



บทวิจารณ์บทความ

Sen, K. (2018). What impedes structural transformation in Asia? *Asia-Pacific Sustainable Development Journal*, 25(1), 1-35.

ณัฐพล ชันธไชย

มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร 10250

E-mail: nkhanthachai@gmail.com

ติดต่อผู้เขียนบทความที่ ณัฐพล ชันธไชย มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ถนนพัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร 10250

E-mail: nkhanthachai@gmail.com

วันที่รับบทความ: 5 มกราคม 2566 วันที่แก้ไขบทความ: 5 กุมภาพันธ์ 2566 วันที่ตอบรับบทความ: 2 มีนาคม 2566

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์ เพื่อระบุปัญหาการถ่ายโอนแรงงานจากภาคเกษตรกรรมสู่ภาคอุตสาหกรรมจากประเทศจีน อินเดีย และประเทศไทย โดยพิจารณาตัวแปรด้านกลไกตลาดและกลไกภาครัฐบาล **วิธีการวิจัย** การวิจัยโดยใช้ข้อมูลจากเอกสารเป็นกรณีศึกษา **ผลการวิจัย** การถ่ายโอนแรงงานจากภาคเกษตรกรรมซึ่งผลิตภาพต่ำไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการซึ่งผลิตภาพสูงเป็นความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจ ตัวอย่างที่ประสบความสำเร็จ เช่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน เป็นต้น ความล้มเหลวของกลไกตลาดในประเทศ กรณีศึกษา ประกอบด้วย โครงสร้างตลาดแบบผูกขาด การไม่สมบูรณ์ของตลาดสินเชื่อ การสะสมทุนมนุษย์ ส่วนความล้มเหลวของภาครัฐ ได้แก่ กฎหมายแรงงาน กฎหมายการปฏิรูปที่ดินและข้อบังคับเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงาน เป็นต้น **นัยทางทฤษฎี/นโยบาย** รัฐบาลควรเพิ่มศักยภาพของสถาบันให้มีขีดความสามารถสูงขึ้น เพื่อทำหน้าที่ปรับแก้ความล้มเหลวของกลไกตลาด

คำสำคัญ: การถ่ายโอนแรงงาน ความล้มเหลวของกลไกตลาด ความล้มเหลวของกลไกภาครัฐ

Article review

Sen, K. (2018). What impedes structural transformation in Asia? *Asia-Pacific Sustainable Development Journal*, 25(1), 1-35.

Nathabhol Khanthachai

Kasem Bundit University, Pattanakarn Road, Suan Luang, Bangkok 10250

E-mail: nkhanthachai@gmail.com

Correspondence concerning this article should be addressed to **Nathabhol Khanthachai**, Kasem Bundit University, Pattanakarn Road, Suan Luang, Bangkok 10250

E-mail: nkhanthachai@gmail.com

Received date: January 5, 2023 Revised date: February 5, 2023 Accepted date: March 2, 2023

Abstract

PURPOSES: To identify factors that impede structural transformation in China, India, and Thailand with special reference to market and government mechanisms. **METHODS:** A documentary research with data from case studies in China, India, and Thailand. **RESULTS:** Transformation of labour from agriculture to manufacturing and services sectors is vital for economic development as can be seen in south Korea and Taiwan. Structural transformation of labour from agriculture sector in which productivity was low was impeded by market failures i.e. market power, credit market imperfection and human capital formation. Government failures, on the other hand, were labour laws, land reform, and migration regulations. **THEORY/ POLICY IMPLICATIONS:** Government should enhance capabilities of institutions to function more effectively while there are market failures.

Keywords: Structural transformation, market failure, government failure



I

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง (Structural transformation) หมายความว่า การจัดตำแหน่งใหม่ (Reallocation) ของ แรงงาน จากกิจกรรมหรือสาขาทางเศรษฐกิจซึ่ง มีผลิตภาพ (Productivity) ต่ำไปยังกิจกรรม หรือสาขาทางเศรษฐกิจซึ่งมีผลิตภาพสูง เป็น หลักการสำคัญอันเป็นหัวใจของการพัฒนา เศรษฐกิจ (Dabla-Norris, E., 2013)

การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้าง ดังกล่าว อาจทำได้ด้วยกลไกตลาด (Markets) หรือ นโยบายของรัฐบาล (Government policy)

“โดยทั่วไป ตลาด เป็นวิธีการที่ดีในการจัดการ กิจกรรมทางเศรษฐกิจ” (Mankiw, 1998) แต่ถ้า ตลาดไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือ เรียกว่าความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market failures) รัฐบาลก็จำเป็นต้องแทรกแซงกลไก ตลาด เพราะ “บางกรณีรัฐบาลสามารถปรับปรุง ผลลัพธ์ของตลาดได้” (Mankiw, 1998) แต่การ แทรกแซงกลไกตลาดของรัฐบาลอาจไม่สามารถ ทำให้เกิดผลดีได้ถ้าเกิดความล้มเหลวของรัฐบาล (Government failures)

II

Kunal Sen ผู้เขียนบทความเป็น นักวิชาการที่ UNU-WIDER, Finland (email : san @ wider. Unu.edu) บทความเรื่อง What impedes structural transformation in Asia? เป็นกรณีศึกษา ประเทศจีน (China) อินเดีย และประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ สำคัญเพื่อประเมินว่าในประเทศกรณีศึกษา ประสบความสำเร็จในการปรับโครงสร้างของ แรงงานเพียงใด โดยมีจุดเน้นที่การพิจารณา กลไกสำคัญ คือ กลไกตลาด (Market mechanisms) และ กลไกของรัฐบาล

(Government mechanisms) ในการทำให้ เกิดการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างดังกล่าว

บทความนำเสนอเป็น 4 ตอน คือ

1. Introduction
2. The determinants of structural transformation in Asia
3. Country case studies
4. Conclusions and policy implications

III

ตอนที่ 1 เป็นการทบทวนสถานการณ์ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างแรงงานใน ประเทศใน Asia จากสถิติใน ค.ศ.2015 ปรากฏ

ว่า ร้อยละ 51.1 ของแรงงานมีการจ้างงานใน ภาคการเกษตรในประเทศอินเดียเป็นอัตราสูงสุด

ส่วนอัตราต่ำสุด ร้อยละ 6.6 ในประเทศ สาธารณเกาหลี

ตอนที่ 2 เป็นการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและผลการวิจัยที่ผ่านมา โดยกำหนดเป็นกรอบแนวความคิดในการวิเคราะห์ที่ทำให้เกิดการปรับโครงสร้างแรงงานทั้งทางด้านอุปสงค์ต่อแรงงานจากภาคการผลิตที่มีผลิตภาพสูง (Demand for labour from high productivity sectors) และด้านอุปทานของแรงงานจากภาคการผลิตที่มีผลิตภาพต่ำ (Supply of labour from low productivity sectors) โดยวิเคราะห์ตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการปรับโครงสร้างแรงงาน ทางด้านและกฎระเบียบเกี่ยวกับตลาดผลิตภัณฑ์ (product market) ความล้มเหลวของกลไกรัฐบาล

(government failures) ได้แก่ นโยบายหรือระเบียบเกี่ยวกับตลาดปัจจัยการผลิต (Factor market regulations Policies) ทางด้านที่ดินและแรงงาน และทางด้าน ความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market failures) ได้แก่ ความล้มเหลวในการประสานงานในการลงทุน (Coordination failures in investment) ความไม่สมบูรณ์ในตลาดสินเชื่อ (Credit market imperfections) และการสร้างทุนมนุษย์ (Human capital formation)

จากการทบทวนรายงานการวิจัย ผู้เขียนได้พบว่าประเทศมาเลเซีย สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) และไต้หวัน มีการปรับโครงสร้างแรงงานที่ดี ทำให้เกิดผลสำเร็จในการพัฒนาเศรษฐกิจในระดับสูง

IV

กรณีศึกษาในประเทศอินเดีย ไทย และจีน ตามลำดับ การปรับโครงสร้างแรงงานแรงงานดำเนินไปในอัตราต่ำ (Low structural transformation) ร้อยละ 51.1 ของแรงงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมใน ค.ศ. 2015 อุปสรรคด้านความล้มเหลวของกลไกรัฐบาลที่สำคัญ ได้แก่ กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างและบำนาญ นโยบายที่ดิน เช่น ความล้มเหลวในการกำกับให้การให้เช่า ระเบียบเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ ได้แก่ บทบาทของสถานประกอบการของรัฐในการเข้าสู่ความของกิจการของเอกชน ส่วนความล้มเหลวของกลไกตลาดที่สำคัญได้แก่ อำนาจผูกขาดของสถานประกอบการของรัฐ ความไม่สมบูรณ์ในตลาดสินเชื่อ และกลไกการสะสมทุนมนุษย์

สำหรับประเทศจีน การปรับโครงสร้างของแรงงานค่อนข้างช้า ร้อยละ 36.7 ของแรงงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมใน ค.ศ. 2015 ความล้มเหลวของรัฐบาลที่สำคัญได้แก่ ระเบียบการย้ายถิ่นจากชนบทสู่เมือง และการแทรกแซงกลไกตลาดโดยการส่งเสริมการลงทุนที่ใช้ทุนที่ใช้ทุนสูง เป็นต้น ทางด้านความล้มเหลวของกลไกตลาดที่สำคัญได้แก่ ข้อจำกัดของสถานประกอบการโดยเฉพาะสถานประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง (SEMs) ในการเข้าถึงบริการสินเชื่อ

ในประเทศไทย กรณีศึกษาระบุการปรับโครงสร้างของแรงงานอยู่ในอัตราต่ำ กล่าวคือ ใน ค.ศ. 2012 ร้อยละ 40 ของแรงงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม อุปสรรคสำคัญทางด้านความล้มเหลวของรัฐบาลที่สำคัญได้แก่ ความล้มเหลว

ของการปฏิบัติติดตาม พรบ. การปฏิรูปที่ดินซึ่งกำเนิดขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1975 ส่วนความล้มเหลวของกลไกตลาดที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างทุนมนุษย์อยู่ในอัตราต่ำ ประชากรส่วนใหญ่อยู่ใน

ภาคมัธยมศึกษา และการว่างงานของผู้สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษา ทั้ง ๆ ที่มีความขาดแคลนในภาคบริการและอุตสาหกรรม เป็นต้น

V

ในระบบเศรษฐกิจแบบผสม (Mixed economies) ในประเทศจีน อินเดีย และไทย ดังกล่าว บทบาทของกลไกตลาด และบทบาทของรัฐบาลสำคัญมากที่สุดในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ บทความของ Sen ดังกล่าวได้วิเคราะห์และบรรยายให้เห็นความสำคัญของกลไกทั้งสองอย่างชัดเจน และย้ำให้เห็นอุปสรรคที่ตรงประเด็นของการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่เน้นการสร้างเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic growth) ซึ่งกระตุ้นได้โดยการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างแรงงาน ตามอุปสงค์และอุปทานของตลาดแรงงาน จากภาคเกษตรกรรมซึ่งผลิตภาพต่ำไปสู่ภาคเศรษฐกิจ ซึ่งผลิตภาพสูงทำให้ผลผลิตมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นและปริมาณสูงขึ้น

มูลเหตุสำคัญของความล้มเหลวของกลไกรัฐบาลที่สำคัญได้แก่การด้อยคุณภาพของสถาบันซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาล เช่น สถาบันบริหารรัฐกิจ (Public administration) และสถาบันด้านกฎหมาย (Legal institution) ในการปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น ส่วนมูลเหตุสำคัญของความล้มเหลวของกลไกตลาดที่สำคัญได้แก่ การที่ผู้ผลิตหรือผู้บริโภคมีอำนาจตลาด (Market power) การเกิดผลกระทบภายนอก (Externalities) ความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร (Asymmetry information) ระหว่างผู้ซื้อ-ผู้ขาย และสินค้าสาธารณะ (Public goods) เป็นต้น

References

- Dabla – Noris, E. (2013). *Benchmarking structural transformation across the world*. [IMF working paper, 13/176]. IMF.
- Mankiw, G.N. (1988). *Principles of economics*. The Dryden Press.