

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมานานแล้ว และต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งปัจจุบันประมาณว่ามีไม่น้อยกว่า 2 ล้านคน (หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันที่ 21 กันยายน 2544 : 7) ในขณะที่จำนวนผู้ว่างงานประมาณการว่าปี 2544 มีการว่างงานทั้งสิ้น 1.3 ล้านคน เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา 0.11 ล้านคน หรือ 9.24 % คิดเป็นอัตราการว่างงาน 3.9% ของกำลังแรงงานรวม (หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 25 กันยายน 2544 : 22)

ผลกระทบที่เกิดจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อสังคมไทย ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง สาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เพราะการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว ภาครัฐไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบดูแลได้ทั่วถึง แม้ว่าในปัจจุบันการโยกย้ายถิ่นเป็นสิ่งที่ยากขึ้นไม่ได้ แต่เจ้าของประเทศก็มีสิทธิอันชอบธรรมในการที่จะเข้าไปควบคุม ดูแล บุคคลเหล่านั้น (ผานิต แพเกาะ , 2544 : 3)

รัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารประเทศได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวและหาแนวทางแก้ไข โดยใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้กระทบต่อปัญหาการขาดแคลนแรงงานในกิจการบางประเภท ขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะคุ้มครองคนไทยวัยทำงานให้มีความก้าวหน้าเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ ที่ผ่านมามีการผ่อนผันมาแล้ว 5 ครั้ง ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2539 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา ทำงานกรรมกรได้ในพื้นที่ 43 จังหวัด 7 กิจการ เป็นเวลา 2 ปี ผลการออกใบอนุญาตทำงาน มีจำนวนทั้งสิ้น 293,652 คน (พม่า 256,492 คน ลาว 11,594 คน และกัมพูชา 25,455 คน) จากการประมาณการว่ามีแรงงานต่างด้าวทั้งหมด 1 ถึง 1.5 ล้านคน

2. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2541 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา ทำงานกรรมกรได้ในพื้นที่ 54 จังหวัด 47 กิจการ เป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี ผลการออกใบอนุญาตทำงาน มีจำนวนทั้งสิ้น 90,911 คน (พม่า 79,057 คน ลาว 1,261 คน และกัมพูชา 10,593 คน) ผลการดำเนินงานพบว่ามีความต้องการแรงงานมาจดทะเบียนน้อยลง

3. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2542 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา ทำงานกรรมกรได้ในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจกรรม จำนวน 106,684 คน เป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี ผลการออกใบอนุญาตทำงาน มีจำนวนทั้งสิ้น 99,974 คน (พม่า 89,318 คน ลาว 1,164 คน และกัมพูชา 9,429 คน)

4. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2543 ผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และ กัมพูชา ทำงานกรรมกรได้ในพื้นที่ 37 จังหวัด 18 กิจกรรม จำนวน 106,684 คน เป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี ผลการออกใบอนุญาตทำงาน มีจำนวนทั้งสิ้น 99,656 คน (พม่า 90,724 คน ลาว 1,011 คน และ กัมพูชา 7,921 คน)

5. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 เมษายน 2544 อนุมัติให้ใช้จำนวนการอนุญาตที่เหลืออยู่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ใน 37 จังหวัดเดิมที่อนุญาตไว้จำนวน 106,684 คน ทำงานได้ใน 18 กิจกรรมเดิมที่กำหนดไว้เฉพาะในส่วนของกิจการที่ยังมีความต้องการเพิ่มจากจำนวนการอนุญาตที่เหลืออยู่ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2544

การผ่อนผัน 5 ครั้งที่ผ่านมา เป็นการผ่อนผันโดยกำหนดพื้นที่และประเภทกิจการ เพื่อไม่ให้แย่งอาชีพคนไทยและทำงานในประเภทกิจการที่ขาดแคลน ซึ่งผลการดำเนินการดังกล่าว บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับหนึ่ง แต่ก็ส่งผลให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศเพิ่มขึ้น (วิชาดา ไตรรัตน์ : บทคัดย่อ) รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามหาทางแก้ปัญหาดังกล่าว และได้กำหนดเป็นนโยบายปี 2544 ซึ่งมีความแตกต่างจากนโยบายที่ผ่านมาโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ให้จดทะเบียนได้ไม่จำกัดจำนวน ไม่จำกัดพื้นที่ ไม่จำกัดประเภทกิจการ และแรงงานต่างด้าวสามารถจดทะเบียนตนเองได้ โดยหานายจ้างในภายหลัง เริ่มดำเนินการจดทะเบียนได้ตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน 2544 ถึง 13 ตุลาคม 2544

## 1.2 มูลเหตุการศึกษา

พัฒนาการของนโยบายที่แตกต่างจากทุกครั้งที่ผ่านมา เป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาว่าจะ ประสบกับปัญหาอุปสรรค หรือความสำเร็จในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาค้างนี้ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาเป็น

- พื้นที่ที่ศึกษา ศึกษาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีการผ่อนผันให้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 โดยเน้นหลักที่จังหวัดกรุงเทพมหานคร
- ช่วงเวลาที่ศึกษา ศึกษาปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาของการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2544 ถึง 13 ตุลาคม 2544

### 1.5 วิธีการศึกษา

การศึกษาค้างนี้ดำเนินการศึกษาวิจัยแบบพรรณนา (Descriptive Research) โดยศึกษาจากเอกสาร (Documentary) ด้วยการรวบรวมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ จากหนังสือ บทความ กฎหมาย ระเบียบ เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และศึกษาเฉพาะการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองไปปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544

### 1.6 สมมติฐานในการศึกษา

1. การบริหารและจัดการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองประสบกับปัญหาและอุปสรรค
2. การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

### 1.7 นิยามศัพท์

#### 1. แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

หมายถึง แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งลักลอบเข้าเมืองโดยทางบกหรือทางเรือ ตามแนวชายแดนระหว่างไทย พม่า ลาวและกัมพูชา และลักลอบทำงาน

อยู่ในกิจการต่าง ๆ โดยไม่มีเอกสารการเข้าเมืองโดยถูกต้องและไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานจากเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ทั้งนี้ไม่รวมถึงเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี คนพิการ และผู้ติดตามครอบครัวที่ไม่ใช่แรงงาน

## 2 ประเภทกิจการ

### 2.1 เพาะปลูก พืชสวน พืชไร่

- การทำสวนผัก ผลไม้ ไร่อ้อย สวนปาล์ม สวนกาแฟ
- การทำสวนยางพารา รวมทั้งการกรีดยาง
- การเพาะปลูกพืชไร่ เช่น ข้าว ข้าวโพด ข้าวฟ่าง ถั่ว มันสัมปะหลัง ฝ้าย ปอ

ยาสูบ และอ้อย การเพาะพันธุ์พืช ดอกไม้

2.2 เหมือนแร่และเหมืองหิน หมายถึง กิจการที่ดำเนินการเกี่ยวกับการขุดแร่และแต่งแร่ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ เช่น หิน ถ่านหิน ลิกไนต์ แร่เหล็ก ดีบุก หังสเดน แมงกานีส ตะกั่ว พลวง สังกะสี ทองแดง หินปูน ยิปซัม แร่ใยหิน น้ำมันปิโตรเลียม กิจกรรมที่เกี่ยวกับการแต่งแร่ จะประกอบด้วย การย่อย การร่อน การล้าง การทำความสะอาด การคัดขนาด การบด การลอยแร่ การถลุง การทำให้เป็นก้อน หรือการแยกของเหลวออกจากกาก

2.3 โรงงานทำอิฐ โรงงานทำอิฐ เครื่องเคลือบดินเผา หมายถึง การผลิตเครื่องดินเผา ทั้งชนิดเคลือบ และไม่เคลือบที่ใช้ในงานอุตสาหกรรมและในห้องวิทยาศาสตร์ เครื่องฉนวนไฟฟ้า เครื่องสุขภัณฑ์ กระถางต้นไม้ เหยือกน้ำ โถง เป็นต้น

2.4 ก่อสร้าง หมายถึง งานก่อสร้างใหม่ งานต่อเติม งานดัดแปลงและงานซ่อม อันประกอบด้วย การก่อสร้าง อาคารที่อยู่อาศัย อาคารอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม สิ่งปลูกสร้างในฟาร์ม งานสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน สะพาน ทางระบายน้ำ ท่าเรือ สะพานเทียบเรือ ซึ่งอาจแยกออกเป็นงานก่อสร้างเฉพาะงานได้ เช่น การก่ออิฐ ก่อหิน ฉาบปูน ปูกระเบื้อง งานไม้ งานวางท่อ งานคอนกรีต งานมุงหลังคา งานขุดและวางรากฐาน สิ่งก่อสร้าง และงานทาสี ตกแต่งอาคาร เป็นต้น

2.5 คานเรือ หมายถึง การประกอบและสร้างโครงร่างและชิ้นส่วนโลหะอื่น ๆ ที่เป็นโครงร่างของเรือ ใส่สลักเกลียวชิ้นส่วนต่าง ๆ วางรากฐานสำหรับวางเครื่องยนต์และหม้อน้ำ ติดตั้งชิ้นส่วนโลหะอื่น ๆ

2.6 กิจการประมงทะเล หมายถึง กิจการซึ่งดำเนินงานเกี่ยวกับการทำประมงในมหาสมุทร ตามชายฝั่งทะเล นอกฝั่งทะเล และบริเวณปากน้ำ รวมทั้งการจับปลา กุ้ง ปู การเก็บ

สำหรับ และสัตว์น้ำอื่น ๆ การเก็บและงมหอย การทำฟาร์มเลี้ยงหอย หอยมุก การเพาะพันธุ์ ลูกปลา กุ้ง และเต่า เป็นต้น

2.7 กิจกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพลลา แพกุ้ง การคัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล

2.8 เคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสินค้า การถ่ายสินค้าขึ้นและลงจากเรือเดินทะเล ซึ่งรวมถึงการขนสินค้าและออกจากโกดัง และการขนถ่ายสินค้าจากเรือเดินทะเลลงเรือลำเลียงขึ้นเรือเดินทะเล

2.9 ผู้รับใช้ในบ้าน หมายถึง คนงานทำความสะอาดในบ้านเรือนส่วนบุคคล ปรุงอาหาร และเสิร์ฟอาหาร ล้างจานชาม และทำงานอื่น ๆ ในบ้านเรือนส่วนบุคคล

2.10 กิจกรรมพิเศษอาชีพอื่น ๆ ที่นอกเหนือระบุไว้ข้อ 2.1 – 2.9

2.10.1 กิจกรรมพิเศษ พ.1 คือ อาชีพอื่น ๆ ที่มีนายจ้าง เช่น พนักงานเสิร์ฟอาหาร พนักงานล้างจาน พนักงานขายของหน้าร้าน เป็นต้น

2.10.2 กิจกรรมพิเศษ พ.2 คือ อาชีพอื่น ๆ ที่ไม่มีนายจ้าง เช่น รับจ้างทั่วไป ขายปลีกสินค้า เป็นต้น

กรรมกร หมายถึง ผู้ที่ใช้กำลังกายในการทำงานมากกว่ากำลังความคิดและมีมือ โดยมีลักษณะการทำงานที่สำคัญ คือ

1. ทำงานโดยใช้มือหรือกำลังกายเป็นหลัก
2. เป็นคนงานประเภทไม่มีฝีมือ หรือแม้จะมีฝีมือ หรือมีความรู้ก็ไม่ได้ใช้ในการปฏิบัติงาน

3. ไม่มีผู้บังคับบัญชา

### 1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. จะได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปประกอบการตัดสินใจกำหนดหรือปรับปรุง มาตรการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

2. เพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวให้สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง และตรวจสอบได้ อันจะช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของประเทศไทย

## บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ซึ่งเป็นนโยบายเพื่อจัดระเบียบและทราบจำนวนที่แท้จริงของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง เพื่อทางราชการสามารถดูแลและเป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะได้มีนักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญให้คำนิยามไว้ ดังนี้

ไอรา ชาร์คานสกี (Ira Sharkansky, 1978 : 3) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐจัดทำขึ้น อาทิ การจัดบริการสาธารณะ การออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ และการจัดพิธีการอันถือเป็นสัญลักษณ์ของสังคม เป็นต้น

อมร รักษาสัตย์ (2520 : 2) ได้ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะ ในความหมายกว้างว่า หมายถึง ความคิดของรัฐบาลที่จะทำอะไรหรือไม่ อย่างไร เพียงใด เมื่อใด โดยน่าจะมียุทธศาสตร์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายของสิ่งที่ต้องการกระทำ (2) การกำหนดแนวทางใหม่ ๆ และ (3) การกำหนดการสนับสนุนต่าง ๆ

กุลธนา ธนาพงศธร (2522 : 12) ได้สำรวจความหมายของนโยบายสาธารณะ ในทรรศนะของนักวิชาการหลาย ๆ ท่านทั้งไทยและต่างประเทศแล้วสรุปว่า นโยบายสาธารณะน่าจะหมายถึง แนวทางต่าง ๆ ที่รัฐบาล (ไม่ว่าจะระดับใดก็ตาม) หนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางซึ่งนำไปให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตาม ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้นั่นเอง

โดยสรุป นโยบายสาธารณะ หมายถึง แนวทาง กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้กำหนด เพื่อให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

### 2.2 กระบวนการนโยบาย (Policy Process Cycle)

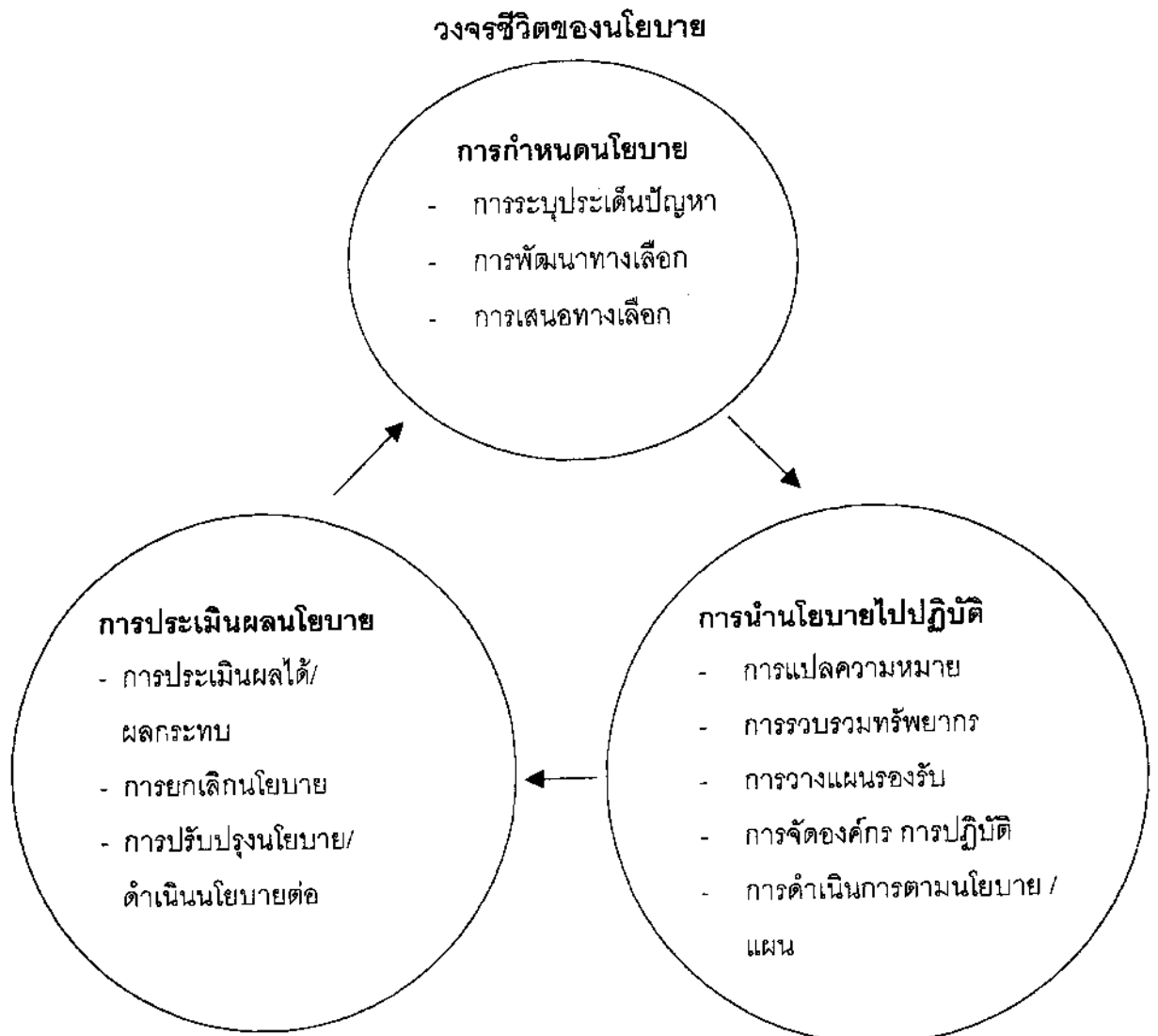
นโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้นและสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่น ๆ จากจุดเริ่มต้นถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้นนับรวมกันอาจ

เรียกได้ว่าเป็นวงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบายหรือเรียกได้โดยง่ายว่าขั้นตอนนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านมักจะจัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ (วิชาดา ไตรรัตน์, 2540 : 11 – 12) กล่าวคือ

**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 การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

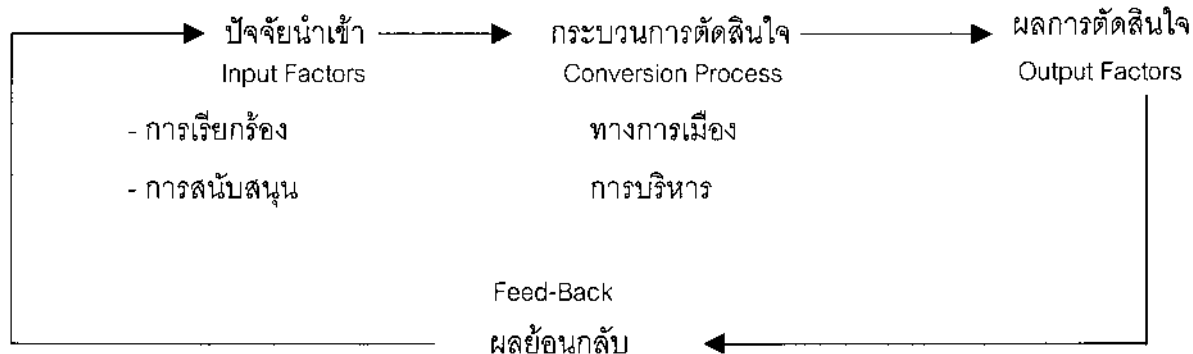
ตัวแบบและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์การกำหนดนโยบายมีหลายรูปแบบ แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับทำให้ความสำคัญกับปัจจัยพื้นฐานที่เป็นที่มาของนโยบายเหล่านั้น การศึกษาครั้งนี้เลือกใช้กลุ่มแนวคิดทางรัฐศาสตร์ ซึ่งได้แก่ (กรวีร์ ศรีกิจการ, เอกสารประกอบการสอน)

#### System Model (ตัวแบบเชิงระบบ)

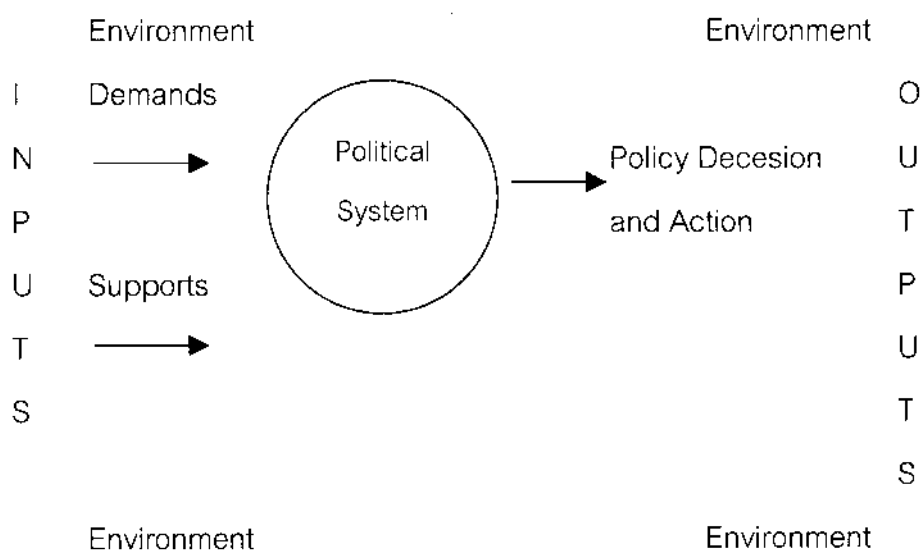
ตัวแบบนี้อธิบายกระบวนการการกำหนดนโยบายในลักษณะความสัมพันธ์ เช่น โครงสร้างระหว่างปัจจัยทางการบริหารภายในองค์กรกับปัจจัยสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์กร คือ เป็นการมองนโยบายในแง่เป็นผลลัพธ์ของระบบการเมือง ซึ่งระบบการเมืองก็ได้รับอิทธิพลแรงผลักดันจากสภาพแวดล้อมในรูปของเสียงเรียกร้องและสนับสนุนที่เข้าสู่ระบบการเมือง การเรียกร้องนั้นทำให้เกิดผลผลิตคือนโยบาย ซึ่งจำแนกตัวแปรในตัวแบบ System Model ออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. **ปัจจัยนำเข้า (Input Factors)** หมายถึง การเรียกร้องหรือการแสดงออกซึ่งความต้องการ หรือการคัดค้านในเรื่องต่าง ๆ ของประชาชน หรือผู้ใช้บริการภายนอกองค์กร เพื่อให้องค์กรดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง
2. **กระบวนการตัดสินใจทางการเมืองการบริหาร (Conversion Process)** หมายถึง การนำความต้องการของประชาชน หรือผู้ใช้บริการเข้าสู่การตัดสินใจขององค์กร ในขั้นการตัดสินใจนี้อาจเรียกว่าเป็นขั้นการพัฒนานโยบายซึ่งประกอบไปด้วย การริเริ่มนโยบาย การเสนอร่าง ข้อเสนอแนะ และทางเลือกเบื้องต้น การวิเคราะห์เปรียบเทียบ และการตัดสินใจขั้นสุดท้าย
3. **ผลการตัดสินใจ (Output Factors)** ซึ่งก็คือ นโยบายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง
4. **ผลย้อนกลับ (Feed-Back)** ซึ่งหมายถึงปฏิกิริยาโต้ตอบของประชาชน หรือผู้ใช้บริการภายนอกองค์กร และผลการประเมินผลงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะมีอิทธิพล หรือผลกระทบต่อการทำงานเปลี่ยนแปลงปรับปรุงนโยบายในกระบวนการกำหนดนโยบายต่อไป





ประโยชน์ของตัวแปรแบบนี้คือ ทำให้ตระหนักถึงอิทธิพลของสภาพแวดล้อมต่อการสร้าง Inputs ต่อระบบการเมืองและต่อนโยบายซึ่งเป็น Outputs อิทธิพลของนโยบายต่อสภาพแวดล้อม ตลอดจนคำนึงถึงองค์ประกอบและลักษณะของระบบการเมือง



## 2.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

### ความหมาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด” (วรเดช จันทรศร , 2537 : 535)

**โจนส์** (Charle O. Jones, 1970 : 139 อ้างในวิชาดา ไตรรัตน์, 2540 : 12) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกิจกรรมที่มุ่งเน้นให้แผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมีอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรกได้แก่ การตีความ (Interpretation)

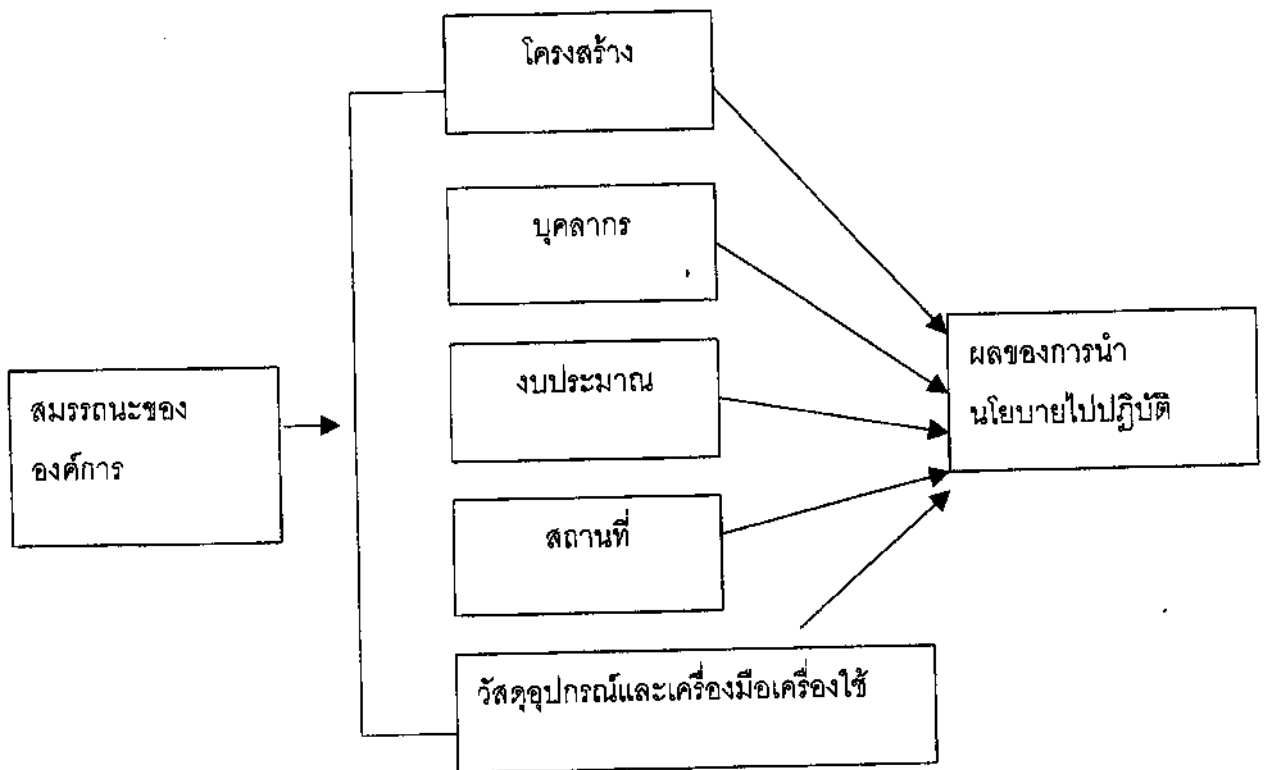
ซึ่งหมายถึง การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สอง ก็คือ องค์การ (Organization) ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผลและ ประการสุดท้ายก็คือ เรื่องของการปฏิบัติ (Application) ซึ่งได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2540 : 34) ได้ให้ข้อสังเกตว่า นักวิชาการส่วนใหญ่ มักเห็นพ้องต้องกันในประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรกคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกระบวนการ นั่นคือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นมีตอนในการดำเนินกิจกรรม ไม่ใช่กิจกรรมที่เกิดขึ้นชั่วคราวแล้วเลือนหายไป ไม่ใช่กิจกรรมชั้กชย่อน แต่เป็นกิจกรรมต่อเนื่องไม่หยุดยั้ง แต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งแฝงความหมายว่า ก่อนนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์กำหนดไว้ด้วย นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด โดยเป็นขั้นตอนที่สืบเนื่องมาจากการกำหนดนโยบาย

วอลเตอร์ วิลเลียม (Walter William อังโนอุทัย เลหาวิเชียร , 2528 : 340) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและ วัสดุ มารวมเป็นหน่วย และจงใจให้คนนำเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติ ในทรรศนะของ วิลเลียม ก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจน ความเฉพาะเจาะจงและความ สมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถ่องแท้ เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังควรพิจารณา ความพร้อมในเรื่องของบุคลากร องค์การ และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการ บริหาร ปัจจัยที่เข้าอำนวยการ จัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

จากการสำรวจการนิยาม "การนำนโยบายไปปฏิบัติ" ของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมา อาจกำหนดคำนิยามในการศึกษาคั้งนี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การ ดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และ เป้าหมายตามอาณัติของนโยบายบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้อง สังเกต และตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

ตัวแบบและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติ ในการ ศึกษาครั้งนี้เลือกใช้ตัวแบบ Management Model (กรวิวีร์ ศรีกิจการ , เอกสารประกอบการสอน)



ตัวแบบนี้ เน้นที่สมรรถนะขององค์กร หรือความพร้อมขององค์กรในการจัดการด้านโครงสร้าง บุคลากร งบประมาณ สถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ - เครื่องมือเครื่องใช้ ดังนั้นระดับความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงขึ้นอยู่กับสมรรถนะขององค์กร

ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีดังนี้ (กรวีร์ ศรีกิจการ , เอกสารประกอบการสอน)

1. ลักษณะของนโยบาย
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง
4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี
5. ความพอเพียงของทรัพยากร
6. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
7. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
8. ทักษะของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

### ลักษณะของนโยบาย

ลักษณะของนโยบายที่มีส่วนในการกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ได้แก่

1. ประเภทของนโยบาย การปฏิบัติตามนโยบายจะมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากที่สุดหากนโยบายนั้นเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ น้อยที่สุด และมีความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ในระดับสูง
2. ผลประโยชน์ของนโยบายนั้น ๆ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นกับประสบการณ์ที่ผ่านมา ผู้นำนักของผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมที่นโยบายนั้นผลักดันให้เกิดขึ้นมา ถ้าการรับรู้มีมากกว่านโยบายให้ประโยชน์มากกว่านโยบายอื่น โอกาสความสำเร็จจะมีมาก
3. ความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบายนั้น
4. ความเป็นไปได้ในการทดลองปฏิบัติ หากสามารถนำมาทดลองในเชิงปฏิบัติในลักษณะของโครงการทดลองก่อน โอกาสสำเร็จจะมีมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถทำเป็นโครงการทดลองก่อนได้
5. ความเห็นผลได้ของนโยบาย นโยบายที่สามารถส่งผลที่สามารถเห็นได้ชัดเจนจะมีโอกาสในการประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติมากกว่านโยบายที่ไม่สามารถชี้ให้เห็นถึงผลที่ชัดเจน
6. คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ คุณประโยชน์ของการส่งข้อมูลย้อนกลับมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของนโยบาย โดยเฉพาะถ้าเป็นนโยบายที่เสนอการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

### วัตถุประสงค์ของนโยบาย

ในเรื่องวัตถุประสงค์ที่จะเป็นส่วนหนึ่งในการที่จะให้การกำหนดนโยบายไปสู่การปฏิบัตินั้นสำเร็จแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ หากวัตถุประสงค์ไม่ชัดเจนโอกาสตีความผิดจะเป็นเหตุทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวได้
2. ความสอดคล้องต้องกันของวัตถุประสงค์ นอกจากวัตถุประสงค์จะต้องชัดเจนแล้ว ยังจำเป็นจะต้องมีความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
3. ความยากง่ายในการรับรู้วัตถุประสงค์ คือง่ายต่อความเข้าใจ ความรับรู้ของผู้ที่จะนำไปปฏิบัติว่านโยบายนั้น ๆ มีวัตถุประสงค์เช่นไร
4. ตัวชี้วัดความสำเร็จของนโยบาย จะทราบว่าความสำเร็จของนโยบายนั้นแสดงให้เห็นได้อย่างไร อะไรคือตัวชี้วัดว่านโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จ ฉะนั้นจำเป็นต้องมีดัชนีชี้วัดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายนั้น ๆ

5. ความเที่ยงตรงของข่าวสารต่อผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หากแหล่งข้อมูลข่าวสารให้ข้อมูลที่ไม่สอดคล้องในการแปลวัตถุประสงค์ เป้าหมาย หรือมาตรฐานต่าง ๆ ของนโยบายข้อขัดแย้งเหล่านั้นจะทำให้การปฏิบัติเป็นไปได้ตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่แท้จริง

### ความเป็นไปได้ทางการเมือง

ตัวแปรที่เกี่ยวข้องในเรื่องความเป็นไปได้ทางการเมืองได้แก่

1. การเจรจาระหว่างรัฐบาลกับเอกชน ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนหรือคัดค้านที่เอกชนมีต่อนโยบาย ถ้านโยบายใดจำเป็นต้องมีการเจรจากับกลุ่มธุรกิจเอกชนอยู่ เสมอโอกาสที่จะประสบปัญหาจะมีเมื่อนำไปปฏิบัติ
2. ความสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ และบุคคลที่สำคัญในวงการบริหารและรัฐสภา มีโอกาสที่จะถูกคัดค้านเมื่อนำเข้าพิจารณาในกระบวนการ ทางนิติบัญญัติ
3. ผลกระทบของนโยบายที่มีต่อกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล กลุ่มอิทธิพลจะใช้วิถีทางทั้งการเมืองและ เศรษฐกิจ เพื่อที่จะยับยั้งการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว
4. การสนับสนุนจากชนชั้นผู้นำ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาหากขาดการสนับสนุนจากชนชั้น ผู้นำโอกาสนำนโยบายไปปฏิบัติให้สัมฤทธิ์ผลเป็นไปได้อย่างยากมาก การสนับสนุนในเรื่องนี้รวมหมายถึงการ สนับสนุนที่จะได้จากฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ
5. การสนับสนุนจากสื่อมวลชน นโยบายที่ขาดการสนับสนุนจากสื่อมวลชนมักจะประสบปัญหาใน ทางปฏิบัติ
6. การสนับสนุนจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งว่าชอบหรือไม่กับนโยบายนั้น

### ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี

การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเกิดขึ้นรวดเร็ว และแต่ละครั้งจะส่งผลต่อการปฏิบัติให้เป็นไปตาม นโยบาย เทคโนโลยีที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ต้องสอดคล้องกับสถานการณ์หรือ ภาวะแวดล้อมที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ ข้อเสนอของนักวิชาการ ที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ จะต้องนำมา พิจารณาให้รอบคอบ เพราะอาจไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในประเทศกำลังพัฒนาก็เป็นไปได้

### **ความพอเพียงของทรัพยากร**

นโยบายที่จะนำไปปฏิบัติให้สำเร็จนั้นต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้าน เงิน คน วัสดุ-อุปกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งจะกระทบกับประสิทธิภาพของนโยบาย

### **ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ**

โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจะมีส่วนอย่างมากต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบายนั้น ซึ่งพิจารณาได้เป็น

1. ประเภทของหน่วยงาน หน่วยงานที่มีกำลังคน ทรัพยากรอื่น ๆ พร้อมอยู่แล้ว มีโอกาสที่นโยบายจะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานที่ไม่พร้อม
2. โครงสร้างและลำดับชั้นการบังคับบัญชา หน่วยงานขนาดเล็กที่มีระดับชั้นการบังคับบัญชาน้อย จำนวนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามาก จะมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติมากกว่าหน่วยงานขนาดใหญ่ที่มีระดับชั้นและสายการบังคับบัญชามากแต่ผู้ใต้บังคับบัญชาน้อย
3. ความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย ความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการระหว่างหน่วยงานที่กำหนดและหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ถ้าความสัมพันธ์มีมาก โอกาสความสำเร็จจะมีมากด้วย

### **กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ**

1. จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีมากขึ้นเท่าใด ปัญหาในเรื่องการประสานงานจะมีมากขึ้น และหากไม่สามารถประสานกันได้อีกโอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวมีมากขึ้น
2. จำนวนจุดตัดสินใจ จำนวนจุดตัดสินใจของนโยบายถ้ามีมากขึ้นเท่าใด ความล่าช้าในการปฏิบัติจะมีมากขึ้นเท่านั้น

### บทที่ 3

## นโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544

### 3.1 ความเป็นมา

จากการขาดแคลนแรงงานกรรมกรในบางประเภทกิจการ อันเนื่องมาจากแรงงานไทย ส่วนหนึ่งออกไปทำงานในต่างประเทศ และบางส่วนหลังไหลไปทำงานในภาคอุตสาหกรรม จึงจำเป็นต้องหาแรงงานมาทดแทน ผู้ประกอบการจึงให้ความสนใจต่อแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศที่มีแนวชายแดนติดต่อกับประเทศไทยไม่เอื้อต่อการเลี้ยงชีพ จึงทำให้เกิดการหลั่งไหลลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก คณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวทำงานได้ในบางกิจการ บางพื้นที่ ตามระยะเวลาที่กำหนด แต่จำนวนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถมีข้อพิสูจน์ได้ว่ามีจำนวนที่แท้จริงเท่าใด แต่จากการประมาณการของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติมีจำนวน 1 ล้านคน และผลการวิจัยของศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่ามีจำนวน 1 ล้านคนเช่นกัน และเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

### 3.2 รายละเอียดของนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ตามที่สภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เสนอ และให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการ ดังนี้

- ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ทำงานอยู่กับนายจ้างมารายงานตัวขึ้นทะเบียน และขออนุญาตทำงานกับทางราชการ
- เมื่อพ้นกำหนดการรายงานตัวและขออนุญาตทำงานแล้ว ให้ทำการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดและจริงจัง ทั้งต่อตัวแรงงาน นายจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง
- ให้ดำเนินการสกัดกั้น และป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่อย่างเข้มงวด จริงจัง โดยผนึกกำลังทุกฝ่ายร่วมกันปฏิบัติงาน

- ดำเนินการอื่น ๆ ตามความเหมาะสมเพื่อให้การแก้ไขปัญหาระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองบรรลุผล เช่น การเจรจาและขอความร่วมมือจากประเทศเพื่อนบ้าน การให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมมือในการแก้ไขปัญหา การประชาสัมพันธ์ และการจัดตั้งสำนักงานรับผิดชอบในการบริหารระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองขึ้นในกระทรวงระงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

- ให้ส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ให้ความร่วมมือในการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างเต็มที่

“ระงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” ที่จะอนุญาตให้จดทะเบียน ได้แก่ บุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและอยู่ในราชอาณาจักรแล้วก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ (ก่อนวันที่ 28 สิงหาคม 2544) และมีวัตถุประสงค์เพื่อทำงาน

วัตถุประสงค์การจดทะเบียน เพื่อทราบข้อมูลระงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่แท้จริงว่ามีจำนวนเท่าไร อยู่ที่ไหน ทำอะไร เพื่อนำไปวางแผนในระยะยาว

อาชีพและประเภทกิจการ ที่อนุญาตให้มาจดทะเบียน มีจำนวน 10 ประเภทกิจการ ได้แก่

1. ประเภทกิจการที่ 1 ประกอบด้วย สวนผัก ผลไม้ ไร่อ้อย สวนยางพารา สวนปาล์ม พืชไร่ สวนกาแฟ
2. ประเภทกิจการที่ 2 ประกอบด้วย เหมืองแร่และเหมืองหิน
3. ประเภทกิจการที่ 3 ประกอบด้วย โรงงานทำอิฐ โรงงานทำอิ้ง เครื่องเคลือบดินเผา
4. ประเภทกิจการที่ 4 ประกอบด้วย ก่อสร้าง คานเรือ
5. ประเภทกิจการที่ 5 ประกอบด้วย โรงสีข้าว
6. ประเภทกิจการที่ 6 ประกอบด้วย เลี้ยงหมู เลี้ยงกุ้ง และสัตว์เลี้ยงอื่น ๆ
7. ประเภทกิจการที่ 7 ประกอบด้วย ประมงทะเล กิจกรรมต่อเนื่องจากประมงทะเล โรงงานปลาป่น
8. ประเภทกิจการที่ 8 ประกอบด้วย การใช้ระงงานเคลื่อนย้ายสินค้าในโกดังหรือที่เก็บสินค้า
9. ประเภทกิจการที่ 9 ประกอบด้วย ผู้รับใช้ในบ้าน



10. ประเภทกิจการพิเศษ (พ) ประกอบด้วย อาชีพอื่นนอกเหนือจากที่ระบุไว้ใน (1) – (9)  
จำแนกเป็น

พ.1 กิจการที่มีนายจ้าง

พ.2 กิจการที่ไม่มีนายจ้าง เช่น อาชีพรับจ้างทั่วไป

ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียน แบ่งเป็น 2 งวด

งวดแรก เก็บเมื่อขึ้นทะเบียน จำนวน 3,250 บาท โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ค่าประกันสุขภาพ	1,200	บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	900	บาท (6 เดือน)
- ค่าทำบัตร	150	บาท
- ค่าประกันการส่งกลับ	1,000	บาท

งวดที่สอง เก็บเมื่อต่อใบอนุญาตทำงาน จำนวน 1,200 บาท โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- ค่าตรวจโรค	300	บาท
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	900	บาท (6 เดือน)
รวม 2 งวด เป็นเงิน	4,450	บาท

ระยะเวลาจดทะเบียน (20 วัน)

เริ่มตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน – 13 ตุลาคม 2544

สิ่งที่ต้องนำไปในวันจดทะเบียน ได้แก่

1. กรณีนายจ้าง / สถานประกอบการเป็นนิติบุคคลต้องมีหลักฐาน  
ประกอบ ดังนี้

- 1) สำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคล
- 2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของนายจ้าง
- 3) สำเนาทะเบียนบ้านของนายจ้าง

2. กรณีนายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา ต้องมีหลักฐาน ดังนี้

- 1) สำเนาทะเบียนบ้านของนายจ้าง
- 2) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของนายจ้าง

3. เงินค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ในอัตราคนละ 3,250 บาท
4. ให้นำแรงงานต่างด้าวไปด้วย เพื่อถ่ายรูปและออกบัตรตามที่กฎหมาย

กำหนด

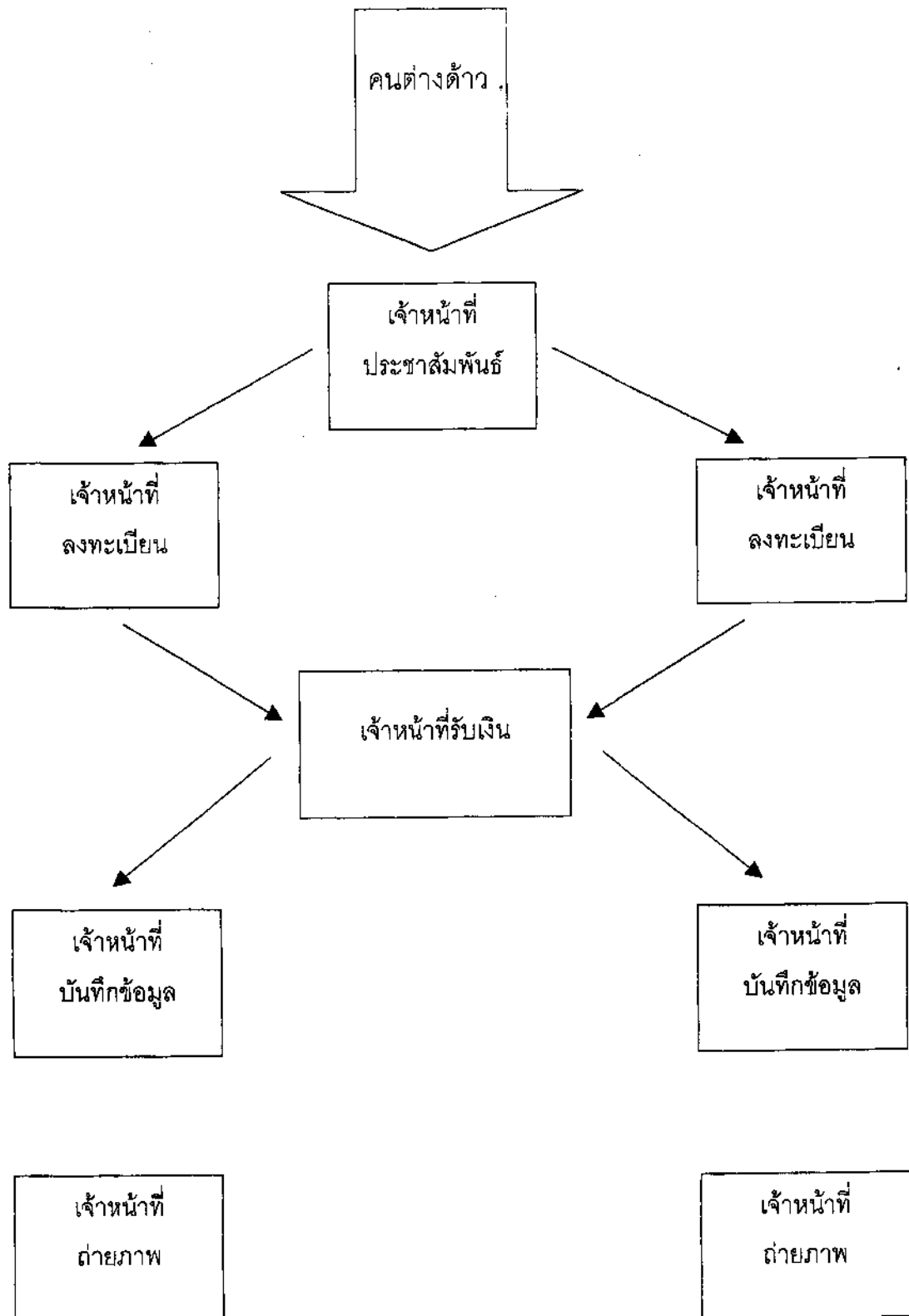
#### สถานที่รับจดทะเบียน

- ส่วนกลาง
  1. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ถนนมิตรไมตรี เขตดินแดง
  2. ตลาดนัดธนบุรี (สนามหลวง 2) ถนนพุทธมณฑล สาย 3
  3. สำนักจัดหางานกรุงเทพ 6 ราษฎร์บูรณะ ถนนสุขสวัสดิ์ กม.9
  4. หลักสี่พลาซ่า (ชั้น 1 ติดกับธนาคารกรุงเทพ จำกัด)
- ส่วนภูมิภาค ตามที่จังหวัดกำหนด

#### แนวทางดำเนินการหลังสิ้นสุดระยะเวลาให้จดทะเบียน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีคำสั่งแต่งตั้งทหารบกยศตั้งแต่ร้อยตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป และทหารเรือยศตั้งแต่เรือตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งหมายความว่า หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาการจดทะเบียนแล้ว เจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ทหารบก ทหารเรือ และตำรวจ จะร่วมกันตรวจสอบและจับกุมนายจ้างที่ยังลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยไม่ไปจดทะเบียนให้ถูกต้อง โดยผู้ที่ถูกจับกุมจะได้รับโทษสูงสุด ตามบัญชีของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

แผนผังแสดงชุดปฏิบัติการลงทะเบียน  
แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง



ถูกจ้างชั่วคราว

เจ้าหน้าที่ลงทะเบียน

ทำหน้าที่กรอกรายละเอียดในแบบ ตท.13 พิมพ์ลายนิ้วมือแรงงานต่างด้าว ให้นายจ้างลงชื่อในแบบ และออกเลขใบอนุญาตฯ

เจ้าหน้าที่ลงทะเบียน

ทำหน้าที่กรอกรายละเอียดในแบบ ตท.13 พิมพ์ลายนิ้วมือแรงงานต่างด้าว ให้นายจ้างลงชื่อในแบบ และออกเลขใบอนุญาตฯ

เจ้าหน้าที่ลงทะเบียน

ทำหน้าที่กรอกรายละเอียดในแบบ ตท.13 พิมพ์ลายนิ้วมือแรงงานต่างด้าว ให้นายจ้างลงชื่อในแบบ และออกเลขใบอนุญาตฯ

เจ้าหน้าที่ลงทะเบียน

ทำหน้าที่กรอกรายละเอียดในแบบ ตท.13 พิมพ์ลายนิ้วมือแรงงานต่างด้าว ให้นายจ้างลงชื่อในแบบ และออกเลขใบอนุญาตฯ

ข้าราชการ

เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์

ทำหน้าที่จัดคิวและให้คำแนะนำแก่นายจ้างและแรงงานต่างด้าว

ถูกจ้างชั่วคราว

เจ้าหน้าที่รับเงิน

ทำหน้าที่รับเงินค่าธรรมเนียมฯ ค่าธรรมเนียมฯ และส่งเงินให้เขียนใบเสร็จ และส่งเงินให้เจ้าหน้าที่การเงิน

เจ้าหน้าที่รับเงิน

ทำหน้าที่รับเงินค่าธรรมเนียมฯ ค่าธรรมเนียมฯ เขียนใบเสร็จ และส่งเงินให้เจ้าหน้าที่การเงิน

ถูกจ้างชั่วคราว

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

ทำหน้าที่บันทึกข้อมูลจากใบคำขอฯ ลงในคอมพิวเตอร์

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

ทำหน้าที่บันทึกข้อมูลจากใบคำขอฯ ลงในคอมพิวเตอร์

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

ทำหน้าที่บันทึกข้อมูลจากใบคำขอฯ ลงในคอมพิวเตอร์

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

ทำหน้าที่บันทึกข้อมูลจากใบคำขอฯ ลงในคอมพิวเตอร์

ถูกจ้างชั่วคราว

เจ้าหน้าที่ถ่ายภาพ

ทำหน้าที่เรียกข้อมูลแรงงานต่างด้าวจากคอมพิวเตอร์ ถ่ายรูปและพิมพ์ใบอนุญาตฯ

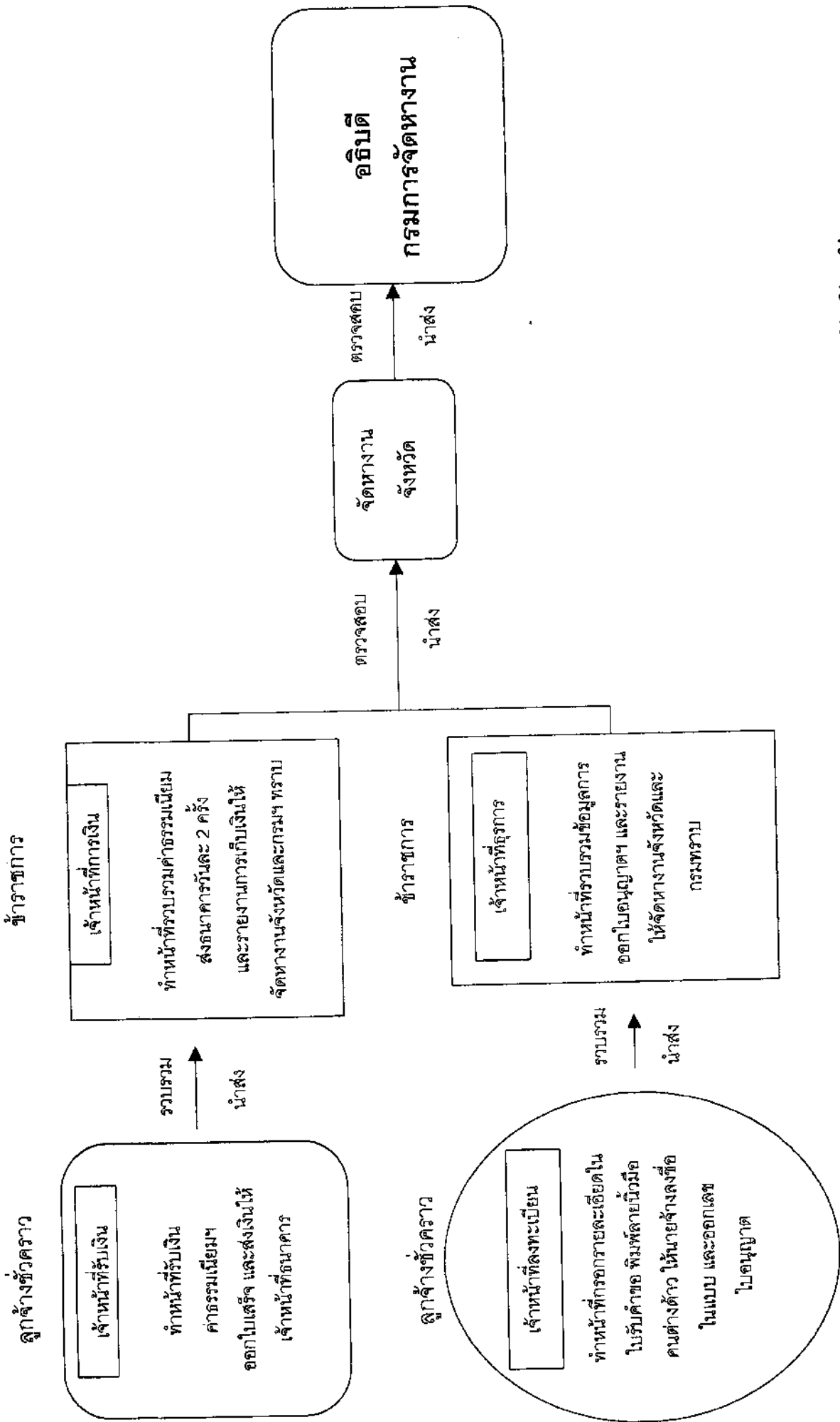
เจ้าหน้าที่ถ่ายภาพ

ทำหน้าที่เรียกข้อมูลแรงงานต่างด้าวจากคอมพิวเตอร์ ถ่ายรูปและพิมพ์ใบอนุญาตฯ

แรงงานต่างด้าว

รับใบอนุญาตทำงาน

# ขั้นตอนการดำเนินการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (1)



แผนควบคุมการดำเนินการลงทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองระดับจังหวัด

## บทที่ 4 ผลการศึกษา

จากสมมติฐานในการศึกษาที่กำหนดไว้ว่า

### 4.1 การบริหารและจัดการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประสบกับปัญหาและอุปสรรค

การบริหารและจัดการตามนโยบายของผู้ปฏิบัติจะประสบความสำเร็จเพียงใดขึ้นอยู่กับ การก่อเกิดของนโยบายว่าเป็นมาในลักษณะใด การศึกษาครั้งนี้ใช้ตัวแบบ System Model อธิบาย กระบวนการกำหนดนโยบายในลักษณะความสัมพันธ์ ดังนี้

สืบเนื่องจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ผ่อนผันเป็นครั้งที่ 5 และจะสิ้นสุดวันที่ 31 สิงหาคม 2544 โดยประกาศว่าจะผลักดันแรงงานต่างด้าวกลับประเทศโดยไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้อีก เมื่อใกล้ กำหนดวันอนุญาตทั้งสมาคมโรงสีข้าว กิจการประมง ต่างก็ออกมากล่าวอ้างว่าไม่สามารถหาแรงงาน ไทยเข้าไปทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าวเหล่านั้น ขอให้รัฐบาลทบทวนนโยบาย ในขณะที่รัฐบาลเอง ก็ตระหนักดีว่าหากส่งแรงงานต่างด้าวกลับประเทศในขณะนี้จะกระทบกับความสัมพันธ์ของประเทศ เพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศพม่า จึงนำเรื่องดังกล่าวเข้าประชุมคณะรัฐมนตรีและเห็นชอบให้มีการ รายงานตัวขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวทั่วประเทศ ทุกประเภทกิจการ เพื่อที่จะทราบจำนวนแรงงาน ต่างด้าวที่แท้จริงว่าขณะนี้มีความเท่าไร ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยในการนำไปปฏิบัติมีปัญหาอุปสรรค ดังนี้

1. การเปิดให้ขึ้นทะเบียนทุกจังหวัด ทุกประเภทกิจการ ทำให้เกิดการเข้าใจผิดว่าเป็น การเปิดเสรีแรงงาน มีการทะเลาะของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดชายแดนหลายจังหวัด เช่น จังหวัด ระนอง กาญจนบุรี ตาก สระแก้ว สาเหตุหนึ่งเพราะกลุ่มข้าราชการ เจ้าหน้าที่ ลักลอบค้าแรงงาน ต่างด้าว โดยนำเข้ามาและไปส่งให้กับผู้ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวโดยคิดค่าหัวคนละ 2,000 - 3,000 บาท แม้ว่ากระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะได้ขอความร่วมมือกองทัพบกสกัดกั้น แรงงานต่างด้าวตามแนวชายแดนโดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของกองทัพบกตั้งแต่ยศร้อยตรีขึ้นไป และของทหารเรือตั้งแต่ยศเรือตรีขึ้นไป เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนัก เพราะ ผู้ที่ค้าแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ เป็นคนมีสี

2. อัตราค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไป การจดทะเบียนครั้งแรกเสียค่าธรรมเนียม 3,250 บาท หลังจากนั้นทุก ๆ 6 เดือน เสียค่าต่ออายุใบอนุญาต 1,200 บาท ซึ่งเป็นปัญหว่านายจ้างหรือคนต่างด้าวจะเป็นคนจ่ายเงิน ในขณะที่เจ้าของกิจการก็มองว่าเป็นต้นทุนที่สูงเกินกว่าจะแบกรับภาระแทนคนต่างด้าว ผลก็คือนายจ้างและแรงงานต่างด้าวเลือกที่จะหลบซ่อนตามเดิมไม่ไปขึ้นทะเบียนรายงานตัวโดยอ้างว่ากลัวถูกจับส่งตัวกลับประเทศ

3. คนต่างด้าวขึ้นทะเบียนก่อนตรวจโรค เพื่อที่จะสนองต่อนโยบายและทราบจำนวนที่แท้จริงของคนต่างด้าว จึงเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวขึ้นทะเบียนก่อน ดังนั้น คนต่างด้าวที่เป็นโรคติดต่อกันแล้ว เช่น โรคเท้าช้าง กาฬโรค ก็ปะปนอยู่กับคนปกติ ซึ่งมีโอกาสที่จะรับเชื้อโรคต่าง ๆ และการฟักตัวของโรคแต่ละชนิดใช้เวลาไม่เท่ากัน กว่าที่จะแสดงอาการก็อาจยากต่อการรักษา แต่เดิมโรคเท้าช้าง และกาฬโรคหมดไปจากประเทศไทยแล้ว แต่จากการเปิดโอกาสให้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว โรคต่าง ๆ ก็กลับมาระบาดอีกครั้ง

4. การกำหนดให้คนต่างด้าวสัญชาติลาว พม่า กัมพูชา ที่ลักลอบเข้าเมืองก่อนวันที่ 28 สิงหาคม 2544 ไปขึ้นทะเบียน โดยไม่มีการตรวจสอบประวัติและสัญชาติเดิมที่แท้จริง ทำให้คนต่างด้าวสัญชาติอื่น ๆ ที่ลักลอบเข้าเมืองแอบอ้างว่าเป็นบุคคล 3 สัญชาติที่รัฐบาลผ่อนผันเจ้าหน้าที่จึงรับขึ้นทะเบียน ซึ่งไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริง และก่อให้เกิดปัญหาในการผลักดันกลับประเทศ เพราะคงไม่มีประเทศใดรับบุคคลที่ไม่ใช่ประชาชนของประเทศตนเอง ห้ายที่สุดประเทศไทยก็ต้องรับภาระให้ที่พักอาศัยต่อไป

ดังนั้น การบริหารและจัดการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ประสบกับปัญหาและอุปสรรคตามที่ตั้งสมมติฐาน

#### 4.2 การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติไม่ประสบความสำเร็จ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2544 กำหนดให้บุคคลสัญชาติลาว พม่า กัมพูชา ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และอยู่ในราชอาณาจักรแล้วก่อนวันที่ 28 สิงหาคม 2544 และมีวัตถุประสงค์เพื่อทำงาน ไปรายงานตัวขึ้นทะเบียนและขออนุญาตทำงานกับทางราชการ โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ตั้งเป้าหมายในการขึ้นทะเบียนครั้งนี้มีจำนวนประมาณ 500,000 คน

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เป็นภารกิจของกองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน โดยมีสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมดูแล เสนอแนะ และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งในการปฏิบัติงานหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจะต้องทำความเข้าใจนโยบายให้ชัดเจน รวบรวมทรัพยากรและจัดเตรียมองค์กรให้พร้อม

ตัวแบบการจัดการ (Management Model) เน้นด้านสมรรถนะขององค์การ ชี้ให้เห็นว่าสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องความคาดหวัง หน่วยงานต้องมีความพร้อมในเรื่อง

- โครงสร้างเหมาะสม
- บุคลากรมีความรู้ ความสามารถ
- งบประมาณ
- สถานที่
- วัสดุอุปกรณ์
- เครื่องมือ เครื่องใช้

ในการปฏิบัติงานขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมา ยังมีข้อจำกัดในหลายด้าน ดังนี้

### 1. โครงสร้างองค์กร

การปฏิบัติงานขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวในครั้งนี้เป็นภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทุกขั้นตอน ซึ่งแตกต่างจากหลายครั้งที่ผ่านมาเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมการปกครอง ทั้ง 3 หน่วยงาน มีกฎหมาย ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกันและมีลักษณะต่อเนื่องกัน เมื่อกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมต้องดำเนินการเพียงหน่วยงานเดียว ในส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายก็ต้องขอความร่วมมือ ซึ่งก็ให้บ้างไม่ให้บ้าง มีนายจ้างจำนวนหลายรายที่ถูกจับกุม ดำเนินคดีในระหว่างที่พาแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวขึ้นทะเบียน ทำให้นายจ้างลังเลว่าการนำแรงงานต่างด้าวไปขึ้นทะเบียนจะถูกจับกุมหรือไม่

### 2. ด้านบุคลากร

ด้านบุคลากรประกอบด้วยข้าราชการ ซึ่งมีจำนวนจำกัดและมีงานประจำที่ต้องปฏิบัติอยู่แล้วกับลูกจ้างชั่วคราวจำนวน 500 คนทั่วประเทศ แยกวิเคราะห์เป็น



**ข้าราชการ** ข้าราชการที่เป็นผู้ปฏิบัติหลักก็คือ ข้าราชการกองงานคนต่างด้าว แต่ภารกิจหลักของกองงานคนต่างด้าวคือ ดูแล ควบคุม การออกไปอนุญาตทำงานให้คนต่างด้าวที่เข้าเมือง โดยถูกกฎหมาย จึงแบ่งไปช่วยงานขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวได้ในจำนวนน้อยต้องขอข้าราชการกองอื่น ๆ มาช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าโดยไม่มีการอบรมหรือซักซ้อมวิธีการปฏิบัติงาน ผลก็คือหลายคนปฏิบัติงานตามความเข้าใจของตนเอง ซึ่งไม่ถูกต้อง

**ลูกจ้าง** ลูกจ้างจำนวน 500 คนทั่วประเทศ วุฒิการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง (ปวส.) บัณฑิตหรือคอมพิวเตอร์ แต่ด้วยมีการเร่งรัดเวลาในการจดทะเบียนให้เร็วขึ้นมา ซึ่งแต่เดิมกำหนดไว้วันที่ 28 กันยายน 2544 จึงมีเวลาอบรม ซักซ้อมความเข้าใจให้ลูกจ้างเพียง 1 วัน ลูกจ้างส่วนใหญ่เพิ่งสำเร็จการศึกษา ไม่มีประสบการณ์ทำงาน และการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวก็เป็นรูปแบบงานเฉพาะที่จำเป็นต้องเข้าใจ และมีประสบการณ์การขึ้นทะเบียนวันแรก ๆ จึงสืบสนเรื่องเอกสาร ไม่เข้มงวดในการตรวจสอบเอกสาร สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่การเงิน ด้วยความไม่สันทัดงานได้มีการรับอบรมปลอมจำนวนหนึ่ง ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่เข้าใจนโยบายและขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

3. สถานที่ กรุงเทพมหานครมีการขึ้นทะเบียนได้ทั้งหมด 4 จุด คือ ที่กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม หลักสี่พลาซ่า สำนักจัดหางานกรุงเทพฯ 6 เขตราชบุรีบูรณะ และสนามหลวง 2 ควรกำหนด 6 - 8 จุด เพราะ 4 จุดน้อยไป เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนายจ้างที่นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียนในส่วนของต่างจังหวัดด้วยข้อจำกัดของเวลาทำให้หลายจังหวัดเลือกใช้สำนักงานจัดหางานจังหวัดเพราะหาเช่าสถานที่และประชาสัมพันธ์ไม่ทัน โดยปกติสำนักงานมีขนาดพื้นที่ไม่มากนักเมื่อต้องรับคนจำนวนมาก จึงคับแคบ แออัด ไม่เหมาะสม

4. **วัสดุอุปกรณ์** ในการขึ้นทะเบียนมีการทำประวัติคนต่างด้าว และถ่ายรูปติดบัตร ซึ่งต้องใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ และกล้องถ่ายรูป โดยมีบริษัทที่โอกร้าฟิค จำกัด เป็นผู้รับเหมา ผลปรากฏว่าวันแรกที่ขึ้นทะเบียนคือ 24 กันยายน 2544 เครื่องคอมพิวเตอร์มีจำนวนน้อยและไม่สามารถใช้งานได้ ทำให้ไม่สามารถทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าวได้ต้องนัดให้นายจ้างมาในวันต่อไป ทำให้นายจ้างจำนวนมากไม่พอใจที่เสียเวลา

5. การประชาสัมพันธ์ เนื่องจากนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นนโยบายเร่งด่วน และต้องดำเนินการให้เสร็จในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น การที่จะให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้รับทราบถึงการที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายต้องกระทำด้วยการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง ชัดเจน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ของนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ นายจ้าง / เจ้าของ สถานประกอบการ คนต่างด้าว มารายงานตัวขึ้นทะเบียน รับใบอนุญาตทำงาน และจะต้อง ประชาสัมพันธ์เพื่อชี้ให้เห็นประโยชน์และโทษของการจ้างแรงงานต่างด้าวและไม่นำไปขึ้นทะเบียน รายงานตัว แต่ที่ผ่านมากการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ของภาครัฐแม้ว่าได้มีการดำเนินการไปอย่างกว้างขวาง แต่ด้วยระยะเวลาที่จำกัด ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่เข้าใจนโยบายอย่างแท้จริง ไม่ชัดเจนและถ่ายทอด ข้อมูลผิดพลาด ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง ผู้ที่เกี่ยวข้องจึงปฏิบัติผิดไปจาก วัตถุประสงค์ของนโยบาย หรือบางคนเข้าใจว่ารัฐบาลเปิดให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง ได้อย่างเสรี

6. ความร่วมมือจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ นายจ้างหรือเจ้าของ สถานประกอบการเป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย เนื่องจากทาง ราชการไม่สามารถที่จะควบคุม ดูแลได้หากขาดความร่วมมือจากนายจ้างหรือสถานประกอบการที่ จ้างแรงงานต่างด้าวอยู่ นโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง จึงต้องการให้นายจ้าง นำแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่กับนายจ้างก่อนวันที่ 28 สิงหาคม 2544 มารายงานตัวกับทางราชการ ซึ่งนายจ้าง / เจ้าของสถานประกอบการจะต้องควบคุม ดูแลคนต่างด้าวแทนราชการ หากนายจ้างไม่ สามารถดูแล คือ ปลอมยี่ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีไม่สามารถนำแรงงานต่างด้าวมาส่งคืนทางราช การได้ทุกหกเดือนที่จะต้องต่ออายุ ก็จะถูกปรับเงินประกันการส่งตัวกลับที่นายจ้างได้จ่ายไว้แล้ว จำนวน 1,000 บาท ฉะนั้น หากนายจ้าง / เจ้าของสถานประกอบการไม่ให้ความร่วมมือ ก็จะทำให้ นโยบายดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งในการปฏิบัติที่ผ่านมา พบว่าสาเหตุที่นายจ้างอ้างว่าไม่ สามารถนำแรงงานต่างด้าวที่ทำงานอยู่กับตนมารายงานตัว เพราะ

- ความไม่มั่นใจในนโยบายว่า หากนำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัวแล้วตนเองจะ พันผิดจริงหรือไม่

- ไม่ต้องการที่จะรับผิดชอบในการควบคุม ดูแลแรงงานต่างด้าวที่ตนเองจ้างอยู่

- กลัวขาดแคลนแรงงานจึงไม่นำแรงงานต่างด้าวมารายงานตัว เพราะไม่ต้องการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดให้ต่ออายุทุก 6 เดือน และไม่มีมาตรการระยะยาวรองรับ
- ไม่ต้องการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนรายงานตัวปีละ 4,450 บาท

ตารางการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบ่งตามพื้นที่

พื้นที่	สัญชาติ			รวม
	พม่า	ลาว	กัมพูชา	
กรุงเทพมหานคร	63,467	19,619	6,258	89,344
ภาคกลาง	89,494	9,309	6,351	105,154
ภาคเหนือ	69,067	1,271	157	70,495
ภาคใต้	96,831	2,109	4,665	103,605
ภาคตะวันออก	20,916	6,387	24,769	52,072
ภาคตะวันตก	34,011	1,390	681	36,082
ภาคตะวันออก เชียงใหม่	1,869	8,142	737	10,748
รวม	375,655	48,227	43,618	467,500

ตารางการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบ่งตามประเภทกิจการ

ประเภทกิจการ	สัญชาติ			รวม
	พม่า	ลาว	กัมพูชา	
1. พี่ชไร่ ทำสวน	74,877	4,859	7,167	86,903
2. เหมือนแร่ เหมืองหิน	1,214	43	25	1,282
3. เครื่องเคลือบ- ดินเผา	3,254	170	77	3,051
4. ก่อสร้าง คานเรือ	35,788	1,660	3,735	41,183
5. โรงสีข้าว	5,568	125	241	5,934
6. เลี้ยงสัตว์	19,606	2,688	2,591	24,885
7. ประมงทะเล กิจกรรมต่อเนื่อง	70,515	1,567	15,242	87,324
8. เคลื่อนย้าย สินค้าในโกดัง	7,865	820	2,371	11,056
9. ผู้รับใช้ในบ้าน	51,074	13,702	3,490	68,266
10. ประเภท กิจการพิเศษ	-	-	-	-
10.1 มีนายจ้าง (พ1)	91,788	19,577	7,387	118,752
10.2 มีนายจ้าง (พ2)	14,106	3,016	1,292	18,414
รวม	375,655	48,227	43,618	467,500

โดยสรุป เมื่อใช้ตัวแบบด้านการจัดการมาวิเคราะห์การบริหารและจัดการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ผลปรากฏว่ามีปัญหาในการปฏิบัติงานหลาย ๆ ด้าน แต่จากเป้าหมายที่ตั้งไว้ว่าจะมีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวจำนวนประมาณ 500,000 คน และผลการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวตั้งแต่วันที่ 24 กันยายน ถึง 13 ตุลาคม 2544 มีจำนวนทั้งสิ้น 467,500 คน สรุปได้ว่าการจัดการตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองประสบผลสำเร็จในระดับปานกลาง จึงไม่เป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้



ว 12.05.6  
๘876ป  
2544

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



06377

ปัญหาและอุปสรรคในการ

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

การปฏิบัติตามนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีปัญหาและอุปสรรคทั้งจากปัจจัยภายในคือ ข้าราชการผู้ปฏิบัติ, ลูกจ้าง และปัจจัยภายนอก คือ นายจ้างคนต่างด้าวฯ แต่เป็นการเริ่มต้นในสิ่งที่ดี กล่าวคือ คู่ครองของคนต่างด้าวได้รับสวัสดิการเหมือนคนไทย สามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลได้ตามสิทธิประกันสังคม และมีประโยชน์ในด้านต่าง ๆ คือ

1. ป้องกันนายจ้างจำนวนมากฉวยโอกาสจ้างแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือ เพราะควบคุมได้ง่าย ลดต้นทุนการผลิตได้มาก โดยไม่ยอมจ้างงานคนไทยให้เต็มที่
  2. เพื่อประโยชน์ในเวทีการต่อรองทางการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ไม่ทำให้ประเทศคู่ค้ารายใดรายหนึ่ง หรือองค์การการค้าโลก หรือองค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นำปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวมาเป็นเงื่อนไขกีดกันทางการค้า หรือตัดสิทธิพิเศษทางการค้ากับประเทศไทย
  3. ทำให้รัฐบาลได้ประโยชน์จากการเก็บเงินประกันสังคม และค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้ทำงานอย่างเป็นระบบ จากกรณีที่แรงงานต่างชาติต้องจ่ายให้รัฐบาลเหมือนแรงงานไทยทั่วไป เพื่อนำเงินเหล่านั้นมาจัดบริการทางสังคม และสาธารณสุขแก่แรงงานเหล่านั้นอย่างเป็นระบบเหมาะสม โดยรัฐบาลไม่ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทุกอย่างในการดูแลจัดการแรงงานเหล่านั้นดังเช่นนโยบายที่ผ่านมา
  4. ทำให้แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายหลุดพ้นจากความเป็นผู้กระทำผิดที่ต้องอยู่อย่างหวาดกลัว และหลบซ่อน ส่งผลให้เกิดขวัญกำลังใจในการทำงาน มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนช่วยลดปัญหาสังคมอาชญากรรมต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไปด้วย
- ดังนั้น การควบคุม บริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดประโยชน์กับประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ด้วย

#### 5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ต้องใช้มาตรการกวาดล้างและจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน หรือไม่มีผู้ประกอบการขอประกันตัว อย่างจริงจังและต่อเนื่อง เนื่องจากในการนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์นั้น

จะต้องมีมาตรการการกวาดล้างและจับกุมผู้ที่กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น และเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ตลอดจนยังเป็นการชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยได้ใช้มาตรการการกวาดล้างและจับกุมอย่างเข้มงวด เพื่อไม่ให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น

2. กำหนดมาตรการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการทำการปรับปรุงสภาพการจ้างงาน และพิจารณาจ้างคนไทยเข้าทำงานก่อน หากคนไทยไม่ทำ จึงจะให้จ้างแรงงานต่างด้าว โดยแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะต้องเข้าระบบที่ทางราชการกำหนด

3. รมรณรงค์สร้างความเข้าใจให้กลุ่มคนในชาติไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนายจ้าง ผู้ประกอบการ องค์กรชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ตระหนักถึงผลดีผลเสียของการจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพัฒนาการกำหนดและน่านโยบายไปปฏิบัติ โดยเน้นการกระจายอำนาจการจัดการแก้ไขปัญหาให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล

4. สร้างความชัดเจน และทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยมีความเป็นเอกภาพในนโยบาย

5. บริหารจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลด้านแรงงานต่างด้าวให้มีความชัดเจน ถูกต้อง และเชื่อถือได้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการด้านแรงงานต่างด้าวของประเทศต่อไป

6. จัดตั้งองค์กรระดับชาติในรูปแบบคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่บริหารแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยตรง โดยให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และควรแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้รับผิดชอบในการศึกษาเสนอแนะไปพร้อมกัน

7. ควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองไม่ให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น และประสานกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อส่งกลับ พร้อมทั้งศึกษาวิธีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายมาทำงานในอาชีพและตำแหน่งที่คนไทยไม่ทำจริง ๆ

8. รัฐควรมีนโยบายความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้านในระดับภูมิภาคเอเชียที่สนับสนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจการเมืองที่ไม่เป็นประชาธิปไตยในประเทศต้นทาง เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติในระยะยาว

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , การควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาตินในประเทศไทย. 2540.

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521.

กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , 8 ปี กรมการจัดหางาน. โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย : 2544.

กรวิทย์ ศรีกิจการ , เอกสารการสอนวิชาพื้นฐานและกระบวนการนโยบายสังคม. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2541.

กุลธน ธนาพงศ์อร , การศึกษารัฐศาสตร์แนวทฤษฎีนโยบายสาธารณะ. โรงพิมพ์สมสร, นนทบุรี : 2522.

คำชี้แจง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้ (ฉบับที่ 8)

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอยู่ในราชอาณาจักรไทยเป็นการชั่วคราว

ผานิต แพเกาะ , การนำนโยบายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษานโยบายจัดระบบเพื่อควบคุมแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย. รายงานการศึกษาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต , มหาวิทยาลัยขอนแก่น, 2544.

วรเดช จันทรร , รัฐประศาสนศาสตร์ : ขอบข่ายในทศวรรษใหม่. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพฯ.

วิชาดา ไตรรัตน์ , ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายไปปฏิบัติ. ภาคนิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) , สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , 2540.



ศศิพร คนงาน , การนำนโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติ

**ผิดกฎหมายมาปฏิบัติหน่วยงานระดับภาคในช่วงปี 2535 - 2542 . ภาคนิพนธ์**

ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง , มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . 2541.

ศุภชัย ยาวะประภาส , **นโยบายสาธารณะ . สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , กรุงเทพฯ : 2533.**

สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , **รายงานฉบับสมบูรณ์ งานในอาชีพและวิชาชีพ**

**ที่ห้ามคนต่างด้าวทำ . 2540.**

สนิท สัมครการ , **การเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมกับการพัฒนาการของสังคม . โครงการ**

**ส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , กรุงเทพฯ : 2538.**

หนังสือพิมพ์รายวันบ้านเมือง ฉบับวันที่ 21 กันยายน 2544

หนังสือพิมพ์รายวันไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 25 กันยายน 2544

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ , **ภาพรวมการพัฒนาเศรษฐกิจ**

**และสังคมไทย . เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาความคิดเห็นในระดับจังหวัด**

**และระดับอนุภาค , 2543.**

สำนักนายกรัฐมนตรี , **รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามแนวนโยบาย**

**พื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย . โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ,**

**ปีที่ 1 (วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 - วันที่ 20 พฤศจิกายน 2541).**

อมร รักษาสัตย์ , **การพัฒนานโยบาย . พิมพ์ครั้งที่ 2 , กรุงเทพฯ : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ,**

**2520 .**

อุทัย เลานวิเชียร , **รัฐประศาสนศาสตร์ : ลักษณะวิชาและมิติต่าง ๆ . โครงการเอกสารและตำรา**

**คณะรัฐประศาสนศาสตร์ . สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ , กรุงเทพฯ : 2528.**

### **ภาษาอังกฤษ**

Edward III , George C. and Shakansky , Ira. **The Policy Predicament : Making and  
Implementing Public Policy San Francisco : W.H. Freeman and Company ,**

**1978.**

-----