



ผลงานหมายเลข 2

เรื่อง

การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีการสรรหา
แรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายในกิจการประมงทะเล

ผลงานของ

นางสาวมัณฑุณีภา แกรงซ่า
ผู้ขอประเมินตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชข.)

กรมการจัดหางาน
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



ว12.05.6
ม329ก
ร.2

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



00758

การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ

3 เล่ม

ผู้ขอประเมิน

นางสาวมัณฑนา แสงขำ

ตำแหน่งที่ขอประเมิน

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

ผลงานหมายเลข 2

ชื่อเรื่อง การนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ :
ศึกษากรณีการสรรหาแรงงานไทยทดแทน
แรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายในกิจการ
ประมงทะเล

ลักษณะ งานด้านนโยบายและการบริหาร

บทคัดย่อ

ผู้จัดทำรายงาน ได้ศึกษาถึงปัญหาอุปสรรค และความสำเร็จในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติกรณีสรรหาแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ในกิจการประมงทะเล เพื่อหามาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการนำแรงงานไทยมาทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ในกิจการประมงทะเล

การศึกษาเรื่องดังกล่าว พบว่าการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติประสบกับปัญหาและอุปสรรค เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ได้แก่ สถานประกอบการหรือนายจ้างชะลอการรับแรงงานไทยทดแทนโดยรอผลการผ่อนผันให้นายจ้างแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายทำงานได้ระหว่างรอการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา นายจ้างหาแรงงานไทยโดยไม่ผ่านหน่วยงานของรัฐ สภาพการจ้างงานไม่ดี สภาพวิกฤตทางเศรษฐกิจ แรงงานบางท้องถิ่นต้องการทำงานในภูมิลำเนาของตนและแรงงานในประเทศบางส่วนมีตำแหน่งงานอื่นที่น่าสนใจมากกว่า ประกอบกับการบริหารจัดการยังขาดประสิทธิภาพ ขาดทรัพยากร เช่น บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ซึ่งผู้จัดทำรายงานมีข้อคิดเห็นว่า การนำนโยบายแก้ไขแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายไปปฏิบัติกรณีการสรรหาแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายในกิจการประมงทะเลจะสัมฤทธิ์ผล หากรัฐบาลให้ความสำคัญและสนับสนุน ประกอบกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทยในกิจการประมงทะเล ได้มีการปรับปรุงโดยกำหนดมาตรฐานให้สอดคล้อง และเป็นแนวเดียวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยมีการคุ้มครองด้านสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยในการทำงานและมีเงื่อนไขสภาพการจ้างที่ดี ผลประโยชน์ตอบแทนและสวัสดิการ ที่แรงงานไทยพึงได้รับจากการทำงาน รวมทั้งมีระยะเวลาการจ้างงาน โดยกำหนดเป็นข้อตกลงไว้ในสัญญาจ้าง ซึ่งเป็นการจูงใจให้แรงงานไทยมาทำงานในกิจการประมงทะเลเพิ่มขึ้น และเป็นการลดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และกรมการจัดหางานได้จัดตั้งสำนักงานจัดระบบแรงงานต่างด้าว เพื่อให้การนำแรงงานไทยมาทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ในกิจการอื่น ๆ รวมทั้งกิจการประมงทะเล มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กิตติกรรมประกาศ

ผู้จัดทำรายงานขอกราบขอบพระคุณปลัดกระทรวงแรงงานและ
สวัสดิการสังคม (นายผัน จันทรปาน) รองปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
(นายจาตุรนต์ อรรถวิภาคไพศาลย์) อธิบดีกรมการจัดหางาน (นายสม ศุภนคร)
ผู้ตรวจราชการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายประสพชัย ยู่ะเวส)
รองอธิบดีกรมการจัดหางาน (นายวันชัย ผดุงศุกไธย) นายนาถ ทองสมบูรณ์
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และ
นายทองแทน เลิศลัทธภรณ์ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สำนักงานสถิติ
แห่งชาติ และขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานกรมการจัดหางานที่ให้ความอนุเคราะห์
ความร่วมมือ ในการให้ข้อมูลประกอบการจัดทำรายงานในครั้งนี้ และสนับสนุน
รายงานฉบับนี้ให้สำเร็จด้วยดี

ความดีของรายงานฉบับนี้ขอมอบแต่ผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้การสนับสนุน

นางสาวมัณฑุณีกา แรงขำ

สิงหาคม 2541

คำนำ

การนำแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย เป็นนโยบายหนึ่งในมาตรการบรรเทาปัญหาการว่างงานของรัฐบาล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ช่วยเหลือผู้ถูกเลิกจ้าง หรือผู้ว่างงาน ให้มีงานทำตรงตามความรู้ความสามารถ มีรายได้เพียงพอต่อการครองชีพ ไม่เป็นปัญหาต่อเศรษฐกิจและสังคม และสรรหาแรงงานไทยให้สถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งกำลังจะผลัดดันออกนอกประเทศ รวมทั้งยังทำให้กระบวนการผลิตภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการและภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะกิจการประมงทะเลไม่หยุดชะงัก

ผู้จัดทำรายงานมีส่วนรับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติกรณีการสรรหาแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ในด้านกิจการประมงทะเล ซึ่งเป็นกิจการภาคเกษตรกรรมที่สำคัญของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ส่งสินค้าด้านประมงทะเลออกเป็นอันดับ 5 ของโลกและมีสินค้าประมงบางประเภทที่ส่งออกเป็นอันดับ 1 ของโลก เช่น ปลาทูน่า เป็นต้น นอกจากนี้กิจการประมงทะเลยังเป็นกิจการภาคเกษตรกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย และทำรายได้เป็นอันดับ 3 ของประเทศ

ผู้จัดทำรายงานจึงได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรค ความสำเร็จในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขเพื่อจะก่อให้เกิดผลดีแก่แรงงานไทยในกิจการประมงทะเล และสถานประกอบการที่ขาดแคลนแรงงาน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของรัฐบาล และกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล จะต้องกำหนดมาตรฐานเป็นมาตรฐานเดียวกันกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในเรื่องสภาพการจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการ สุขภาพอนามัย ตลอดจนระยะเวลาการทำงาน สัญญาการจ้างแรงงาน เป็นต้น รวมทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กรด้วย

ผู้จัดทำรายงานหวังว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่มีความสนใจในด้านการสรรหาแรงงานไทยมาทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายในกิจการประมงทะเลโดยรัฐ และเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผน การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในกรณีสรรหาแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวในกิจการประมงทะเล

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	
กิตติกรรมประกาศ	
คำนำ	
สารบัญตาราง	ก
สารบัญแผนภูมิ	ข
สารบัญภาคผนวก	ค
บทที่ 1	
บทนำ	1
สภาพปัญหา	1
วัตถุประสงค์	3
ขอบเขตและวิธีการศึกษา	4
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4
นิยามศัพท์	5
บทที่ 2	
ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	9
ความหมายและลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	9
แนวคิดและทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ	11
ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ	13
ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	17
ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	17
ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	19

บทที่ 3	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	21
	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8	21
	นโยบายรัฐบาล	22
	นโยบายกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	23
	นโยบายกรมการจัดหางาน	23
	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	24
	อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ	32
	มติคณะรัฐมนตรี	38
บทที่ 4	การดำเนินการนำนโยบายไปปฏิบัติ	45
	การควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย	45
	การสรรหาแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย	49
	ในกิจการประมงทะเล	
	การประสานการเคลื่อนย้ายแรงงานทั่วไป	60
	การฝึกอบรมลูกเรือประมงทะเล	64
	ผลการดำเนินงาน	64
	ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน	67
	ปัจจัยภายใน	67
	งบประมาณ	
	การบริหารงาน	
	หน่วยปฏิบัติ	
	ประสิทธิภาพของบุคลากร	
	การประสานงาน	
	ปัจจัยภายนอก	69
	นโยบายรัฐบาล	
	สภาพเศรษฐกิจ	

สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่	หน้า
1 ตัวแปรที่เป็นเงื่อนไขที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบจากบนลงล่างและจากล่างขึ้นบนของ Paul A. Sabatier	12
2 ตัวแบบกระบวนการของระบบราชการในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ	15
3 ตัวแบบทั่วไปของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ	16
4 กระบวนการในการควบคุมและผลักดันแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	47
5 ขั้นตอนการดำเนินการสรรหาแรงงานไทย (กรมการจัดหางาน)	51
6 แนวทางการสรรหาแรงงานไทยทำงานแทนแรงงานต่างด้าว สำหรับผู้ประกอบการประมง (สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย)	57
7 แนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงที่ยังขึ้น (สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย แผนภูมิที่ 1 - 2)	58
8 ขั้นตอนการดำเนินงานประสานการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเป็นระบบทั่วไป (กรมการจัดหางาน)	62
9 แผนที่เขตประมงทะเลของประเทศไทย	65

สารบัญญากาศนวนก

ภาคผนวกที่	หน้า
1. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521	80
2. พระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพแก่คนไทย พ.ศ.2499	93
3. พระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้าม คนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522	97
4. พระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้าม คนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536	102
5. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522	104
6. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขต การประมงไทย พ.ศ.2482 แก้ไข พ.ศ.2539	138
7. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขต การประมงไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539	143
8. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 9 ธันวาคม 2540 และ 23 ธันวาคม 2540	145
9. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล	150
10. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล (ฉบับที่ 2)	155

ภาคผนวกที่	หน้า
11. ประกาศคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงาน ต่างด้าว ที่ 1/2541 เรื่อง การจ้างคน ต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ประกาศ ณ วันที่ 16 มีนาคม 2541	156
12. คำสั่งคณะอนุกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ที่ 1/2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานแก้ไข แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย สั่ง ณ วันที่ 27 มกราคม 2541	157
13. คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 82/2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา แรงงานไทยทำงานแทนแรงงานต่างด้าว สั่ง ณ วันที่ 29 เมษายน 2541	160
14. คำสั่งกรมการจัดหางาน ที่ 298/2541 เรื่อง ตั้งสำนักงานจัดระบบแรงงานต่างด้าว สั่ง ณ วันที่ 27 พฤษภาคม 2541	163
15. สถิติจำนวนครัวเรือนที่ทำประมงทะเล เรือประมง และชาวประมง ในช่วงที่ใช้คนมากที่สุด	165
16. สถิติจำนวนครัวเรือนที่ทำประมงทะเลจำแนกตาม ลักษณะของการดำเนินงาน และประเภทของการ ดำเนินงาน พ.ศ.2538	167