

ผลงานหมายเลข 1

เรื่อง

แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ
(พม่า ลาว และกัมพูชา)

ผลงานของ

นางอำมร เชาวลิต

รักษาการในตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 9 ชช

ตำแหน่งเลขที่ 22

สำนักงานปลัดกระทรวง

กระทรวงแรงงาน

ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

นักวิชาการแรงงาน 9 ชช

ตำแหน่งเลขที่ 22

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงาน



12.05.6

๑699น

๖๕4๘

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน



11399

แนวทางในการบริหารจัดการแรงงาน

คำนำ

ถึงแม้ว่าการหลั่งไหลเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรอย่างผิดกฎหมายของแรงงานต่างด้าว
หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) จะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบาง
ประเภทกิจการ และยังช่วยให้เกิดการเพิ่มขึ้นของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติได้ในระดับหนึ่งก็ตาม
ทว่าผลกระทบในทางลบที่มีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศอย่างมหาดศาล ทั้งในระยะ
สั้นและระยะยาวนั้น ก็เป็นประเด็นที่ทุกฝ่ายจะมีโอกาสละลายไปได้

และด้วยเหตุที่การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาตินั้น ก็เป็นปรากฏการณ์สำคัญซึ่งได้
เกิดขึ้นในทั่วทุกภูมิภาคของโลกมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในห้วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลง
ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งทุกภาคส่วนสามารถเชื่อมโยงถึงกันได้อย่างไร้พรมแดนเช่นนี้ จึงถือเป็นโอกาสอัน
ดียิ่ง ที่จะได้นำบทเรียนและประสบการณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศอื่นมาเทียบเคียงและ
ปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการดำเนินงานลักษณะเดียวกันในประเทศไทย

นางอำมร เชาวลิต

ธันวาคม 2548

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)” นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอพัฒนาการของแนวนโยบาย ตลอดจนรูปแบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) พร้อมวิเคราะห์ปัจจัยที่สามารถส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือล้มเหลว โดยนำทฤษฎีและประสบการณ์การดำเนินงานลักษณะเดียวกันในต่างประเทศมาเทียบเคียง เพื่อนำเสนอแนวทางในการบริหารจัดการที่เหมาะสมต่อไป

โดยในส่วนของบททบทวนทฤษฎี และประสบการณ์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในต่างประเทศนั้น ก็ได้พบข้อเท็จจริงที่น่าสนใจซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการดำเนินงานลักษณะเดียวกันในประเทศไทยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของสหรัฐอเมริกาซึ่งต้องประสบกับปัญหาในการบริหารจัดการกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองจากเม็กซิโก โดยมีสภาพการณ์ที่เป็นปัจจัยผลักดัน (Push Factors) และปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ซึ่งคล้ายคลึงกับที่ประเทศไทยกำลังต้องประสบ หรือแนวทางบางประการที่ประเทศไทยกำลังจะเริ่มดำเนินการตามรอยในลักษณะเดียวกันอย่างเช่น การทำข้อตกลงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้มีการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย รวมไปถึงแนวปฏิบัติบางประการซึ่งได้ช่วยให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ส่วนในกรณีของประเทศกลุ่มยุโรปนั้น บทเรียนที่สำคัญที่สุดซึ่งกลายมาเป็นประเด็นปัญหาเรื้อรังที่ยากจะคลี่คลายให้เบาบางไปได้โดยง่ายในระยะเวลาอันใกล้ ก็คือปัญหาการให้สัญชาติ และความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบายการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าว และปล่อยให้มีการพำนักอาศัยภายในประเทศมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ขณะที่ในส่วนของประเทศแถบเอเชียแปซิฟิก ซึ่งหลายประเทศอย่างเช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ ก็มีเงื่อนไขและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย ก็ได้แลเห็นถึงมาตรการสำคัญ ๆ อย่างเช่น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) และการกำหนดสัดส่วนในการจ้างแรงงานต่างด้าวต่อการจ้างแรงงานภายในประเทศ เป็นต้น ที่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเคร่งครัดและเข้มงวด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตนให้มากที่สุด

ในส่วนของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยนั้น จะพบว่าการกำหนดนโยบายและรูปแบบในการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าว จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อแรงกดดัน และความต้องการในการจ้างแรงงานต่างด้าวของภาคเอกชนซึ่งมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงระหว่าง ปี 2539 - 2543 จะเป็นไปในลักษณะของการอนุญาตให้มีจดทะเบียนและพ้อนผันให้ทำงานได้ในบางพื้นที่เฉพาะกิจการที่กำหนด ต่อมาในปี 2544 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้

แรงงานที่ลักลอบทำงานในทุกพื้นที่ และทุกกิจการมาจดทะเบียน จากนั้นพอถึงปี 2545 ก็มีการผ่อนผันให้แรงงานที่จดทะเบียนในปี 2544 สามารถมาจดทะเบียนผ่อนผันทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี ใน 6 กิจการ คือ กรรมกรทั่วไป กรรมกรในกิจการประมง กรรมกรในโรงงาน ผู้รับใช้ในบ้าน คนงานในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์ และคนงานในแปลงเพาะปลูก แต่พอถึงปี 2546 ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่จดทะเบียนในปี 2545 สามารถทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี ก็ตาม แต่ได้ยกเว้นไม่ต่ออายุให้บางกิจการที่คนไทยทำได้ และในท้ายที่สุด พอถึงปี 2547 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวแบบทั้งระบบ โดยจดทะเบียนทั้งราษฎรต่างด้าว และนายจ้างที่ประสงค์จะจ้างแรงงานต่างด้าวด้วย นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าว (MOU) กับประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวที่จดทะเบียนราษฎรไว้แล้วให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องกฎหมาย และเมื่อถึงปี 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวที่ได้จดทะเบียนราษฎรต่างด้าวและได้รับอนุญาตทำงานในปี 2547 และผู้ติดตามอยู่ในราชอาณาจักรได้ชั่วคราวต่อไปอีก 1 ปี ต่อมาในวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ก็ได้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่ง เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบกับมาตรการและแนวทางการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยจะนำรูปแบบการประกันตัวตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้เป็นเครื่องมือในการผ่อนผันการอยู่อาศัยและทำงานเพิ่มขึ้นอีกมาตรการหนึ่ง

ทั้งนี้ ภายใต้พัฒนาการในการกำหนดนโยบาย และรูปแบบของการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีประเด็นที่ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ได้แก่

(1) การจัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว ควรเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุมและตรวจสอบพฤติกรรมของบุคคลเหล่านี้ด้วย โดยเฉพาะ “กลุ่มผู้ติดตาม” ซึ่งนอกจากจะเป็นกลุ่มที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแล้ว ยังอาจสร้างปัญหาให้เกิดขึ้นได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ขณะเดียวกันหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งหลายก็ควรที่จะสามารถเชื่อมโยงและเข้าถึงฐานข้อมูลดังกล่าวของกรมการปกครองได้โดยสะดวก

(2) การรับจดทะเบียนนายจ้าง จะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการมอบหมายหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมและรับผิดชอบในพฤติกรรมของคนต่างด้าวในปกครอง ควบคู่ไปกับสิทธิที่นายจ้างเหล่านั้นจะได้รับด้วย นอกจากนี้ ยังควรที่จะได้มีการทบทวนกระบวนการพิจารณากำหนดโควตาในการจ้างแรงงานต่างด้าวเสียใหม่ เพื่อให้ตัวเลขความต้องการแรงงานสะท้อนอุปสงค์ที่แท้จริงมากกว่าที่เป็นอยู่

(3) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการสาธารณสุขสำหรับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองควรคำนึงถึงต้นทุนที่แท้จริงอย่างรอบด้าน ขณะเดียวกันก็ควรส่งเสริมให้นายจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าวร่วมกับภาครัฐด้วย

(4) การป้องกันมิให้มีการเปลี่ยนแปลงนายจ้างเพื่อเคลื่อนย้ายสถานที่ทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้โดยง่าย

(5) เร่งรัดให้มีการนำระบบการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างด้าว (Levy) มาประกาศใช้โดยเร็ว เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมอุปทานการจ้างแรงงานต่างด้าว ควบคู่ไปกับมาตรการกำหนดสัดส่วนของจำนวนการจ้างแรงงานไทยต่อจำนวนการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการนั้น ๆ

(6) ควรมีการนำบทเรียนและประสบการณ์การดำเนินการในต่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา) มาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาในการดำเนินการโครงการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานอย่างถูกกฎหมาย อีกทั้งยังอาจมอบหมายให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการให้โครงการนี้บังเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมเร็วขึ้น

นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) บังเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเสริมสนับสนุนในด้านอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย อาทิเช่น

(ก) ความไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง และการใช้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาต เป็นกรณีปัญหาเรื้อรังซึ่งยากเกินไปกว่าที่จะสามารถแก้ไขได้โดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างระบบเครือข่ายพันธมิตรทั้งในส่วนของภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามาร่วมสอดส่อง ตรวจสอบ และควบคุม

(ข) เนื่องจากในปัจจุบัน กรอบภารกิจและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ได้ทวีความซับซ้อนของปัญหา และครอบคลุมจำนวนแรงงานถึงกว่า 1.1 ล้านคนแล้ว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการพิจารณาเพื่อทบทวนกรอบโครงสร้างอัตรากำลังให้เกิดความเหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่

(ค) การส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนย้ายสถานประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) ออกไปสู่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามพื้นที่จังหวัดชายแดนที่มีมักเป็นจุดพัก หรือช่องทางเบื้องต้นของการลักลอบเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาทิเช่น จังหวัดเชียงราย ตาก และระนอง เป็นต้น เพื่อเป็นเสมือนด่านป้องกันการไหลบ่าของบุคคลเหล่านี้ที่จะ

เคลื่อนย้ายเข้าสู่เขตพื้นที่ชั้นในของประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-กลับเย็น

(ง) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนอกประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของภาคอุตสาหกรรมการผลิต หรือการผลิตวัตถุดิบทางการเกษตรสำหรับป้อนภาคอุตสาหกรรม ในพื้นที่ที่มีแรงงานเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการดึงดูดแรงงานเหล่านั้นให้กลับคืนไปทำงานในท้องถิ่นของตน และยังเป็น การช่วยสร้างแรงงานใหม่ให้หลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยได้อีกด้วย

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
บทคัดย่อ	ข
บทที่ 1 บทนำ	1
หลักการและเหตุผล	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
ขอบเขต และระเบียบวิธีการศึกษา	3
ข้อจำกัดของการศึกษา	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
นิยามศัพท์	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นและอพยพแรงงานระหว่างประเทศ	6
2.2 บทเรียน และประสบการณ์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของ ต่างประเทศ	12
2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	22
บทที่ 3 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)	27
3.1 การดำเนินนโยบาย/มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ในระหว่างปี 2539 - 2546	27
3.2 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ปี 2547	30
3.3 การจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองปี 2548	38
3.4 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ	40
3.5 แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวภายหลังวันที่ 30 สิงหาคม 2548	42
3.6 บทวิเคราะห์เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว หลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ	46

	หน้า
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	51
4.1 บทสรุป	51
4.2 ข้อเสนอแนะ	54

บรรณานุกรม

ภาคผนวก