



แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544

โดย

นางสาวสงศรี บุญบา

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8 บก.

ผลงานเสนอขอประเมินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่ง

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ขช.)

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



912.056
ธ143ก
2346

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



05482

การศึกษานโยบาย

ผู้ขอประเมิน

นางสาวสงศรี บุญบา

ตำแหน่งที่ขอประเมิน

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

ผลงานหมายเลข 1

ชื่อเรื่อง

การศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหา
แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544

ลักษณะ

งานวิเคราะห์นโยบาย

บทคัดย่อ

การศึกษาวិเคราะห์ นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษานโยบายและแนวทางในการจัดระบบ และแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ที่ลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทย แนวทางใหม่ซึ่งมีความแตกต่างจากแนวทางเดิม ที่ได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 หลายประการ

จากการศึกษาพบว่า นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อให้ นายจ้าง/เจ้าของสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำงานอยู่แล้ว รวมทั้งแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองมารับจ้างทำงานทั่วไป ได้มารายงานตัวเพื่อเข้าสู่ระบบการบริหารจัดการของรัฐมากที่สุด เพื่อรัฐบาลจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการรายงานตัวครั้งนี้ มาวิเคราะห์และใช้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะกลาง และระยะยาวต่อไป ด้วยเหตุดังกล่าว การกำหนดวิธีการในการขึ้นทะเบียน และออกใบอนุญาตทำงานจึงมีความยืดหยุ่น สะดวก รวดเร็ว และไม่ยุ่งยาก โดยเปิดโอกาสให้แรงงานต่างด้าว ที่ทำงานในประเทศไทยอยู่ก่อน วันที่ 28 สิงหาคม 2544 (วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบนโยบาย) มาขึ้นทะเบียนและขอใบอนุญาตทำงานได้ทุกจังหวัด และทุกประเภทกิจการ มีการลดเวลาและขั้นตอนในการขึ้นทะเบียนจากเดิมที่นายจ้างต้องพาแรงงานต่างด้าวฯ ไปรายงานตัวกับฝ่ายปกครองที่อำเภอ ไปทำเรื่องประกันตัวที่ด่านตรวจคนเข้าเมือง ไปตรวจสุขภาพที่โรงพยาบาล และไปขอใบอนุญาตทำงานที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ก็เปลี่ยนมาเป็นการดำเนินการที่กรมการจัดหางาน หรือสำนักงานจัดหางานจังหวัด เพียงจุดเดียว

นอกจากนี้ นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ยังส่งผลดีต่อทั้งประเทศไทย และตัวแรงงานต่างด้าวๆเอง กล่าวคือ แรงงานต่างด้าวฯ ได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับเรื่องการรักษาพยาบาล เพราะได้จ่ายค่าประกันสุขภาพไว้รายละ 1,200 บาท รัฐบาลก็สามารถให้การรักษานุคคลเหล่านี้ โดยไม่ต้องเสียงบประมาณของประเทศ ซึ่งได้มาจากภาษีอากรของประชาชนคนไทย นอกจากนี้ ยังสามารถควบคุมและป้องกันโรคระบาด / โรคติดต่อร้ายแรงได้ง่ายขึ้น ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการผลักดันหรือส่งกลับแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ในระยะที่ผ่านมารัฐต้องจัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่าย แต่่นโยบายปี 2544 นี้ กำหนดให้ผู้มารายงานตัวขึ้นทะเบียน ต้องจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการส่งกลับไว้ รายละ 1,000 บาท

ซึ่งนำส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดินที่สามารถเบิกมาเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานเหล่านี้กลับไปประเทศต้นทางได้ ถ้ามีการเลิกจ้างหรือแรงงานเหล่านี้ไม่ต้องการทำงานต่อไป และประสงค์จะเดินทางกลับประเทศของตน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการในเรื่องการผลักดัน และส่งกลับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้คล่องตัวขึ้น

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ นโยบายดังกล่าวมีข้อดีหลายประการ แต่ก็มึข้อเสียในแง่ที่อาจจะเป็นการลดโอกาสมีงานทำของแรงงานไทยในบางประเภทกิจการ ที่ยังไม่ถึงขั้นวิกฤต คือ ยังมีแรงงานไทยที่ทำได้และต้องการทำ ซึ่งในกรณีนี้รัฐบาลต้องทำการศึกษาวิจัยให้แน่ชัด ถึงความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างด้าว ในแต่ละประเภทกิจการ และพิจารณาลดจำนวนแรงงานต่างด้าวในกิจการนั้นๆลง รวมทั้งกำหนดวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายต่อไป

คำนำ

ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ซึ่งในขณะที่นโยบายการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ การลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองก็เป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางประเภทกิจการได้ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจึงจำเป็นต้องดำเนินการ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศและประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจควบคู่กันไป แต่จากการดำเนินการที่ผ่านมายังไม่สามารถหามาตรการที่เอื้อประโยชน์ และเกิดความสมดุลทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศได้

การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544 ในช่วง 6 เดือนแรก เป็นการมุ่งเน้นให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ได้มาแสดงตนต่อทางราชการให้มากที่สุด เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาในอนาคต ทำให้นโยบายปี 2544 มีความยืดหยุ่น คล่องตัว และมีเงื่อนไขที่แตกต่างจากการกำหนดนโยบายในปีที่ผ่านมา

ด้วยเหตุที่ผู้ศึกษาซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 จึงได้ศึกษาวิเคราะห์นโยบายดังกล่าว เพื่อให้ทราบถึงที่มาของนโยบาย ผลการดำเนินการ ข้อแตกต่าง ข้อดี ข้อเสีย และแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการในระยะต่อไป

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษานี้จะช่วยให้ทราบถึงที่มาของนโยบายปี 2544 จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำผลการศึกษานี้ไปประกอบการพิจารณาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง หรือเพื่อประกอบการศึกษาค้นคว้า ตลอดจนเป็นเอกสารอ้างอิงของบุคคลผู้สนใจโดยทั่วไป

สงศรี บุญญา
พฤศจิกายน 2544

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	
คำนำ	
สารบัญ	(1)
สารบัญแผนภูมิและตาราง	(3)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ปรัชญาการณ้และความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา	3
1.5 วิธีการศึกษา	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	
2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะหรือนโยบายสังคม	5
2.2 ขั้นตอนนโยบาย	6
2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ	8
2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	23
บทที่ 3 นโยบายแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง	
3.1 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535	28
3.2 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 22 มีนาคม 2536	31
3.3 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 มิถุนายน 2539	36
3.4 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 กรกฎาคม 2539	39
3.5 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 16 กรกฎาคม 2539	40
3.6 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 สิงหาคม 2539	40

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.7 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤษภาคม 9 มิถุนายน และ 21 กรกฎาคม 2541	43
3.8 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 สิงหาคม และ 2 พฤศจิกายน 2542	47
3.9 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 29 สิงหาคม และ 28 พฤศจิกายน 2543	52
บทที่ 4 บทวิเคราะห์	
4.1 นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติ คณะรัฐมนตรี ปี 2544	56
4.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคทำให้การดำเนินการตามนโยบายที่ผ่านมา ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์	60
4.3 ผลการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544	62
4.4 ผลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544	65
4.5 ข้อดี ข้อเสีย ของนโยบายปี 2544	72
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	
5.1 สรุปผลการศึกษา	77
5.2 ข้อเสนอแนะ	82
บรรณานุกรม	86
ภาคผนวก	90

สารบัญแผนภูมิและตาราง

		หน้า
แผนภูมิ	กรอบแนวคิดในการศึกษาวិเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544	3
ตารางที่ 4.1	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนจำแนกรายปี	67
ตารางที่ 4.2	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จดทะเบียนปี 2544 จำแนกตามสัญชาติและเพศ	67
ตารางที่ 4.3	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 จำแนกตามประเภทกิจการ	68
ตารางที่ 4.4	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 ในจังหวัด 10 อันดับแรก	68
ตารางที่ 4.5	จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจดทะเบียนปี 2544 จำแนกรายภาค	69
ตารางที่ 4.7	จำนวนเงินค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บจากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544	70

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ปรัชญาการณและควมสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยประสบปัญหาคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาลักลอบทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก สาเหตุสำคัญมาจากผู้ประกอบการสามารถจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย สามารถลดต้นทุนการผลิตและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่มีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศไทย ทั้งประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเศรษฐกิจไม่เอื้อประโยชน์ต่อการเลี้ยงชีพ นอกจากนี้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจแล้วปัญหาทางด้านการเมืองภายในประเทศพม่าก็เป็นปัจจัยผลักดันที่สำคัญ ที่ทำให้แรงงานจากประเทศพม่าหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก

จากการประมาณการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม คาดว่ามีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านคน ซึ่งหากพิจารณาจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนกับทางราชการในปีที่ผ่านมา พบว่าส่วนใหญ่เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากประเทศพม่า ซึ่งพิจารณาได้จากข้อมูลการจดทะเบียน และขอรับใบอนุญาตทำงาน เช่น ในปี 2539 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มาขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 293,652 คน เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ร้อยละ 87.35 รองลงมาคือ สัญชาติกัมพูชา ร้อยละ 8.70 และสัญชาติลาว ร้อยละ 3.95 ในปี 2542 จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มาขอรับใบอนุญาตทำงาน จำนวน 99,974 คน เป็นแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ร้อยละ 89.34 รองลงมาคือ สัญชาติกัมพูชา ร้อยละ 9.5 และสัญชาติลาว ร้อยละ 1.16

การหลบหนีเข้าเมืองมาลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวดังกล่าว เป็นการลักลอบเข้ามาโดยที่รัฐไม่สามารถควบคุมได้ และได้ก่อให้เกิดปัญหาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ ความมั่นคง และการสาธารณสุข สาธารณูปการของประเทศ จากปัญหาดังกล่าวรัฐบาลทุกรัฐบาลได้หาแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมาโดยตลอด แต่สามารถแก้ไขปัญหาได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากการกำหนดนโยบายที่ผ่านมา ยังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เช่น มีการ

กำหนดพื้นที่ อาชีพ และประเภทกิจการที่จะอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง มารายงานตัวต่อทางราชการ ซึ่งในความเป็นจริงการกำหนดนโยบายดังกล่าว ไม่สามารถ กำหนดให้ครอบคลุมกับการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้ จึงทำให้ มีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่เข้าสู่ระบบการควบคุมที่ทางราชการ กำหนด และเมื่อผลดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่ไม่เข้าสู่ ระบบที่ทางราชการกำหนดไม่มีความแตกต่างกับผู้เข้าสู่ระบบด้วยแล้ว ทำให้การดำเนิน นโยบายในปีต่อๆ มาไม่ได้ได้รับความร่วมมือและไม่มีความเกรงกลัวต่อการบังคับใช้กฎหมาย ยิ่งทำให้จำนวนของผู้ที่เข้าสู่ระบบมีจำนวนที่ลดลง จากปรากฏการณ์ของการแก้ไขปัญหา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองและผลของการแก้ไขปัญหายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ที่ผ่านๆมาทำให้ผู้ศึกษาเชื่อว่าปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ยังคงเป็นปัญหาให้ รัฐบาลต้องแก้ไขต่อไปอีกระยะหนึ่ง

จากสาเหตุดังกล่าว เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาเลือกที่จะศึกษาวิเคราะห์ การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในปี 2544 ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า มีความแตกต่างจากการกำหนดนโยบายในปีที่ผ่านๆ มาหลายประการ เป็นการศึกษา วิเคราะห์เพื่อให้เห็นถึงความเหมือน หรือความแตกต่างของนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันเป็นที่มาของการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 และปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งจะเป็นประ โยชน์ต่อการกำหนดนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว ในโอกาสต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงที่มาของการกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวหลบหนี เข้าเมือง ปี 2544

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงาน ต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ไปปฏิบัติ

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ควร จะ ดำเนินการในระยะต่อไป

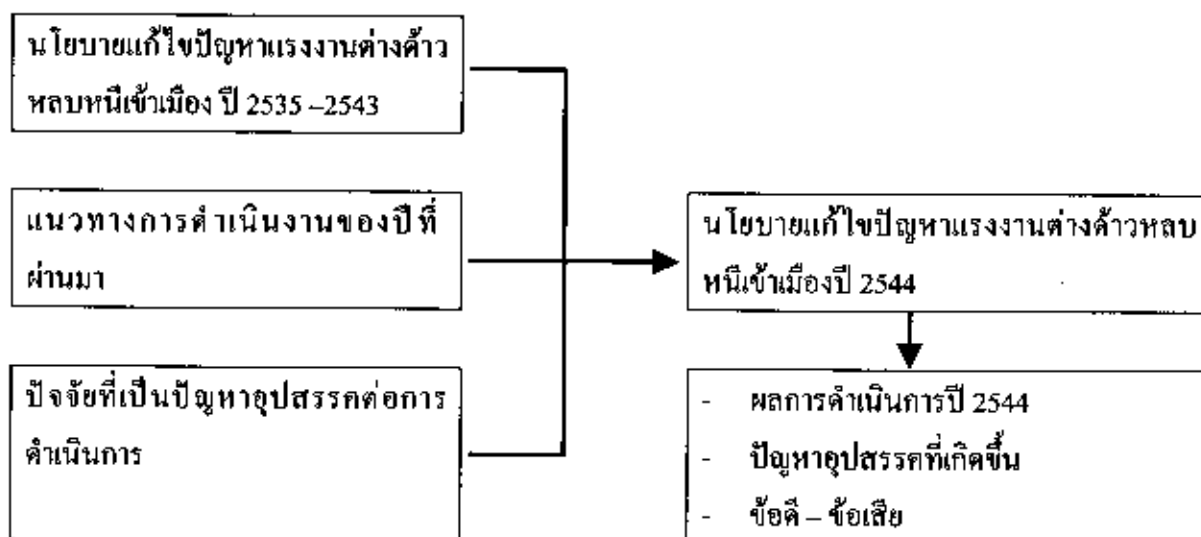
1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาวิเคราะห์ที่มาของนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 เป็นการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญเกี่ยวกับที่มาของการกำหนดนโยบายในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ข้อกฎหมายที่นำมาใช้ในการดำเนินการ การมอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยดำเนินการ การกำหนดเงื่อนไขการจดทะเบียน การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบาย โดยศึกษาในช่วงเวลาของการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544 ซึ่งสิ้นสุดการจดทะเบียนตามประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในวันที่ 25 ตุลาคม 2544

1.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษานโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2544 ผู้ศึกษาได้ศึกษานโยบาย แนวทางการดำเนินงาน ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินการ ตลอดจนผลการดำเนินการ ตั้งแต่ดำเนินการในปี 2535 จนถึงปี 2544 เพื่อวิเคราะห์การกำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544 ดังแผนภูมิกรอบแนวคิด ดังนี้

แผนภูมิกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2544



1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.5.1 การศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมเอกสาร ข้อมูลต่างๆ จากหนังสือ บทความ ข่าว กฎหมาย ระเบียบ ประกาศของหน่วยงานราชการ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1.5.2 การศึกษาวิจัยแบบสำรวจ (Survey Research) โดยการออกแบบสอบถาม ประกอบการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก จากผู้ที่เกี่ยวข้องที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย ผู้ตรวจราชการกรมการจัดหางานซึ่งรับผิดชอบดูแลการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และจัดหางานจังหวัดจำนวน 30 จังหวัด ในประเด็นปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในการดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี ปี 2544 ซึ่งในส่วนของจัดหางานจังหวัดได้ส่งเป็นหนังสือราชการให้สำนักงานจัดหางานจังหวัด ตอบกลับมาภายในระยะเวลาที่กำหนด

นอกจากนี้ ในฐานะที่ผู้ศึกษาได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการด้านการประชาสัมพันธ์ และติดตามการปฏิบัติงานตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ผู้ศึกษาจึงได้นำข้อมูลจากการสังเกตในการประชุม การติดตามผู้บริหาร ไปชี้แจงนโยบายทั้งที่เป็นการจัดประชุมและผ่านสื่อต่างๆ ทั้งวิทยุ โทรทัศน์ มาใช้เป็นข้อมูลประกอบการศึกษาในครั้งนี้ด้วย

การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้ศึกษาได้นำข้อมูลที่ได้รับจากกลุ่มตัวอย่าง มาประมวลแยกแยะประเด็น และวิเคราะห์โดยยึดผลการศึกษาจากเอกสาร และประเด็นจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์ มาศึกษาวิเคราะห์ (Content Analysis) แล้วนำเสนอผลการวิเคราะห์ในรูปของการอธิบายเชิงพรรณนา (Descriptive Method)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาในครั้งนี้ ผลที่ได้รับคาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในระยะต่อไป

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวเคราะห์น โยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2544 ซึ่งเป็นนโยบายเพื่อจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ต้องการให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ได้แสดงตนต่อทางราชการ และจะช่วยให้ทราบถึงจำนวนและความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวของประเทศไทย จึงได้ศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความหมายของนโยบาย สาธารณะ นโยบายสังคม แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตลอดจนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องรายละเอียดตามลำดับ ดังต่อไปนี้

2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะหรือนโยบายสังคม

ไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky, 1970:1) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และการจัดพิธีกรรมอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2520:2) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ในความหมายกว้างว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่ว่าจะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร อย่างไร เมื่อใด โดยน่าจะมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่างๆ

นโยบายสังคมหรือนโยบายสาธารณะเป็นวิชาการที่มีขอบเขตกว้าง ซึ่ง Timuss (Timuss, 1944, pp. 23-24 อ้างถึงใน กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุลย์, 2538:1) อธิบายคำว่า “นโยบาย” มีองค์ประกอบที่สำคัญคือ

(1) นโยบายเป็นสิ่งที่บอกถึงหนทางที่จะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายที่ต้องการว่าจะกระทำได้อย่างไร

(2) นโยบายต้องเป็นสิ่งที่มาจากพื้นฐานความเชื่อว่าสิ่งที่ต้องการให้บรรลุเป้าหมายนั้นต้องเป็นสิ่งที่เปลี่ยนแปลงได้ แก้ไขได้ หรือทำให้มีสถานะที่ดีขึ้นได้

(3) นโยบายเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นความตั้งใจ (ตลอดจนอุดมการณ์) ที่ต้องการกระทำในสิ่งที่เห็นหนทางแก้ไขปัญหา เป็นการสะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบของผู้ตั้งใจจะแก้ปัญหา

2.2 ขั้นตอนนโยบาย

นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่นๆ จากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้นนับรวมกัน อาจเรียกได้ว่าเป็นวงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบายหรือเรียกได้โดยง่ายว่าขั้นตอนนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านมักจะจัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไป ซึ่ง ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539:35) ได้จำแนกลำดับขั้นตอนหรือช่วงวงจรของนโยบายสาธารณะไว้ดังนี้

1. ขั้นการก่อตัวของนโยบาย

การก่อตัวของนโยบายอาจจะมาจากการผลักดันหรือนำเสนอประเด็นปัญหา โดยบุคคลและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอาจจะมาจากสภาพปัญหา และความต้องการในช่วงระยะเวลาต่างๆ รวมทั้งสภาพการณ์ต่างๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย

2. ขั้นการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

การกำหนดนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างข้อเสนอหรือทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ เพื่อทำการพิจารณาตัดสินใจและอนุมัติเห็นชอบในขั้นสุดท้าย โดยผู้กำหนดนโยบายมีอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ ซึ่งบุคคลภายนอกมักจะไม่ได้รับทราบรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการตัดสินใจมากนัก

3. ขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแปลงตัวนโยบายออกสู่ภาคปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ และได้รับผลผลิตออกมาตรงตามเป้าหมายที่ต้องการอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพแวดล้อมของการดำเนินงาน ชีตสมรรถนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การสนับสนุนและแรงต่อต้านจากบุคคล ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น

4. ขั้นตอนการประเมินผล (Policy Evaluation)

การประเมินผลนโยบายเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่คิดตามมาจากให้นำเอานโยบายไปปฏิบัติว่าบรรลุผลตรงตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่อย่างไร และยังครอบคลุมถึงการพิจารณาตรวจสอบถึงผลกระทบทั้งในเชิงบวก และเชิงลบที่เกิดขึ้นจริงรวมทั้งความคุ้มค่าด้านต่าง ๆ ของตัวนโยบาย

5. ขั้นตอนการต่อเนื่อง การทดแทน หรือการยุตินโยบายสาธารณะ

การต่อเนื่อง ทดแทน และสิ้นสุดนโยบายนี้จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณา ทบทวน เพื่อทำการคงสภาพหรือเปลี่ยนแปลงและยกเลิกสิ้นสุดตัวนโยบาย โดยการพิจารณาดังกล่าวมักจะอาศัยข้อเท็จจริงจากการประเมินนโยบาย ในกรณีที่มีการยกเลิกสิ้นสุดนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายได้จบลง ส่วนในกรณีที่มีการทดแทนนโยบาย หมายความว่า วงจรชีวิตของนโยบายกำลังจะเริ่มต้นขึ้นใหม่ อย่างไรก็ตามนโยบายสาธารณะโดยส่วนใหญ่แล้วมักจะมีอย่างต่อเนื่องหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเพียงเล็กน้อย

นอกจากนี้ ศุภชัย ยาวะประภาส (2533 น.34-35) ได้จำแนกวงจรนโยบายออกเป็น 3 ขั้นตอนใหญ่ คือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือก

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความนโยบาย การรวบรวมทรัพยากรที่เกี่ยวข้อง การวางแผนงาน การจัดองค์การและการดำเนินงาน

ขั้นที่สาม การประเมินผล (Policy Evaluation) เป็นการตรวจสอบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายเสียใหม่

2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

2.3.1. ความหมาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แต่ไหน เพียงใด” (วรเดช จันทรศร , 2537 : 535)

โจนส์ (Charles O. Jones, 1970:139) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็น กิจกรรมที่มุ่งให้แผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่สามประการด้วยกัน คือ ประการแรกได้แก่ การตีความ (Interpretation) ซึ่งหมายถึง การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สอง ก็คือ องค์การ (Organization) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และ ประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira Sharkansky, 1978:293) กล่าวว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติครอบคลุมถึงกิจกรรมดังต่อไปนี้ คือ การทำสัญญา การหาข้อมูลข่าวสาร การกระจายข่าวสาร การมอบหมายบุคลากร การปฏิบัติหน้าที่ การจ้างบุคลากร การจัดตั้งองค์การ

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Donald S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975:447) ให้คำจำกัดความของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่า ครอบคลุมถึงการกระทำของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่เป็นราชการหรือเอกชน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย

วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter William) (อ้างในวิชาดา ไตรรัตน์, 2540:13) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และมุ่งใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติ ในทัศนะของวิลเลียมก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจน ความเฉพาะเจาะจงและความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์การ และ

การจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

จากการสำรวจการนิยาม “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ของนักวิชาการต่างๆ ที่กล่าวมา อาจกำหนดค่านิยมในการศึกษาครั้งนี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกต และตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

2.3.2. แนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในช่วงเกือบ 2 ทศวรรษที่ผ่านมายังไม่มีทฤษฎีหรือตัวแบบใดเป็นที่ยอมรับร่วมกันในหมู่นักวิชาการด้านนี้ กระนั้นก็ตาม มาโจเน และวิลดาวสกี (Majone และ Wildavsky, อ้างในมัทธวาพ สุวรรณเรือง, 2536:14) ก็ได้สรุปแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมี 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งแยกออกจากการกำหนดนโยบาย กล่าวคือ เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นหลังจากการกำหนดนโยบาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำสั่ง หรือโครงการที่ได้กำหนดเป้าหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ไว้แล้ว ไปดำเนินการให้บรรลุผล ซึ่งมาโจเนและวิลดาวสกี (Majone และ Wildavsky) เรียกการศึกษาในแนวทางนี้ว่า “Implementation as Control or Rational Model or Classical Model” แนวทางการศึกษานี้จะประกอบด้วย

- (1) การกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน การระบุถึงรายละเอียดของแผนต่างๆ และเน้นการควบคุมอย่างมาก
- (2) การกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีการกำหนดขอบเขต ของแต่ละฝ่ายและแยกจากกัน
- (3) การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของการเมือง ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่ใช่เรื่องของการเมืองแต่จะเป็นเรื่องทางเทคนิค
- (4) เน้นในเรื่องการให้คำแนะนำ การออกคำสั่ง หรือการให้ความยินยอม
- (5) การดำเนินการตามนโยบายจะเป็นไปในแนวทางเดียว คือ จากข้างบนลงมาสู่ข้างล่าง (Top Down) ตามลำดับขั้นตอนของการจัดโครงสร้างขององค์การ

การศึกษาแนวนี้ ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มักเป็นการศึกษาเพื่ออธิบายว่า ในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีปัจจัยใดบ้างที่มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว นักวิชาการที่ศึกษาตามแนวทางนี้ ได้แก่ แมซแมนเนียน (Mazmanian) ซาบาสเกียร์ (Sabatier) ไรน์ (Rein) โรบินโนวิทซ์ (Robinovitz) แวน มีเตอร์และแวน ฮอร์น (Van Meter และ Van Horn)

แนวทางที่ 2 เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติกับการกำหนดนโยบายไม่สามารถแยกออกจากกันอย่างชัดเจน เนื่องจากนโยบายมักได้รับการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ในระหว่างการนำไปปฏิบัติ ซึ่งในแนวทางที่ 2 นี้ เรียกว่า แบบปฏิสัมพันธ์ หรือ The Interaction Model เป็นแบบที่เน้นกระบวนการโดยพิจารณาว่า ในระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้แสดง (Actors) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะพยายามเข้าแทรกแซงนโยบาย มีการเจรจาต่อรองเพื่อปรับเป้าหมาย และวิธีการให้เป็นที่ยอมรับร่วมกันในระหว่าง Actor เหล่านั้น ซึ่งการศึกษาในแนวทางนี้จะมีลักษณะดังนี้ คือ

(1) เน้นในเรื่องของการปฏิสัมพันธ์ (Interaction) การเจรจาต่อรอง (Bargaining) ความเห็นพ้องต้องกัน (Consensus) ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ

(2) การปรับเปลี่ยนของแต่ละพรรคแต่ละกลุ่มเป็น ไปภายใต้กระบวนการทางการเมือง (ซึ่งรูปแบบนี้เห็นว่า กระบวนการ (Process) เป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญ)

(3) การตัดสินใจตั้งอยู่บนพื้นฐานของทางเลือกซึ่งเป็นส่วนต่างมากกว่าจะพิจารณาทั้งหมด

(4) วิธีการ-เป้าหมาย (Means-Ends) และ เป้าหมาย-วิธีการ (Ends-Means) มีการปรับเปลี่ยนไปมาคงอยู่อย่างต่อเนื่อง มิได้แยกจากกัน

(5) การพิจารณาเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้น (Incrementalism) เป็นการสร้างความพึงพอใจ (Satisfy) ให้แต่ละฝ่าย

(6) ตัวแบบนี้มีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและความสามารถของมนุษย์ (เมื่อเปรียบเทียบกับความสลับซับซ้อนของปัญหาต่าง ๆ)

นักวิชาการที่เน้นการศึกษาในแนวนี้ ได้แก่ บาร์ดัช (Bardach) เบอร์แมน (Berman) และแม็คลาฟลิน (McLaughlin)

แนวทางที่ 3 แบบวิวัฒนาการ หรือ Implementation as Evaluation เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะของกระบวนการวิวัฒนาการที่ตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ไม่มีการกำหนดเป้าหมายของนโยบาย แต่เป้าหมาย และวิธีการต่างๆ จะปรับเปลี่ยนไปตามประสบการณ์และสถานการณ์ในการปฏิบัติ ตัวแบบนี้มีลักษณะดังนี้ คือ

- (1) นโยบายเป็นสมมติฐานที่ได้มาจากการทดสอบ
- (2) การกำหนดนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการต่อเนื่องอันหนึ่งอันเดียวกันไม่สามารถแยกจากกันได้
- (3) รูปแบบนี้ให้ความสนใจกับการเปลี่ยนแปลงที่ได้มาจากการเรียนรู้ และการค้นพบสิ่งใหม่
- (4) เมื่อเปรียบเทียบกับลักษณะปัญหาที่สลับซับซ้อนแล้ว ความรู้ของมนุษย์ก็ยังคงเป็นสิ่งที่มีย่อยอย่างจำกัด
- (5) ผู้นำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นตัวแสดง ที่มีบทบาทสำคัญที่สุดมากกว่าตัวแสดง (Actors) อื่นๆ

นักวิชาการที่เน้นการอธิบายตามแนวทางนี้ ได้แก่ มาโจน (Majonc) วิลดาวสกี (Wildavsky) พาลัมโบ (Palumbo) และฮาร์เดอร์ (Harder)

2.3.3 ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ก. ปัจจัยทางด้านเนื้อหาของนโยบาย (Policy Content) ได้แก่

- ลักษณะของนโยบายนั้นๆ และ
- วัตถุประสงค์ของนโยบาย

1) ลักษณะของนโยบาย

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:445-448) เสนอว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น บางส่วนจะขึ้นอยู่กับประเภทของนโยบาย นโยบายที่จะประสบความสำเร็จมากที่สุดก็คือ นโยบายที่เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงต่างๆ น้อยที่สุด และมีความพร้อมกันในวัตถุประสงค์ระดับสูง ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงมาก และมีความเห็นพร้อมกันในระดับสูง โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติจะมีน้อย

แมซแมนเนียน และ ซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:20-35 อ้างในเอมอร์ ไชยบัวแดง, 2539:21) ให้ข้อสรุปว่า นโยบายที่มุ่งหวังจะให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จมากกว่า นโยบายที่มุ่งหวังการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง นอกจากนี้ เขายังชี้ให้เห็นว่าความยากง่ายของปัญหาที่นโยบายมุ่งจะแก้ใขนั้นจะมีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายด้วย ทั้งนี้ยังขึ้นอยู่กับนโยบายที่ ร่างขึ้นในการกำหนดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งลักษณะนโยบายจะประสบความสำเร็จได้จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

- วัตถุประสงค์ชัดเจนและแน่นอน และจัดลำดับความสำคัญของ วัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดี ซึ่งจะช่วยเป็นแนวให้เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้ยึดถือ ปฏิบัติตรงกัน

- ความถูกต้องเหมาะสมของทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของนโยบาย
- การจัดสรรเงินอย่างเพียงพอสำหรับหน่วยงานที่จะรับไปปฏิบัติ
- การจัดสายงานการบังคับบัญชา และประสานงานภายใน และระหว่าง หน่วยงานปฏิบัติ

- การกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงาน เป็นต้น

เมริลี กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:3-34 อ้างในเจดน์ ธนวัฒน์, 2539:29) มีความเห็นว่าเนื้อหาสาระของนโยบายจะมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน คือ

- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมย่อมได้รับการต่อต้านจากกลุ่มที่เสียผลประโยชน์

- นโยบายหรือโครงการที่นำผลประโยชน์อย่างกว้างๆ ไปสู่ชุมชนจะได้ผลใน ทางปฏิบัติมากกว่านโยบายหรือโครงการที่แคบ

- นโยบายหรือโครงการที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนอาจมีผล กระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวในทางปฏิบัติ

- นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะยาว อาจยากแก่การปฏิบัติมากกว่า นโยบายหรือโครงการที่หวังผลในระยะสั้น

- ลักษณะของนโยบายหรือโครงการจะมีส่วนกำหนดความยากง่ายในการนำ ไปปฏิบัติ

- เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดว่าใครหรือหน่วยงานใดจะรับผิดชอบ
ดำเนินการ จะมีส่วนทำให้การปฏิบัติมีผลสำเร็จหรือล้มเหลวต่างกัน

เพรสแมน และวิลดาวสกี (Jeffrey L.Pressman and Aron Wildavsky, 1979:147) ซึ่งศึกษาผลของการนำนโยบายสร้างงานให้ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติที่นคร โอ๊คแลนด์ (Oakland) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1973 นักวิชาการทั้งสองได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุหรือปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ทำให้
นโยบายดังกล่าวล้มเหลว และได้ข้อสรุปข้อหนึ่งว่า นโยบายที่กำหนดขึ้นควรจะตั้งอยู่บน
พื้นฐานของทฤษฎีที่เหมาะสม (Sound Theory) เป็นวิธีการแก้ปัญหาที่ถูกต้อง ปฏิบัติได้
หากทฤษฎีผิดก็จะทำให้ข้อกำหนดของนโยบายผิดพลาดไปด้วย เช่น การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย
ผิดพลาด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความรุนแรงในปัญหาการดำเนินงานได้

2) วัตถุประสงค์ของนโยบาย

แวน มีเตอร์ และแวน ฮอร์น (Van meter and Van Horn,1975:464-465)
ชี้ให้เห็นว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายเป็นสิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องทำ คือ การแยกแยะ
ให้ชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบายมีอะไรบ้าง เนื่องจากวัตถุประสงค์
เป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงทำหน้าที่
เสมือนหนึ่งเป็นกรอบกำหนดแนวปฏิบัติต่างๆ ไว้ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ยังเป็นส่วนขยาย
เป้าหมายรวมของนโยบายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

เมริลี กรินเดิล (Merilee S. Grindle, 1980:3-34X อังในเจดน์ ธนวัฒน์,
2539:29) เห็นว่าวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนหรือคลุมเครือย่อมมีผลต่อการปฏิบัติที่
แตกต่างกัน เช่นเดียวกับแมซเมเนียนและซาบาเทียร์ (Mazmarian and Sabatier,1983:25)
ซึ่งเห็นว่า การที่นโยบายจะได้รับการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยแค่ไหนนั้น
ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น และนอกจากวัตถุประสงค์ของ
นโยบายจะต้องกระจ่างแล้ว ยังจะต้องสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้วย

ราม วีปา (Ram K.Vepa, อ้างในอมอร ไชยบัวแดง, 2539:23) ก็เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้ทำการศึกษาโครงการจัดโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมของประเทศอินเดียในช่วงทศวรรษ 1960 พบว่า โครงการดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จก็เพราะว่า โครงการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้หลายด้าน แต่ไม่ได้จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่จะบรรลุไว้ ทำให้เกิดความสับสนในการมอบหมายความรับผิดชอบ เกิดความขัดแย้งความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ขาดการควบคุมและการประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการ

อิน จุง วัง (In-Joung Wang, 1973:309-336) ได้ทำการศึกษาความสำเร็จของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ในช่วงปี ค.ศ.1962-1971 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของโครงการประการหนึ่งเหมือนกับที่ ราม วีปา (Ram K.Vepa) ก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการไว้แน่ชัด ในกรณีของโครงการวางแผนครอบครัวในประเทศเกาหลีใต้ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนในแง่ของการมุ่งลดอัตราการเกิดของประชาชน ทำให้สามารถแปลงวัตถุประสงค์หลักของโครงการเป็นเป้าหมายย่อย ง่ายต่อการติดตามประเมินผล หน่วยงานและบุคลากรที่รับผิดชอบในแต่ละพื้นที่ทราบแน่ชัดว่าควรมีขอบเขตความรับผิดชอบค่อนข้างน้อยแค่ไหน เพียงใด

ข. ปัจจัยทางด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย (Policy Context) ได้แก่

- การติดต่อสื่อสาร
- การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ
- ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

1) การติดต่อสื่อสาร

เอ็ดเวิร์ด และ ชาร์คานสกี (George C. Edwards and Ira Sharkansky, 1978:295-297) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่งก็คือ การติดต่อสื่อสาร (communication) การนำนโยบายไปปฏิบัติที่จะก่อให้เกิดผลดีนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องรู้ว่าควรทำอย่างไร จะสั่งการไปยังผู้ใดจึงจะได้ผลและคำสั่งจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพราะถ้าคำสั่งไม่ชัดเจนจะทำให้ผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสื่อสารระหว่างองค์การและหน่วยงานต่างๆ ด้วยกันเองจะต้องมีการสื่อสารที่ถูกต้อง รวดเร็ว ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเปิดโอกาสให้มีการสร้างไยแห่งความ

สัมพันธ์ทั้งในแนวตั้งและแนวนอน และอื่นๆ จะมีส่วนสำคัญในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย

2) การสนับสนุนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

นโยบายที่ขาดการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากกลุ่มผลประโยชน์และบุคคลที่สำคัญๆ ในวงการรัฐบาลและรัฐสภาจะมีโอกาสอย่างมากที่จะถูกโจมตีจากหลายๆฝ่าย เมื่อเสนอเข้ามาในกระบวนการทางนิติบัญญัติ และนโยบายนั้นมักจะถูกเปลี่ยนแปลงมักจะถูกแก้ไขให้ผิดไปจากจุดมุ่งหมายดั้งเดิมจนบางครั้งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้เมื่อร่างนโยบายได้ ซึ่งแนวความคิดนี้ มาจากการรวบรวมผลงานการวิจัยของ แมซแมนเนียน และซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:31-34) นอกจากนี้ เวปา (Vepa, 1976:147-148) ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการสนับสนุนจากชนชั้นนำในประเทศที่มีก่อนนโยบาย เขากล่าวว่าในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย นโยบายที่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากชนชั้นนำแล้ว โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจะมีน้อย มิเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:471-472) ก็ได้กล่าวว่าความสำเร็จของนโยบายใดๆ จะดูได้จากทัศนคติของชนชั้นนำว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น และ กล่าวด้วยว่าการสนับสนุนจากสื่อมวลชนตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนหรือประชาชนโดยทั่วไปมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก

3) สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

กรินเดิล (Merilee S.Grindle, 1980:3-34 อ้างในเจดน์ ธนวัฒน์, 2539:31) ผู้ซึ่งศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยเฉพาะในประเทศโลกที่สาม ได้ชี้ให้เห็นในประเด็นหนึ่งว่า ในประเทศโลกที่สามการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องของการตัดสินใจว่า ควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะ มีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งชิงกัน เพื่อให้ฝ่ายคนได้ผลประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่นเดียวกัน ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองก็อยู่ในความสนใจ ของ มิเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:472) ซึ่งได้ตั้งคำถาม ดังต่อไปนี้ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้ คือ

- ทรัพยากรทางเศรษฐศาสตร์ในหน่วยงานที่นำนโยบายไปสู่การปฏิบัติมีจำนวนเพียงพอสำหรับความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- สถานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่

- มติมหาชนมีลักษณะเป็นอย่างไร
- ชนชั้นนำเห็นด้วยหรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- ลักษณะของการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกของหน่วยงานที่นำนโยบาย

ไปปฏิบัติ มีกลุ่มที่ต่อต้านหรือสนับสนุนนโยบายสาธารณะอย่างไร

- กลุ่มผลประโยชน์ให้ความสนับสนุนหรือต่อต้านนโยบายสาธารณะ

แมชมานเนียนและซาบาเทียร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:30-31) ก็ได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี ก็เป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว

4) ความสามารถของหน่วยปฏิบัติ

(1) ประเภทของหน่วยงาน

นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นมักจะเป็นนโยบายที่มอบหมายให้แก่หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และสนับสนุนนโยบายนั้น และก็เป็นหน่วยงานที่มีกำลังคน และทรัพยากรอื่นๆ พร้อมอยู่แล้ว หรือไม่ก็ต้องเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยแรงผลักดันของกลุ่มการเมืองที่มีอำนาจขณะนั้น (Mazmanian and Sabatier, 1983:27 อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:32)

(2) ความเพียงพอของทรัพยากร

การนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลดีนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์สนับสนุนอันได้แก่ จำนวนและคุณภาพของบุคลากร ข้อมูลที่ทันสมัย การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน การจัดสรรงบประมาณ การให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง (Edwards, 1987:303-304)

(3) ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ

เอ็ดเวิร์ด ชาร์คานสกี (Edwards and Sharkansky, 1987:303-304) กล่าวว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติไม่เพียงแต่จะต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายที่จะต้องปฏิบัติเท่านั้น แต่จะต้องเป็นผู้มีทัศนคติที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บรรลุผลด้วย โดยปกคิผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มักจะถูกครอบงำด้วยความคิดที่ว่า ตัวนโยบายจะมีผลกับ

หน่วยงานและจะให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาน้อยเพียงใด ดังนั้น ผู้ปฏิบัติจะไม่ต่อต้าน หากเขามีส่วนร่วมหรือรับรู้นโยบายตั้งแต่แรก ในประเด็นนี้ มีเตอร์ และ ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:472-474) ได้ย้่าว่า ความเข้าใจของ ผู้ปฏิบัติที่มีต่อวัตถุประสงค์ของ นโยบาย ทิศทางของทัศนคติที่มีต่อนโยบาย รวมตลอดถึงความผูกพันที่มีต่อนโยบาย มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นโยบายที่ผู้ปฏิบัติจะนำไปปฏิบัติได้ดีต้องเป็น นโยบายที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจ เห็นด้วย และมีความรู้สึกผูกพัน ซึ่ง แมซแมนเนียน และ ซาบาทิเยร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:28) ก็มีความเห็นเช่นเดียวกับ เพรสแมน และ วิลดาวสกี (Pressman and Wildavsky, 1979:147) ที่มองว่า ความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่สำคัญก็คือ การขาดความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากผู้กำหนดนโยบายมาจากส่วนกลาง ในขณะที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ดังนั้น ความรับผิดชอบ ความผูกพัน และความกระตือรือร้นที่จะทำให้นโยบายบรรลุก็ย่อมจะต่างกัน ดังนั้น จึงควรมอบหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติให้อยู่ในมือของกลุ่มบุคคล ซึ่งมีเจตนาธรรมณ์เช่นเดียวกับกลุ่มที่กำหนดนโยบาย

(4) การกำหนดกลยุทธ์และการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การกำหนดกลยุทธ์ของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะต้องอยู่บนรากฐานของการปฏิบัติซึ่งง่าย ไม่ซับซ้อน ซึ่งหากให้กลยุทธ์ที่ยุ่งยากซับซ้อนมากเกินไป โอกาสที่จะประสบความสำเร็จยิ่งมีมาก (Pressman and Wildavsky, 1979:142)

เวปา (Vepa, 1976:146-147 อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:33) กล่าวว่า เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้นั้น ต้องเป็นเทคโนโลยีที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะข้อเสนอต่างๆ ของนักวิชาการหรือที่ปรึกษาชาวต่างประเทศจะต้องนำมาถ่วงถ่วงให้ดีเสียก่อน เพราะว่า ข้อเสนอดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา

แมซแมนเนียน และ ซาบาทิเยร์ (Mazmanian and Sabatier, 1983:27 อ้างในเจตน์ ธนวัฒน์, 2539:33) มีความเห็นพ้องต้องกันว่า การมีผู้เกี่ยวข้องและหน่วยงานต่างๆ เข้ามาอยู่ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะประสานกิจกรรมการปฏิบัติต่างๆ ให้ไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องเหล่านั้นจะเห็นพ้องต้องกันในเป้าหมายของนโยบาย แต่ก็มีความขัดแย้งกันในด้านวิธีการ

(Means) ที่จะบรรลุเป้าหมาย มีระดับความเร่งด่วนที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนมีทัศนภาพ และวัตถุประสงค์หลักของคนแตกต่างกันไป เมื่อโครงการต้องอาศัยผู้ปฏิบัติจำนวนมาก ความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งและสร้างความล่าช้า ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมให้กับโครงการก็มีเป็นจำนวนมาก ยิ่งกว่านั้น โอกาสที่การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จหรือไม่ นั้นยังขึ้นอยู่กับจำนวนผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยังมีมากเท่าใด ปัญหาเกี่ยวกับความเห็นไม่ตรงกันและก่อความล่าช้าก็มีมากขึ้นเท่านั้น

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter and Van Horn, 1975:471)

ได้สรุป คุณสมบัติของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง

- จำนวนบุคลากรและความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- ระดับของการควบคุมตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาหน่วยงานย่อย

ต่างๆ ภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

- ทรัพยากรทางการเงินของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
 - ระดับของการสื่อสารในหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการติดต่อ
- อย่างเสรีระหว่างบุคลากรระดับเดียวกันและต่างระดับกัน และกับบุคคลภายนอกหน่วยงานนั้น
- สัมพันธภาพที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการของหน่วยงานที่

รับผิดชอบกับผู้กำหนดนโยบายในระดับต่างๆ

ในส่วนของปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย กรินเดิล (Grindle, 1986:3-34 อ้างในเจดน์ ธนวัฒน์, 2539:34) ได้สรุปไว้ที่น่าสนใจว่า นอกเหนือจากสถานที่ที่นโยบายหรือโครงการเข้าไปดำเนินการซึ่งมีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว ตัวผู้ปฏิบัติ (Implementers) เองจะสามารถหาฐานสนับสนุน ให้การนำนโยบายหรือโครงการไปสู่ความสำเร็จได้มากน้อยเพียงไรที่จะทำงานให้สำเร็จ และที่สำคัญสภาพสังคมและการเมืองก็มีส่วนทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีความแตกต่างเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ กรินเดิล (Grindle) ยังชี้ให้เห็นอีกว่า ในประเทศโลกที่สามนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความยากลำบากมาก เนื่องจากมีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องการตัดสินใจว่าควรหรือไม่ควรทำอะไร ซึ่งจะมีผลประโยชน์เข้ามาทำให้มีการแย่งกันเพื่อให้ฝ่ายคนได้รับประโยชน์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น หัวใจการเมืองของประเทศโลกที่สามจะอยู่ในระดับของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเฉพาะสาระของนโยบาย (Policy Content) และบริบทของนโยบาย (Policy Context)

จากตัวอย่างกรณีศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะเห็นว่าในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องหรือแต่ละกรณีอาจจะใช้ตัวแบบหรือกรอบแนวความคิด มากกว่าตัวแบบเดียวก็ได้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม และสภาพกรณีที่เป็นจริง เนื่องจากไม่มีตัวแบบใดที่มีความสมบูรณ์ที่สุดหรือถูกต้องมากที่สุด ปัจจุบันตัวแบบที่นิยมใช้ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 6 ตัวแบบ (วรเดช จันทพร, 2527:535-553) ได้แก่

1) ตัวแบบด้านหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้กำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่า ในการนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานหรือองค์กรที่รับนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลไกสำคัญ ซึ่งการที่องค์กรใดจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้ จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ ๆ ประกอบกัน คือ ส่วนแรกนโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปลวัตถุประสงค์ของนโยบายถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้ถูกต้องเหมาะสม เป็นความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ของหน่วยงาน นั่นคือ การมีการวางแผนและการควบคุมที่ดี

2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กรเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยดูที่โครงสร้างของ องค์กร บุคลากร งบประมาณ สถานที่ วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้

3) ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

แนวความคิดของตัวแบบนี้ ให้ความสำคัญเฉพาะด้านบุคคลในหน่วยงานเป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์กร ตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพ มีการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วม เพื่อให้เกิดการยอมรับ

4) ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับลักษณะเชิงการเมืองของนโยบาย และไม่เชื่อว่าการแก้ปัญหาโดยเน้นที่องค์กรก็ดี บุคลากรในองค์กรก็ดี จะเป็นปัจจัยสำคัญ ตัวแบบนี้จึงมีสมมติฐานว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ที่ความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้เล่น (Players) ในบทบาทการ ค่อยรองชกุงให้ฝ่ายต่างๆ มีความเห็นร่วมกัน (Consensus) และสามารถใช่วิธีการมีส่วนร่วม (Participation) ได้ในที่สุด

5) ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบนี้มีสมมติฐานว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย คือ ตำแหน่งที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ความเป็นจริง อำนาจขององค์กรอยู่ที่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร กล่าวคือ มิใช่เพียงหัวหน้าหรือผู้บริหารเท่านั้นที่ใช้อำนาจ ทุกคนในองค์กรย่อมมีส่วนในการใช้อำนาจ ใช้วิจารณ์ญาณของตน อันมีผลต่อการบริหารทั้งสิ้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้ที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ความพร้อมจึงเป็นผลมาจากปัจจัยย่อย 2 ประการ คือ ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงในการให้บริการขององค์กรกับระดับการยอมรับ และปรับนโยบายที่เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

6) ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากตัวแบบด้านการเมือง ผสมกับตัวแบบด้านองค์กรเป็นความพยายามที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมหลายๆด้านด้วยกัน เพราะเห็นว่าตัวแปรจากตัวแบบแต่ละตัวแบบต่างก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งนั้น ตัวแบบนี้มีสมมติฐานอยู่บนการให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอิสระ 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กระบวนการในการติดต่อสื่อสารและประสานงาน สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

2.3.4 เครื่องชี้วัดประสิทธิผลในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความแตกต่างอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ (วรเดช จันทรศร, 2529:195-200)

แนวทางแรก ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถวัดได้จากระดับของความร่วมมือที่ผู้รับนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้ออกคำสั่งหรือผู้กำหนดนโยบาย ถ้าระดับของความร่วมมือมีสูง ระดับของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ก็จะมีสูงตามไปด้วย และในทางกลับกัน ถ้าระดับของความร่วมมือมี ค่าก็ย่อมหมายความว่าระดับความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีสูง

แนวทางที่สอง ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากเงื่อนไขที่ว่าได้มีการบรรลุผลการปฏิบัติตามนโยบายนั้นตามภาระหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบด้วยความราบรื่น และปราศจากปัญหา ถ้าการปฏิบัติตามนโยบายใดเต็มไปด้วยความขัดแย้งหรือมีอุปสรรคข้อขัดข้องเกิดมากขึ้นเท่าใด ระดับของความล้มเหลวก็น่าจะมีสูงขึ้นเท่านั้น

แนวทางที่สาม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาได้จากการที่นโยบายนั้นได้ก่อให้เกิดผลการปฏิบัติในระยะสั้น (Short-run Performance) และหรือก่อให้เกิดผลกระทบ (Impact) ตามที่พึงปรารถนาหรือไม่

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจาก 3 แนวทางข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ในแนวทางแรกนั้น เกี่ยวกับปัญหาพฤติกรรมของระบบราชการ ซึ่งอยู่ในความสนใจของนักทฤษฎีองค์การเป็นส่วนใหญ่ แต่นักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ อาจจะให้ความสนใจน้อย เพราะหากผู้ปฏิบัติให้ความร่วมมือแค่ไหนก็ตาม ย่อมจะไม่มี ความหมายเลย หากนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นๆ ไม่มีผลการปฏิบัติที่แน่ชัด สำหรับแนวทางที่สอง ในสภาพความเป็นจริง นโยบายที่ถูกนำไปปฏิบัติส่วนใหญ่ย่อมเผชิญปัญหาและความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น ดังนั้น การบอกว่าการนำนโยบายใดไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จมากหรือน้อยต่างกัน เพราะการมีปัญหาหรือขัดแย้งนั้น อาจจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริงนัก สำหรับ แนวทางที่สามนั้น มีข้อบ่งชี้ที่กว้าง โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติในระยะสั้นว่า มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย

เพียงใด และก็ต้องคิดถึงผลกระทบของนโยบายในระยะยาวว่า สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้เพียงใด ส่วนความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ การไม่สามารถปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายหรือ วัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ต้องการได้นั่นเอง

2.3.5 แนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วอลเตอร์ วิลเลียม (William อังในมัฆวาท สุวรรณเรื่อง 2536 : 13) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วย และจงใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติ ในทัศนะของ วิลเลียม ก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมาย ความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง และความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์การ และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวย การจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

ลินเดอร์และปีเตอร์ (Linder and Peter, 1987:456-457 อังใน สว่างศรี สว่างไพโร, 2539 : 6) ได้พยายามเสนอแนวทางการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยการจำแนกออกเป็นสองลักษณะอย่างกว้าง ๆ คือ แนวทางการศึกษาที่เน้นอุปสรรค ข้อจำกัดที่นำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และแนวทางการศึกษาที่มุ่งแสวงหาเพื่อกำหนดเป็นทฤษฎีสำหรับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังรายละเอียดโดยสังเขป คือ

แนวทางแรก เน้นศึกษาถึงข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคนำไปสู่ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ภายหลังจากทบทวนวรรณกรรมของนักวิชาการ เช่น ไชมอน (Simon , 1947) เรื่อง "The Proverbs of Administration" หรือ ผลงานของคริส ฮูด เรื่อง "The Limits of Administration" (Hood , 1976 อังในสว่างศรี สว่างไพโร, 2539:6) เป็นต้น หลังจากนั้นจึงสรุปว่า ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติวิธีการแก้ไขกระทำได้โดยการควบคุมพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของข้าราชการในกรณีให้เห็นสมควร และมีความจำเป็น

แนวทางที่สอง เป็นแนวทางที่เรียกว่า การแสวงหาทฤษฎี แต่ความจริงแล้วเกิดจากการพยายามนำแนวคิดของนักวิชาการอื่นๆ เช่น อาร์ทิส เอลเมอร์ แสมเบิลตัน เป็นต้น มาผสมผสานแล้ว จำแนกย่อยออกเป็น 4 แนวทาง ดังนี้

(1) แนวทางการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติที่เน้นการใช้อำนาจของผู้นำในระดับสูงเพื่อให้เกิดผลตามเจตนารมณ์ของนโยบายที่กำหนดไว้เป็นสำคัญ โดยไม่สนใจสภาพแวดล้อมภายนอกที่เชื่อเฉพาะว่า top down approach

(2) แนวทางที่เน้นความสำคัญของหน่วยงานในระดับล่างและข้าราชการระดับพื้นที่เป็นสำคัญ

(3) แนวทางที่เน้นความสำคัญของนักการเมือง ที่เข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับนโยบายกับข้าราชการ ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ไม่ให้ความสำคัญ สภาพแวดล้อมของพื้นที่ที่เรียกแนวทางนี้ว่า evolution and backwork mapping กล่าวคือ การกำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัตินั้นจะเกิดขึ้นจากข้อตกลง และความเห็นชอบระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการระดับปฏิบัติเป็นสำคัญ ความสำเร็จของนโยบายที่เกิดขึ้นจึงมุ่งพิจารณาเพียงความสามารถนำไปสู่การปฏิบัติเท่านั้น แต่จะไม่สนใจถึงสภาพแวดล้อมภายนอกอื่น ๆ ว่าเป็นอย่างไรหรือมีผลกระทบประการใด

(4) แนวทางที่ดี จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับข้าราชการระดับล่าง เน้นเฉพาะเจาะจงว่าภายใต้การนำนโยบายไปปฏิบัติของข้าราชการระดับล่าง จะต้องสร้างความพร้อมด้านต่าง ๆ คือ การมีนโยบายที่ระบุเป้าหมายอย่างชัดเจน มีทรัพยากรอย่างเพียงพอและความสอดคล้องของสภาพแวดล้อมกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ เรียกแนวทางนี้ว่า from the bottom down

2.4 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เพชรสมนและวิไลดาวสกี ได้ศึกษาปัญหาการนำนโยบายการสร้างงานในชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติในนครโอคแลนด์ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา พบว่าปัจจัยที่ส่งผลถึงความสำเร็จหรือล้มเหลว ของการนำนโยบายการสร้างงานแก่ชนกลุ่มน้อยไปปฏิบัติ คือ

1. จำนวนหน่วยงานที่เข้าร่วม

หากมีหน่วยงานที่เข้าร่วมในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนมาก ทำให้ยากลำบากในการประสานกิจกรรม ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้หน่วยงานต่างๆ จะเห็นพ้องต้องกันเป้าหมายนโยบาย แต่ก็อาจจะมี ความขัดแย้งในด้านวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เพราะแต่ละหน่วยงานต่างมีทัศนภาพวัตถุประสงค์หลักและความรู้สึกถึงความเร่งด่วนของโครงการต่างกัน

2. ความชัดเจนของโครงการ

ซึ่งได้แก่ความชัดเจนของเป้าหมาย (Clarity of goals) กลยุทธ์ (Strategy) และแนวทางปฏิบัติ (Guidelines) ต่างๆ หากปัจจัยเหล่านี้มีความคลุมเครือ จะกลายเป็นเงื่อนไขให้กลุ่มประโยชน์มีโอกาสกระทำการให้ดำเนินการตอบสนองวัตถุประสงค์ของพวกเขา

3. ผู้ปฏิบัติงานคนสำคัญ (Key actors)

มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับความสำเร็จของโครงการ เพราะบุคคลสำคัญเป็นผู้เข้าใจในภาพรวม และกิจกรรมของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติชัดเจน และพยายามผลักดันและสนับสนุนโครงการทุกวิถีทาง

จันทง เถลิมนัตร์ (2536:6-8) ได้ทำการศึกษาปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า กับความมั่นคงแห่งชาติ โดยศึกษาในพื้นที่จังหวัดระนอง ผลการศึกษาพบว่า

1. สาเหตุสำคัญที่ทำให้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเข้ามาในจังหวัดระนองเป็นจำนวนมากนั้น เกิดจากทั้งปัจจัยผลัก (Push) และปัจจัยดึง (Pull) กล่าวคือ ในด้านปัจจัยผลักที่เกิดจากประเทศสหภาพพม่าที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่ (1) สภาพเศรษฐกิจตกต่ำในสหภาพพม่า (2) สหภาพพม่าไม่มีมาตรฐานการควบคุมราษฎรออกนอกประเทศ ส่วนในด้านปัจจัยดึงที่เกิดจากประเทศไทยโดยเฉพาะจังหวัดระนอง ได้แก่ (1) มีอาชีพบางประเภทที่คนไทยไม่นิยมทำ (2) ญาติพี่น้องซึ่งเข้ามาอยู่ในจังหวัดระนองชักจูงเข้ามา (3) การเข้าออกตามแนวชายแดนกระทำได้ง่าย และ (4) เจ้าหน้าที่ของรัฐควบคุมดูแลแนวชายแดนไม่ทั่วถึง

2. นโยบายและมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ที่กำหนดโดยรัฐบาล และกระทรวงมหาดไทยนั้น ไม่สามารถจะนำไปใช้ได้ผลสมบูรณ์ ในกรณีของจังหวัดระนอง ทั้งนี้เพราะปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดระนอง มีความสัมพันธ์โดยตรงกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างรุนแรงในจังหวัดระนอง และมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจของจังหวัดระนองเป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ซึ่งจะเป็นปัญหาที่เน้นหนักไปทางด้านความมั่นคงของชาติ

3. การที่ทางราชการกำหนดผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ก่อนหลังตามลำดับ โดยให้จ้างผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าซึ่งเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ก่อน ถ้าไม่มีจึงให้จ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าซึ่งเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยนั้น ในทางปฏิบัติไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในจังหวัดระนองได้ ทั้งนี้ เพราะในจังหวัดระนองนั้น ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าส่วนใหญ่

มีการประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน และผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่มีหลักแหล่งถาวร มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับความต้องการแรงงานที่ขาดแคลนในพื้นที่ ดังนั้น แม้ว่า สถานประกอบการต่างๆ จะได้จ้างแรงงานพม่าไปตามหลักเกณฑ์ ดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็ยังคง มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานเกิดขึ้นอีกเหมือนเดิม และในข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่าสถาน ประกอบการต่าง ๆ ก็ได้แก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้วยการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่าที่เข้ามาหางานทำเป็นการชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนมาก และผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ประเภทหลังนี้เองที่เป็นปัญหาโดยเฉพาะของจังหวัดระนอง จึงมีความจำเป็นที่ทางราชการ จะต้องกำหนดให้จังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันเพิ่มขึ้น โดยให้สามารถจ้าง แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ได้ด้วย แม้จะไม่มีหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย

4. มาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปที่เดินทางเข้ามาหา งานทำเป็นครั้งคราวตามข้อ 3 นั้น จะต้องเริ่มด้วยการจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ทั่วไปทั้งหมดในจังหวัดระนอง ดำเนินคดีตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เสร็จแล้วนำตัว ควบคุมไว้ในศูนย์ควบคุม จากนั้นก็เปิดโอกาสให้เจ้าของสถานประกอบการในจังหวัด สามารถรับตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าไปทำงานในสถานประกอบการได้ โดยต้อง ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ซึ่งประกอบด้วยการประกันตัวตามมาตรา 54 พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวตามแนวทาง ระเบียบกระทรวงมหาดไทย และการยื่นขอใบอนุญาตทำงานตามมาตรา 12 (2) แห่ง พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 นอกจากนี้ ทั้งทางราชการและเจ้าของสถานประกอบการ ต่างๆ จะต้องร่วมมือประสานงานกันในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการควบคุมที่กำหนด ขึ้นเพื่อไม่ให้แรงงานพม่าเหล่านี้หลบหนีไปจากเขตพื้นที่ควบคุมที่อนุญาตให้รับจ้างทำงานได้

5. การผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าทั่วไปเข้ามาหางานทำได้เป็นการ ชั่วคราวนั้น เมื่อพิจารณาผลกระทบด้านความมั่นคงทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และ สังคมจิตวิทยาที่เกิดขึ้นแล้ว มีผลดีมากกว่าผลเสียด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางการเมือง การปกครอง ก็ปรากฏว่าผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าส่วนมากที่เข้ามาหางานทำในจังหวัดระนอง เป็นชาวพม่าที่มาจากอำเภอชายแดนในภาคตะนาวศรีของพม่า ซึ่งเป็นชาวพม่าแท้ที่มุ่งจะหา งานทำเพื่อความอยู่รอดมากกว่าที่จะเข้ามาเพื่อเคลื่อนไหวทางการเมือง นอกจากนั้น จุดที่ตั้ง

ของจังหวัดระนองก็ไม่อยู่ในเขตแทรกแซงหรืออิทธิพลหรือฐานกำลังของชนกลุ่มน้อย กลุ่มต่างๆ ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า

(2) เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ก็ปรากฏว่าการเข้ามารับจ้างทำงานเป็นกรรมกรที่ใช้แรงงานทั่วไป ไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการแย่งอาชีพคนไทย เพราะในจังหวัดระนองขาดแคลนแรงงานประเภทนี้เป็นจำนวนมาก และคนไทยในจังหวัดระนอง และต่างจังหวัดก็ไม่นิยมไปทำงานประเภทนี้

(3) เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบด้านความมั่นคงทางสังคมจิตวิทยา ก็ปรากฏว่ามีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าเพียงส่วนน้อยที่เข้ามาสร้างปัญหาสังคมให้กับจังหวัดระนอง เช่น การลักเล็กขโมยน้อย การพนัน คี๋มสุรา ยาเสพติด และการประกอบอาชีพเป็นหญิงโสเภณีบางส่วน ซึ่งถ้าได้มีการดำเนินการตามมาตรการปฏิบัติที่กล่าวไว้ในข้อ 4 แล้ว ปัญหาทางด้านสังคมจิตวิทยาก็จะลดน้อยลงมากและสามารถควบคุมได้

เจตน ฐนวัฒน์ (2539) ได้ทำการศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบว่า มูลเหตุที่ยังไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายเนื่องจาก (1) นโยบายขาดความชัดเจน ทำให้ตีความผิดพลาด ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในพื้นที่จังหวัดระนอง นโยบายขาดความสมเหตุสมผล มีวัตถุประสงค์หลายอย่างและมีความขัดแย้งกันในตัวเอง สร้างความสับสนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ (2) กระบวนการติดต่อสื่อสารเน้นรูปแบบทางการมากเกินไป การประสานงานขาดเอกภาพ เพราะศูนย์ควบคุมและแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัดไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (3) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล เช่น การออกกฎหมาย ระเบียบรองรับมีความล่าช้า การประชาสัมพันธ์มีน้อย (4) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหลายหน่วย แต่ละหน่วยมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/วัสดุไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมีน้อย (5) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติยังมีระดับความเห็นต่อความเหมาะสมของมาตรการแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่บางส่วนยังมีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานพม่า (6) งบประมาณและสิ่งจูงใจยังมีน้อย (7) สถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติตามมาตรการตามมติ คณะรัฐมนตรีอย่างจริงจัง

สว่างศรี สว่างไพโร (2539) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ศึกษากรณีชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดระนอง พบว่าปัญหาอุปสรรคขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ (1) การขาดการประสานงาน (2) การขาดความต่อเนื่อง

ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) การขาดความตระหนักของผู้บริหารระดับสูงในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ

สุภาภรณ์ จันทวานิช และ Gasy Risser (2539 : 91) พิจารณาว่าโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาทางอุตสาหกรรมนั้น เป็นปัจจัยที่ดึงให้มีการอพยพระหว่างประเทศ PIORE วิเคราะห์ว่าตลาดแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมมี 2 ระดับ คือ ระดับบน ซึ่งเป็นตลาดที่มีงานตำแหน่งดี ๆ มีนํ้าคง ค่าจ้างสูงและสภาพการทำงานดี และตลาดระดับล่างที่ให้งานที่ไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อย สภาพการทำงานอันตราย นายจ้างในประเทศผู้รับแรงงานต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดระดับล่างนี้ เพราะคนในท้องถิ่นไม่ต้องการทำ ดังนั้นการอพยพแรงงาน ไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของผู้อพยพเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานในระดับล่างของประเทศที่อพยพเข้าไป ในอีกความหมายหนึ่ง การแบ่งแยกในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการอพยพ นอกจากนี้ก็ยังมีตัวแปรอื่นๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวของผู้อพยพเอง คือ ภูมิหลังการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงานและเชื้อชาติ ผลจากแนวโน้มนี้ทำให้เกิดแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติเดียวกัน ที่ทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกัน อยู่กันเป็นกลุ่ม

สุมาลี กาญจนพิศ (2538:ง-จ) ได้ทำการศึกษาเรื่องแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายกับความมั่นคงของไทย (กรณีศึกษาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจากประเทศพม่า) การศึกษาวิจัยได้ทราบว่า การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในไทยเป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ผู้วิจัยได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่แรก มาตรการระยะสั้นจะเน้นที่มาตรการด้านความมั่นคงการควบคุมบริเวณชายแดน ด้านกฎหมายต้องชัดเจน และปฏิบัติได้ การส่งผู้หลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศเดิม การแลกเปลี่ยนข้อมูล การผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติโดยถูกกฎหมายเพื่อเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ แต่ต้องไม่กระทบต่อการจ้างแรงงานไทย และไม่มีคนไทยต้องการทำงานประเภทที่จะจ้างแรงงานต่างชาติแล้ว สำหรับในขั้นตอนที่สอง มาตรการระยะยาว ได้แก่ การศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน และครอบคลุมยิ่งขึ้นและการส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นการลงทุนของเอกชนไทย เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันในภูมิภาคต่อไป

บทที่ 3

นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

จากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ทำให้เกิดความไม่สมดุลของการจ้างงาน โดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมและบริการ ได้มีความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น จนมีการดึงกำลังแรงงานจากภาคเกษตรบางส่วนมาใช้ ซึ่งเป็นแรงงานประเภทไร้ฝีมือ ส่งผลให้ในภาคเกษตรเกิดความขาดแคลนแรงงานตามไปด้วย และนอกจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจแล้ว ปัญหายุทธศาสตร์ที่เกิดขึ้น ได้แก่ การประสูติจากภัยจากพายุเฮอร์นีย์ เมื่อปี 2536 ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้แรงงานไทยไม่นิยมทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงทะเล ทำให้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงานดังกล่าว ได้รับการแก้ไขโดยการจ้างแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานแทน และผลจากการจ้างแรงงานต่างชาติซึ่งมีค่าจ้างแรงงานถูกกว่าแรงงานไทย มีความอดทน สู้งาน ทำให้การขยายตัวของใช้แรงงานต่างชาติอย่างผิดกฎหมายขยายวงกว้างออกไป ซึ่งเป็นปัจจัยตั้งให้เกิดการลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทยมากขึ้น กลุ่มผู้ประกอบการและสมาคมผู้ประกอบการอาชีพต่างๆ จึงได้เรียกร้องให้รัฐอนุญาตให้แรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ เข้ามาทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย จนกลายเป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องเร่งหาทางแก้ไข ซึ่งมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานต่างชาติที่รัฐบาลได้ดำเนินการจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ได้แก่

3.1 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ได้ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ซึ่งเข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภท โดยเฉพาะในบางพื้นที่ โดยมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ดังนี้

1. ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย - พม่าในเขตพม่า

1.1 การแจ้งเตือน แจ้งเตือนทั้งในรูปแบบปฏิบัติการจิตวิทยา และการประชาสัมพันธ์ ให้ราษฎรพม่า และชนกลุ่มน้อยในดินแดนพม่าทราบว่าการหลบหนีเข้ามาในเขตไทย มีความผิดตามกฎหมายไทย จะต้องถูกจับกุม ส่งฟ้องศาลเพื่อลงโทษสถานหนัก และจะถูกส่งตัวกลับพม่าทุกราย

1.2 การสกัดกั้นและผลักดัน สกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ที่ลักลอบเข้ามาในพื้นที่ชายแดน ตั้งแต่ในโอกาสแรก โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดชุดตรวจ ของ ตชด. ทหารพราน และ อส. ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าเมืองมาเป็นประจำ และพื้นที่อื่นที่เห็นว่าจำเป็น

2. ราษฎรพม่าที่ประสงค์จะเข้ามาในเขตไทยเป็นการชั่วคราว

2.1 การผ่อนผันให้เข้ามาในเขตไทยบางจุดโดยมีเงื่อนไข ผ่อนผันให้ราษฎรจากพม่าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อหาสิ่งของอุปโภคที่จำเป็นในพื้นที่ชายแดนไทย ที่กำหนดได้ในระยะเวลาที่จำกัด โดยจะต้องมีการจัดทำประวัติ มีชื่อ รูปถ่าย และลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ที่เดินทางเข้ามาเก็บไว้เป็นหลักฐาน

2.2 การควบคุมให้เข้าออกตามช่องทาง การเดินทางเข้ามาจะต้องเข้าออกตามช่องทางที่กำหนด และจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ชายแดนที่กำหนดไว้ การเดินทางเข้าออกนอกช่องทางที่กำหนด หรือออกนอกพื้นที่ควบคุม จะมีการจับกุมลงโทษตามกฎหมายคนเข้าเมือง โดยเคร่งครัด

3. ราษฎรพม่าที่หลบหนีออกจากพื้นที่กำหนด และผู้ที่เข้ามานอกช่องทางที่กำหนด

3.1 การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน ให้มีการสกัดกั้นอย่างจริงจัง ต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่ได้รับการผ่อนผันเข้ามาในพื้นที่ชายแดนที่กำหนดแล้วหลบหนีไปยังพื้นที่อื่น และกำหนดให้จังหวัดชายแดนไทย - พม่า ทั้ง 9 จังหวัด เป็นพื้นที่ควบคุม มีการจัดตั้งจุดตรวจทั้งในลักษณะประจำและเคลื่อนที่ โดยใช้กำลังของตำรวจตระเวนชายแดน อาสาสมัคร เข้ามาทำหน้าที่ ส่วนการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เหล่านี้เพื่อความเหมาะสมกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น อาจกระทำโดยการขยายอัตราหรือโยกย้ายมาจากที่อื่นๆ โดยเน้นการตรวจตามเส้นทางอำเภอชายแดนไปยังตัวจังหวัด

เลขเรียกหนังสือ.....	11. 05. 4
เลขทะเบียน.....	5 143 8 5744
วันที่.....	30 มิ.ย. 2545

3.2 การเพิ่มโทษ ให้มีการส่งฟ้องในความผิดฐานหนักต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย ที่เคยถูกจับกุม และศาลพิจารณาส่งออกนอกเขตไทยแล้วลักลอบกลับเข้ามาอีกตาม 92 ของประมวลกฎหมายอาญา

3.3 ติดตามและตรวจสอบ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจในพื้นที่ติดตาม และตรวจสอบการมีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ไปอยู่อาศัยในพื้นที่รับผิดชอบ หากพบการกระทำความผิดให้ทำการจับกุม และส่งฟ้องศาลทุกกรณี

4. ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย

4.1 ใช้อำนาจของกฎหมายให้มีการกำหนดระเบียบฯว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว และประกาศเรื่องการกำหนดเขตควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า เป็นการเฉพาะ โดยให้มีกฎหมายรองรับ คือ อาศัยมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มอบอำนาจให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดระเบียบฯ และประกาศดังกล่าว

4.2 ทำทะเบียนควบคุม ให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติพร้อมบัตรประจำตัวของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าให้มีความถูกต้องและตรงกับความเป็นจริงตามห้วงเวลาที่กำหนด เพื่อให้สามารถใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมจำนวนและตรวจสอบบุคคลเป็นการป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้ามาใหม่มีจำนวนเพิ่มขึ้น

4.3 ให้อยู่เป็นการชั่วคราว ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า (เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519) ที่ตั้งหลักแหล่งถาวร ในประเทศไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

5. ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงาน

5.1 ผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข ใช้มาตรการทางการบริหารเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ โดยให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดรายละเอียดในเรื่องพื้นที่ที่ผ่อนผันให้ทำงาน ชนิดของการประกอบการที่ขาดแคลนแรงงาน และการจัดทำทะเบียนประวัติผู้ขายแรงงานที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

5.2 กวดขันการจ้างแรงงานโดยไม่ถูกต้อง ให้มีการจับกุมและลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองที่รับจ้างทำงานโดยไม่ถูกต้อง และนายทุนที่ลักลอบใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

6. ผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง

6.1 ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ให้มีการดำเนินคดีผู้ให้ที่พักอาศัยและความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกไม่ว่ากรณีใดแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยเข้มงวดตามกฎหมายคนเข้าเมือง หากผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษเนรเทศไปแล้วให้ฟ้องในลักษณะความผิดฐานให้ความช่วยเหลือผู้ถูกเนรเทศด้วย

6.2 การยึดของกลาง ให้กรมตำรวจออกคำสั่งกำหนดแนวทางปฏิบัติ ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสอบสวนในการยึดของกลางที่ใช้สนับสนุนผู้หลบหนีเข้าเมืองเอาไว้นจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

3.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2536

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2536 ให้จ้างแรงงานต่างชาติ (ไม่ระบุสัญชาติ) ทำงานเป็นกรรมกรในเรือประมงเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ขาดแคลนแรงงานประมงในจังหวัดที่อยู่ติดชายทะเล จำนวน 22 จังหวัด คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร ชลบุรี ระยอง ระนอง จันทบุรี ฉะเชิงเทรา และตราด

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ผ่อนผันให้ใช้แรงงานต่างชาติทุกสัญชาติที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายและรอการส่งกลับทำงานในกิจการประมงทะเลในพื้นที่จังหวัดที่มีการประกอบธุรกิจประมงทะเล จำนวน 22 จังหวัด แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่สามารถอนุญาตให้ทำงานได้เนื่องจากขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482 (ในขณะนั้น) ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขต่อไป และในความเป็นจริงก็มีการลักลอบการใช้แรงงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมาก

การดำเนินการเพื่อรองรับมาตรการตามที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี ปี 2535 และ 2536 ดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการดังนี้

กระทรวงมหาดไทย

ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องในการผ่อนผันให้ผู้หลบหนี เข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและมีบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็น ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ได้ออกประกาศ เรื่อง การควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 มีสาระสำคัญดังนี้

1. การกำหนดเขตควบคุม

1.1 ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้แล้ว จำนวน 100,356 คน พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ภายในเขตอำเภอท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบัตรประจำตัว ดังนี้

- 1) จังหวัดเชียงราย ในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอแม่จัน อำเภอแม่สรวย และกิ่งอำเภอแม่ฟ้าหลวง
- 2) จังหวัดตาก ในพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด
- 3) จังหวัดกาญจนบุรี ในพื้นที่อำเภอศรีสวัสดิ์ อำเภอสังขละบุรี อำเภอไทรโยค และอำเภอทองผาภูมิ
- 4) จังหวัดระนอง ในพื้นที่อำเภอเมืองระนอง อำเภอกะเปอร์ อำเภอละอุ่น อำเภอกระบุรี และกิ่งอำเภอสุขสำราญ
- 5) จังหวัดเชียงใหม่ ในพื้นที่อำเภอแม่เฒ่า อำเภอฝาง อำเภอเชียงดาว และอำเภอเวียงแหง
- 6) จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในพื้นที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน อำเภอสบเมย อำเภอขุนยวม อำเภอแม่ลาน้อย อำเภอแม่สะเรียงและกิ่งอำเภอปางมะผ้า
- 7) จังหวัดราชบุรี ในพื้นที่อำเภอเมืองราชบุรี อำเภอโพธาราม และอำเภอสวนผึ้ง
- 8) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ อำเภอทับสะแก อำเภอบางสะพาน และอำเภอบางสะพานน้อย

9) จังหวัดชุมพร ในพื้นที่อำเภอท่าแซะ

1.2 ผู้หลบหนีฯ ตามข้อ 1.1 จะย้ายถิ่นที่อยู่หรือเดินทางออกจากเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ในบัตรประจำตัวไม่ได้กเว้นกรณีเจ็บป่วยหนัก โดยมีหลักเกณฑ์การผ่อนผันดังนี้

1) ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเดินทางออกนอกเขตได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วน คือ เจ็บป่วยหนัก ซึ่งสถานพยาบาลในพื้นที่ไม่สามารถให้การรักษาได้เท่านั้น โดยผ่อนผันให้มีผู้ติดตามไม่เกิน 2 คน

2) ให้ออกนอกเขตได้ครั้งละไม่เกิน 7 วัน เว้นแต่มีเหตุจำเป็น เช่น การรักษาพยาบาลตามข้อ 1) ซึ่งต้องใช้เวลาเกินกว่า 7 วัน โดยต้องมีหลักฐานใบรับรองแพทย์มาแสดง

3) การขออนุญาตออกนอกเขตอำเภอ ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้อนุญาต แล้วแจ้งอำเภอปลายทาง และรายงานให้จังหวัดทราบ

4) การขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต แล้วแจ้งจังหวัดปลายทางและรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

2. การผ่อนผันให้ทำงาน

ผ่อนผันให้สามารถทำงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวทำตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ในเขตพื้นที่ควบคุม โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้

2.1 พื้นที่ดำเนินการผ่อนผันการจ้างแรงงาน

ในระยะแรกให้ดำเนินการตามมาตรการการผ่อนผันการใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เฉพาะในพื้นที่ควบคุม 4 จังหวัดก่อน คือ จังหวัดเชียงราย ดาก กาญจนบุรี และระนอง และเมื่อได้ดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วจะมีการติดตามประเมินผลและดำเนินการในพื้นที่จังหวัดควบคุมที่เหลืออีก 5 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร โดยกระทรวงมหาดไทยจะได้แจ้งกำหนดการดำเนินการให้จังหวัดทราบต่อไป ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในการดำเนินการในพื้นที่จังหวัดควบคุมที่เหลือ

อีก 5 จังหวัด ไม่ได้รับการขยายให้มีการจ้างแรงงาน ต่างชาติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 แต่อย่างไร

2.2 คุณสมบัติ

ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ที่เดินทางเข้าประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519
- 2) เป็นผู้ที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไว้แล้ว (บัตรสีส้มและบัตรสีม่วง)
- 3) ให้ผู้หลบหนีฯ สามารถทำงานได้เฉพาะในพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอที่ระบุไว้ในบัตรของตนเท่านั้น

2.3 ขั้นตอนการขอจ้างแรงงาน

การขอจ้างแรงงานให้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

- 1) ขั้นตอนการประกันตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อออกใบอนุญาตทำงาน
 - ผู้ประกอบกิจการหรือนายจ้างนำตัวผู้หลบหนีฯ ที่มีบัตรประจำตัวไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจคนเข้าเมือง ณ ที่ทำการด่านตรวจคนเข้าเมือง ในพื้นที่
 - ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่จำเป็นต้องดำเนินการอื่น โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตม. รับตัวกักไว้รอการส่งกลับตาม มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยแจ้งคำสั่งส่งกลับ (ตม. 35) ให้ผู้หลบหนีฯ รับทราบ และจัดทำประวัติไว้ตามระเบียบฯ
 - ผู้ประกอบการหรือนายจ้างยื่นขอประกันตัว และทำสัญญาประกันตัวคนต่างด้าวผู้หลบหนีฯ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตม. โดยนำหลักทรัพย์เงินสด หรือหนังสือค้ำประกันของธนาคาร (ไม่กำหนดวันสิ้นสุดสัญญา) ในวงเงิน 5,000 บาท อกรแสตมป์ 10 บาท ต่อคน บัตรประจำตัวและหลักฐานทะเบียนการค้า
 - เมื่อพนักงาน ตม. ใ้ใบอนุญาตให้ประกันแล้ว จะออกเอกสารการรายงานตัว ดิครูบถ่ายให้คนต่างด้าวถือประจำตัวไว้เป็นหลักฐาน และนัดให้ไปรายงานตัวตามกำหนดเวลา

- รายละเอียดในการประกันตัวให้เป็นไปตามระเบียบ คำสั่งหรือประกาศ
ที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนด

2) ขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงาน

- นายจ้างแจ้งชื่อลูกจ้างที่ได้รับการประกันตัวแล้ว ตามข้อ 1)
ให้จังหวัด โดยสำนักงานจัดหางานจังหวัดทราบ และยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายในกำหนด
(จังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากกรมการจัดหางาน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ
การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521)

- สำหรับรายละเอียดให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อกำหนดหรือประกาศ
ของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมการจัดหางาน ได้ดำเนินการ
ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 17 มีนาคม 2535 โดยออกประกาศกรมการจัดหางาน
เรื่อง ให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่รอการส่งกลับแจ้งการขอรับใบอนุญาต
ทำงาน ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2538 กำหนดให้คนต่างด้าวผู้มีบัตรประจำตัวผู้หลบหนี
เข้าเมืองแล้ว และประสงค์จะทำงานในพื้นที่จังหวัดระนอง กาญจนบุรี ตากและเชียงราย
ดำเนินการดังนี้

1. การยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงาน ต้องแสดงหลักฐาน คือ

- (1) บัตรประจำตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่กรมการปกครองออกให้
- (2) หนังสือรับรองการจ้างโดยนายจ้างที่จะว่าจ้างเป็นผู้รับรอง
- (3) ใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้น 1 ซึ่งรับรองว่าผู้ยื่นขอไม่เป็นโรค
ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 11(2) ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว
พ.ศ.2521 ซึ่งได้แก่โรคเรื้อน วัณโรคระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการ
โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรง หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง
- (4) รูปถ่ายครึ่งตัวหน้าตรง ไม่สวมหมวก ขนาด 5 x 6 เซนติเมตร
ซึ่งถ่ายมาแล้วไม่เกินหกเดือน จำนวน สามรูป
- (5) หลักฐานการประกันคนต่างด้าวของนายจ้างที่ว่าจ้างคนต่างด้าว
ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 (มาตรา 54)

2. ให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว
3. คนต่างด้าวดังกล่าวไม่มีสิทธิเปลี่ยนนายจ้างจนกว่าจะครบกำหนด 1 ปี หรือตามกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน
4. ให้คนต่างด้าวยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานได้ที่สำนักงานจัดหางานจังหวัด ซึ่งเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการที่จะว่าจ้างคนต่างด้าวทำงาน ภายใน 90 วัน นับแต่วันประกาศ

ซึ่งในระยะต่อมาได้มีประกาศกรมการจัดหางาน ลงวันที่ 15 กันยายน 2538 ขยายระยะเวลาการยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานของผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่รอการส่งกลับออกไปถึงวันที่ 30 กันยายน 2538 ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ความประกาศฉบับลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2538

3.3 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 เห็นชอบนโยบายระบบควบคุมกำกับดูแลและมาตรการเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติดังกล่าว ดังนี้

1. นโยบาย

จัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติดังกล่าวที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบเพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมายป้องกัน และสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ กลุ่มคนและประชาชนในพื้นที่ที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

2. มาตรการดำเนินการ

ผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าว โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายเหล่านั้น มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับ และกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราวโดยมีการประกันตัวโดยนายจ้าง และออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

3. รายละเอียดการผ่อนปรน ประกอบด้วยสาระต่าง ๆ ดังนี้

(1) จำนวนผ่อนปรน ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมพิจารณาอนุญาตโดยพิจารณาจากความขาดแคลน ตามมาตรการ 2 ประการ คือ

- พิจารณาจากพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ถือเป็นพื้นที่ที่มีความขาดแคลนแรงงานและแรงงานต่างชาติต้องทำงานอยู่ก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 และงานที่ทำงานจะไม่กระทบต่อแรงงานไทย

- ข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณา อาศัยข้อมูลจากหอการค้าจังหวัด สมาคมนายจ้าง สมาคมธุรกิจต่างๆ ปัญหาจึงอยู่ที่ข้อมูลนำมาจากกลุ่มผู้ประกอบการ ซึ่งหากได้มีการนำข้อมูลจากฝ่ายลูกจ้าง ข้อมูลจากองค์กรที่เป็นกลาง เช่น สถาบันการศึกษา นักวิชาการ มาประกอบการพิจารณาด้วย ก็จะทำให้ข้อมูลเป็นกลางมากขึ้น

(2) อาชีพ/ประเภทกิจการ กิจการภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล ต่อเนื่องจากประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง ขนถ่ายสินค้าและอุตสาหกรรม ทั้งนี้ตามที่ขาดแคลนแรงงานและไม่กระทบต่อแรงงานไทย

(3) พื้นที่ 39 จังหวัด ตามหลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ดังกล่าว ดังนี้

- เป็นจังหวัดชายแดน ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีการลักลอบทำงานของแรงงานต่างชาติดอย่างกว้างขวาง รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานสูง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราว และสามารถทำงานได้บางประเภทไว้แล้วเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 จำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ดาก กาญจนบุรี ระนอง ราชบุรี ชุมพร และประจวบคีรีขันธ์

- เป็นจังหวัดชายทะเล ที่มีการประกอบกิจการประมง ซึ่งเป็นกิจการที่ไม่สามารถหาลูกจ้างคนไทยมาทำงานเป็นลูกเรือประมงได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แก้ไขวิกฤติการณ์ธุรกิจประมงไว้แล้วเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536 จำนวน 19 จังหวัด ได้แก่ สมุทรสาคร สมุทรปราการ สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชลบุรี ระนอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี และตราด

- เป็นจังหวัดที่มีการขาดแคลนแรงงานค่อนข้างรุนแรง โดยใช้หลักเกณฑ์ความต้องการแรงงานตั้งแต่ 10,000 คน ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสอบถามประมาณการจากหอการค้าจังหวัด สมาคมนายจ้าง สมาคมธุรกิจต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นจังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทั่วไป การก่อสร้าง และแรงงานกรรมกรแบกหาม จำนวน 11 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ลพบุรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร นครปฐม นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา พิษณุโลก อุทัยธานี และขอนแก่น

(4) สัญชาติแรงงานที่ได้รับการผ่อนผันต้องเป็นบุคคลสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา

(5) สภาพการจ้างและค่าจ้าง ให้เป็นไปโดยเหมาะสม ไม่เกิดผลกระทบและข้อโต้แย้งและโจมตีทั้งภายในและภายนอกประเทศ

(6) เงินประกัน 1,000 บาท

(7) ขั้นตอนและวิธีดำเนินการ ให้ดำเนินการในลักษณะการรวมการลด และปรับขั้นตอนพิธีการ และรูปแบบที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อความสะดวกรวดเร็ว สามารถปฏิบัติได้จริง และสอดคล้องกฎหมายภายในประเทศ

(8) ระยะเวลาผ่อนปรน ไม่เกิน 2 ปี เพื่อป้องกันการอยู่ต่อเนื่องเป็นการถาวร โดยให้นายจ้างนำผู้ใช้แรงงานมรายงานตัวในระยะเวลาประมาณ 6 เดือน และขออนุญาตต่ออายุการทำงานกับกระทรวงแรงงานฯ เมื่อครบ 1 ปี

(9) ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน หรือไม่มีผู้ประกอบการขอประกันตัว ระยะต่อไปให้มีการตรวจสอบโดยชัดเจนและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

4. ระบบการควบคุมและกำกับดูแล

ให้กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม รับผิดชอบ ดังนี้

4.1 จัดทำทะเบียนประวัติบุคคล ทะเบียนอนุญาตทำงาน บัตรอนุญาตทำงาน

4.2 สกัดกั้นและผลักดันการลักลอบเข้ามาใหม่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

4.3 ใช้มาตรการทางบริหารและมาตรการทางกฎหมายต่อนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างจริงจัง

4.4 ยกเลิกการจ้างแก่นายจ้าง เมื่อไม่ทำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้นายจ้าง รายงานตัวผู้ใช้แรงงาน และรายงานผลการดำเนินการตามเวลาที่กำหนด

4.5 ลงโทษให้เป็นแบบอย่างต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจับกุม และการลงโทษการดำเนินการในลักษณะขบวนการ

5. มาตรการระยะต่อไปและระยะยาว

5.1 มาตรการระยะต่อไป ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมปรับ มาตรการในระยะต่อไปให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อาทิ การเพิ่มหรือลดอาชีพและสัญชาติที่ผ่อนปรน ให้ทำงาน การวางมาตรการปฏิบัติในเรื่องสภาพการจ้าง การสวัสดิการ และการประกันสังคม ให้เหมาะสม เพื่อมิให้ส่งผลกระทบทางการเมืองทั้งในและนอกประเทศ รวมทั้งให้กระทรวง การต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อผลในการแก้ไขปัญหา อาทิเรื่อง การรับรอง สถานะและการส่งกลับ

5.2 มาตรการระยะยาว ให้มีการศึกษาข้อเท็จจริงและผลกระทบในการจ้าง แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายโดยชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งศึกษาปัญหาด้านสังคม วัฒนธรรม และ สัญชาติบุคคล โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้ดำเนินการ โดยประสานกับ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย (TDRI) และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อผลในการบริหารจัดการ แรงงานต่างชาติระยะยาวที่เหมาะสม เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลกระทบต่อความ มั่นคงทุกด้าน

3.4 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ.2539

ด้วยคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2539 เรื่อง การจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยเห็นชอบนโยบาย มาตรการดำเนินการ ระบบการควบคุม กำกับดูแล และมาตรการระยะต่อไปและระยะยาว เพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามมติของสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการในส่วนที่รับผิดชอบโดยด่วน กับทั้งให้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สืบรวจสภาพการขาดแคลนแรงงานในจังหวัดอื่นๆ นอกเหนือจาก 39 จังหวัด ที่ได้กำหนดให้ทำงานเป็นการชั่วคราวด้วย หากจังหวัดใดมีความ ขาดแคลน จำเป็นที่จะต้องใช้แรงงานต่างชาติ โดยไม่มีผลกระทบต่อแรงงานไทย ก็ให้

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรวบรวม และเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติ พิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไปนั้น โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน เป็นจังหวัดที่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานและจำเป็นที่จะต้องให้แรงงานต่างชาติ สมควรได้รับการพิจารณาผ่อนปรนให้มีการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย เพิ่มจากที่กำหนดไว้เดิม 39 จังหวัด จึงมีมติอนุมัติกำหนดให้จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี และลำพูน เป็นจังหวัดที่มีความขาดแคลนและมีความจำเป็นที่จะต้องให้แรงงานต่างชาติ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพิ่มเติมอีก 4 จังหวัด

3.5 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2539

เป็นมติที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำกับดูแลการจ้างงาน ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นผู้เสนอ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ดังนี้

1. สัญชาติ ของแรงงานต่างชาติที่ผ่อนผัน คือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยจะต้องเป็นผู้ที่ลักลอบทำงานอยู่แล้วก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว
2. งานที่จะผ่อนผันให้ทำได้ คือ งานกรรมกรไร้ฝีมือ เท่านั้น
3. ประเภทกิจการ “ขนส่ง ขนถ่ายสินค้า” กำหนดอนุญาตให้จ้างได้เฉพาะการขนส่งและขนถ่ายสินค้าทางน้ำเท่านั้น ส่วนกิจการ “อุตสาหกรรม” กำหนดอนุญาตให้จ้างได้เฉพาะอุตสาหกรรมการผลิตเท่านั้น โดยกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติทั้งสองกิจการนี้ไม่เกินร้อยละห้าสิบของจำนวนกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการนั้น
4. ก่อนที่จะมีการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างจะต้องประกาศรับสมัครคนงานไทย เพื่อบรรจุนเสียก่อน โดยประกาศทางหนังสือพิมพ์ หรือขอให้กรมการจัดหางานดำเนินการให้ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 10 วัน ก่อน

3.6 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติทำงานกรรมกรในกิจการภาคเกษตรกรรม กิจการประมงทะเล กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล กิจการก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน กิจการขนส่งขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และกิจการอุตสาหกรรมการผลิตในพื้นที่ 43 จังหวัด นั้น

ทำให้ศูนย์ประสานงานสภาองค์การลูกจ้างและสมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้ชุมนุมคัดค้านไม่เห็นด้วยกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติให้ทำงานในกิจการขนส่งและกิจการอุตสาหกรรม เนื่องจากเกรงว่าจะกระทบกระเทือนต่อการจ้างแรงงานไทย ซึ่งเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2539 เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้เชิญอธิบดีกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกลุ่มแกนนำผู้คัดค้านเข้าร่วมหารือ ณ ทำเนียบรัฐบาล ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ รวม 9 ประการ และเมื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539 ตามข้อยุติ 9 ประการดังกล่าว และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติ ให้เพิ่มกิจการการผลิตตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอเพิ่มเติมด้วย

ข้อยุติเกี่ยวกับการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2539

1. ผ่อนผันให้ทำงานได้เฉพาะงานกรรมกรเท่านั้น
2. กำหนดประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติ คือ
 - 2.1 กิจการภาคเกษตรกรรม
 - 2.2 กิจการประมงทะเล
 - 2.3 กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพลตา คัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล
 - 2.4 กิจการก่อสร้าง
 - 2.5 กิจการเหมืองแร่
 - 2.6 กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ
 - 2.7 กิจการการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบและบ่มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อยไม้ โรงโม่หิน โรงสีข้าว
 - 2.8 งานรับใช้ในบ้าน
 - 2.9 กิจการการผลิตประเภทอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้แล้ว ให้เป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

3. นายจ้างต้องจัดสภาพการจ้างและสภาพการทำงานให้แก่แรงงานต่างชาติ ตามกฎหมายแรงงานไทย

4. กำหนดพื้นที่ผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติไว้แล้ว 43 จังหวัดนั้น สำหรับจังหวัดอื่นๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้แล้ว ให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ร่วมกันพิจารณาอนุญาตให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติและมีผลกระทบต่อกรจ้างแรงงานไทยให้น้อยที่สุด

5. แรงงานต่างชาติที่จะได้รับการผ่อนผันการจ้าง จะต้องเป็นแรงงานต่างชาติที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้

6. ให้คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค โดยให้มีองค์ประกอบคือ ประธานคณะกรรมการหนึ่งคน และมีผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และฝ่ายราชการ ในสัดส่วนเท่าๆ กัน

ให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ดังต่อไปนี้

6.1 พิจารณาประเภทกิจการที่จำเป็นจะต้องให้มีการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีนี้

6.2 พิจารณาจังหวัดอื่น ๆ ที่นอกเหนือจาก 43 จังหวัด ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ผ่อนผันการจ้างได้แล้วนั้น ให้เสนอกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

6.3 กำกับ ดูแล แก้ไขปัญหา ตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมาย แก่นายจ้างและแรงงานต่างชาติ เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรการควบคุมต่อไป

6.4 ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานต่างชาติตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมอบหมาย

7. สำหรับกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ โดยข้อเท็จจริงนายจ้างจะไม่จ้างไว้เป็นการประจำ จะจ้างเป็นครั้งคราวเป็นรายวันเท่านั้น ลักษณะงานจะไม่ทำงานประจำกับนายจ้างเพียงรายเดียว จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่ขยันขอประกันตัว และการออกใบอนุญาตทำงาน ฉะนั้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเหมาะสมในการควบคุม จึงสมควรให้อธิบดีกรมตำรวจ

และอธิบดีกรมการจัดหางาน กำหนดระเบียบขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติในกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

8. ให้นายจ่าหน้าแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่กับตนก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีไปรายงานตัว ประกันตัว และขอใบอนุญาตทำงาน ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2539 เป็นต้นไป และให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน หากไม่แล้วเสร็จให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ร่วมกันพิจารณาขยายระยะเวลาการประกันตัว และการขอใบอนุญาตทำงานได้อีกไม่เกิน 90 วัน

9. ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2539 เฉพาะเรื่องต่อไปนี้

9.1 การกำหนดสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในกิจการขนส่ง ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ และกิจการอุตสาหกรรมการผลิต ไว้ไม่เกินร้อยละ 50 ของจำนวนกรรมกรที่ทำงานในสถานประกอบการนั้น

9.2 การประกาศรับสมัครงานคนไทยเพื่อบรรจุงานก่อน

ทั้งนี้ที่ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการทั้งสองประการ เหตุเพราะมีเงื่อนไขกำหนดไว้แล้วว่าจะต้องเป็นแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีนี้

สำหรับ ประเภทกิจการที่จะให้จ้างแรงงานต่างชาติในกิจการการผลิตตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอเพิ่มเติม ได้แก่ การทำแพกุ้ง การแกะกุ้ง การทำปลาต้ม ปลาหวาน การทำปลาแผ่นเนื้อ การทำหมึกตากแห้ง การทำหมึกลอก การทำนาเกลือ โรงงานทำไอ้ และโรงงานทำอิฐ

3.7 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม วันที่ 9 มิถุนายน และวันที่ 21 กรกฎาคม 2541

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2541 วันที่ 9 มิถุนายน และวันที่ 21 กรกฎาคม 2541 มีรายละเอียดดังนี้

1. นโยบาย การจัดระบบควบคุมคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ทำงานได้ชั่วคราวระหว่างรอการส่งกลับประเทศภูมิลำเนา ในเขตจังหวัดชายแดนไทยที่ติดต่อกับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล และจังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อสามารถจ้างแรงงานไทยได้ในกิจการสวนยางพารา ไร่อ้อย เลี้ยงหมู โรงสีข้าว และกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

2. มาตรการดำเนินการ

2.1 ผ่อนผัน ให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างรอการส่งกลับและกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตให้ทำงานชั่วคราว โดยให้มีการทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าว การประกันตัวโดยนายจ้าง การตรวจสุขภาพ และออกใบอนุญาตทำงานโดยกระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม

2.2 รายละเอียดการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และให้ทำงานได้ในระหว่างรอการส่งกลับ

(1) สัญชาติ/พื้นที่

- ก. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัด ชายแดนไทย-พม่า จำนวน 7 จังหวัด คือ กาญจนบุรี เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ระนอง เชียงใหม่ และราชบุรี
- ข. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติลาว อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-ลาว จำนวน 2 จังหวัด คือ นครพนม และมุกดาหาร
- ค. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติกัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายแดนไทย-กัมพูชา จำนวน 4 จังหวัด คือ จันทบุรี ตราด สระแก้ว และสุรินทร์
- ง. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดชายทะเลที่มีกิจการประมง จำนวน 22 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ตราด ตรัง นครศรีธรรมราช นราธิวาส ประจวบคีรีขันธ์ ปัตตานี พังงา เพชรบุรี ภูเก็ต ระนอง ระยอง สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สุราษฎร์ธานี สงขลา สตูล
- จ. ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว กัมพูชา อนุญาตให้อยู่ในพื้นที่จังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิตเพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้รวม 5 กิจการ คือ
- กิจการสวนยางพารา จำนวน 13 จังหวัด คือ ตราด สระแก้ว กระบี่ ประจวบคีรีขันธ์ นครพนม ชลบุรี ชุมพร พังงา ภูเก็ต ระนอง สุราษฎร์ธานี สตูล และสงขลา

- กิจการไร่อ้อย จำนวน 5 จังหวัด คือ อุทัยธานี สระแก้ว กาญจนบุรี ราชบุรี และกำแพงเพชร

- กิจการเลี้ยงหมู จำนวน 11 จังหวัด คือ นครปฐม อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา นครนายก ปราจีนบุรี เพชรบุรี ราชบุรี พิจิตร ลำพูน ขอนแก่น และนครราชสีมา

- กิจการโรงสีข้าว จำนวน 34 จังหวัด คือ ชัยนาท นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี ลพบุรี สิงห์บุรี สมุทรสาคร สมุทรปราการ สระบุรี อุทัยธานี ฉะเชิงเทรา ตราด นครนายก ปราจีนบุรี สระแก้ว กาญจนบุรี ราชบุรี สุพรรณบุรี กำแพงเพชร ชลบุรี เชียงราย เชียงใหม่ นครสวรรค์ พะเยา พิชณุโลก พิจิตร เพชรบูรณ์ สุโขทัย นครพนม นครราชสีมา สุรินทร์ สตูล สงขลา และกรุงเทพมหานคร

- กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร

(2) ลักษณะของการเข้ามาทำงาน

ก. ผู้ที่รอการส่งกลับ เป็นผู้ที่ถูกปล่อยเข้าเมืองมาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนที่จะมีการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย และได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในจังหวัดชายแดน จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล หรือ จังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้

ข. ผู้เข้ามาทำงานแบบมาเข้าเย็นกลับ ซึ่งเป็นการเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ไม่ใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือ ผู้เดินทางผ่าน และอนุญาตให้ทำงานได้เฉพาะพื้นที่จังหวัดชายแดนที่มีด่านตรวจคนเข้าเมืองถาวร ที่สามารถเดินทางเข้าออกได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

(3) อาชีพ/ประเภทกิจการ

ก. อาชีพ/กิจการที่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในจังหวัดชายแดน 13 จังหวัด จะทำงานได้เฉพาะงานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และ สวัสดิการสังคมกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

ข. อาชีพ/กิจการที่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในจังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 22 จังหวัด จะทำงานได้เฉพาะงานกรรมกรในกิจการประมงทะเล และกิจการต่อเนื่องประมงทะเล ได้แก่ กิจการที่เกี่ยวกับแพปลา แพกุ้ง ถักเลือกแยกประเภททำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากประมงทะเล

ค. อาชีพ/กิจการที่คนต่างด้าวจะทำงานในลักษณะมาเช่ากลับเป็นอยู่ในดุลยพินิจของผู้ที่อธิบดีกรมการจัดหางานมอบหมาย แต่ต้องไม่เป็นงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39 อาชีพ ตามบัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2522

ง. อาชีพ/กิจการที่แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายในจังหวัดที่มีกิจการอยู่ระหว่างการปรับปรุงกระบวนการผลิต เพื่อให้สามารถจ้างแรงงานไทยได้ จะทำงานได้เฉพาะงานกรรมกรในกิจการสวนยางพารา กิจการไร่อ้อย กิจการเลี้ยงหมู กิจการโรงสีข้าว และกิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ

(4) จำนวนที่อนุญาต

ตามสัดส่วนการจ้างแรงงานไทยต่อคนต่างด้าวโดยคำนึงถึงความขาดแคลนแรงงานไทย โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

(5) สภาพการจ้างและค่าจ้าง

ให้นายจ้างจัดสภาพการจ้างและค่าจ้างให้กับแรงงานต่างด้าวตามกฎหมายแรงงานไทย

(6) เงินประกัน

1,000 บาท ต่อแรงงานต่างด้าว 1 คน

(7) ขั้นตอนและวิธีการดำเนิน

คณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ ให้จังหวัดที่ได้รับการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานได้ เสนอรายละเอียดวิธีการดำเนินการต่อคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว เป็นผู้อนุมัติภายใต้กรอบที่คณะกรรมการกำหนด