

บทที่ ๒

ความหมาย และกลยุทธ์ในการพัฒนากำลังคน



๒.๑ ความหมาย และประเภทของกำลังคน

๒.๑.๑ ความหมาย

"กำลังคน (Manpower)" คือ บุคคลที่ทำงานประกอบอาชีพสาขาต่าง ๆ นับตั้งแต่ผู้ใช้ความรู้ความชำนาญอย่างสูง เช่น นักวิทยาศาสตร์ วิศวกร ตลอดจนผู้ทำงานก๊วยแรงกาย ไคแก กรรมกร และคนงานไร้อื่น ๆ ๑

กำลังคนเป็นคำที่สั้นและสะดวกเพื่อใช้เรียก กลุ่มคน (ที่เป็นส่วนหนึ่งของประชากรทั้งหมด) ซึ่งทำงานในอาชีพทางเศรษฐกิจ ส่วนประกอบของกำลังคน คือ ผู้ชาย ผู้หญิง และเยาวชนในวัยทำงาน ซึ่งเขาเหล่านั้นมีความยินดีและความสามารถในการทำงานหาเลี้ยงชีพเพื่อตัวเองและครอบครัว ในอาชีพสาขาต่าง ๆ ที่ตนได้รับการฝึกอบรม หรือมีประสบการณ์มา และกำลังคนยังได้รวมถึงผู้ซึ่งว่างงานอยู่ในขณะนี้ โดยเขาเหล่านั้นมีความสามารถ และยินดีที่จะทำงาน แต่เขากำลังหางานทำ และยังรวมถึงผู้ที่อยู่นอกตลาดแรงงาน (Labour Market) ชั่วคราว เนื่องจาก การเจ็บป่วย ใ้ได้รับบาดเจ็บ หรือมีอุปสรรคไม่สามารถจะหัดฝึกได้ แต่เขาเหล่านั้นหวังที่จะกลับเข้ามาทำงานเมื่อหายเจ็บป่วย หรือไม่มีอุปสรรคขัดขวาง ดังนั้นในระยะเวลาใดเวลา

๑. พรอม พานิชภักดิ์, การวางแผนเศรษฐกิจและการวางแผนกำลังคน
(พิมพ์โรเนิงจกองวางแผนกำลังคน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ)
หน้า ๑.

หนึ่งที่กำหนดให้ ในกลุ่มของกำลังคน อาจจะมี คนกำลังมีงานทำหรือมีการทำงานกำ
การระกัม (Underemployed) หรือว่างงานอยู่ก็ได้ ๒.

นอกจากนี้ยังมีคำที่มีความหมายใกล้เคียง หรือเกี่ยวข้องกับคำว่า กำลังคน
อีกหลายคำ เช่น ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources) กำลังแรงงาน (Labour
Force) Human Capital เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องทราบความหมายของคำ
เหล่านี้ด้วย

"ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resources)" นั้นมีความหมายกว้างขวางกว่า
กำลังคน ซึ่งเราอาจกล่าวได้ว่า ทรัพยากรมนุษย์ คือ มนุษย์ที่อยู่ในสังคม ซึ่งรวมทั้ง
ผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงาน (Labour Force) และผู้ที่กำลังเตรียมตัว โดยการศึกษาหา
ความรู้ความสามารถ เพื่อเขาอยู่ในกำลังแรงงาน ซึ่งเขาเหล่านั้นจะมีส่วนในการช่วย
เพิ่มพูนการพัฒนาเศรษฐกิจให้แก่สังคม

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ทรัพยากรมนุษย์ ไม่ได้หมายถึงเฉพาะ กลุ่มคน
ที่มีกิจกรรม หรือประกอบอาชีพทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังได้รวมถึงประชาชนอื่น ๆ ที่
สามารถจะเข้ามาทำงานดังกล่าวได้ แต่เขาเหล่านั้นเป็นผู้ที่อยู่นอกกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
ชั่วคราว เช่น ผู้หญิงแม่บ้านที่ทำงานอยู่กับบ้าน หรือครอบครัวของตน ซึ่งเขาอาจจะ
ออกไปทำงานนอกบ้านได้เมื่อเขาต้องการเพิ่มพูนรายได้ให้ครอบครัวเขา บุคคลผู้ซึ่งไม่
สามารถทำงานได้ชั่วคราว เนื่องจากการเจ็บป่วย และเขาวชนผู้ซึ่งกำลังศึกษาเล่าเรียน
อยู่ในโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือสถานฝึกหัดอบรม เหล่านี้ ถือเป็นทรัพยากรมนุษย์

๒: Chester W, Hepler , Manpower Planning for Prosperity,
(Taipei, Taiwan : Council for International Economic
Cooperation and Development.), p. 1 , 88.

ทั้งสิ้น ในระยะเวลาที่กำหนดได้ กลุ่มคนที่เป็นทรัพยากรมนุษย์อาจจะกำลังมีงานทำ หรือว่างงานหรือทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployed) หรือจะทำงานในอนาคตก็ได้ และกลุ่มคนที่ทำงานนั้นอาจจะเป็นผู้ถูกวางใจให้ทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทน หรือเป็นผู้ที่ทำงานเพื่อกิจการของตนเองก็ได้ ๓.

"กำลังแรงงาน (Labour Force)" คือ ผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน (วัยทำงาน คือ เกณฑ์อายุตามที่แต่ละสังคมจะกำหนด เช่น ๑๕ ปี ขึ้นไปถึง ๖๐ ปี เป็นต้น) และสามารถจะทำงานได้ แต่งานที่จะต้องเป็นงานเชิงเศรษฐกิจ^๔ ซึ่งในระยะเวลาที่กำหนดได้ เขาอาจจะม้งานทำหรือว่างงานก็ได้ ส่วนที่ไม่สามารถจะทำงาน เช่น คนพิการ ทุพพลภาพ คนชรา นักเรียนนักศึกษา ผู้ต้องขัง แม่บ้าน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ เป็นผู้อยู่นอกกำลังแรงงาน

คำที่เกี่ยวข้องกับ กำลังคน อีกคำคือ "Human Capital" ความหมายอย่างกว้าง ๆ คือ ผลรวมของความรู้ ความชำนาญ หรือ ทักษะ (skill) ความสามารถ (aptitudes) ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น มีอยู่ในความหมายกว้าง ๆ ที่กล่าวข้างต้นนั้น ยังรวมถึง การมีความคิดริเริ่ม ความมีสติปัญญา (Resourcesfulness) ความสามารถในการทำงาน ความคิดอย่างมีเหตุผลของตนเอง ความสนใจเอาใจใส่และทัศนคติที่ดี และคุณสมบัติของมนุษย์ในด้านอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดการเพิ่มผลผลิตและการเร่งความจำเริญทางเศรษฐกิจ^๕.

๓. Ibid., p. 1, 101.

๔. งานเชิงเศรษฐกิจ คือ งานที่ก่อให้เกิดผลผลิตแก่สังคม

๕. M.M. Mehta, Human Resources Development (Lecture 1, Chulalongkorn University Course on Problems of Economic Development With Special Reference to Asian Countries - 1966/-67), p. 2.

๒.๑.๒ ประเภทของกำลังคน

ในการจัดแบ่งประเภทของกำลังคน อาจแบ่งเป็นประเภทต่าง ๆ ได้ตามวัตถุประสงค์ของงานนั้น ๆ แต่โดยทั่วไป การแบ่งประเภทกำลังคนจะใช้หลักเกณฑ์ระดับการศึกษาและลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบของงานในขบวนการผลิตสินค้าและบริการ เป็นเครื่องกำหนด ๖. ซึ่งโดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจแบ่งกำลังคนได้เป็น ๓ ระดับคือ

ก. กำลังคนระดับสูง (High - Level Manpower) คือ ผู้ได้รับการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย หรือเทียบเท่า หรือเป็นผู้ที่มีอาชีพตำแหน่งหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญ ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพราะเขาจะเป็น นักคิด นักวางแผน นักปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ดีขึ้น (adapter) และนักประยุกต์ (applier) ๗. เช่น ผู้ประกอบอาชีพ นักวิทยาศาสตร์ แพทย์ วิศวกร วิศวกร นักรัฐประศาสนศาสตร์ สถาปนิก ผู้พิพากษา นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่บริหาร และผู้จัดการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้มีตำแหน่งหรือหน้าที่

๖. พรอม พานิชักดิ์ , "ปริมาณและคุณภาพของประชากรกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม", การสัมมนาทางวิชาการแห่งชาติเรื่องประชากรของประเทศไทย ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๑ - ๑๔ ตุลาคม ๒๕๐๘, (พระนคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย) หน้า ๒๕๖.

๗. John C. Shearer , "High-Level Human Resources and Their Relationship to Economic and Social Development", Manpower and Active Employment Programs for Developing Countries, Proceeding of Eight (June 1-August 12, 1967) and Ninth (September 21 -December 2, 1967) International Manpower Seminar (Washington C.C.: Department of State, Agency for International Development, Office of Labor Affairs) P. 12.

ความรับผิดชอบสูงซึ่งจัดเป็นกำลังคนระดับสูงนี้ อาจจะมีบางคนซึ่งไม่ได้รับการศึกษาชั้นสูง หรือมหาวิทยาลัย ก็ได้ แต่บุคคลเหล่านั้นกลายเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญ เนื่องจากความสามารถและประสบการณ์ของเขา

ข. กำลังคนระดับกลาง (Middle - Level Manpower) คือ

ผู้ที่ได้รับการศึกษาชั้นต่ำกว่ามหาวิทยาลัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาอาชีพ หรือบุคคลที่รับฝึกหัดปฏิบัติงานในสถานปฏิบัติงาน ควบคุมงาน และนำปฏิบัติตามแบบแผนที่กำหนดไว้ บุคคลที่ทำงานนี้โดยมากอาศัยความชำนาญจากการศึกษา ฝึกอบรม หรือความชำนาญจากการปฏิบัติงานด้านอาชีพ ๘๐

นอกจากความหมายข้างต้นแล้ว The First International Conference on Middle - Level Manpower ที่ San Juan, Puerto Rico, October 1962. ได้ให้ความหมายของกำลังคนระดับกลาง ว่า คือ " บุคคลที่มีความชำนาญด้านอาชีพซึ่งอยู่ระหว่างผู้ที่ได้รับการฝึกฝนอาชีพมาอย่างดี กับบุคคลที่ประกอบอาชีพประเภทไร้ฝีมือ (Unskilled) ซึ่งบุคคลที่จะถูกจัดอยู่ในกำลังคน ระดับกลางได้แก่ ครู พยาบาล หัวหน้าคนงานตามโรงงาน และการก่อสร้าง ช่างไม้ ช่างไฟฟ้า ช่างกล ช่างก่อสร้าง ช่างเชื่อมโลหะ เจ้าหน้าที่เทคนิคในห้องทดลอง (Laboratory technician) ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเครื่องจักร เครื่องหุงต้ม (Engine & boiler Operator) ช่างรถยนต์ ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเครื่องจักรกลหนัก พนักงานพิมพ์ดีด และเลขานุการ เป็นต้น บุคคลที่เป็นกำลังคนระดับกลางนี้ มีความสามารถที่จะเข้าใจ การปฏิบัติงาน การบำรุงรักษาเครื่องจักร การอ่านพิมพ์เขียว (Blue prints) เข้าใจตารางทำงาน ทำงานตามขั้นตอนการที่กำหนดไว้ได้ ทำงานได้ตามคุณภาพ

๘๐. พรอม พานิชภักดิ์ , เรืองเคิม , หน้า ๒๘๓.

และมาตรฐานที่กำหนด"๘.

ค. กำลังคนระดับต่ำ (Low - Level Manpower) คือ ผู้ที่ได้รับการศึกษาระดับต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่ำกว่าระดับมัธยมศึกษา หรือบุคคลที่หาหน้าที่ขนายของควยกำลังกาย หรือเครื่องมอแรงอย่างงาย ทำความสะอาด และรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสถานที่ทำงาน ยามรักษาการณ์ และความปลอดภัย ๙๐. หรือผู้ที่มีความสามารถระดับต่ำในการประกอบอาชีพ นั้นเอง นอกจากนี้ อาจจะมีการแบ่ง แรงงาน (Labour) ออกเป็นระดับต่าง ๆ คือ

- (๑) แรงงานระดับสูงทางอาชีพ (Professional)
- (๒) แรงงานระดับช่างเทคนิค (Technician)
- (๓) แรงงานระดับช่างฝีมือ (Skilled labour)
- (๔) แรงงานระดับกึ่งฝีมือ (Semi - Skilled labour)
- (๕) แรงงานระดับปฏิบัติการ และระดับไร่มือ (Operating worker & Unskilled labour)

ขง แรงงานระดับสูงทางอาชีพ (Professional) ถือเป็นกำลังคนระดับสูง (High - Level Manpower) แรงงานระดับช่างเทคนิค (Technician) และแรงงานระดับช่างฝีมือ (Skilled labour) ถือเป็น

๘.

Francis W. Godwin, Ricard N. Goodwin, William F. Haddad, The Hidden Force, (New York : Harper & Row, Publishers, 1963), p. 2.

๙๐. พรอม พานิชภักดิ์ , เรื่องเดิม , หน้า ๒๘๗.

กำลังคนระดับกลาง (Middle - Level Manpower) ส่วนแรงงานระดับกึ่งฝีมือ (Semi - Skilled labour) และแรงงานระดับปฏิบัติการ (Operating worker & Unskilled) ถือเป็นกำลังคนระดับต่ำ (Low - Level Manpower)^{๑๑}.

สำหรับประเทศไทย เมื่อพูดถึงกำลังคนระดับต่าง ๆ โดยให้หลักเกณฑ์ระดับการศึกษาแต่เพียงอย่างเดียวเป็นเครื่องกำหนด กองวางแผนกำลังคน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้ให้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้^{๑๒}.

(๑) กำลังคนระดับสูง คือ ผู้ที่มีการศึกษา (แบบ Formal) ตั้งแต่ระดับ ๑๕ ปีขึ้นไป ซึ่งก็คือผู้ได้รับการศึกษาชั้นอุดมศึกษา ในระดับปริญญา และอนุปริญญา หรือประกาศนียบัตร กำลังคนระดับสูงนี้อาจแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่ม Technical เช่น ผู้ได้รับการศึกษาด้านวิทยาศาสตร์ เกษตรศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ แพทย์ เป็นต้น และ Non Technical เช่น เศรษฐศาสตร์ อักษรศาสตร์ นิติศาสตร์ พาณิชยศาสตร์ เป็นต้น

(๒) กำลังคนระดับกลาง คือ ผู้ที่มีการศึกษาตั้งแต่ระดับ ๑๓ ปี ถึง ๑๔ ปี เช่น ผู้ที่จบมัธยมศึกษาปีที่ ๖ สายอาชีวศึกษา ซึ่งกำลังคนระดับนี้ก็แบ่งได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่ม Technical เช่น ช่างก่อสร้าง ช่างเครื่องยนต์ ช่างกล เป็นต้น และ Non Technical เช่น เลขานุการ การช่างสตรี เป็นต้น

(๓) กำลังคนระดับต่ำ คือ ผู้ที่ได้รับการศึกษาตั้งแต่ระดับ ๑๒ ปี ลงมา ซึ่งแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ ๆ กลุ่มแรกคือ Semi - Skilled เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาระดับ ๙ ปี ถึง ๑๒ ปี หรือ ผู้ที่ได้รับการศึกษาน้อยกว่า ๙ ปี แต่ได้รับการฝึกฝนอบรมมา หรือมีประสบการณ์ในอาชีพ กลุ่มที่สองคือ Unskilled เป็นผู้ที่ได้รับการศึกษาน้อยกว่าระดับ ๙ ปี และไม่เคยฝึกหัดอบรมหรือมีประสบการณ์ในอาชีพ เช่น พวกกรรมกร นักการภารโรง เป็นต้น

^{๑๑}. คณะกรรมการฝึกและพัฒนาฝีมือแรงงาน, การพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศไทย, (กรมแรงงาน, กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๑๑), หน้า ๒.

^{๑๒}. คู่มือคณวท ก ประกอบความเข้าใจ

อย่างไรก็ดีการจัดประเภทกำลังคน โดยใช้หลักเกณฑ์ระดับการศึกษาเป็นเครื่องกำหนดถึงกลาวข้างต้น ก็มีข้อยกเว้นควยเหมือนกัน กล่าวคือ อาจจะมีบางคนซึ่งไม่ได้รับการศึกษาตามระดับขั้นที่กำหนดไว้ แต่เขาเหล่านั้นเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทำงานเทียบเท่าผู้ที่ได้รับการศึกษามา จึงอาจจะจัดให้อยู่ในกลุ่มกำลังคนระดับสูง หรือ กำลังคนระดับกลางได้เหมือนกัน เช่น ผู้จัดการ หรือผู้บริหาร บางคนอาจจะไม่ได้รับการศึกษาถึงขั้น ๑๕ ปี แต่จากความสามารถและประสบการณ์การทำงาน ทำให้เขาสามารถเป็นผู้จัดการได้ กรณีเช่นนี้ของจริงเขาเป็นกำลังคนระดับสูง เป็นต้น

การวิจัยนี้ จะเป็นการวิจัยที่เกี่ยวกับโรงเรียนในโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาอาชีพศึกษาระยะที่หนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะทำหน้าที่ผลิตนักเรียนระดับมัธยมศึกษาปีที่ ๖ หรือระดับ ๑๓ ปี ดังนั้นก็คือเรื่องของกำลังคนระดับกลางนั่นเอง

๖.๒ ความสำคัญของกำลังคนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

นักเศรษฐศาสตร์ ได้มองเห็นความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของระบบเศรษฐกิจมานานแล้ว^{๑๓} เช่น Adam Smith ผู้นำแห่งนักเศรษฐศาสตร์ สำนัก Classic ได้ให้ความสำคัญของการลงทุนทางคนมนุษย์ (Human beings) โดย Smith เห็นว่าความรู้และความสามารถที่เป็นประโยชน์ ของประชากรนั้น เป็นส่วนหนึ่งของ Fixed Capital ของชาติ Alfred Marshall ก็เป็นคนหนึ่ง

^{๑๓} Charles A. Myers, "Concepts and Levels of Human Resource Development" , Manpower and Employment Planning in Lower Income Countries (Department of State, Agency for International Development, Office of Labor Affairs, February 1971), p. 3.

ที่ชี้ให้เห็นว่า การลงทุนที่จะได้ประโยชน์มากที่สุดก็คือการลงทุนทางคนมนุษย์ (Human beings) แต่ Marshall เองประสบกับปัญหาในเรื่องการวัดหรือคำนวณทุนที่เป็นมนุษย์ เนื่องจากปัญหาการวัดดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์รุ่นหลังต่อ ๆ มาจึงพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างทุน และผลผลิต (Capital-Output relationships) ในรูปของทุนที่เป็นวัตถุมากกว่าการพิจารณาทุนที่เป็นมนุษย์ สำหรับนักเศรษฐศาสตร์สหรัฐคนแรกที่มองเห็นความสำคัญในหลักทฤษฎีเก่าของ Smith และ Marshall คือ Theodore Schultz อดีตประธาน American Economic Association เขากล่าวว่า การที่ไม่ถือว่าทรัพยากรมนุษย์ เป็นทุน (Capital) เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดผลผลิต และเป็นผลไต่จากการลงทุนนั้นเป็นแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่ม Classic ส่วนใหญ่ นอกเหนือจาก Smith ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ Classic กลุ่มนี้ถือว่า แรงงาน (Labour) ไม่ต้องการความรู้ความสามารถมากนักในการทำงาน เพียงแต่ใช้กำลังแรงงานของตนอย่างเดียวก็นำแนวความคิดของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้จึงถือว่า แรงงานเหมือนกันหมด (Labourers are endowed about equally) ซึ่งความคิดที่ว่าแรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่มีลักษณะเหมือนกันหมด (Homogeneous factor) ดังกล่าวนั้น ยังมีความคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงอยู่มาก เพราะมนุษย์ที่ต่างการศึกษา การฝึกอบรม และต่างประสบการณ์ ย่อมมีความสามารถในการผลิตที่แตกต่างกัน^{๑๔}.

นอกจากนั้น Simon Kuznets นักเศรษฐศาสตร์ ที่มีชื่อเสียงอีกคนก็ได้แสดงข้อคิดเห็นว่า การวัดการสะสมทุนคงที่ (Fixed Capital Accumulation) โดยมีได้นำเอาค่าใช้จ่ายในการศึกษา และค่าใช้จ่ายในการเพิ่มประสิทธิภาพของปัจจัยการผลิต มารวมควยนั้น การสะสมทุนดังกล่าวก็ไม่สามารถจะใช้เป็นเครื่องชี้หรือวัดความจำเป็นทางเศรษฐกิจที่ใด^{๑๕}. ทั้งนี้เพราะการลงทุนเพื่อการศึกษา

๑๔. Ibid.

๑๕. Ibid.

เป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งควรเป็นส่วนหนึ่งของการสะสมทุนที่คงที่ด้วย
 อย่างไรก็ตามทฤษฎีพัฒนาการเศรษฐกิจทั้งหลายของนักเศรษฐศาสตร์สมัยปัจจุบัน
 ได้ชี้ให้เห็นว่า ความสามารถของแต่ละประเทศในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัย
 ที่สำคัญหลายชนิดที่ประเทศนั้น ๆ มีอยู่ เช่น ทุน (Capital) ทรัพยากรธรรมชาติ
 (Natural Resources) เทคโนโลยีและวิชาการ (Technology) และทรัพยากร
 มนุษย์ (Human Resources) หรือกำลังคนที่ได้รับการฝึกฝนอบรมมีความรู้ความชำนาญ
 เป็นคน ปัจจัยทุกชนิดมีความสัมพันธ์เกี่ยวของซึ่งกันและกันในอันที่จะนำไปสู่ขบวนการพัฒนา
 ที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ แต่ปัจจัยที่มีความสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งก็คือ กำลังคน
 หรือทรัพยากรมนุษย์ ทั้งนี้เพราะ ทุน ทรัพยากรธรรมชาติ เทคโนโลยีและวิชาการ
 ต่าง ๆ นั้น เป็นแต่เพียงส่วนประกอบที่จะนำไปสู่ขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น
 แก่กำลังคน หรือทรัพยากรมนุษย์ นั้น มีสมอง สติปัญญา ความสามารถในอันที่จะ
 ควบคุมประสมประสาน ไขปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อการผลิตสินค้าและบริการตาม
 ที่ต้องการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุคของวิทยาการสมัยใหม่ (Modern age
 of technology) กำลังคนที่มีความรู้ความสามารถ ใคกลายเป็นกลวิธีและปัจจัย
 ที่สำคัญ ในการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจนั้น
 มีความสัมพันธ์กับความก้าวหน้าทางเทคนิคและวิชาการ และในขณะเดียวกันความ
 ก้าวหน้าทางเทคนิคและวิชาการนั้น ก็ขึ้นกับความรู้ความสามารถของกำลังคนที่มีอยู่
 ในประเทศนั้น ๆ ด้วย ประเทศอาจจะมีทรัพยากรธรรมชาติ หรือทุน เช่น เครื่อง
 จักร เครื่องมือที่สำคัญและจำเป็น อย่างมากมาย แต่ประเทศอาจขาดคนที่จะระดม
 (Mobilize) หรือจัดนำเอาทรัพยากรเหล่านั้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการผลิต
 สินค้าและบริการ ก็เป็นการยากที่ประเทศนั้นจะประสบกับความก้าวหน้าทาง
 เศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วได้

เราจะพบว่าประเทศค่อยพัฒนาทั้งหลายนั้น แม้จะมีปัจจัยทรัพยากร
 ธรรมชาติอย่างอุดมสมบูรณ์ แต่กลับประสบกับปัญหาเรื่องกำลังคนเป็นเรื่องสำคัญ คือ

มี กำลังคนระดับต่ำมาก ประชากรของประเทศขาดความรู้ความสามารถ หรือไร้ฝีมือ (Unskilled) และขณะเดียวกันประเทศก็ขาดแคลนกำลังคนระดับกลาง และระดับสูง ที่จำเป็น เช่น ขาดแคลนแพทย์ วิศวกร นักวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะนำไปสู่ปัญหาการว่างงานในรูปแอบแฝง (Disguised unemployment) หรือมีคนไร้สมรรถภาพทำงานอยู่มากในบางสาขากิจกรรมเศรษฐกิจ ซึ่งส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นสาขาเกษตรกรรม และจะมีปัญหาการจ้างงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) หรือมีการบรรจุคนที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน เขาทำงาน ในบางสาขากิจกรรมเศรษฐกิจ เช่น ในสาขาอุตสาหกรรม จากปัญหาเหล่านี้ก็จะทำให้รายได้ประชาชาติของประเทศ ตกต่ำ หรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ ความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมจึงไม่ก้าวหน้า ในทางตรงกันข้ามในบางประเทศแม้จะขาดแคลนปัจจัยบางชนิด แต่ประชากรในประเทศส่วนใหญ่เป็นคนมีความรู้ ความชำนาญ ความสามารถ มีประสิทธิภาพในการผลิตสูง ระบบเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็จะมีเจริญรุดหน้าอย่างรวดเร็ว

ทรัพยากรมนุษย์หรือกำลังคน นอกจากจะเป็นปัจจัยอันสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวข้างต้นแล้ว เรายังอาจพิจารณาความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์หรือกำลังคนต่อระบบเศรษฐกิจได้อีก ในแง่ที่ว่า ทรัพยากรมนุษย์นั้นจะเป็นทั้งผู้บริโภค (Consumer) และผู้ผลิต หรือผู้ที่ทำให้เกิดผลผลิต (Producer) ในฐานะผู้บริโภคย่อมจะก่อให้เกิดความต้องการผลผลิตหรือสินค้าและบริการ และเมื่อมีอำนาจซื้อด้วยก็ย่อมจะเกิดเป็นอุปสงค์ของสินค้าและบริการ เมื่อมีอุปสงค์เกิดขึ้น ทรัพยากรมนุษย์ในฐานะผู้ผลิต ก็จะผลิตสินค้าและบริการขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว การที่มีการผลิตและมีผลผลิตเกิดขึ้นนั้นก็ย่อมหมายความว่า ระบบเศรษฐกิจมีรายได้เพิ่มขึ้น อันเป็นวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจนั่นเอง

๒.๓ ความหมายและกลุ่ตของการพัฒนากำลังคน

๒.๓.๑ ความหมายของการพัฒนากำลังคน

การพัฒนากำลังคนเป็นขบวนการสร้างความสามารถของคนในสังคมทางด้านวิชาการ ฝีมือ การทำงาน และปัญญาความรอบรู้ การพัฒนากระทำกันหลายทางที่เห็นได้ชัดก็คือ

๑. การศึกษาและฝึกอบรมจากสถาบันอย่างมีแบบแผนในทุกระดับ
ประถม, มัธยม, และอุดมศึกษา

๒. การศึกษาและฝึกอบรมนอกสถาบัน ซึ่งรวมไปถึงการฝึกใน
เวลาปฏิบัติงานในกิจการหรือสถานประกอบการของผูวาจาง

๓. การศึกษาและฝึกอบรมเพื่อพัฒนาตนเอง อันเป็นการริเริ่ม
ด้วยตนเอง เพื่อให้ไ้มาซึ่งความรู้ทางวิชาการ, ฝีมือ, ปัญญาความรอบรู้ เช่น
การอ่านตำรา, การเรียนรู้จากผู้อื่น เป็นต้น

อนึ่ง การปรับปรุงสุขภาพอนามัยของประชาชนด้วยการดำเนินแผนงานด้าน
การแพทย์, การอนามัย, โภชนาการ และการวางแผนครอบครัว ก็เป็น
องค์ประกอบอีกอย่างหนึ่งของการพัฒนากำลังคน ๑๖.

การพัฒนากำลังคนนั้น เป็นการปรับปรุงทุนทางด้านมนุษย์ของประเทศให้
ค้ำชูสูงขึ้น โดยไม่จำกัดเฉพาะทางด้านวิชาการ การปรับปรุงนี้ยอมรับรวมไปถึงคุณค่า
ทางด้านศีลธรรม ระเบียบ วินัย อันเป็นทางสร้างประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า
และเข้มแข็ง ๑๗.

ถ้าพิจารณาทางด้านเศรษฐกิจ วัตถุประสงค์ของการพัฒนากำลังคนนั้น
ก็เพื่อส่งเสริมผลิตภาพ (Productivity) ของคนให้สูงขึ้น อันจะนำไปสู่การ



๑๖. พร้อม พานิชภักดิ์, นโยบายและปัญหาในการพัฒนากำลังคนของ
ประเทศไทย (พิมพ์โรเนียว กองวางแผนกำลังคน สำนักงานสภา
พัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ๔ สิงหาคม ๒๕๑๒), หน้า ๑.

๑๗. เรืองเดียวกัน หน้าเดียวกัน.

เพิ่มผลผลิตส่วนรวมให้แก่ประเทศ และทำให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ
ได้ในที่สุด

การพัฒนากำลังคนที่มีอยู่ในความเจริญทางเศรษฐกิจนั้นจะต้องมีการวางแผน
กำลังคน แผนกำลังคนที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้น ควรประกอบด้วยวัตถุประสงค์

๔ ประการ ^{๑๘} คือ

๑. พัฒนาสมรรถภาพของกำลังแรงงาน

๒. ช่วยในการสร้างงานเพื่อให้สามารถใช้สมรรถภาพเหล่านั้นให้เป็น
ประโยชน์มากที่สุด

๓. ชักนำให้คนกับงานมาพบกัน

๔. ปรับปรุง และส่งเสริมความสามารถในการผลิต สวัสดิภาพ
และเกียรติของมนุษย์

ซึ่งวัตถุประสงค์เหล่านี้แต่ละข้อมีความสัมพันธ์กันและกัน กล่าวคือ เมื่อมี
การพัฒนาสมรรถภาพของกำลังแรงงานให้มีคุณภาพสูงขึ้นแล้ว ก็ควรจะมีงาน หรือมีการ
สร้างงานให้กำลังแรงงานที่ได้รับการฝึกฝนอบรมนั้นได้ทำงานให้เป็นประโยชน์มาก
ที่สุด เมื่อมีการสร้างงานขึ้นมาแล้ว ก็ควรจะมีมาตรการที่จะทำให้กำลังแรงงานที่มี
คุณภาพนั้นทราบว่ามีงานให้ทำอยู่ที่ใดบ้าง สำหรับในสถานที่ทำงานต่าง ๆ นั้น ควร
จะได้มีการส่งเสริมและปรับปรุงการใช้ความสามารถในการผลิตของกำลังแรงงานอยู่
เสมอ รวมทั้งจัดให้มีสวัสดิภาพเพียงพอแก่ผู้ทำงาน และงานนั้นจะต้องเป็นงานที่
สุจริต มีเกียรติสำหรับสามัญชน

^{๑๘}. พรอม พานิชภักดิ์ , คำบรรยายในวิชา Human Resources
and Economic Development ตามหลักสูตรปริญญาโทบริหาร
แผนกเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๑๒.

๒.๓.๒ กฤษฎีการพัฒนากำลังคน

กฤษฎีการพัฒนากำลังคน มีหลายแบบหลายวิธี การจะเลือกใช้แบบใดนั้น ย่อมแตกต่างกัน ด้กษณะและสถานะการณกำลังคนของแต่ละประเทศซึ่งไม่เหมือนกัน และถึงขั้นอยู่กับ "ระดับขั้นแห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์" ของแต่ละประเทศควรวางอยู่ในระดับขั้นไหน

ศาสตราจารย์ Frederick Harbison และศาสตราจารย์ Charles A. Myers ได้พยายามจัดแบ่งระดับขั้นแห่งการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์^{๑๔} ของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ๗๕ ประเทศ ไว้เป็น ๔ ระดับขั้น คือ

ระดับขั้นที่ ๑ ขนคอยพัฒนา (Undeveloped) มี ๑๗ ประเทศ

ระดับขั้นที่ ๒ ขนพัฒนาแต่เพียงบางส่วน (Partially developed)

มี ๒๑ ประเทศ

ระดับขั้นที่ ๓ ขนกึ่งพัฒนา (Semiadvanced) มี ๒๑ ประเทศ

ระดับขั้นที่ ๔ ขนพัฒนา (Advanced) มี ๑๖ ประเทศ

กลุ่มประเทศที่ถูกจัดอยู่ระดับขั้นที่ ๑ เช่น อัฟกานิสถาน คองโก เกนยา เป็นต้น ระดับขั้นที่ ๒ เช่น กีนีโคเนเรีย พม่า เลบานอน มาเลเซีย เป็นต้น ระดับขั้นที่ ๓ เช่น เม็กซิโก ไทย อินเดีย ไต้หวัน เป็นต้น ระดับขั้นที่ ๔ เช่น รัสเซีย อังกฤษ สหรัฐฯ เป็นต้น

^{๑๔}. Frederick Harbison and Charles A. Myers, Education, Manpower, and Economic Growth, (New York : McGraw - Hill Book Company, 1964) pp. 23 - 48.

วิธีวิเคราะห์ของศาสตราจารย์ทั้งสองนั้นเขาใช้ Index ที่เรียกว่า Composite Index เป็นเครื่องวัดว่าประเทศใดมีระดับขั้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อยู่ ระดับใด Composite Index นี้คำนวณมาจาก เปอร์เซ็นต์ของจำนวนนักเรียนในระดับมัธยมศึกษา ของประชาชนที่มีอายุ ๑๕ - ๑๙ ปี และ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนนักเรียนในระดับที่สูงกว่ามัธยมศึกษาของประชาชนที่มีอายุ ๒๐ - ๒๔ ปี

ในการคำนวณหา Composite Index ดังกล่าว ประเทศที่อยู่ในกลุ่มระดับขั้นที่ ๑ Index ที่คำนวณได้อยู่ระหว่าง ๐.๓ - ๓.๕๕ กลุ่มระดับขั้นที่ ๒ Index ที่หาได้อยู่ระหว่าง ๑๐.๓ - ๓๑.๒ กลุ่มระดับขั้นที่ ๓ ที่หาได้อยู่ระหว่าง ๓๓.๐ - ๓๓.๘ และกลุ่มระดับขั้นที่ ๔ Index ที่คำนวณได้อยู่ระหว่าง ๓๓.๑ - ๒๖๑.๓

เมื่อแต่ละประเทศมีสถานะการณีกำลังคน หรือ ระดับขั้นแห่งการพัฒนากำลังคนไม่เหมือนกัน ดังนั้นกลยุทธ์ในการพัฒนากำลังคนของแต่ละประเทศย่อมแตกต่างกัน

สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานั้น ส่วนมากจะเผชิญกับปัญหา ๒ ประการ คือ การขาดแคลนกำลังคนที่มีความชำนาญงานสำคัญ ๆ ในส่วนที่กำลังพัฒนา และมีแรงงานเหลือใช้ ทั้งในส่วนที่กำลังพัฒนาและส่วนที่ยังไม่ได้พัฒนา^{๒๐}. โดยเหตุนี้เอง

๒๐. เฟรดเดอริก ฮาบีสัน, "หลักการพัฒนากำลังคน" วารสารพาณิชยศาสตร์และการบัญชี (สมาคมนิสิตเอกคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาฯ ปีที่ ๑ เล่ม ๔ กันยายน ๒๕๐๖) หน้า ๓๕ และ ๔๖ แปลและเรียบเรียง จาก "Human Resources Development, Planning in Modernising Economies" International Labour Review, ILO, Vol. IXXXV, No.5, May 1962, pp. 435-458.
โดย เกษราตี วงศ์โกมลเชษฐ

กลยุทธ์ในการพัฒนากำลังคนก็เป็นการมุ่งให้สำเร็จวัตถุประสงค์สำคัญ ๒ ประการคือ การสร้างเสริมให้คนมีความชำนาญงานด้านต่าง ๆ และจัดหางานให้แก่แรงงานที่ไม่ได้นำมาใช้ หรือนำมาใช้แต่ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ดังนั้นส่วนสำคัญของวิธีกพัฒนากำลังคนคือ

๑. การจัดให้สิ่งดึงดูด หรือชักจูงน้ำใจต่าง ๆ (Incentive)
๒. การจัดฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพของคนที่ทำงานอยู่แล้ว
๓. การพัฒนาการศึกษาโดยมีแผนและโครงการแน่นอน

ทั้งสามข้อนี้มีความสัมพันธ์กันและกัน

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ได้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการพัฒนากำลังคน กลยุทธ์การพัฒนากำลังคนควรประกอบด้วย ๒๑.

๑. การประเมินความต้องการด้านกำลังคน
๒. แผนงานเพื่อพัฒนาการศึกษาในสถาบันทุกระดับ
๓. แผนงานเพื่อพัฒนาการศึกษานอกสถาบัน และปรับปรุงการฝึก

ในเวลาปฏิบัติงานให้เข้มแข็ง

๔. แผนงานเพื่อการสร้างระบบสิ่งจูงใจในการปฏิบัติงานอันเหมาะสม
๕. แผนงานเพื่อพัฒนาสุขภาพอนามัย
๖. กลไกที่เหมาะสมเพื่อการรวมการวางแผนกำลังคนเข้ากับการ

วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

๒๑. พร่อม พานิชรักษ์, นโยบายและปัญหาในการพัฒนากำลังคนของประเทศไทย (พิมพ์โรเนียว กองวางแผนกำลังคน สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, ๔ สิงหาคม ๒๕๑๒) หน้า ๔.

จะเห็นว่า การพัฒนากำลังคนเป็นขบวนการที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่องกันไปตลอดชีวิตของคน เริ่มด้วยการศึกษาเพื่อให้ได้รับความรู้ทั่วไปก่อให้เกิดความรอบรู้พื้นฐาน เป็นเบื้องต้นต่อไปก็เป็นการฝึกเพื่อให้มีทักษะ หรือฝีมืออย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นในการปฏิบัติงาน

๒.๔ การอาชีวศึกษากับการพัฒนากำลังคนระดับกลาง

ตามที่โลกกล่าวมาแล้วว่า การพัฒนากำลังคน เป็นขบวนการสร้างความสามารถของคนในสังคมทางดานวิชาการ ฝีมือการทำงาน และปัญญาความรอบรู้ ซึ่งการที่จะสร้างความสามารถดังกล่าวให้แก่คนในสังคมได้ ก็โดยการลงทุนในดานการศึกษาทั่ว ๆ ไป (ประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา) อาชีวศึกษา การฝึกงาน การฝึกอบรมต่าง ๆ และรวมไปถึงการจัดระเบียบ และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรมนุษย์

ในปัจจุบัน นักพัฒนาการเศรษฐกิจทั้งหลายได้ยอมรับถึงความสัมพันธ์ของการศึกษาและการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่จะต้องดำเนินการควบคู่กันไป การศึกษาจะมีลักษณะที่เป็นทั้งการลงทุน (Investment) และการบริโภค (Consumption)

การพิจารณาการศึกษาเป็นการบริโภคนั้น คือ การมองทางด้านประโยชน์หรือคุณค่า หรือความจำเป็นที่จะได้รับจากการใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษา เช่น ทางดานประชาชน (Private) การที่ประชาชนตัดสินใจใช้จ่ายเงินเพื่อการศึกษาของเขาแทนที่จะนำเงินนั้นไปใช้จ่ายทางอื่น ก็เพราะเขามองเห็นคุณค่า หรือประโยชน์ที่เขาจะได้รับจากการศึกษานั้นมีมากกว่าทางอื่น หรือเพื่อที่เขาจะใคร่ในสิ่งที่เขายังไม่รู้ หรือเพื่อที่เขาจะได้มีเกียรติภูมิสูงขึ้น (Prestige) เป็นต้น ซึ่งการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปเพื่อบำบัดความต้องการของเขา สำหรับทางดานรัฐบาล (Public) การที่รัฐบาลจัดสรรรายได้บางส่วนมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการศึกษา ก็เพราะรัฐเห็นความจำเป็นของการศึกษา ซึ่งคนมีหน้าที่ที่จะต้องจัดให้แก่ประชาชน ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวข้างตน จะเห็นได้ว่าค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการศึกษา คือการบริโภค

ในแง่ของการลงทุนนั้น การศึกษาถือเป็นการลงทุนในค่านทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการลงทุนในค่านทรัพยากรมนุษย์นี้มีลักษณะที่แตกต่างจากการลงทุนประเภทอื่น ๆ กล่าวคือ ประการที่หนึ่งเป็นการลงทุนที่ไม่มีค่าเสื่อมราคาเหมือนกับการลงทุนชนิดอื่น ๆ (เช่น เครื่องจักร) และยังมีการลงทุนมากขึ้น ๆ เช่น ใ้คนได้รับการศึกษาชั้นสูง หรือมีการฝึกหัดอบรมมากขึ้น เขาก็ย่อมมีความชำนาญ มีความสามารถในการผลิตมากตามไปด้วย ประการที่สอง อายุการทำงานของคนโดยทั่ว ๆ ไป จะประมาณ ๓๕ - ๔๐ ปี ซึ่งจะนานกว่าการลงทุนประเภทอื่น ๆ ประการที่สาม ผลโดยทางอ้อม และผลทวีคูณ (Multiplier effect) ของการลงทุนในการศึกษามีการกระจายมากกว่า การลงทุนในทรัพยากรอื่น ๆ ^{๒๒}. กล่าวคือ ผลตอบแทนของการลงทุนในการศึกษา ก็คือ กำไรที่เพิ่มความรู้ ความสามารถ หรือมีผลิตภาพสูงขึ้นกว่าเดิม ซึ่งนอกจากตัวเขาจะเป็นผลโดยตรงจากการลงทุนในการศึกษาแล้ว เขายังอาจจะถ่ายทอดวิชาความรู้ของเขาให้แก่บุคคลอื่น ๆ ต่อไปได้อีกมากมาย รวมทั้งการคิดประดิษฐ์สิ่งใหม่ ๆ ก่อให้เกิดผลผลิตต่าง ๆ แก่สังคมได้อีกนับประการ จะเห็นว่าแตกต่างจากการลงทุนด้านอื่น ๆ ซึ่งผลตอบแทนก็มักจะเป็นผลผลิตชนิดใดชนิดหนึ่งที่ต้องการเท่านั้น

การลงทุนในการศึกษา นี้จะเป็นการลงทุนที่ดี เพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ แต่ก็ไม่ได้นิยามความว่า การลงทุนในการศึกษาทุกระดับทุกประเภทจะให้ผล ในทางเศรษฐกิจเท่าเทียมกัน ประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งมีทรัพยากรต่าง ๆ อยู่จำกัด ควรจะได้มีการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจ และอาจจะโดยอาศัยความต้องการทางด้านกำลังคนของระบบเศรษฐกิจเป็นแนวทางในการพิจารณาประกอบกัน ว่าควรจะให้ความสำคัญของการลงทุนในการศึกษาระดับใด สาขาใด มากน้อยเพียงใด เช่น ถ้า

ระดมเศรษฐกิจมีการขาดแคลนกำลังคนระดับกลางประเภทช่างต่าง ๆ และขาดแคลนกำลังคนระดับสูงในบางสาขา เช่น แพทย์ วิศวกร เป็นต้น และขณะเดียวกันประชากรของประเทศเป็นกำลังคนระดับต่ำ ไร้ฝีมือ การลงทุนในการศึกษาก็ควรจะมุ่ง และเน้นให้ความสำคัญโครงการศึกษาเพื่อผลิตกำลังคนระดับกลาง และระดับสูงที่ประเทศกำลังขาดแคลน เป็นอันดับแรกก่อน และควรมีโครงการศึกษาหรือฝึกอบรมเพื่อปรับปรุงและยกระดับฝีมือกำลังคนระดับต่ำให้มีคุณภาพสูงขึ้น เป็นต้น

การพัฒนากำลังคนระดับกลางนั้น การจัดการศึกษาดานอาชีวศึกษาย่อมจะมีบทบาทเกี่ยวข้องของอยู่เป็นอันมาก เพราะการอาชีวศึกษาเป็นการศึกษาซึ่งจัดชั้นในระดับที่ต่ำกว่ามหาวิทยาลัย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้นักเรียนแต่ละคนมีทักษะ ความรู้ ความสามารถในทางวิชาชีพ อันเป็นการเตรียมนักเรียนแต่ละคนให้มีความรู้ ความสามารถที่จะออกไปประกอบอาชีพในแต่ละสาขาที่ตนได้ฝึกฝนอบรมมาต่อไป เช่น การศึกษาดานการช่างและอุตสาหกรรม ดานอาชีพเกษตรกรรม ดานธุรกิจ เป็นต้น หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าการจัดการศึกษาดานอาชีวศึกษา หรือ โรงเรียนอาชีวศึกษาต่าง ๆ ก็เพื่อให้ทำหน้าที่ผลิตกำลังคนระดับกลางแขนงต่าง ๆ เช่น ช่างกลโรงงาน ช่างเชื่อม ช่างเครื่องยนต์ ช่างไฟฟ้า ช่างก่อสร้าง ช่างสำรวจ และรังวัด และนักเกษตรกรรม เป็นต้น ให้แก่ระบบเศรษฐกิจนั่นเอง

สำหรับในประเทศไทย การจัดการศึกษาดานอาชีวศึกษา ตลอดจนการลงทุนด้านนี้ โดดงเป็นหน้าที่ของทางภาครัฐบาลมาโดยตลอด ภาคเอกชนจะมีส่วนอยู่บ้างก็เป็นเพียงส่วนน้อย และก่อนหน้าจะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๒ คือก่อน พ.ศ. ๒๕๑๐ การศึกษาดานอาชีวศึกษาไม่เป็นที่นิยมของประชาชน ผู้ปกครองนักเรียนมีทัศนคติว่าผู้หันมาเรียนทางด้านอาชีวศึกษาคือผู้ที่ไม่สามารถจะเรียนทางสายสามัญได้ และผู้เรียนทางด้านอาชีวศึกษานั้นคือผู้ที่มีสติปัญญาต่ำกว่าผู้เรียนทางสายสามัญ อีกประการหนึ่ง โรงเรียนอาชีวศึกษามีน้อย ที่อยู่ในต่างจังหวัดก็จะเป็นเพียงโรงเรียนช่างไม้ การช่างสตรี และโรงเรียนเกษตรกรรม นอกจากนั้นวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็น

ในการศึกษาฝึกหัดอบรม และครูที่มีคุณวุฒิ ยังขาดแคลนอยู่มาก จึงเป็นปัญหาต่อเนื่อง ทำให้นักเรียนที่จบจากโรงเรียนอาชีวศึกษาต่าง ๆ มีคุณภาพต่ำ ต่อมาเมื่อมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมขึ้นในประเทศไทย มีการลงทุนในโครงการต่าง ๆ เช่น สร้างเขื่อนชลประทาน สร้างถนน เป็นต้น และประกอบกับการสำรวจความต้องการทางานกำลังคน จึงทำให้ทราบว่า ประเทศไทยขาดแคลนและมีความต้องการกำลังคนระดับกลางสำหรับการพัฒนาประเทศ ดังนั้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ ๖ (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) รัฐบาลจึงได้ส่งเสริมและปรับปรุงคุณภาพโรงเรียนอาชีวศึกษาต่าง ๆ รวมทั้งขยายแผนกวิชาให้กว้างขวางขึ้น ประชาชนก็สนใจเห็นความสำคัญในการศึกษาด้านนี้มากขึ้น การลงทุนภาคเอกชนด้านอาชีวศึกษาก็เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณาจักรความก้าวหน้าของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๒ นี้ เป็นเพียงระยะที่เริ่มต้นเอาจริงเอาจังกับการศึกษาด้านอาชีวศึกษา เพื่อผลิตกำลังคนระดับกลางเพื่อสนองความต้องการทางเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น