานนอกระบบ” (informal employment) ซึ่งสะท้อนความแตกต่างด้านสิทธิแรงงาน ความมั่นคงในการทำงาน และโอกาสในการพัฒนาทักษะ โดยแรงงานนอกระบบมักเผชิญกับความไม่แน่นอนของรายได้ การขาดการคุ้มครองทางสังคม และความเลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า (Chen, 2012) ดังนั้นการประเมินประสิทธิภาพของตลาดแรงงานจึงไม่สามารถพิจารณาเพียงระดับการมีงานทำแต่ต้องคำนึงถึง “คุณภาพของการจ้างงาน”ควบคู่กันไป

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาตลาดแรงงานทั่วโลกเผชิญการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างอย่างรวดเร็วอันเป็นผลจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดิจิทัล การขยายตัวของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (gig economy) และการเข้าสู่สังคมสูงวัย ซึ่งส่งผลต่อรูปแบบการจ้างงาน โครงสร้างอุปสงค์แรงงาน และความมั่นคงในการทำงาน (International Labour Organization, 2023) แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเพิ่มความยืดหยุ่นของตลาดแรงงานแต่ก็ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพของการจ้างงานมากขึ้น โดยเฉพาะในประเทศที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจแบบผสมระหว่างภาคสมัยใหม่และภาคดั้งเดิม สำหรับประเทศไทยโครงสร้างตลาดแรงงานมีลักษณะ “สองภาค” ที่ชัดเจน โดยการจ้างงานในระบบกระจุกตัวในพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจ ขณะที่การจ้างงานนอกระบบยังคงมีบทบาทสำคัญในภาคเกษตรกรรม การค้าขนาดเล็กและบริการรายย่อย โดยเฉพาะในภูมิภาคที่มีระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจต่ำกว่า ความแตกต่างเชิงพื้นที่ดังกล่าวสะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำไม่เพียงในด้านรายได้แต่ยังรวมถึงผลผลิตภาพแรงงาน โครงสร้างอุตสาหกรรม และโอกาสในการพัฒนาทักษะของแรงงานในแต่ละจังหวัด

แม้ว่างานวิจัยที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจกับการจ้างงาน แต่การศึกษาเชิงประจักษ์ที่วิเคราะห์พลวัตของการจ้างงานในระบบและนอกระบบในมิติพื้นที่อย่างเป็นระบบและต่อเนื่องในระยะยาวยังมีจำกัด โดยเฉพาะการศึกษาที่ใช้ข้อมูลแบบพานเลในระดับจังหวัดเพื่ออธิบายความแตกต่างเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานไทย ช่องว่างดังกล่าวมีนัยสำคัญต่อการกำหนดนโยบาย เนื่องจากมาตรการแรงงานแบบ “หนึ่งขนาดใช้ได้กับทุกพื้นที่” (one-size-fits-all) อาจไม่สามารถตอบโจทย์ความหลากหลายของบริบทเชิงพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์พลวัตของการจ้างงานในระบบและนอกระบบ

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

รวมทั้งความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของตลาดแรงงานไทย โดยใช้ข้อมูลแบบพาเนลรายจังหวัดในช่วง พ.ศ. 2557–2567 และแบบจำลองเศรษฐมิติ Random-effects เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างภาคการผลิต และระดับการจ้างงานในแต่ละพื้นที่ ผลการศึกษาคาดว่าจะมีส่วนสำคัญในการเติมเต็มช่องว่างองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงสร้างตลาดแรงงานไทยในมิติพื้นที่และสามารถใช้เป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ในการออกแบบนโยบายแรงงานที่มีความจำเพาะต่อพื้นที่ อาทิ การพัฒนาทักษะแรงงาน การส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านจากการจ้างงานนอกระบบเข้าสู่ระบบทางการ และการกำหนดมาตรการรองรับแรงงานในสังคมสูงวัย ทั้งนี้เป้าหมายเชิงนโยบายควรมุ่งเปลี่ยนจากการเน้น “การมีงานทำเต็มที่” ไปสู่การสร้าง “การมีงานทำที่มีคุณค่า” เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตแรงงาน ลดความเหลื่อมล้ำ และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว

2.การทบทวนวรรณกรรม

ทฤษฎีการแบ่งแยกตลาดแรงงาน (labor market segmentation) เป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการอธิบายความแตกต่างของโอกาสการจ้างงาน รายได้ และความมั่นคงในการทำงาน โดย Doeringer และ Piore (1971) เสนอทฤษฎีตลาดแรงงานสองภาค (Dual Labor Market Theory) ซึ่งแบ่งตลาดแรงงานออกเป็นภาคหลัก (primary sector) ที่มีลักษณะงานมั่นคง รายได้สูง และมีโอกาสก้าวหน้า และภาครอง (secondary sector) ที่มีลักษณะงานไม่มั่นคง รายได้ต่ำ และมีโอกาสพัฒนาอาชีพจำกัด แนวคิดดังกล่าวได้รับการขยายในบริบทประเทศกำลังพัฒนาโดย Fields (2011) ซึ่งเสนอว่าแรงงานจำนวนมากมีได้อยู่ในภาวะว่างงาน แต่เป็น “ผู้มีงานทำแต่ยากจน” (working poor) อันสะท้อนข้อจำกัดด้านคุณภาพการจ้างงานมากกว่าปัญหาการมีงานทำเพียงอย่างเดียว ขณะเดียวกัน Borjas (2020) อธิบายในเชิงเศรษฐศาสตร์แรงงานว่าระดับการจ้างงานขึ้นอยู่กับกลไกอุปสงค์และอุปทานแรงงาน โดยเฉพาะระดับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมในพื้นที่ ซึ่งเป็นตัวกำหนดความต้องการแรงงานในระบบเศรษฐกิจ

ในเชิงประจักษ์งานวิจัยจำนวนมากยืนยันถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบ โดย Liwiński (2023) ศึกษาความแตกต่างค่าจ้างในประเทศโปแลนด์โดยใช้ข้อมูลพาเนลระดับบุคคล พบว่ามีปรากฏการณ์ wage penalty อย่างมีนัยสำคัญกล่าวคือแรงงานนอกระบบมีค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานในระบบ โดยเฉพาะในกลุ่มรายได้ต่ำ นอกจากนี้การศึกษายังสนับสนุนสมมติฐานตลาดแรงงานสองระดับ (two-tier hypothesis) ที่แรงงานบางส่วนถูกกีดกันออกจากงานในระบบ ขณะที่บางส่วนเลือกอยู่ในภาคนอกระบบโดยสมัครใจ แนวคิด wage penalty ยังสะท้อนข้อเสียเปรียบเชิงโครงสร้างของแรงงานนอกระบบทั้งในด้านรายได้ ความมั่นคง และสิทธิประโยชน์ทางสังคม (Chen, 2012; Fields, 2011) ในมิติการพัฒนาเศรษฐกิจ La Porta และ Shleifer (2014) พบว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับขนาดของภาคเศรษฐกิจนอกระบบโดยในระยะยาวการพัฒนาเศรษฐกิจมีแนวโน้มลดสัดส่วนแรงงานนอกระบบ อย่างไรก็ตามในระยะสั้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอาจทำให้การจ้างงานนอกระบบเพิ่มขึ้นควบคู่กัน เนื่องจากข้อจำกัดด้านทักษะแรงงานและโครงสร้างเศรษฐกิจ งานศึกษา

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

จำนวนมากยังพบว่าแรงงานนอกระบบมักกระจุกตัวในภาคเกษตรกรรม การค้าขนาดเล็ก และบริการรายย่อย ซึ่งมีลักษณะการจ้างงานไม่มั่นคงและรายได้ผันผวน (Chen, 2012; La Porta & Shleifer, 2014)

ในมิติพื้นที่ ตลาดแรงงานมีความเหลื่อมล้ำเชิงภูมิภาคอันเกิดจากความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจและระดับการพัฒนา โดย International Labour Organization (2023) ชี้ให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานโลก เช่น การเข้าสู่สังคมสูงวัย การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี และการขยายตัวของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (gig economy) ส่งผลให้รูปแบบการจ้างงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันก็เพิ่มความแตกต่างเชิงพื้นที่อย่างชัดเจน พื้นที่ที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการสมัยใหม่มักมีโอกาสด้านการจ้างงานในระบบสูงกว่า ขณะที่พื้นที่ชนบทหรือพื้นที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มพึ่งพาการจ้างงานนอกระบบมากกว่า (La Porta & Shleifer, 2014; Fields, 2011)

หลักฐานเชิงประจักษ์ในระดับจุลภาคยังชี้ให้เห็นว่า wage penalty ไม่ได้เกิดจากความแตกต่างของอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงเพียงอย่างเดียวแต่ยังเกี่ยวข้องกับจำนวนชั่วโมงทำงานและโอกาสในการเข้าถึงงานที่มีคุณภาพ Liwiński (2023) ซึ่งสอดคล้องกับข้อค้นพบของ Chen (2012) และ Fields (2011) ที่เน้นถึงความเปราะบางของแรงงานนอกระบบ ในบริบทของประเทศไทยข้อมูลจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2565) แสดงให้เห็นว่าค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานในระบบ (15,787 บาทต่อเดือน) สูงกว่าแรงงานนอกระบบ (7,539 บาทต่อเดือน) อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งสะท้อนลักษณะ wage penalty เช่นเดียวกับหลักฐานในต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีข้อถกเถียงเชิงแนวคิดว่าการอยู่ในภาคนอกระบบเป็นผลจาก “ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง” มากกว่าการ “เลือกโดยสมัครใจ” โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานที่มีข้อจำกัดด้านการศึกษา ทักษะ และโอกาสในการเข้าถึงงานในระบบ

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้นสามารถสังเคราะห์ได้ว่า โครงสร้างการแบ่งแยกตลาดแรงงานและระดับการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงพื้นที่เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพลวัตของการจ้างงานในระบบและนอกระบบ โดยเฉพาะการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับจังหวัดและโครงสร้างภาคการผลิต เช่น สัดส่วนภาคเกษตรกรรมมีแนวโน้มส่งผลต่อโอกาสและรูปแบบการจ้างงานแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานในยุคเศรษฐกิจดิจิทัลและสังคมสูงวัย (Borjas, 2020; Fields, 2011; La Porta & Shleifer, 2014; International Labour Organization, 2023) ดังนั้นการวิจัยนี้จึงตั้งสมมติฐานว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจระดับจังหวัดและโครงสร้างภาคการผลิตมีผลต่อระดับการจ้างงานในระบบและนอกระบบแตกต่างกันในเชิงพื้นที่ ซึ่งสามารถอธิบายได้ผ่านกรอบทฤษฎีการแบ่งแยกตลาดแรงงานและการพัฒนาเศรษฐกิจเชิงโครงสร้าง โดยการศึกษาเน้นเน้นมิติ “ระดับการจ้างงาน” เพื่ออธิบายพลวัตของตลาดแรงงานไทยในเชิงพื้นที่อย่างเป็นระบบ

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

3.วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) โดยใช้ข้อมูลแบบ Panel Data รายจังหวัดของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์พลวัตของการจ้างงานในระบบและนอกระบบ รวมถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของตลาดแรงงานไทยในช่วงปี พ.ศ. 2557–2567 การวิเคราะห์ใช้แบบจำลองเศรษฐมิติประเภท Random-effects model ภายใต้กรอบแนวคิดตลาดแรงงานสองภาค (Dual Labor Market Theory) เพื่อประมาณความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับจังหวัดและระดับการจ้างงานในแต่ละรูปแบบ

หน่วยวิเคราะห์และแหล่งข้อมูล

หน่วยวิเคราะห์ของการศึกษานี้คือ จังหวัด (province) จำนวน 77 จังหวัดของประเทศไทย โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งมีการสำรวจการมีงานทำอย่างต่อเนื่อง ข้อมูลที่ใช้ประกอบด้วยจำนวนผู้มีงานทำในระบบ จำนวนผู้มีงานทำนอกระบบมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (GPP) โครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร ตัวแปรเชิงพื้นที่และตัวแปรช่วงเวลา

ตัวแปรและดัชนีที่ใช้ในการศึกษา

แบบจำลองการจ้างงานในระบบ

$$\ln(\text{FormalEmp}_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \ln(\text{GPP}_{it}) + \beta_2 \text{Region}_i + \beta_3 \text{Covid}_t + u_i + \epsilon_{it}$$

แบบจำลองการจ้างงานนอกระบบ

$$\ln(\text{InformalEmp}_{it}) = \alpha_0 + \alpha_1 \ln(\text{GPP}_{it}) + \alpha_2 \text{AgrShare}_{it} + \alpha_3 \text{Region}_i + \alpha_4 \text{Covid}_t + u_i + \epsilon_{it}$$

โดยที่

FormalEmp_{it} = จำนวนผู้มีงานทำในระบบในจังหวัด i ปี t

InformalEmp_{it} = จำนวนผู้มีงานทำนอกระบบในจังหวัด i ปี t

GPP_{it} = ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด

AgrShare_{it} = สัดส่วนภาคเกษตรกรรม

Region_i = ตัวแปรหุ่นภูมิภาค

Covid_t = ตัวแปรช่วงการระบาดโควิด-19

u_i = unobserved provincial effects

ϵ_{it} = error term

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

ข้อสมมุติฐานของการวิจัย

- H1: อัตราการจ้างงานทำของแต่ละจังหวัดมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับระดับการเติบโตของเศรษฐกิจ (GPP) แต่มีค่าความยืดหยุ่น (elasticity) ต่ำกว่า 1 โดยทั่วไป ทั้งนี้ค่าความยืดหยุ่นมีแนวโน้มแตกต่างกันระหว่างจังหวัด ซึ่งสะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมของโอกาสในการจ้างงาน
- H2: อัตราการเปลี่ยนแปลงของการจ้างงานทำระหว่างปี 2557-2567 มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญระหว่างจังหวัด โดยสามารถจำแนกจังหวัดออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่ม A: จังหวัดที่มีอัตราการจ้างงานทำเพิ่มขึ้น กลุ่ม B: จังหวัดที่อัตราการจ้างงานทำลดลง กลุ่ม C: จังหวัดที่อัตราการจ้างงานทำคงที่
- H3: การเติบโตของภาคการผลิต (GPP) มีผลกระทบเชิงบวกต่อการจ้างงานทั้งในระบบและนอกระบบ อย่างไรก็ตาม ค่าความยืดหยุ่นของการจ้างงานในแต่ละรูปแบบมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

4.ผลการวิจัย

ตลาดแรงงานไทยมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจ โดยในช่วงเก้าปีแรก(2557-2565) สัดส่วนของแรงงานในระบบ (Formal Employment) ได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 42.42% จนถึงจุดสูงสุดที่ 48.98% ซึ่งสะท้อนถึงการที่แรงงานค่อย ๆ เข้าสู่ระบบการจ้างงานที่เป็นทางการมากขึ้น อย่างไรก็ตามแนวโน้มดังกล่าวได้กลับทิศทางลงอย่างชัดเจนในช่วงสองปีล่าสุดคือปี 2566 และ 2567 ซึ่งสัดส่วนแรงงานในระบบได้ลดลงเหลือ 47.73% และ 47.33% ตามลำดับ การลดลงนี้เกิดจากการที่จำนวนแรงงานในระบบปรับตัวลดลง ในขณะที่จำนวนแรงงานนอกระบบ (Informal Employment) เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ปรากฏการณ์นี้อาจชี้ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของการจ้างงานในยุคหลังโควิด-19 ที่การเติบโตของเศรษฐกิจแบบ Gig Economy และความต้องการความยืดหยุ่นในการทำงานมีมากขึ้น ส่งผลให้ตลาดแรงงานนอกระบบกลับมาขยายตัวอีกครั้ง (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนแรงงานของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2557-2567 จำแนกเป็นแรงงานในระบบ (Formal Employment) และแรงงานนอกระบบ (Informal Employment)

ปี	จำนวนแรงงานทั้งหมด (คน)	แรงงานในระบบ (คน)	แรงงานนอกระบบ (คน)	ร้อยละแรงงานในระบบ	ข้อสังเกต
2557	38,420,993	16,299,544	22,121,449	42.42	
2558	38,330,420	16,918,121	21,412,298	44.14	
2559	38,263,172	16,946,421	21,316,751	44.29	

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

ปี	จำนวนแรงงาน ทั้งหมด (คน)	แรงงานในระบบ (คน)	แรงงานนอกระบบ (คน)	ร้อยละแรงงานใน ระบบ	ข้อสังเกต
2560	37,646,884	16,872,736	20,774,148	44.82	
2561	38,301,023	17,111,445	21,189,579	44.68	
2562	37,486,327	17,142,248	20,344,079	45.73	
2563	37,927,000	17,562,610	20,364,391	46.31	
2564	37,705,741	18,107,680	19,598,061	48.02	
2565	39,565,990	19,379,014	20,186,976	48.98	
2566	40,091,326	19,133,659	20,957,666	47.73	Ratio decreased
2567	40,039,538	18,950,186	21,089,351	47.33	Ratio decreased

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2567

ตารางที่ 2 แสดงจำนวนแรงงานของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ. 2557–2567 จำแนกตามช่วงอายุ พบว่าแนวโน้มที่ชัดเจนว่าตลาดแรงงานไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างเต็มตัว โดยมีจุดที่น่าสนใจที่สุดคือการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของแรงงานสูงวัย สวนทางกับจำนวนแรงงานในวัยหนุ่มสาวและวัยกลางคนที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยกลุ่มอายุ 45-59 ปีได้เติบโตจาก 12.7 ล้านคนเป็น 15.7 ล้านคน จนกลายเป็นกำลังหลักกลุ่มใหม่ของตลาดแรงงาน และกลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไปก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 3.8 ล้านคนเป็น 5.2 ล้านคน ในทางกลับกัน กลุ่มอายุ 30-44 ปี ซึ่งเคยเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดกลับมีจำนวนลดลงจาก 14.8 ล้านคนเหลือเพียง 13.7 ล้านคน ข้อมูลทั้งหมดนี้จึงสะท้อนภาพโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อตลาดแรงงานและสร้างความท้าทายในด้านการพัฒนาทักษะแรงงานสูงวัย (Upskill/Reskill) รวมถึงการวางแผนกำลังคนของประเทศเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคต

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

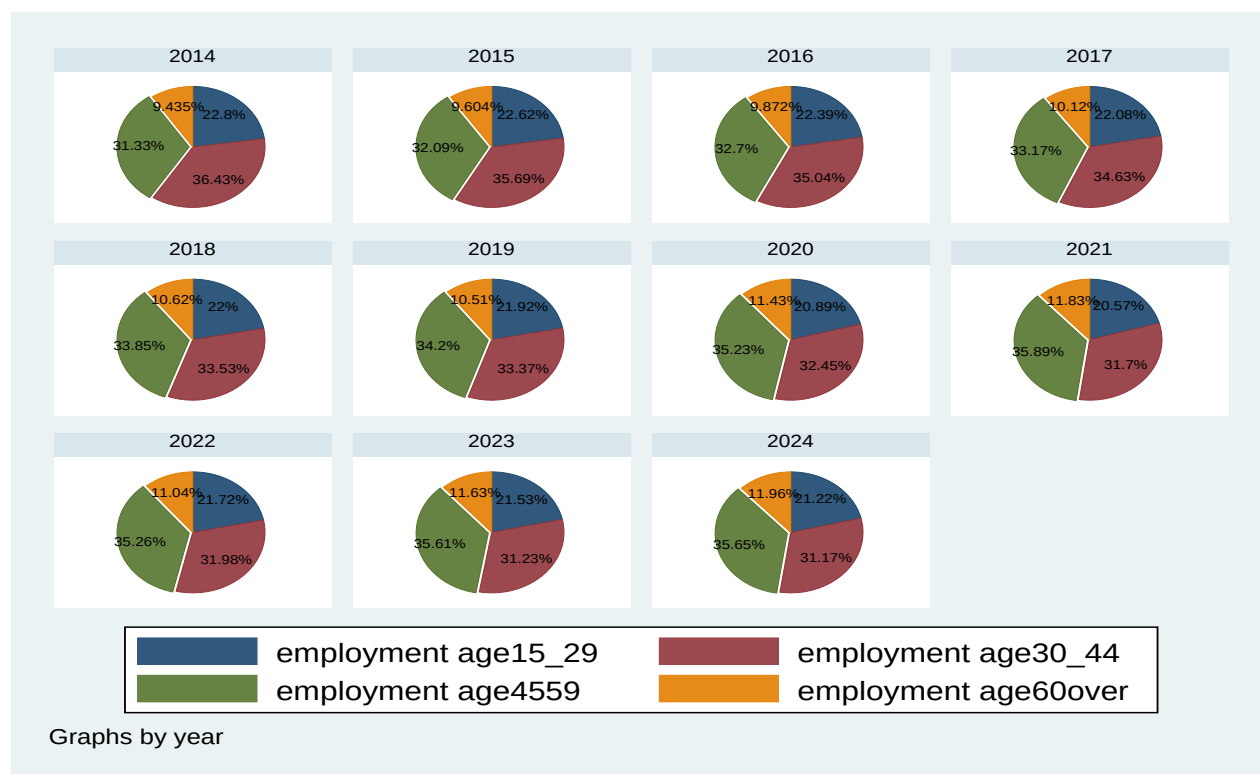
ตารางที่ 2 จำนวนแรงงานตามช่วงอายุของประเทศไทย (หน่วย: คน) พ.ศ. 2557-2567

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงานทั้งหมด	ช่วงอายุ 15-29 ปี	ช่วงอายุ 30-44 ปี	ช่วงอายุ 45-59 ปี	ช่วงอายุ 60 ปีขึ้นไป
2557	38,420,993	9,279,156	14,825,211	12,747,092	3,839,312
2558	38,330,420	9,204,352	14,526,201	13,058,985	3,908,812
2559	38,263,172	9,110,225	14,257,054	13,307,137	4,016,984
2560	37,646,884	8,869,661	13,909,770	13,323,510	4,063,076
2561	38,301,023	9,037,317	13,769,817	13,903,244	4,361,331
2562	37,486,327	8,836,520	13,455,164	13,790,050	4,235,681
2563	37,927,000	8,599,662	13,358,826	14,502,459	4,704,477
2564	37,705,741	8,489,771	13,084,577	14,813,962	4,882,207
2565	39,565,990	9,330,691	13,739,455	15,151,045	4,744,063
2566	40,091,326	9,460,312	13,717,935	15,644,583	5,109,470
2567	40,039,538	9,337,323	13,719,063	15,691,952	5,264,182

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2567

รูปภาพที่ 1 แสดงสัดส่วนแรงงานไทยจำแนกตามกลุ่มอายุในรอบทศวรรษ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 (ค.ศ. 2014) ถึง พ.ศ. 2567 (ค.ศ. 2024) ซึ่งชี้ให้เห็นแนวโน้มโครงสร้างแรงงานที่มีอายุสูงขึ้นอย่างชัดเจน โดยสัดส่วนของแรงงานสูงวัยได้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ กลุ่มอายุ 45-59 ปี (สีเขียว) ได้เติบโตจาก 31.33% จนกลายเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดที่ 35.65% และ กลุ่มอายุ 60 ปีขึ้นไป (สีส้ม) ก็เพิ่มจาก 9.43% เป็น 11.96% ในทางกลับกัน สัดส่วนแรงงานวัยหนุ่มสาวกลับลดลง โดยเฉพาะ กลุ่มอายุ 30-44 ปี (สีแดง) ที่เคยเป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดได้ลดลงอย่างชัดเจนจาก 36.43% เหลือเพียง 31.17% เช่นเดียวกับ กลุ่มอายุ 15-29 ปี (สีน้ำเงิน) ที่มีสัดส่วนลดลงเล็กน้อย ข้อมูลนี้จึงเป็นภาพสะท้อนที่แท้จริงของ "สังคมสูงวัย" ที่กำลังเกิดขึ้นในตลาดแรงงาน ซึ่งกำลังหลักของประเทศได้เปลี่ยนจากคนวัย 30-44 ปีไปเป็นคนวัย 45-59 ปีแทน

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569



ภาพที่ 1 สัดส่วนแรงงานของประเทศไทยจำแนกตามช่วงอายุ 4 กลุ่ม ในช่วงปี พ.ศ. 2557–2567

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2567

หมายเหตุ: ภาพนี้จัดทำโดยผู้วิจัยจากการคำนวณข้อมูลรายปี

จากผลการวิเคราะห์ regression (ตารางที่ 3) ผลการประมาณแบบจำลอง Random-effects พบว่า แบบจำลอง มีนัยสำคัญทางสถิติในภาพรวม ($\text{Wald chi}^2 = 594.13, p < 0.01$) และสามารถอธิบายความแปรปรวนของการจ้างงานในระบบได้ในระดับสูง ($R^2 = 0.8413$) ขณะที่ค่า p เท่ากับ 0.876 สะท้อนว่าความแตกต่างเชิงโครงสร้างระหว่างจังหวัดมีบทบาทสำคัญต่อระดับการจ้างงานในระบบอย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาผลของตัวแปรอิสระพบว่าผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด [$\ln(\text{GPP})$] มีความสัมพันธ์เชิงบวกและมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($\beta = 0.4323$) แสดงว่าเมื่อเศรษฐกิจระดับจังหวัดขยายตัวการจ้างงานในระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่สัดส่วนภาคเกษตรกรรมมีความสัมพันธ์เชิงลบและมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = -0.0044, p = 0.014$) สะท้อนว่าจังหวัดที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมมากมีแนวโน้มมีการจ้างงานในระบบต่ำกว่า ส่วนสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมไม่พบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p = 0.505$) สำหรับตัวแปรสถานการณ์ COVID-19 พบว่ามีความสัมพันธ์เชิงบวกและมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 ($\beta = 0.0277$) บ่งชี้ว่าการจ้างงานในระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วงการแพร่ระบาด เมื่อควบคุมปัจจัยอื่นคงที่ นอกจากนี้ความแตกต่างเชิงภูมิภาคยังมีบทบาทสำคัญโดยภาคใต้มีระดับการจ้างงาน

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

ในระบบสูงกว่าภูมิภาคฐานอย่างมีนัยสำคัญ ($\beta = 0.3028$) ภาคตะวันออกมีนัยสำคัญในระดับชายขอบ ($p = 0.050$) และกรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีค่าสัมประสิทธิ์สูงมากและมีนัยสำคัญทางสถิติ ($\beta = 1.2379$) สะท้อนบทบาทของพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการขยายตัวของการจ้างงานในระบบ ขณะที่ภูมิภาคอื่นไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยสรุปผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตรและความแตกต่างเชิงพื้นที่ เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับการจ้างงานในระบบของประเทศไทย

ตารางที่ 3 ผลการประมาณการสมการการจ้างงานในระบบของประเทศไทย โดยใช้ข้อมูล Panel รายจังหวัด พ.ศ. 2557-2567 (ค.ศ. 2014-2024) ด้วยวิธี Random-effects Model

ตัวแปร	Coefficient	Std. Error	z	p-value
ln(GPP)	0.4323*	0.0288	15.03	0.000
Agriculture share	-0.0044	0.0018	-2.46	0.014
Industrial share	-0.0012	0.0018	-0.67	0.505
COVID-19	0.0277*	0.0092	3.01	0.003
North	0.0524	0.1038	0.50	0.614
South	0.3028*	0.1100	2.75	0.006
East	0.2747	0.1398	1.96	0.050
West	0.2502	0.1476	1.70	0.090
Central	0.1967	0.1528	1.29	0.198
Bangkok & vicinity	1.2379*	0.1627	7.61	0.000
Constant	6.7336*	0.3351	20.09	0.000

หมายเหตุ:

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$ R^2 (overall) = 0.8413Wald $\chi^2 = 594.13$ ($p = 0.000$) $\rho = 0.876$ (ความแปรปรวนส่วนใหญ่เกิดจากความแตกต่างระหว่างจังหวัด)

ที่มา: จากการคำนวณของผู้วิจัย ข้อมูลสำนักงานสถิติแห่งชาติ 2567

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

จากตารางที่ 4 ซึ่งเป็นผลการประมาณสมการ Panel Data ด้วยวิธี Random-effects พบว่า แบบจำลอง มีนัยสำคัญทางสถิติในภาพรวม (Wald $\chi^2 = 128.92$, $p < 0.01$) และสามารถอธิบายความแปรปรวนของการจ้างงาน นอกระบบได้ในระดับปานกลาง ($R^2 = 0.3997$) ขณะที่ค่า ρ เท่ากับ 0.922 สะท้อนว่าความแตกต่างเชิงโครงสร้าง ระหว่างจังหวัดมีบทบาทสำคัญต่อระดับการจ้างงานนอกระบบของประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยตัวแปรผลิตภัณฑ์ มวลรวมจังหวัด [$\ln(\text{GPP})$] มีความสัมพันธ์เชิงบวกและมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.01 ($\beta = 0.0950$) แสดงว่า เมื่อเศรษฐกิจระดับจังหวัดขยายตัว การจ้างงานนอกระบบมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ขณะที่สัดส่วนภาคเกษตรกรรม มีความสัมพันธ์เชิงบวกที่ระดับนัยสำคัญ 0.10 ($\beta = 0.0031$) สะท้อนว่าจังหวัดที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมมากมีแนวโน้ม มีแรงงานนอกระบบสูงกว่า ส่วนสัดส่วนภาคอุตสาหกรรมไม่พบความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ($p = 0.618$) สำหรับตัวแปรสถานการณ์ COVID-19 พบว่ามีความสัมพันธ์เชิงลบและมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.01 ($\beta = -0.0588$) บ่งชี้ว่าการแพร่ระบาดส่งผลให้ระดับการจ้างงานนอกระบบโดยรวมลดลงอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ความแตกต่าง เชิงภูมิภาคยังมีบทบาทสำคัญ โดยภาคเหนือ ภาคใต้ ภาคตะวันออก ภาคตะวันตก และภาคกลาง มีระดับการจ้างงาน นอกระบบต่ำกว่าภูมิภาคฐานอย่างมีนัยสำคัญ โดยเฉพาะภาคกลางที่มีผลเชิงลบมากที่สุด ($\beta = -1.0502$) ขณะที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลไม่พบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยสรุป ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจ โครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร ผลกระทบจากวิกฤตโควิด-19 และความแตกต่างเชิงพื้นที่ เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดพลวัตของการจ้างงานนอกระบบในประเทศไทย

ตารางที่ 4 ผลการประมาณการสมการการจ้างงานนอกระบบของประเทศไทย โดยใช้ข้อมูล Panel รายจังหวัด พ.ศ. 2557-2567 (ค.ศ. 2014-2024) ด้วยวิธี Random-effects Model

ตัวแปร	Coefficient	Std. Error	z	p-value
$\ln(\text{GPP})$	0.0950*	0.0269	3.53	0.000
Agriculture share	0.0031	0.0016	1.96	0.050
Industrial share	0.0009	0.0017	0.50	0.618
COVID-19	-0.0588*	0.0080	-7.34	0.000
North	-0.3535*	0.1168	-3.03	0.002
South	-0.6618*	0.1237	-5.35	0.000
East	-0.7245*	0.1551	-4.67	0.000
West	-0.6391*	0.1658	-3.85	0.000
Central	-1.0502*	0.1701	-6.17	0.000

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

ตัวแปร	Coefficient	Std. Error	z	p-value
Bangkok & vicinity	-0.1532	0.1786	0.391	
Constant	11.5564*	0.3163	36.54	0.000

หมายเหตุ:

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.10$ R^2 (overall) = 0.3997Wald $\chi^2 = 128.92$ ($p = 0.000$) $\rho = 0.922$ (ความแปรปรวนส่วนใหญ่เกิดจากความแตกต่างระหว่างจังหวัด)

ที่มา: จากการคำนวณของผู้วิจัยด้วยโปรแกรมเศรษฐมิติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ 2567

5. การอภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษาให้หลักฐานเชิงประจักษ์ที่ชัดเจนต่อการดำรงอยู่ของโครงสร้างตลาดแรงงานแบบสองภาค (Dual Labor Market) ในบริบทของประเทศไทย โดยพบว่าการจ้างงานในระบบ (formal หรือ primary sector) มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญกับการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับจังหวัด (GPP) และมีแนวโน้มกระจุกตัวในพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างอุตสาหกรรมและบริการที่พัฒนาแล้ว เช่น กรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวมถึงภาคตะวันออก ในทางตรงกันข้าม การจ้างงานนอกระบบ (informal หรือ secondary sector) ยังคงผูกพันกับโครงสร้างเศรษฐกิจที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมและกิจกรรมเศรษฐกิจขนาดเล็ก โดยมีการกระจุกตัวสูงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สะท้อนถึงความแตกต่างเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานในแต่ละพื้นที่อย่างชัดเจน ประเด็นสำคัญของผลการศึกษา คือ การเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้ส่งผลต่อการจ้างงานในลักษณะเชิงเดียว หากแต่ส่งผลเชิงบวกต่อการจ้างงานในระบบและนอกระบบพร้อมกัน ซึ่งท้าทายสมมติฐานเชิงเส้นแบบดั้งเดิมที่มองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะนำไปสู่การขยายตัวของการจ้างงานในระบบเพียงด้านเดียว ผลลัพธ์ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิด “ผู้มีงานทำแต่ยากจน” (working poor) ของ Fields (2011) ที่ชี้ว่าในประเทศกำลังพัฒนา การเติบโตทางเศรษฐกิจอาจนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของโอกาสการทำงานโดยรวม แต่ไม่ได้รับประกันว่าการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นจะเป็นงานที่มีคุณภาพหรือมีความมั่นคงเพียงพอ การขยายตัวของการจ้างงานนอกระบบควบคู่ไปกับการเติบโตทางเศรษฐกิจจึงสะท้อนถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของตลาดแรงงานไทยในการเปลี่ยนผ่านไปสู่การจ้างงานที่มีผลิตภาพสูง

ในมิติพื้นที่ กรุงเทพมหานครแสดงบทบาทเชิงซ้อนในฐานะทั้งศูนย์กลางของการจ้างงานในระบบที่มีขนาดใหญ่ที่สุด และในขณะเดียวกันก็เป็นพื้นที่ที่มีแรงงานนอกระบบจำนวนมาก สะท้อนการดำรงอยู่ของโครงสร้างตลาดแรงงานสองภาคภายในเมืองหลวงเอง ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีความชัดเจนยิ่งขึ้นภายหลังวิกฤตโควิด-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงงานในลักษณะที่ไม่สมมาตร โดยแรงงานนอกระบบมีแนวโน้มเผชิญความเปราะบางทางเศรษฐกิจ

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

มากกว่า ขณะเดียวกัน วิกฤตดังกล่าวยังเร่งให้เกิดการขยายตัวของรูปแบบการจ้างงานใหม่ในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (gig economy) ซึ่งแม้จะเพิ่มความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน แต่ก็เพิ่มความไม่มั่นคงและความเสี่ยงให้กับแรงงานในระยะยาว ข้อค้นพบทั้งหมดนำไปสู่ข้อสรุปเชิงนโยบายที่สำคัญว่า เป้าหมายของการพัฒนาตลาดแรงงานไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการเพิ่มระดับการมีงานทำ (full employment) แต่ควรมุ่งไปสู่การส่งเสริม “การมีงานทำที่มีคุณภาพ” (decent work) ซึ่งครอบคลุมมิติของรายได้ที่เพียงพอ ความมั่นคงในการจ้างงาน การเข้าถึงระบบคุ้มครองทางสังคม และโอกาสในการพัฒนาทักษะของแรงงาน นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายแรงงานควรมีลักษณะเชิงพื้นที่ (place-based labor policy) เพื่อให้สอดคล้องกับความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจในแต่ละจังหวัด รวมทั้งการเตรียมความพร้อมต่อความท้าทายเชิงโครงสร้างในระยะยาว เช่น การเข้าสู่สังคมแรงงานสูงวัย ทั้งนี้โดยสรุปผลการศึกษานี้ยืนยันว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้ส่งผลต่อการจ้างงานในระบบและนอกระบบในทิศทางเดียวกัน หากแต่ก่อให้เกิด “ความย้อนแย้งของการเติบโต” ที่การขยายตัวของเศรษฐกิจสามารถเกิดขึ้นควบคู่กับการคงอยู่ของการจ้างงานที่มีคุณภาพต่ำ ซึ่งตอกย้ำความจำเป็นของการออกแบบนโยบายแรงงานที่มุ่งเน้นทั้ง “ปริมาณ” และ “คุณภาพ” ของการจ้างงานควบคู่กัน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและยั่งยืน

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์พลวัตของตลาดแรงงานไทยในมิติของการจ้างงานในระบบและนอกระบบ รวมถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในช่วง พ.ศ. 2557–2567 โดยใช้ข้อมูลระดับจังหวัดและแบบจำลองเศรษฐกิจ ผลการศึกษาเชิงประจักษ์นำไปสู่ข้อค้นพบสำคัญ 4 ประการ ประการแรกคือ ตลาดแรงงานไทยมีลักษณะการแบ่งแยกเชิงโครงสร้างแบบสองภาค (Dual Labor Market) อย่างชัดเจน โดยการจ้างงานในระบบมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับการเติบโตทางเศรษฐกิจระดับจังหวัด (GPP) และกระจุกตัวในพื้นที่ศูนย์กลางอุตสาหกรรมและบริการ เช่น กรุงเทพมหานคร ปริมณฑล และภาคตะวันออก ในขณะที่การจ้างงานนอกระบบยังคงผูกพันกับภาคเกษตรกรรมและกิจกรรมเศรษฐกิจขนาดเล็ก ซึ่งทำหน้าที่เป็นฐานรองรับกำลังแรงงานจำนวนมากของประเทศ ประการที่สอง ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ของโอกาสการจ้างงานมีลักษณะเป็นระบบโดยพื้นที่ศูนย์กลางเศรษฐกิจมีโอกาสเข้าถึงการจ้างงานในระบบสูง ขณะที่ภูมิภาคที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบสูงสะท้อนถึงความแตกต่างด้านโครงสร้างเศรษฐกิจ ผลผลิตภาพแรงงานและโอกาสในการพัฒนาทักษะในแต่ละพื้นที่ ประการที่สาม ตลาดแรงงานไทยกำลังเผชิญการเปลี่ยนผ่านเชิงโครงสร้างสำคัญสองประการควบคู่กันได้แก่ การเข้าสู่สังคมแรงงานสูงวัยซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างกำลังแรงงานในระยะยาวและการขยายตัวของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (gig economy) ในยุคหลังโควิด-19 ซึ่งเพิ่มความยืดหยุ่นของการจ้างงาน แต่ในขณะเดียวกันก็เพิ่มความไม่มั่นคงและความเปราะบางของแรงงาน ประการที่สี่ ผลการศึกษาชี้ให้เห็น “ความย้อนแย้งของการเติบโต” (growth paradox) กล่าวคือ การเติบโตทางเศรษฐกิจส่งผลเชิงบวกต่อการจ้างงานทั้งในระบบและนอกระบบสะท้อน

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

ว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่สามารถยกระดับคุณภาพการจ้างงานได้ หากปราศจากนโยบายที่มุ่งเพิ่มผลิตภาพแรงงานและสร้างงานที่มีความมั่นคง

จากข้อค้นพบดังกล่าว งานวิจัยนี้เสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

(1) การออกแบบนโยบายแรงงานเชิงพื้นที่(place-based labor policies) ควรสอดคล้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจของแต่ละภูมิภาคโดยเฉพาะพื้นที่ที่พึ่งพาภาคเกษตรกรรมควรมุ่งเพิ่มผลิตภาพผ่านเทคโนโลยีเกษตรสมัยใหม่(smart farming) การพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และการเชื่อมโยงการพัฒนาทักษะกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม เพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของแรงงานนอกระบบเข้าสู่การจ้างงานในระบบ

(2) การเตรียมความพร้อมต่อสังคมแรงงานสูงวัย (active aging strategy) ภาครัฐและเอกชนควรร่วมกันกำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น แรงจูงใจทางภาษี การออกแบบรูปแบบการทำงานที่ยืดหยุ่น (flexible work arrangements) และการสนับสนุนระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต (lifelong learning) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปรับตัวของแรงงาน

(3) การลดความเปราะบางของแรงงานผ่านนโยบายเชิงรุก โดยเฉพาะการพัฒนาโครงการสร้างงานแบบมีส่วนร่วม (workfare program) ซึ่งเป็นกลไกในการสร้างการจ้างงานระยะสั้นควบคู่กับการพัฒนาทักษะในระดับพื้นที่ผ่านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงการดังกล่าวสามารถทำหน้าที่เป็น “กลไกกันชน” ของตลาดแรงงานในช่วงวิกฤตและสนับสนุนการเปลี่ยนผ่านของแรงงานไปสู่การจ้างงานที่มีผลิตภาพสูงขึ้น งานวิจัยนี้เสนอแนวทางการดำเนินนโยบายผ่านโครงการสร้างงานแบบมีส่วนร่วม(Workfare Program) ในฐานะกลไกเชิงนโยบายเพื่อบรรเทาความผันผวนของตลาดแรงงานในระยะสั้นควบคู่กับการยกระดับทักษะแรงงานในระดับพื้นที่โดยเน้นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้รูปแบบการร่วมลงทุน(co-financing) ซึ่งในเบื้องต้นกำหนดสัดส่วนการลงทุนระหว่างรัฐบาลร้อยละ 80 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 20 ทั้งนี้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทของแต่ละพื้นที่ หน่วยดำเนินการหลักของโครงการประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีบทบาทในการวางแผนโครงการ คัดเลือกแรงงาน และติดตามประเมินผลการดำเนินงานในระดับพื้นที่ โดยโครงการกำหนดลักษณะงานออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ (1) แรงงานพื้นฐาน (ค่าจ้าง 400 บาทต่อวัน) (2) แรงงานมีฝีมือ (500 บาทต่อวัน) และ (3) แรงงานทักษะเฉพาะ (600 บาทต่อวัน) ภายใต้เงื่อนไขการทำงานวันละ 8 ชั่วโมง เป็นระยะเวลา 1-3 เดือน ในเชิงเป้าหมายโครงการมุ่งสร้างการจ้างงานจำนวน 1 ล้านคนภายในระยะเวลา 3 เดือน โดยใช้งบประมาณค่าจ้างรวมประมาณ 36,000 ล้านบาท และงบประมาณสำหรับการบริหารจัดการและการประเมินผลอีกร้อยละ 10 หรือประมาณ 3,600 ล้านบาท รวมวงเงินทั้งสิ้น 39,600 ล้านบาท ทั้งนี้การกำหนดพื้นที่เป้าหมาย(priority areas) ควรมุ่งเน้นจังหวัดที่มีอัตราการว่างงานทำต่ำและมีสัดส่วนแรงงานนอกระบบสูง โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือ และภาคใต้ ซึ่งยังเผชิญข้อจำกัด

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

ในการเข้าถึงการจ้างงานที่มีความมั่นคงและมีสวัสดิการ โครงการดังกล่าวไม่เพียงทำหน้าที่เป็นมาตรการระยะสั้นในการกระตุ้นการจ้างงานและลดผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจผันผวน แต่ยังสามารถพัฒนาเป็นกลไกเชิงโครงสร้างในการส่งเสริมการเปลี่ยนผ่านของแรงงานจากภาคนอกระบบไปสู่การจ้างงานที่มีผลิตภาพและความมั่นคงมากขึ้นในระยะยาว

โดยภาพรวมผลการศึกษานี้ยืนยันว่าเป้าหมายของนโยบายแรงงานไม่ควรมุ่งเพียง“การมีงานทำ” (employment) แต่ควรยกระดับไปสู่ “การมีงานทำที่มีคุณค่า”(decent work)ซึ่งครอบคลุมรายได้ที่เพียงพอ ความมั่นคงในการจ้างงาน การเข้าถึงระบบคุ้มครองทางสังคม และโอกาสในการพัฒนาทักษะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างทั่วถึงและยั่งยืน อย่างไรก็ตามการศึกษานี้ยังมีข้อจำกัดสำคัญคือยังไม่ได้วิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับ “ช่องว่างค่าจ้าง” (wage gap) ระหว่างแรงงานในระบบและนอกระบบ ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญของคุณภาพการจ้างงาน ดังนั้น งานวิจัยในอนาคตควรใช้ข้อมูลระดับจุลภาค (microdata) เพื่อประมาณขนาดของ wage penalty อย่างแม่นยำ รวมทั้งควรจำแนกแรงงานนอกระบบออกเป็นกลุ่มย่อย เช่น แรงงานในภาคผลิตภาพต่ำและแรงงานในเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม เพื่อให้สามารถออกแบบนโยบายแรงงานที่ตอบสนองต่อความแตกต่างด้านศักยภาพและความเปราะบางของแรงงานแต่ละกลุ่มได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปีที่ 17 ฉบับที่ 33 มกราคม - มิถุนายน 2569

เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). รายงานผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2565. สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
<https://www.nso.go.th>
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). รายงานผลการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2555–2567. สำนักงานสถิติ
 ชาติ. <https://www.nso.go.th>
- Borjas, G. J. (2020). *Labor economics* (8th ed.). McGraw-Hill Education.
- Chen, M. A. (2012). *The informal economy: Definitions, theories and policies*. WIEGO Working Paper
 No. 1. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing. Retrieved May 5, 2025, from
<https://www.wiego.org/publications/informal-economy-definitions-theories-and-policies>
- Doeringer, P. B., & Piore, M. J. (1971). *Internal labor markets and manpower analysis*. D.C. Heath.
- Fields, G. S. (2011). Labor market analysis for developing countries. *Labour Economics*, 18(S1),
 S16–S22. Retrieved May 5, 2025, from <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2011.09.005>
- International Labour Organization. (2023). *World employment and social outlook: Trends 2023*.
 ILO. Retrieved May 5, 2025, from <https://www.ilo.org>
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2011). The unofficial economy in Africa. *European Journal of Political
 Economy*, 27(5), 642–652. Retrieved May 5, 2025, from
<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2011.05.001>
- La Porta, R., & Shleifer, A. (2014). Informality and development. *Journal of Economic
 Perspectives*, 28(3), 109–126. Retrieved May 5, 2025, from <https://doi.org/10.1257/jep.28.3.109>
- Liwiński, J. (2023). Wage gap between formal and informal employment: Evidence from Poland.
Economic Systems, 47(2), 101044. Retrieved May 5, 2025, from
<https://doi.org/10.1016/j.ecosys.2022.101044>
- Mankiw, N. G. (2021). *Macroeconomics* (11th ed.). Worth Publishers.
- Statistics Poland. (2019). *Unregistered employment in Poland in 2019*. Warsaw: Statistics Poland
 Publishing House.