



ผลงานหมายเลข 2

การศึกษาศภภาพข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหา  
แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก



ผลงานของ

นางสาวสายพิน สิริหงส์

ผู้ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน

(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช.)

กรมการจัดหางาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม



1  
13.05.6  
2462ก  
2343

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม  
05809  
การศึกษาศภภาพข้อเท็จจริง

ผู้ขอประเมิน

นางสาวสายพิณ สิริหงส์

ตำแหน่งที่ขอประเมิน

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน  
( เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ๑ ชช. )

ผลงานหมายเลข 2

ชื่อเรื่อง การศึกษาสภาพข้อเท็จจริงเพื่อ  
แก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย  
ในพื้นที่จังหวัดตาก

ลักษณะ งานด้านวิเคราะห์นโยบายและ  
การบริหาร

## บทคัดย่อ

ผู้เขียนได้ศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคในการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานในพื้นที่จังหวัดตาก และปัญหาของประเทศไทยที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเพื่อหามาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในกิจการต่าง ๆ ที่เหมาะสม

จากการศึกษาเรื่องดังกล่าว พบว่า จังหวัดชายแดนเป็นพื้นที่ที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยมีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าตั้งแต่ก่อนปี 2519 และตั้งแต่ปี 2535 รัฐบาลได้กำหนดพื้นที่ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง และอนุญาตให้คนต่างด้าวดังกล่าวทำงานได้ โดยจังหวัดตากเป็นจังหวัดหนึ่งที่ได้รับอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานโดยตลอด จนถึงปี 2542 นโยบายรัฐบาลเน้นในเรื่องการผลักดันและจำกัดจำนวนพื้นที่และกิจการให้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานได้บางส่วนที่จำเป็นตามมาตรการแก้ไขแรงงานต่างด้าว ซึ่งภาคเอกชนของจังหวัดตากเห็นว่า การผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2542 ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะมีการใช้แรงงานต่างด้าวในกิจการหลายประเภท แต่จากสภาพพื้นที่ของจังหวัดที่มีชายแดนติดต่อกับประเทศสหภาพพม่า มีจุดนำเข้า-ส่งออกสินค้าชายแดน และรัฐบาลมีแผนจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน โดยกำหนดพื้นที่ดำเนินการในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ ทำให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างภาคราชการและเอกชนที่จะดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวให้ตรวจสอบได้ และควบคุมอยู่เฉพาะในอำเภอชายแดน โดยภาคเอกชนจะปรับปรุงสภาพการจ้างสภาพการทำงาน และมาตรฐานสินค้า เพื่อรองรับแรงงานไทยที่ว่างงานทั้งในและนอกพื้นที่ เข้าไปทำงานในอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ในจังหวัดชั้นใน ซึ่งเท่าที่ผู้เขียนเข้าไปสำรวจสถานประกอบการในพื้นที่พบว่า ส่วนใหญ่สภาพการทำงานอยู่ในเกณฑ์ดี แต่สภาพที่พักอาศัยและสุขอนามัยของแรงงานต่างด้าวยังต้องปรับปรุงแก้ไข อย่างไรก็ตามแรงงานต่างด้าวพม่าซึ่งทำงานอยู่ตามแนวตะเข็บชายแดน เป็นกลไกหนึ่งในการดูดซับแรงงานพม่าไม่ให้หลบหนีเข้าสู่จังหวัดชั้นใน

12.06.4

เลขเรียกหนังสือ	๒๕๔๖
เลขทะเบียน	๕๘๐๙
วันที่	๓ พ.ค. ๒๕๔๕

ของประเทศ และเป็นประเพณีของเมืองชายแดนที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวแบบ  
เกลือกลเป็นเวลาหลายสิบปี

ภาคราชการและเอกชนมีข้อคิดเห็นว่า ควรกำหนดพื้นที่ผ่อนผันใช้แรงงานต่าง  
ด้าวโดยเน้นในจังหวัดชายแดนและพื้นที่จังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานไทยเฉพาะกิจการ  
ทำสัญญาประกันตัวแรงงานต่างด้าว ลดค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน กำหนดค่า  
ตรวจโรคในการออกไปรับรองแพทย์ ให้นำายจ้างนำแรงงานต่างด้าวเข้าสู่กองทุนเงินทด  
แทนและกองทุนประกันสังคม จัดตั้งศูนย์ทะเบียนกลางควบคุมประวัติแรงงานต่างด้าว  
ที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้ กำหนดอัตราส่วนคนงานไทยต่อแรงงานต่างด้าวตาม  
มติคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวระดับจังหวัด และวางแผน  
ผลักดันแรงงานต่างด้าวออกจากจังหวัดชั้นในมาอยู่ในพื้นที่ชายแดนเพื่อรอการส่งกลับ  
อย่างเป็นระบบ ภาคราชการเห็นว่าหากจำเป็นต้องนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน  
เพื่อให้สถานประกอบการสามารถดำเนินกิจการได้ จะต้องเข้าเมืองโดยถูกต้องตาม  
กฎหมาย และสามารถควบคุมได้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงของชาติ

ผู้เขียนเห็นว่า จังหวัดตากยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย  
และเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคณะอนุกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว  
จังหวัด สามารถตัดสินใจกำหนดกฎหรือระเบียบการจ้างงานให้สอดคล้องกับความจำเป็น  
ในท้องถิ่นได้ ประกาศเขตอนุญาตใช้แรงงานชาวพม่าในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก  
กำหนดอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการจังหวัดตากเพิ่มเติม กำหนดมาตรการควบคุม  
อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าวโดยมีเงื่อนไข การดำเนินการแก้ไขปัญหาคณะต้องได้รับ  
ความร่วมมือและประสานงานอย่างจริงจังจากกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวง  
มหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข

## คำนำ

เอกสารฉบับนี้ ผู้เขียนได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงส่วนหนึ่งจากเอกสารทางราชการและบางส่วนจากประสบการณ์ของผู้เขียน ในการศึกษาข้อมูลของพื้นที่จังหวัดตากตามหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจราชการ สังกัดกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ของผู้เขียน

ในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยเฉพาะพม่า ได้เข้ามาหางานทำในประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก จากผลกระทบในเรื่องปัญหาการขาดแคลนแรงงานในพื้นที่ ทำให้จังหวัดตากยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายทำงานที่คนงานไทยไม่นิยมทำ และเพื่อตอบสนองกับแนวคิดการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งปัจจุบันอำเภอแม่สอด จังหวัดตากได้รับการคัดเลือกเป็นเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษเป็นลำดับที่ 2 ของประเทศ รองจากอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย จากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2543 เพื่อให้ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนำไปศึกษาความเป็นไปได้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมและกิจกรรมต่อเนื่องเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านต่อไป

โดยเหตุนี้ผู้เขียนจึงได้จัดทำเอกสารฉบับนี้เพื่อเสนอแนวความคิดและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก เพื่อเป็นประโยชน์ในการบริหารแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายต่อไป

สายพิน สิริหงส์

ตุลาคม 2543

## สารบัญ

		หน้า
บทคัดย่อ		
คำนำ		
สารบัญตาราง		ก
สารบัญภาคผนวก		ข
บทที่ 1	ข้อมูลแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	1
	ข้อเท็จจริง	1
	การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี	1
	ผลกระทบจากคนต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย	
	ลักลอบทำงาน	3
	ปัญหาของประเทศไทยที่เกิดจากแรงงานต่างด้าว	
	ผิดกฎหมาย	3
	ภาวะและบทบาทของประเทศไทยในการดูแล	
	แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	6
บทที่ 2	ปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่จังหวัดตาก	9
	สภาพทั่วไป	9
	สภาพปัญหา	9
	การลักลอบเข้าเมือง	10
	แรงจูงใจที่ทำให้มีการเข้าไปลงทุนที่ชายแดนจำนวนมาก	10
	ช่องทางนำเข้า-ส่งออกสินค้าชายแดน	11
	ลักษณะของแรงงานพม่า	12
	ปัญหาจากการใช้แรงงานพม่าลักลอบเข้าเมือง	13
	ข้อมูลด้านแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	13

		หน้า
บทที่ 3	ข้อเท็จจริง	16
	การตรวจสอบสภาพข้อเท็จจริง	16
	ข้อเท็จจริง	16
	ความจำเป็นที่ต้องกำหนดมาตรการควบคุมการใช้	
	แรงงานพม่าในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก	18
	สภาพปัญหา	21
	ข้อเสนอของจังหวัดตาก	22
บทที่ 4	การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายในพื้นที่	
	จังหวัดตากที่ผ่านมา	25
	ความเป็นมา	25
	การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมา	26
	ความเห็นของภาคเอกชน	27
	ความเห็นของส่วนราชการ	28
	มติคณะรัฐมนตรีปี 2543	29
บทที่ 5	ความเห็นของผู้เขียน	30
	ความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย	
	ในจังหวัดตาก	30
	แนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า	32
	แนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น	33
	ข้อกำหนดต่าง ๆ และมาตรการควบคุม	36
	แนวทางแก้ไขระยะยาว	37
	ภาคผนวก	
	บรรณานุกรม	

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	แสดงผลการอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี 2542	39
2	แสดงผลการอนุญาตการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ของจังหวัดตาก ตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2539 - 2542	46
3	แสดงจำนวนแรงงานต่างด้าวพม่าที่จำเป็นต้องใช้ในประเภท กิจการต่าง ๆ ในปัจจุบันและอนาคตของจังหวัดตาก	48
4	แสดงจำนวนโรงงานที่ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก เงินทุน ปริมาณการผลิต ปริมาณการส่งออก คนงาน ในกลุ่มโรงงาน อุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ใน 5 อำเภอชายแดนจังหวัดตาก (อ.แม่สอด แม่ระมาด พบพระ อุ้มผาง และท่าสองยาง)	50
5	แสดงจำนวนโรงงานที่ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก ทุน จดทะเบียน สัดส่วนผู้ถือหุ้นในกลุ่มอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ใน 5 อำเภอชายแดนจังหวัดตาก (อ.แม่สอด แม่ระมาด พบพระ อุ้มผาง และท่าสองยาง)	52
6	แสดงความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติการทำงาน ของคนต่างด้าว 2521	54
7	สรุปสาระสำคัญของ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง 2522	58



สารบัญภาคผนวก

ภาคผนวกที่		หน้า
1	ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่อง การควบคุมผู้หลบหนี เข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519	59
2	มติคณะรัฐมนตรี 2539-2543	63
3	กฎหมาย พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521	76
	พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522	77
4	พระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคน ต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536	79
4	ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนด งานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าว ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 6)	81
5	คำสั่งคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงาน แห่งชาติ	89
7	คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขแรงงานต่างด้าว	92
8	คำสั่งคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว	95
9	การคัดเลือกเมืองชายแดนที่มีศักยภาพพัฒนาเศรษฐกิจ พิเศษ	98
10	ประเด็นปัญหาการค้าชายแดน การบังคับใช้ความตกลงการค้าชายแดนไทย-สหภาพพม่า	100
11	แนวคิดในการเสนอจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนของ คณะกรรมการสิทธิการเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎร	103

ภาคผนวกที่		หน้า
12	การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	106
13	คำสั่งกรมการจัดหางานที่ 707/2543 เรื่อง มอบหมายความ รับผิดชอบเขตการตรวจราชการ	111