

ผลงานหมายเลข 1

เรื่อง

แนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ  
(พม่า ลาว และกัมพูชา)

ผลงานของ

นางอำร 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 และความมั่นคงของประเทศอย่างมหากาล 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 โดยนำบทเรียนและประสบการณ์การดำเนินงานลักษณะเดียวกันในต่างประเทศมาเทียบเคียง เพื่อนำเสนอแนวทางในการบริหารจัดการที่เหมาะสมต่อไป

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

ในส่วนของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยนั้น จะพบว่าการกำหนดนโยบายและรูปแบบในการบริหารจัดการเรื่องดังกล่าว จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อแรงกดดัน และความต้องการในการจ้างแรงงานต่างด้าวของภาคเอกชนซึ่งมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงระหว่าง ปี 2539 - 2543 จะเป็นไปในลักษณะของการอนุญาตให้มีจดทะเบียนและผ่อนผันให้ทำงานได้ในบางพื้นที่เฉพาะกิจการที่กำหนด 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 เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะคนต่างด้าวที่จดทะเบียนราษฎรไว้แล้วให้เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย 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) ควรมีการนำทฤษฎีและประสบการณ์การดำเนินการในต่างประเทศ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา) มาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นตามมาในการดำเนินการโครงการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทำงานอย่างถูกกฎหมาย อีกทั้งยังอาจมอบหมายให้ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการให้โครงการนี้บังเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมเร็วขึ้น

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

(ก) ความไร้ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคนเข้าเมือง และการใช้แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้รับอนุญาต เป็นกรณีปัญหาเรื้อรังซึ่งยากเกินกว่าที่จะสามารถแก้ไขได้โดยภาครัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการสร้างระบบเครือข่ายพันธมิตรทั้งในส่วนของภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามาร่วมสอดส่อง ตรวจสอบ และควบคุม

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

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

เคลื่อนย้ายเข้าสู่เขตพื้นที่ชั้นในของประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับนโยบายการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวสามารถเข้ามาทำงานในลักษณะมาเช้า-กลับเย็น

(ง) การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ในการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษนอกประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของภาคอุตสาหกรรมการผลิต หรือการผลิตวัตถุดิบทางการเกษตรสำหรับป้อนภาคอุตสาหกรรม ในพื้นที่ที่มีแรงงานเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการดึงดูดแรงงานเหล่านั้นให้กลับคืนไปทำงานในท้องถิ่นของตน และยังเป็น การช่วยสร้างแรงงานใหม่มิให้หลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยได้อีกด้วย

## 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 และประสบการณ์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของต่างประเทศ	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 บทวิเคราะห์เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ	46

	หน้า
บทที่ 4 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	51
4.1 บทสรุป	51
4.2 ข้อเสนอแนะ	54

บรรณานุกรม

ภาคผนวก



# บทที่ 1

## บทนำ

### หลักการและเหตุผล

รูปแบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจของไทย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ช่วงเวลาที่สำคัญ อันได้แก่ (ก) ยุคของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า<sup>1</sup> ซึ่งคาบเกี่ยวในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2503 ถึงปี 2528 (ข) ยุคของการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมการส่งออก ซึ่งเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา<sup>2</sup> (วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 44)

นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแสวงหาแรงงานราคาถูก (ทักษะต่ำแต่มีความอดทนสูง) เพื่อมาป้อนให้แก่ภาคอุตสาหกรรมที่เน้นการผลิตแบบใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) โดยในช่วงแรกนั้น จะเป็นไปในลักษณะของการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานไทยจากชนบทสู่เมือง (Rural-urban Migration) ด้วยเหตุที่โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตเมือง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น นโยบายส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลที่มุ่งเน้นความสำคัญของภาคเศรษฐกิจเมือง การมีโครงสร้างพื้นฐานและความสะดวกเพราะอยู่ใกล้ตลาด (รับซื้อสินค้า) เป็นต้น แต่ต่อมาเมื่อภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่สำคัญของประเทศ อันได้แก่ สิ่งทอ ตัดเย็บเสื้อผ้า รองเท้า อัญมณี เป็นต้น ได้เกิดการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยสวนทางกับอุปทานทางด้านแรงงานภายในประเทศที่กลับทวีความตึงตัวมากยิ่งขึ้น<sup>3</sup> จึงทำให้เริ่มเกิดการขยายตัวของอุตสาหกรรมไปสู่ชนบทมากยิ่งขึ้น<sup>4</sup> อย่างไรก็ดี การดำเนินการข้างต้นก็ยังไม่พอเพียงที่จะสามารถทำให้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานราคาถูกเกิดอาการบรรเทาเบาบางลงได้ จากนั้นจึงได้เริ่มมีเสียงเรียกร้องจากผู้ประกอบการในภูมิภาคให้มีการเปิด “นำเข้า” แรงงานต่างชาติ

<sup>1</sup> การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ส่งผลให้การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้าขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประมาณกันว่าในช่วงเวลาดังกล่าว การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยเฉลี่ยแล้วอยู่ระหว่าง 7 – 8 % ต่อปีทีเดียว ขณะเดียวกันก็ได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของประเด็นปัญหาที่ยังคงเป็นกรณีเรื่องสำคัญที่ได้ส่งผลกระทบต่อสังคมไทยในเวลาต่อมาจนถึงปัจจุบันด้วยกัน 2 ประการ คือ (1) ปัญหาการกระจุกตัวของการลงทุนในเขตเมือง (2) ปัญหาความแตกต่างในการกระจายรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจน และระหว่างคนในเขตเมืองกับเขตชนบท

<sup>2</sup> ขณะที่การส่งเสริมเพื่อให้เกิดการส่งออกสินค้าภาคเกษตรอย่างจริงจังนั้น ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 แล้ว

<sup>3</sup> อันเป็นผลมาจากปัจจัยเกื้อหนุนที่สำคัญหลายประการ อาทิเช่น การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานกึ่งฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือบางส่วน เพื่อแสวงหากำไรและสวัสดิการที่ดีกว่า หรือการที่แรงงานส่วนใหญ่ของประเทศในเวลานั้น (ประมาณร้อยละ 60) ยังคงยึดมั่นอยู่ในภาคเกษตร เป็นต้น (วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 39)

<sup>4</sup> อาทิเช่น ในเขตส่งเสริมการลงทุนพื้นที่ 3 หรือในลักษณะของนิคมอุตสาหกรรมในต่างจังหวัด เป็นต้น โดยรัฐได้มุ่งใจผ่านกระบวนการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี และเพิ่มการกระจายโครงสร้างพื้นฐาน

ได้อย่างเสรี ยิ่งมาประกอบกับข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ว่า พื้นฐานการศึกษาที่สูงขึ้น นอกจากจะส่งผลให้แรงงานไทยมีโอกาสที่จะเลือกทำงานในสาขาซึ่งจำเป็นต้องใช้ทักษะที่สูงขึ้นได้แล้ว ยังได้ส่งผลให้แรงงานไทยเป็นจำนวนมากเริ่มปฏิเสธที่จะทำงานซึ่งมีลักษณะ 3 ส. อันได้แก่ สุดลำบาก สุดเลี้ยว และสุดสกปรก (วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 46) อีกด้วย

ดังนั้น นับตั้งแต่ปี 2539 – ปัจจุบัน อุปสงค์ความต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเฉพาะในกลุ่มสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา จึงได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว<sup>5</sup> ขณะเดียวกัน เมื่อผนวกเข้าด้วยผลจากปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการย้ายถิ่นและอพยพแรงงานข้ามชาติในหลายประการ<sup>6</sup> รวมทั้งปัจจัยทางด้านภูมิศาสตร์ซึ่งมีพรมแดนธรรมชาติที่มีจุดเชื่อมต่อถึงกันตลอดแนวเป็นระยะทางกว่า 4,700 กิโลเมตรแล้ว ก็ทำให้แทบเป็นไปได้เลยที่จะสามารถสกัดกั้นการลักลอบหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายของแรงงานกลุ่มนี้ได้โดยง่าย ดังนั้น การให้ความสำคัญกับการกำหนดรูปแบบและแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปนี้ จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจยิ่ง

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการของแนวนโยบาย ตลอดจนปัจจัยที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ของประเทศไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

2. เพื่อศึกษาถึงแนวคิด หลักการสากล ตลอดจนรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศต่าง ๆ ในเชิงเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาค้นคว้าของประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

4. เพื่อนำเสนอแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>5</sup> กล่าวคือ ในปี 2548 นี้ มีนายจ้างทั่วประเทศมายื่นจดทะเบียนถึง 108,899 ราย เพื่อขอใช้แรงงานต่างด้าวสามสัญชาติ จำนวน 1,062,347 คน เมื่อเปรียบเทียบกับในปี 2539 ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติในพื้นที่ 43 จังหวัด มาขอรับการผ่อนผันเพื่อทำงานในราชอาณาจักร จำนวน 323,123 คน และในปี 2544 ซึ่งมีแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามสัญชาติจากทั่วประเทศ มาขอรับการผ่อนผันเพื่อทำงานในราชอาณาจักร จำนวน 568,249 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2548 โดยศูนย์ปฏิบัติการจัดระบบการทำงานของคนต่างด้าวกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน)

<sup>6</sup> จะได้กล่าวอย่างละเอียดไว้ในบทที่ 2 ต่อไป

## ขอบเขต และระเบียบวิธีการศึกษา

งานการศึกษาฉบับนี้เป็นการศึกษาในเชิงเอกสาร (Documentary Study) โดยผ่านขั้นตอนการดำเนินงานเป็นลำดับ ดังนี้

1. ศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องจากฐานข้อมูลในระดับทุติยภูมิ (Secondary Data) อันได้แก่

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) อาทิเช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ตลอดจนระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

1.2 เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) อาทิเช่น เอกสารต้นฉบับภาษาต่างประเทศที่กล่าวด้วยการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศอื่น รายงานการศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศ ของเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานในด้านนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง เอกสารและรายงานประกอบการสัมมนา ผลงานทางวิชาการของบุคลากรสังกัดกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

1.3 คู่มือ / แนวปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) อาทิเช่น คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวและการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 คู่มือปฏิบัติงานการจ้ดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา และแนวถาม-ตอบที่ประชาชนสอบถามทางโทรศัพท์ เรื่อง การจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เป็นต้น

1.4 รายงานผลการดำเนินงาน และเอกสารประกอบการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) อาทิเช่น รายงานผลการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการจ้ดระบบแรงงานต่างด้าว รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2547 ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นต้น

2. นำชุดข้อมูลตามข้อ 1 มาเข้าสู่กระบวนการสังเคราะห์เพื่อให้ได้ทราบถึงปัจจัยหลักที่สามารถส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) รวมไปถึงการวิเคราะห์ถึงมูลเหตุที่มาของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และ

ดำเนินการคาดคะเนปรากฏการณ์อื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต โดยอาศัยฐานข้อมูลจากการปฏิบัติจริงที่ผ่านมา ผนวกเข้ากับบทเรียน / ประสบการณ์การดำเนินงานในต่างประเทศมาเป็นฐานในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ

3. เรียบเรียงและนำเสนอผลการศึกษาในเชิงคุณภาพ โดยการแจกแจงประเด็นปัญหา เพื่อนำเสนอเป็นกรอบสำหรับการกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่เหมาะสมต่อไป

### ข้อจำกัดของการศึกษา

ด้วยเหตุที่การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ของประเทศไทยนั้น เป็นภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบร่วมกันของหน่วยงานต่างสังกัดเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงมีใช้เรื่องง่ายนักที่จะสามารถรวบรวมแนวปฏิบัติที่ลึกลงไปในระดับลึกย่อย รวมไปถึงปัจจัยและปัญหาอุปสรรคที่จะส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายและรูปแบบในการดำเนินงานของหน่วยงานแต่ละแห่ง (ซึ่งย่อมมีการเปลี่ยนแปลงได้ทุกขณะตามแต่สถานการณ์ที่จะต้องประสบในแต่ละช่วงเวลา) ได้อย่างถ้วนทั่ว เพื่อจะได้สามารถนำมาสรุปวิเคราะห์สำหรับกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ได้ในลักษณะขององค์รวมที่ได้มีการบูรณาการงานทั้งหลายทั้งปวงเข้าด้วยกัน ดังนั้น งานการศึกษาครั้งนี้จึงยังมีอาจกล่าวอ้างได้ว่า เป็นการนำเสนอแนวทางในการบริหารจัดการที่ดีที่สุดสำหรับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากแต่เป็นการนำเสนอที่มาจากมุมมองของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในส่วนของการตรวจแรงงาน อันเป็นหนึ่งในหน่วยงานสำคัญในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อให้ได้แนวทางในการดำเนินงานเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเท่านั้น

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนด หรือส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายและรูปแบบในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ของประเทศไทย
2. สามารถนำแนวคิด หลักการสากล และรูปแบบการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในประเทศต่าง ๆ มาปรับใช้กับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ของประเทศไทย

3. สามารถนำเสนอข้อเสนอแนะในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) เพื่อเป็นทางเลือกแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับภารกิจดังกล่าว นำไปปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานยิ่งขึ้น

### นิยามศัพท์

“คนต่างด้าว” หมายถึง บุคคลธรรมดาที่ไม่มีสัญชาติไทย และได้เข้ามาพักอาศัยในราชอาณาจักร

“แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง” หมายถึง บุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อการทำงาน แต่ไม่รวมถึงสมาชิกในครอบครัวของบุคคลดังกล่าว

“ทำงาน” หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

“กรรมกร” หมายถึง ผู้ที่ใช้กำลังกายในการทำงานมากกว่ากำลังความคิดและฝีมือ โดยมีลักษณะการทำงานที่สำคัญ คือ

1. ทำงานโดยใช้มือหรือกำลังกายเป็นหลัก
2. เป็นคนงานประเภทไม่มีฝีมือหรือมีความรู้ที่ไม่ได้ใช้ในการปฏิบัติงาน
3. ไม่มีผู้ได้บังคับบัญชา

“ผู้รับใช้ในบ้าน” หมายถึง คนงานทำความสะอาดในบ้านเรือนส่วนบุคคล ปรุงอาหารและเสิร์ฟอาหาร ล้างจานชาม และทำงานอื่นๆ ในบ้านเรือนส่วนบุคคล

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่นและอพยพแรงงานระหว่างประเทศ

สำนักงานเพื่อการอ้างอิงด้านประชากร (Population Reference Bureau)<sup>1</sup> ซึ่งตั้งอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการย้ายถิ่น ซึ่งไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดการเพิ่มปริมาณของประชากรด้วยจำนวนที่เพิ่งเคลื่อนย้ายเข้ามาในพื้นที่ดังกล่าวเท่านั้น ทว่ายังได้ก่อให้เกิดการทวีจำนวนของประชากรขึ้นอีกหลายเท่า หากว่าได้พิจารณาถึงจำนวนลูกหลานของผู้ย้ายถิ่นเหล่านั้นซึ่งจะเกิดตามมาในภายหลังด้วย ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ชาวอเมริกันส่วนใหญ่ล้วนเป็นผู้อพยพย้ายถิ่น หรือเป็นลูกหลานของผู้ย้ายถิ่นซึ่งได้เดินทางมาถึงประเทศนี้ตั้งแต่เมื่อกว่า 200 ปีก่อน เช่นเดียวกับกับในกรณีของประเทศออสเตรเลียและบราซิล ซึ่งประชากรในปัจจุบันส่วนใหญ่ล้วนเป็นลูกหลานของผู้ที่อพยพเข้ามาในระหว่างสองศตวรรษที่ผ่านมา (“Effect of Migration on Population Growth” (Online). Available: [http://www.prb.org/Content/NavigationMenu/PRB/Educators/Human\\_Population/Migration2/Migration1.htm](http://www.prb.org/Content/NavigationMenu/PRB/Educators/Human_Population/Migration2/Migration1.htm)) ดังนั้นในลำดับถัดจากนี้ไป จะเป็นการนำเสนอเกี่ยวกับแนวคิด และทฤษฎีที่จะอธิบายเกี่ยวกับการย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมมาจากหลายแหล่งข้อมูลด้วยกัน อันได้แก่

##### 2.1.1 ทฤษฎีการย้ายถิ่น (Migration Theory)

มณีร์รัตน์ ภิญโญภูษากฤษ์ (อ้างในกัลยาณี คงวิระวัฒน์, 2547: 5) ได้ให้นิยามในเรื่องของการย้ายถิ่นไว้ว่าหมายถึง การที่ประชากรย้ายถิ่นที่อยู่จากสถานที่หนึ่งไปตั้งถิ่นฐานอีกสถานที่หนึ่ง โดยย้ายออกนอกขอบเขตการปกครองเดิม หรือหมายถึงการเคลื่อนย้ายเชิงพื้นที่ระหว่างหน่วยภูมิศาสตร์หนึ่งไปยังหน่วยภูมิศาสตร์อีกหน่วยหนึ่ง ขณะเดียวกันก็ให้นิยามในส่วนของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) ว่าเป็นการย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งเป็นประเทศเป้าหมายปลายทาง โดยอาจจำแนกออกได้เป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

---

<sup>1</sup> เป็นองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินงานจากบรรดามูลนิธิ หน่วยงานของรัฐ และการบริจาคโดยบุคคลทั่วไป เพื่อใช้ในการศึกษาค้นคว้า เผยแพร่ และผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ เกิดการตระหนักในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชากร สุขภาพ และสิ่งแวดล้อม จนนำไปสู่การกินดีอยู่ดีของประชากรทั้งในปัจจุบันและอนาคต

(1) การย้ายถิ่นเข้าประเทศอย่างถาวร (Permanent Immigration) คือ บุคคลที่ย้ายมาจากต่างประเทศ มีความตั้งใจจะเข้ามาอยู่นานกว่า 1 ปี

(2) การย้ายถิ่นเข้าประเทศชั่วคราว (Temporary Immigration) คือ บุคคลที่ย้ายมาจากประเทศอื่น มีความตั้งใจจะเข้ามาทำงาน หรือฝึกงานอาชีพเป็นเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยประเทศที่รับเข้ามานั้นเป็นผู้ว่าจ้างให้เข้ามาทำงาน

(3) ผู้มาเยี่ยมเยียน (Visitor) คือ บุคคลที่เข้ามาอยู่ภายในประเทศโดยไม่ได้ทำงานหรือฝึกงาน รวมทั้งผู้ที่เข้ามาแล้วต้องพึ่งพาอาศัยคนอื่นเลี้ยงดู

(4) พวกที่อยู่ในประเทศนั้นเป็นประจำ (Resident) คือ บุคคลที่กลับเข้าสู่ประเทศอีกหลังจากได้ไปอยู่ต่างประเทศมาแล้วไม่เกิน 1 ปี

โดยในส่วนของธนาคารโลกนั้น (“International Migration” (Online). Available: [http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp\\_00054.html](http://www.worldbank.org/html/extdr/hnp/hddflash/workp/wp_00054.html)) ก็ได้ให้คำจำกัดความของ “กลุ่มผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migrants)” ไว้ว่า อาจเป็นได้ทั้ง

- กลุ่มคนที่ได้อพยพเคลื่อนย้ายด้วยเหตุแห่ง “ความสมัครใจ” ในระดับที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อาทิเช่น กลุ่มแรงงานระยะสั้นหรือระยะยาว และไร้ฝีมือไปจนถึงกลุ่มที่มีทักษะสูง เป็นต้น

- กลุ่มคนที่ “ถูกบังคับ” ให้ต้องเคลื่อนย้าย อันได้แก่ ผู้ลี้ภัย รวมไปถึงผู้ที่ต้องเผชิญกับสภาวะความยากจนหรือการว่างงานในถิ่นที่อยู่เดิม

- กลุ่มผู้ประสงค์จะตั้งถิ่นฐานถาวร ซึ่งอาจเป็นไปทั้งแบบถูกและผิดกฎหมาย ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้ว กลุ่มผู้ย้ายถิ่นมักเป็นผู้ใหญ่ในวัยฉกรรจ์ อย่างไรก็ตามก็ก็เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจอยู่พอสมควรที่มักพบว่า 40 – 60 % ของผู้ย้ายถิ่นระหว่างประเทศทั่วโลก และมากกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ลี้ภัยนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นผู้หญิงและเด็ก<sup>2</sup>

ขณะที่องค์การสหประชาชาติ (อ้างในจงกล สุวรรณานนท์, 2546: 7 - 8) ก็ได้ให้คำจำกัดความของ “ผู้ย้ายถิ่น (Migrant)” ไว้ว่า “เป็นผู้ซึ่งเปลี่ยนที่อยู่อาศัยเดิมจากพื้นที่หนึ่งไปอยู่อาศัยในพื้นที่ใหม่ที่ไกลจากที่อยู่เดิมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง” โดยหากพิจารณาจากคำจำกัดความนี้

<sup>2</sup> อาทิเช่น การอพยพย้ายถิ่นจากประเทศศรีลังกาและอินโดนีเซียไปยังกลุ่มประเทศในอ่าวเปอร์เซีย ในช่วงทศวรรษที่ 1980 นั้น ส่วนใหญ่จะเป็นผู้หญิง

(1) ถ้ายึดสถานที่ (Place) เป็นหลัก การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็น “การย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal Migration)” ซึ่งเป็นการย้ายจากชนบทสู่เมือง เมืองสู่ชนบท ชนบทสู่ชนบท หรือเมืองสู่เมือง และ “การย้ายถิ่นภายนอกประเทศ (External Migration)” หรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) โดยการย้ายถิ่นเข้าประเทศ เรียกว่า “Immigration” ส่วนการย้ายถิ่นออกนอกประเทศเรียกว่า “Emigration”

(2) การยึดหลักระยะเวลา (Time) เป็นหลักการย้ายถิ่นซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น “การย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary Migration)” ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นเพียงระยะเวลาหนึ่ง ไม่อยู่ถาวรตลอดไป เช่น การย้ายถิ่นของเกษตรกรเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพมหานครในช่วงที่ว่างจากฤดูทำนาหรือทำการเกษตรเพียง 3 – 4 เดือน หรือที่เรียกว่าการย้ายถิ่นตามฤดูกาล (Seasonal Migration) และการย้ายถิ่นถาวร (Permanent Migration) อันเป็นการย้ายถิ่นที่ผู้ย้ายตั้งใจจะอยู่ในที่อยู่นั้นเป็นการถาวร

(3) การยึดหลักตัวบุคคล หรือความสมัครใจของบุคคลเป็นหลัก โดยการย้ายถิ่นลักษณะนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น “การย้ายถิ่นโดยสมัครใจ” ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ย้ายสมัครใจที่จะย้าย มิได้ถูกบังคับให้ย้าย และ “การย้ายถิ่นโดยไม่สมัครใจ” หรือถูกบังคับย้าย โดยที่การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่งนั้น อาจเป็นไปได้ทั้งเนื่องจากมีปัจจัยผลักดันจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกหรือปัจจัยดูดจากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้า

### 2.1.2 ทฤษฎีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด (Push – Pull Theory)

ทฤษฎีนี้ได้เปรียบเทียบคุณลักษณะระหว่างถิ่นต้นทางกับถิ่นปลายทางที่แตกต่างกัน และให้ปัจจัยที่ทำงานในเชิงบวกในถิ่นปลายทางเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานให้เคลื่อนย้ายเข้า ส่วนปัจจัยที่ทำงานในเชิงลบ โดยเฉพาะในถิ่นต้นทางเป็นปัจจัยผลักดันให้แรงงานเคลื่อนย้ายออก โดยมีรายละเอียดดังนี้

- ปัจจัยผลักดัน (Push Factors) จากประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายออกมีด้วยกัน 5 ประการ คือ

➤ อัตราการว่างงานสูง (Unemployment) และการทำงานต่ำกว่าระดับ (Underemployment) โดยหากมีการว่างงานหรือการทำงานต่ำกว่าระดับในประเทศ ย่อมแสดงว่าประเทศนั้น ๆ มีแรงงานเกินความจำเป็นไปได้ที่จะจ้างทำงานภายในประเทศเป็นจำนวนมาก ผลก็คือแรงงานส่วนที่ไม่สามารถหางานทำได้จะต้องกลายเป็นผู้ว่างงาน และแรงงานอีกบางส่วนก็ทำงานไม่เต็มความสามารถ ทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์จากกำลังคนอย่างเต็มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ผู้ที่ว่างงานและผู้ทำงานต่ำกว่าระดับย่อมหาวิถีทางที่จะมีงาน



ทำอยู่เสมอ ซึ่งถ้าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศไม่สามารถสร้างงานให้แก่เขาได้เพียงพอ ในขณะที่มีโอกาสทำงานในต่างประเทศ แรงงานกลุ่มนี้ก็มีความโน้มเอียงอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ประเทศอื่น

➤ **ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่ต่ำเมื่อเทียบกับต่างประเทศ** อาชีพที่แรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายสูง คือมีโอกาสที่จะเข้าทำงานในอาชีพเดียวกันในต่างประเทศได้เป็นอย่างดี ถ้าหากแรงงานกลุ่มนั้นได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนต่ำกว่าแรงงานอาชีพเดียวกันในต่างประเทศมาก ก็มีแนวโน้มที่แรงงานเหล่านี้จะเคลื่อนย้ายออกเพื่อแสวงหารายได้ที่สูงกว่า

➤ **การขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ** แรงงานที่มีความรู้ความชำนาญระดับสูงหรือแรงงานฝีมือนั้น ถ้ามองไม่เห็นโอกาสความก้าวหน้าในอาชีพเท่าที่ควร ย่อมเกิดความรู้สึกอยากที่จะเคลื่อนย้ายไปทำงานในต่างประเทศที่มีโอกาสดังกล่าวมากกว่า ถ้าหากสามารถเคลื่อนย้ายได้เสรี ตัวอย่างของการขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ได้แก่ การขาดแหล่งค้นคว้าวิจัยเพื่อเพิ่มความรู้ทันสมัยอยู่เสมอ หรือระบบการพัฒนาคัดเลือกเข้าทำงานและเลื่อนตำแหน่ง บางครั้งอาจจะพิจารณาตามพรรคพวกหรือญาติพี่น้อง มิใช่ตามความสามารถ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น หากแรงงานฝีมือคนใดถูกกีดกันให้มีส่วนร่วมอย่างจำกัดในตำแหน่งที่สามารถวินิจฉัยสั่งการได้ ก็อาจทำให้เกิดความรู้สึกว่าขาดสิ่งจูงใจสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพได้เช่นกัน

➤ **นโยบายกำลังคนที่ไม่เหมาะสม** ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศด้อยพัฒนา อาจไม่มีแผนพัฒนากำลังคน หรือมีการวางแผนที่ไม่เหมาะสม ทำให้กำลังคนบางประเภทมีมากเกินไป ไม่สมดุลกับกำลังคนบางประเภทที่มีน้อยเกินไปไม่เพียงพอับความต้องการ นอกจากนี้ กำลังคนบางประเภทอาจได้รับการฝึกอบรมในทางที่ไม่ตรงกับความต้องการ หรือไม่เหมาะสมกับระดับการพัฒนาประเทศ จึงไม่อาจใช้กำลังคนส่วนนี้ให้เกิดประโยชน์ได้ในระดับของการพัฒนาที่เป็นอยู่ด้วย ซึ่งการที่นโยบายกำลังคนไม่เหมาะสมเช่นนี้ ทำให้มีกำลังคนส่วนหนึ่งที่ไม่ตรงกับความต้องการในประเทศ เป็นผลให้ไม่มีงานที่เหมาะสมกับความสามารถให้ทำ ในขณะที่ในประเทศอื่นอาจต้องการแรงงานประเภทนี้อยู่ และกำลังคนส่วนดังกล่าวมีโอกาสที่จะเคลื่อนย้ายออกไปได้ ก็จะมีแนวโน้มค่อนข้างมากในการเคลื่อนย้ายออก

➤ **ปัจจัยทางสังคมและการเมือง** ในประเทศต่าง ๆ นั้น แรงงานอาจมีความต้องการที่จะอพยพออกไปนอกประเทศ เนื่องจากความไม่พอใจสภาพสังคมและการเมืองในประเทศก็ได้ เช่น การที่การเมืองมีความวุ่นวายหรือกดขี่ มีการกีดกันในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา วรรณะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น

● **ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors)** ในประเทศที่แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามามีด้วยกัน 5 ประการ คือ

➤ ระดับค่าจ้างและเงินเดือนที่สูงกว่าในประเทศต้นทาง ด้วยเหตุที่ระดับค่าจ้างและเงินเดือนเป็นสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจที่สำคัญของแรงงาน ถ้าแรงงานในอาชีพต่าง ๆ พบว่า แรงงานประเภทเดียวกันกับเขาในต่างประเทศนั้น มีระดับค่าจ้างหรือเงินเดือนสูงกว่ามาก ก็จะเป็นสิ่งดึงดูดใจให้แรงงานเหล่านี้ต้องการอพยพออกเมื่อมีโอกาส เพื่อแสวงหารายได้ที่สูงขึ้น

➤ การขาดแคลนกำลังคนในบางสาขา ในหลายประเทศ แม้แต่ประเทศที่ได้พัฒนาไปแล้วในระดับสูงนั้น โอกาสที่จะขาดแคลนกำลังคนบางประเภทก็มีอยู่อยู่เสมอ ถ้าหากมีการเผยแพร่ข่าวความรู้เกี่ยวกับตลาดแรงงานให้แรงงานในต่างประเทศได้ทราบถึงประเภทแรงงานที่ขาดแคลนเหล่านี้เป็นอย่างดี แรงงานในต่างประเทศประเภทเดียวกันกับที่ต้องการ เมื่อมองเห็นโอกาสในการทำงาน ก็อาจถูกดึงดูดใจให้เคลื่อนย้ายเข้ามาได้ ถ้าระดับค่าจ้างและเงินเดือนสูงพอ

➤ โอกาสสำหรับความก้าวหน้าในอาชีพ ประเทศที่มั่งคั่งโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ย่อมมีสิ่งอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าวิจัยอย่างพร้อมมูล และยังเป็นแหล่งต้นกำเนิดของวิทยาการแผนใหม่ออกมาตลอดเวลา นอกจากนั้น การใช้วิธีการบริหารที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพ โดยให้ความสำคัญต่อความสามารถของแรงงานเป็นหลักในการตัดสินใจ เช่น การคัดเลือกเข้าทำงาน หรือเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ก็เป็นสิ่งที่แรงงานพึงปรารถนา สภาพการณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้ย่อมดึงดูดให้ผู้มีความรู้ ความชำนาญระดับสูงจากประเทศที่พัฒนาน้อยกว่า และขาดสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านวิทยากรนั้น หาทางอพยพเข้ามาเพื่อโอกาสแห่งความก้าวหน้าในอาชีพ นอกจากนี้ แรงงานระดับอื่นก็อาจถูกดึงดูดใจจากการพิจารณาคุณสมบัติแรงงานตามความสามารถด้วย เพราะย่อมหมายถึงโอกาสในการก้าวหน้าจะมีมาก หากทำงานมีประสิทธิภาพสูง

➤ การให้นักศึกษาต่างประเทศมีโอกาสเข้ามารับการศึกษาอบรมได้ ประเทศที่มีการพัฒนาการศึกษาในระดับสูงและเปิดโอกาสให้ชาวต่างประเทศเข้ามารับการศึกษาย่อมทำให้เกิดสิ่งจูงใจ ดึงดูดให้มีการจ้างแรงงานต่างประเทศเข้ามาตั้งหลักแหล่งทำงานมากขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเมื่อชาวต่างชาติที่มาจากประเทศกำลังพัฒนา ได้มีโอกาสเข้ามาศึกษาในประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีมาตรฐานการครองชีพสูงกว่าและได้พบกับความสะดวกสบายจากมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น ทำให้เกิดความพอใจและคุ้นเคย จึงไม่ปรารถนาจะกลับไปสู่ประเทศของตนซึ่งมีสภาพความเป็นอยู่ไม่สะดวกสบายเท่า

➤ ปัจจัยทางสังคมและการเมือง สิ่งดึงดูดทางสังคมและการเมืองให้แรงงานเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศนั้น อาจได้แก่ การไม่มีการกีดกันด้านเชื้อชาติ ศาสนา ผิวดำ ฯลฯ การยินดีต้อนรับผู้เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานเป็นอย่างดี ความผูกพันทางการเมืองระหว่างประเทศ และการมีเสรีภาพในระดับสูง เป็นต้น

ทั้งนี้ ในกรณีของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ อันได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในเอกสารวิชาการฉบับนี้นั้น อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาภายในของประเทศดังกล่าวได้กลายมาเป็นปัจจัยผลักดัน (Push Factors) ที่สำคัญ โดยมีมูลเหตุจูงใจจากประเทศไทยเป็นปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) (กรมการจัดหางาน, 2540: 3 - 9) ดังสามารถแจกแจงรายละเอียดได้โดยสังเขป ดังนี้

- ปัจจัยผลักดัน (Push Factors)

- ประเทศพม่า ได้แก่ ประเด็นทางด้านการเมืองซึ่งรัฐบาลทหารยังควบคุมอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จอยู่ จนสร้างความไม่พอใจให้เกิดขึ้นในหมู่ประชาชนหลายกลุ่ม รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการสู้รบระหว่างทหารรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อย อีกทั้งพม่าเองก็ไม่ได้มีมาตรการในการควบคุมประชาชน (โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย) ให้ออกนอกประเทศอย่างจริงจัง ขณะที่ประเด็นทางด้านเศรษฐกิจนั้น ก็ปรากฏโดยทั่วไปว่า ระบบการผลิตทั้งในภาคเกษตรและอุตสาหกรรม ยังล้าหลังและด้อยประสิทธิภาพอยู่มาก จนทำให้เกิดสภาวะการว่างงานในเกณฑ์ค่อนข้างสูง ส่วนประเด็นทางสังคมนั้น ก็จะพบว่าประเทศพม่ายังคงขาดแคลนปัจจัยพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข โภชนาการอนามัยและสาธารณสุข รวมไปถึงการเลือกปฏิบัติในระดับที่แตกต่างกันระหว่างชาวพม่าแท้และชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

- ประเทศลาว ซึ่งเป็นประเทศที่มีการลักลอบเข้ามาทำงานน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับในกรณีของอีกสองประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากลาวไม่มีภาวะสงคราม ประชาชนมีความสุขในระดับหนึ่ง แต่ด้วยเหตุที่ระบบการผลิตและความทันสมัยยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าไทย คนหนุ่มสาวบางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชนบท จึงถูกดึงดูดเข้ามาในประเทศไทย

- ประเทศกัมพูชา ซึ่งปัจจัยผลักดันเกือบทั้งหมดล้วนมาจากทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากอุตสาหกรรมในประเทศยังมีน้อยและพัฒนาไปได้ช้ามาก ทำให้มีอาจสร้างตำแหน่งงานให้มากพอที่จะรองรับอุปทานแรงงานที่มีอยู่ในประเทศได้

- ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors)

- การเข้าออกตามแนวชายแดนกระทำได้ง่าย
- เจ้าหน้าที่ของรัฐดูแลแนวชายแดนไม่ทั่วถึง
- ประชาชนตามแนวชายแดนมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมาเป็นเวลานาน
- ปัญหาการขาดแคลนแรงงานของประเทศไทย
- พื้นฐานทางสังคมของคนไทยเน้นไปที่ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ไม่มีการแบ่งแยกทางด้านสัญชาติ ศาสนา ทำให้สังคมไทยเกิดความน่าอยู่ ผู้มาใหม่ไม่เกิดความแปลกแยก จึงทำให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองบางส่วนกลับไปชักนำครอบครัวญาติพี่น้องและเพื่อนฝูงเข้ามาอาศัยมากยิ่งขึ้น

## 2.2 บทเรียน และประสบการณ์ในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ของต่างประเทศ

### 2.2.1 กลุ่มประเทศในอเมริกาเหนือ

เป็นกรณีศึกษาที่เน้นไปที่การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองของสหรัฐอเมริกาในฐานะประเทศปลายทาง กับการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากเม็กซิโกในฐานะประเทศต้นทาง (ทั้งสองประเทศมีแนวชายแดนติดต่อกัน ยาวประมาณ 5,000 กิโลเมตร) โดยมีรายละเอียดที่ได้ถูกนำเสนอไว้ในรายงานการศึกษาดูงาน<sup>3</sup> ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในด้าน “นโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง” ของคณะข้าราชการและผู้บริหารจากกรมการจัดหางาน ในระหว่างวันที่ 17 – 27 กันยายน 2547 ซึ่งพอสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

- นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

- สหรัฐอเมริกามีประวัติยาวนานในการเป็นประเทศที่ยินยอมให้คนชาติอื่น อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานเป็นพลเมืองของตน ย้อนหลังไปก่อนปี ค.ศ. 1860 ผู้อพยพส่วนใหญ่เป็นชาวยุโรปที่เข้าไปตั้งรกรากในสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) สัญชาติในปี ค.ศ. 1924 กฎหมายการอนุญาตให้เข้าประเทศและการให้สัญชาติในปี ค.ศ. 1952

- ปี ค.ศ. 1990 มีกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตเข้าเมือง (Immigration Act) กฎหมายนี้เปลี่ยนแปลงเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการขอเข้าประเทศทั้งชนิดวีซ่าถาวร และวีซ่าชั่วคราว โดยเน้นว่าผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศต้องมีความรู้ ความสามารถพิเศษ หรือมีการศึกษาสูง โดยมีหลักเกณฑ์การให้วีซ่าแก่คน 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง ผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร

กลุ่มที่สอง ผู้ที่จะเข้ามาทำงานหรือทำธุรกิจต่าง ๆ โดยมีรูปแบบของการให้วีซ่าเฉพาะในแต่ละประเภท

กลุ่มที่สาม ผู้หลบหนีเข้าเมือง หรือผู้ไม่มีเอกสาร คือคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินวีซ่าที่กำหนดแล้วไม่ยอมเดินทางออกไป

- สำหรับมาตรการป้องกันชายแดน สหรัฐอเมริกามีชายแดนด้านเหนือติดกับแคนาดา และทางตอนใต้ติดกับเม็กซิโก ทั้งสองฟากมีกิจกรรมเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจที่สูงมากที่สุดในโลก

<sup>3</sup> หนังสือกรมการจัดหางานที่ รง 0307/28847 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 เรื่อง รายงานการเดินทางไปราชการต่างประเทศ ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา

มีมูลค่าค้าขายชายแดนสหรัฐอเมริกาที่คานาดาวันละกว่า 1.1 พันล้านเหรียญ โดยมีช่องทางผ่านแดน 132 ช่องทาง และมีมูลค่าค้าขายชายแดนสหรัฐอเมริกาที่เม็กซิโกวันละกว่า 300 ล้านเหรียญ โดยมีช่องทางผ่านแดน 25 ช่องทาง ในปี ค.ศ. 2000 สหรัฐอเมริกาได้ให้วีซ่าแก่คนเม็กซิโก ประเภท Non – Immigrant สูงถึง 2.25 ล้านคน แสดงให้เห็นว่า เศรษฐกิจสหรัฐต้องพึ่งพิงแรงงานชาวเม็กซิกันมาก และชายแดนทั้งสองประเทศมีความเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจจะหว่านกันอย่างยิ่ง

➤ มีการออกกฎหมายปฏิรูปความมั่นคงชายแดนและการให้วีซ่า (Border Security & VISA Entry Reform Act) ในปี ค.ศ. 2001 กฎหมายนี้เน้นการพิจารณาอนุญาตวีซ่าให้เข้มข้นยิ่งขึ้น ได้ปฏิรูปการให้วีซ่าในลักษณะเดิมที่เมื่อเข้ามาทำงานช่วงเวลาหนึ่งแล้วสามารถจะขอโอนสัญชาติเป็นคนอเมริกัน มาเป็นการให้วีซ่าแบบชั่วคราวและถือว่าเป็นแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้ครั้งละ 3 ปี เพื่อเป็นการป้องกันการขอโอนสัญชาติ

➤ ปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลเม็กซิโก ได้ลงนามในข้อตกลงความร่วมมือเพื่อลดจำนวนผู้ลักลอบเข้าเมือง และการตรวจลงตราอำนวยความสะดวกในการค้าและบริการผ่านชายแดนระหว่างกัน ให้มีความเข้มงวดในการเข้าออกมากยิ่งขึ้น โดยออกกฎ ระเบียบ และกฎหมายในการอนุญาตให้คนเม็กซิกันเข้ามาทำงานเฉพาะตามวัตถุประสงค์ และได้มีโครงการเกิดขึ้น 3 โครงการด้วยกัน คือ

(1) โครงการลงทะเบียนผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวเม็กซิโก เมื่อลงทะเบียนแล้วจะได้พิจารณาอนุญาตให้สัญชาติต่อไป โดยมีเกณฑ์พิจารณาในเรื่องคุณสมบัติและเงื่อนไขต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาอนุญาตด้วย

(2) โครงการช่วยเหลือผู้ใช้แรงงานชั่วคราวจากเม็กซิโก รวมทั้งการสร้างกลไกในการให้สัญชาติแก่คนเม็กซิกันที่มีญาติมาตั้งรกรากในสหรัฐอเมริกาแล้ว

(3) โครงการช่วยพัฒนาทางเศรษฐกิจ / สังคมแก่บางพื้นที่ของประเทศเม็กซิโกที่มีคนมาทำงานในสหรัฐอเมริกาคือเป็นจำนวนมาก เพื่อให้คนเหล่านั้นทำงานอยู่ในพื้นที่ ไม่ต้องอพยพออกมา ตลอดจนการช่วยเหลือในการส่งเงินกลับชุมชนต่าง ๆ ของคนเม็กซิกัน เพื่อนำไปพัฒนาชุมชนอันจะช่วยให้เกิดการสร้างงานในพื้นที่ แล้วนำไปสู่การลดการโยกย้ายออกมาทำงานในสหรัฐอเมริกาต่อไป

➤ เพิ่มความเข้มงวดในการปิดกั้นชายแดนอย่างจริงจัง ซึ่งจะได้ผลในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และใช้การเจรจาให้ประเทศต้นทางร่วมมือสกัดกั้นการลักลอบข้ามชายแดน จับกุมดำเนินคดีต่อขบวนการค้ายมนุษย์ ทั้งนี้ การสกัดกั้นในระยะยาวมักไม่ค่อยได้ผล ดังจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันมีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากชายแดนเม็กซิโกเข้ามาอยู่ในสหรัฐอเมริกามากกว่า 5 ล้านคน

➤ ใช้วิธีการอนุญาตให้เข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมาย แต่เป็นการอนุญาตในลักษณะของแรงงานชั่วคราว เพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานของนายจ้าง

➤ ใช้วิธีการลงทะเบียนอย่างหนักและจริงจังต่อนายจ้างที่ลักลอบใช้แรงงานผิดกฎหมาย มีการใช้โทษปรับในอัตราที่สูงมาก ตลอดจนสร้างเครือข่ายหาพันธมิตรให้ช่วยทำหน้าที่คอยตรวจสอบการกระทำผิดของนายจ้างที่ลักลอบใช้แรงงานหลบหนีเข้าเมือง และบังคับให้นายจ้างเหล่านี้ต้องจ่ายค่าจ้างและจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่คนงานที่หลบหนีเข้าเมืองเท่ากับแรงงานในชาติ เพื่อไม่ให้นายจ้างได้กำไรจากสัดส่วนความแตกต่างของค่าจ้างคนงานผิดกฎหมายที่เข้ามาใหม่

➤ การอนุญาตให้วีซ่าเข้าประเทศสหรัฐอเมริกา และการอนุญาตทำงาน (Work Permit) สหรัฐอเมริกาใช้วิธีการอนุญาตในหนังสือเดินทางของคนงานต่างชาติในคราวเดียวกัน<sup>4</sup> โดยมีการแยกประเภทของวีซ่าตามประเภทของการอนุญาตทำงาน ซึ่งทำให้ประหยัดเวลาในการจัดทำที่ไม่ต้องออกเล่มใบอนุญาตทำงานอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งสามารถเก็บค่าธรรมเนียมได้ในคราวเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น ผลของการตรวจสอบการทำงานกับการเข้าเมืองก็ทำได้ง่ายขึ้น สะดวกรวดเร็วขึ้น เนื่องจากการตรวจสอบทั้งในตำแหน่งงานของนายจ้าง และคุณสมบัติของคนต่างด้าวที่จะขออนุญาตทำงานไปพร้อมกัน ตลอดจนสามารถจะตรวจสอบคนต่างด้าวในเรื่องของการที่จะเป็นผู้ก่อการร้ายต่อประเทศได้ง่ายขึ้น

● หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานย้ายถิ่นในสหรัฐอเมริกา

➤ สำนักงานว่าด้วยกิจการแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Affairs Bureau) เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักเกี่ยวข้องกับการจ้างงานของแรงงานต่างชาติ ทั้งที่เข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

➤ แผนงานด้านค่าจ้างและชั่วโมงการทำงาน (Wage and Hour Division - WHD) ทำหน้าที่ส่งเสริมนายจ้างให้ปฏิบัติตามถูกต้องในเรื่องมาตรฐานการจ้างงาน โดยเฉพาะในส่วนของภาคอุตสาหกรรมที่มีการจ่ายค่าจ้างต่ำ ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมประเภทนี้ชอบใช้แรงงานราคาถูกจากพวกชนกลุ่มน้อยและพวกหลบหนีเข้าเมืองที่มาจากประเทศละตินอเมริกา การปฏิบัติงานของหน่วยงานนี้ได้เน้นความสำคัญไปที่อุตสาหกรรมทางด้านสิ่งทอ การเกษตรกรรม การดูแลเด็กและคนชรา ต่อมาในปี ค.ศ. 2004 ได้เน้นการตรวจสอบไปยังภาคบริการ เช่น ภัตตาคาร การจัดดูแลสวน โรงแรม พนักงานรักษาความปลอดภัย และพนักงานดูแลทำความสะอาด ตลอดจนคนงานในภาคการก่อสร้าง โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การยอมรับที่จะปฏิบัติตามกฎหมายจากทั้งฝ่ายนายจ้างและคนงาน โดยใช้ยุทธวิธีต่าง ๆ อาทิเช่น การหาหุ้นส่วนเป็นพันธมิตร

<sup>4</sup> ในลักษณะเดียวกับการให้ VISA on Arrival

จากภาคสนามนักธุรกิจต่าง ๆ เช่น สมาคมนายจ้างภาคเกษตร สมาคมผู้ปลูกไม้ผล ฯลฯ รวมไปถึงการหาหุ้นส่วนสร้างการเป็นพันธมิตรกับสถานกงสุลเม็กซิโก โดยได้ร่วมกันกับสถานกงสุลจัดตั้งโครงการความยุติธรรมและความเสมอภาคในที่ทำงาน (Justice and Equality in the Workplace Program - JEWP) ในเมืองฮิวสตัน มลรัฐเท็กซัสเมื่อ 3 ปีที่แล้ว ซึ่งมีผู้เข้าร่วมโครงการจากองค์กรเอกชนต่าง ๆ หลายแห่ง และได้รับความสำเร็จด้วยดี ถือเป็นแบบอย่างที่จะนำไปใช้ เพราะสามารถช่วยคนงานได้ถึง 2,300 คน ให้ได้รับเงินค่าจ้างย้อนหลังถึง 1.5 ล้านเหรียญ โครงการนี้จึงได้ถูกนำไปเป็นรูปแบบตัวอย่างในเมืองดัลลัส และลาสเวกัส ในปีถัดมา ซึ่งก็ปรากฏว่าได้รับผลดีเช่นกัน นอกจากนี้ก็มีการใช้โครงการอาสาสมัคร (Voluntary Incentive Program - VIP) การให้ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อประเภทต่าง ๆ เช่น การแจกแผ่นพับใบปลิวเป็นภาษาสเปนไปตามโรงงานต่าง ๆ การจัดทำบทปราชัยและการบรรยายผ่านสื่อด้วยภาษาต่าง ๆ เป็นต้น

➤ องค์กรด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health Administration - OSHA) ทำหน้าที่เพื่อสงวนรักษาชีวิตของแรงงาน ป้องกันการบาดเจ็บและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานของแรงงานอเมริกันทั้งหมด โดยแบ่งองค์กรออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะทำหน้าที่ทางด้านการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงาน อีกส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบบังคับใช้กฎหมายให้นายจ้างปฏิบัติ เพื่อสร้างระบบป้องกันอุบัติเหตุและโรคอันเนื่องมาจากการทำงาน

➤ หน่วยงานพิจารณาอนุญาตวีซ่า (U.S. Department of State: Bureau of Consular Affairs) มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตวีซ่าให้แก่คนต่างชาติที่เข้ามาในสหรัฐอเมริกา ซึ่งการพิจารณาอนุญาตให้วีซ่าเข้าประเทศ จะพิจารณาพร้อมไปกับการอนุญาตให้ทำงาน ดังนั้น วีซ่าเข้าสหรัฐอเมริกาจึงมีมากกว่า 12 รูปแบบ ตามวัตถุประสงค์ของการเข้าประเทศเพื่อการทำงานในลักษณะนั้น ๆ ความเข้มงวดในการตรวจสอบอนุญาตแต่ละชนิดของวีซ่าที่ให้ทำงานแต่ละประเภทจะใช้เวลาในการพิจารณาแตกต่างกัน แล้วแต่เงื่อนไขของเอกสารหลักฐานและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามาทำงาน แต่เมื่อพิจารณาอนุญาตแล้ว จะแจ้งให้สถานทูตสหรัฐอเมริกาในประเทศนั้น ๆ เป็นผู้ประทับตราในหนังสือเดินทางของผู้ยื่นขออนุญาต ทั้งในเรื่อง

<sup>5</sup> อาทิเช่น หน่วยเครือข่ายของ The Information Group for Asian American Rights (TIGAAR) โดยเครือข่ายดังกล่าวจะเป็นผู้เข้ามาช่วยกันทำงานในลักษณะของการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่นายจ้างลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายแรงงาน โดยการจัดอบรม หรือการให้ลูกจ้าง/ผู้เกี่ยวข้องทราบถึงช่องทางร้องทุกข์ผ่านโทรศัพท์สายตรงเมอร์เดียนกัน แล้วปลายทางจะมีผู้พูดตอบรับโทรศัพท์ที่สามารถพูดได้ทุกภาษาของผู้ร้องเรียน และจะส่งต่อข้อมูลไปที่หน่วยปฏิบัติส่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเข้าไปดำเนินการตรวจสอบข้อร้องเรียน โดยไม่แจ้งว่ามีข้อร้องเรียน รวมทั้งปกปิดชื่อผู้ร้องเรียนเป็นความลับ นอกจากนี้ก็ยังมี Website ของสมาชิกแจกจ่ายเผยแพร่ไปในหมู่คนงานเป้าหมายทุกกลุ่มอีกด้วย

การอนุญาตเข้าเมืองและการทำงานพร้อมกัน มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่มีอัตราสูง และหน่วยงานนี้จะมีข้อมูลเชื่อมโยงกับหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration) ที่จะตรวจสอบที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองทุกแห่ง ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้กำหนดการขออนุมัติจ้างแรงงานชาวต่างชาติของนายจ้างออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) ตำแหน่งงานที่นายจ้างไม่ต้องขออนุญาตจากกระทรวงแรงงาน เพราะมีความขาดแคลนและมีข้อกำหนดเฉพาะอยู่แล้ว

(2) ตำแหน่งงานที่ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงแรงงาน โดยนายจ้างต้องได้รับอนุญาตเป็นใบอนุญาตด้านแรงงาน (Labor Certificated) ตามคุณลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

- การอนุมัติตำแหน่งงานอย่างถาวร (Permanent Labor Certification) นายจ้างต้องเปิดรับสมัครคนงานภายในประเทศ ก่อนยื่นคำร้องขออนุมัติตำแหน่งงานจากกระทรวงแรงงาน เพื่อเป็นหลักฐานยืนยันว่า คนสัญชาติสหรัฐอเมริกาไม่เพียงพอ และการรับแรงงานต่างชาติเข้าทำงานจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคนงานสหรัฐอเมริกา

- การอนุมัติตำแหน่งงานชั่วคราวประเภท H2B (H-2B Temporary Labor Certification) การขออนุมัติตำแหน่งงานจากกระทรวงแรงงานในลักษณะนี้ แรงงานต่างชาติสามารถเข้าไปทำงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชีพเกษตรกรรมชั่วคราวในสหรัฐอเมริกาได้ภายใน 1 ปี และต่ออายุได้ครั้งละหนึ่งปี รวมกันไม่เกิน 3 ครั้ง

- การอนุมัติตำแหน่งงานชั่วคราวประเภท H2A (H-2A Temporary Labor Certification) ได้แก่ แรงงานต่างชาติที่เข้ามาประกอบกิจกรรมด้านการเกษตร เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในสหรัฐอเมริกาตามฤดูกาล

- การอนุมัติตำแหน่งชั่วคราวสำหรับตำแหน่งนักวิชาชีพ H1B (H-1B Specialty Professional Workers) แรงงานต่างชาติที่เข้ามาประกอบวิชาชีพตามประเภทนี้ จะต้องสำเร็จการศึกษาขั้นต้นปริญญาตรี นายจ้างต้องดำเนินการตามขั้นตอนเช่นเดียวกับการอนุมัติตำแหน่งงานอย่างถาวร แต่จะได้รับอนุมัติเป็นเวลา 3 ปี ต่ออายุได้อีก 3 ปี

- ประเภท D – 1 พนักงานในเรือ (D1-Crew Member) โดยทั่วไปทางการสหรัฐอเมริกาไม่อนุญาตให้พนักงานในเรือของต่างประเทศประกอบอาชีพได้ ๆ นอกเรือ แต่มีข้อยกเว้นบางกรณี เช่น ในมลรัฐอลาสก้า พนักงานเรือชาวญี่ปุ่น เกาหลี สามารถประกอบอาชีพนอกเรือได้ เช่น การขนถ่ายสินค้าซึ่งนายจ้างเจ้าของเรือจะต้องทำหนังสือรับรองขอบเขตหน้าที่ของงาน และรับรองคนงานด้วย



➤ สถานกงสุลเม็กซิโก<sup>6</sup> จะทำหน้าที่ออกบัตรประจำตัวคนหลบหนีเข้าเมือง (I.D. Card) ให้แก่คนเม็กซิกันที่หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารหลักฐานใด ๆ ทำให้คนเหล่านั้นสามารถใช้ I.D. Card ทำธุรกรรมตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาได้ โดยเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2004 รัฐบาลสหรัฐอเมริกา กับรัฐบาลเม็กซิโกได้ลงนามในประกาศที่ว่าด้วยความร่วมมือกันในการให้ความรู้แก่คนเม็กซิกันที่เข้ามาทำงาน ในสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ในที่ทำงานของคนงาน รวมไปถึงโครงการ JEWP<sup>7</sup> ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วก่อนหน้านี้

### 2.2.2 กลุ่มประเทศในยุโรป

ประเทศในยุโรปได้พบว่า การลอกเลียนนโยบายและแนวทางในการแก้ปัญหา แรงงานต่างชาติจากกลุ่มประเทศในอเมริกาเหนือ นั้น ไม่ใคร่จะเกิดประโยชน์แก่ตนเองเท่าที่ควร ซึ่งแต่ละชาติได้ กำหนดแนวทางต่อผู้อพยพเข้าประเทศของตน (วรวินัย เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 52 - 55) ดังนี้

- ประเทศฝรั่งเศส ในหมู่ประเทศยุโรปทั้งหมด ฝรั่งเศสนับได้ว่าเป็นประเทศที่มีนโยบายในการนำเข้าแรงงานต่างชาติอย่างมีการวางแผน โดยในจำนวนประชากร 18 ล้านคน หรือประมาณหนึ่งในสามของประชากรฝรั่งเศส จะมีบิดาหรือมารดาอย่างน้อย 1 คนที่เกิดในต่างประเทศ ทั้งนี้ ฝรั่งเศสจะรับผู้อพยพเข้าสิทธิในแต่ละปีประมาณ 60,000 คน ซึ่งหนึ่งในสี่เป็นแรงงานที่มีฝีมือ และที่เหลือเป็นแรงงานที่อพยพเข้ามาเพื่อสมทบกับครอบครัว (Family Reunion) แรงงานเหล่านี้เมื่อมีบุตรเกิดในฝรั่งเศสก็จะได้รับสัญชาติฝรั่งเศสโดยทันที ขณะที่ในส่วนของตัวแรงงานเองก็สามารถขอแปลงสัญชาติได้โดยง่าย<sup>8</sup> อีกทั้งรัฐบาลยังพยายามส่งเสริมให้ผู้อพยพหันมาใช้ภาษาและวัฒนธรรมของฝรั่งเศสอีกด้วย เพื่อให้เกิดความรู้สึกของการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมตามแนวทาง “Republican Model” อย่างไรก็ดี ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายข้ามของแรงงานทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน แนวคิดของการให้สัญชาติที่ยืดสายโลหิตกำลังได้รับการขานรับเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการยับยั้งการให้สัญชาติกับเด็กในฝรั่งเศสที่เกิดจากบิดามารดาซึ่งเป็นแรงงานต่างชาติ

<sup>6</sup> มีอยู่ทั้งหมด 46 แห่งทั่วประเทศอเมริกา

<sup>7</sup> หลักการสำคัญก็คือ แยกการจับกุมผู้หลบหนีเข้าเมืองกับการให้สิทธิตามมาตรฐานแรงงานออกจากกัน โดยสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการให้สิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นคนงานอเมริกันโดยถูกกฎหมาย หรือแรงงานหลบหนีเข้าเมือง และมีข้อตกลงระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกในอันที่จะไม่มีการแจ้งหรือให้ข้อมูลแรงงานลักลอบเข้าเมืองแก่หน่วยงานที่ทำหน้าที่จับกุม ซึ่งก็คือ กรมความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security - DHS)

<sup>8</sup> ประมาณสองในสามของผู้ที่ขอแปลงสัญชาติจะได้รับสัญชาติฝรั่งเศส

- ประเทศเยอรมนี ถึงแม้รัฐบาลเยอรมนีจะมีนโยบายอย่างชัดเจนที่จะไม่ให้สัญชาติกับแรงงานต่างชาติ ทว่าแรงงานเหล่านี้ซึ่งแต่เดิมได้อพยพเข้ามาทำงานเป็นการชั่วคราวก็ได้กลายเป็นผู้อพยพอย่างถาวร อีกทั้งยังได้สิทธิการพักอยู่อาศัย เพราะนายจ้างยังคงจ้างคนงานพวกนี้อยู่ ประมาณกันว่าสองในสามของคนต่างชาติในเยอรมนีได้อยู่อาศัยในประเทศนี้มากกว่า 10 ปีขึ้นไป และร้อยละ 80 ของคนต่างชาติที่อายุต่ำกว่า 18 ปี จะเป็นบุคคลที่เกิดในเยอรมนี กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ชาวตุรกี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนงานอพยพที่เข้ามาอยู่ในเยอรมนีเป็นเวลาหลายปี แต่ก็ยังไม่สามารถถือสัญชาติเยอรมันได้ และเมื่อยามใดที่เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ หรือปัญหาการว่างงานสูงในประเทศ ก็มักก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นในสังคม โดยเฉพาะปัญหาการกระทบกระทั่งกันระหว่างชนชาติ ปัญหาการเหยียดผิว และปัญหาแนวคิดของความเป็นเอกลักษณ์ของชาติ ซึ่งวางบนสิทธิทางสายโลหิต ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบูรณาการคนต่างชาติเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมเยอรมัน

- ประเทศอังกฤษ ในอดีตที่ผ่านมา นโยบายของอังกฤษต่อแรงงานต่างชาติ ถือได้ว่าเป็นนโยบายเหยียดผิวและเหยียดชนชั้น (Politics of race and class) โดยเฉพาะต่อคนผิวดำ แต่ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อความเสมอภาคทางเชื้อชาติ (Commission for Racial Equality) ขึ้นมาสำหรับทำการตรวจสอบการกีดกันทางผิวในกิจการต่าง ๆ เพื่อทดแทนการดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดมาก่อนหน้านี้

### 2.2.3 กลุ่มประเทศในเอเชียและแปซิฟิก

นโยบายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติของประเทศในกลุ่มเอเชียและแปซิฟิกมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป<sup>9</sup> (ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และฉลองภพ สุธังกรกาญจน์, 2539: ก-1) กล่าวคือ

- ประเทศญี่ปุ่น ไม่มีการนำเข้าคนงานต่างชาติ ถึงแม้จะต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานตั้งแต่ ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา ญี่ปุ่นไม่รับแรงงานระดับล่าง แต่ได้รับคนงานต่างชาติเข้าประเทศในฐานะ “Trainee” รัฐบาลญี่ปุ่นพยายามในการหยุดยั้งการหลั่งไหลเข้ามาหางานทำของชาวต่างชาติ ด้วยการกระตุ้นให้มีการผลิตสินค้าและบริการนอกประเทศ ถึงกระนั้น การขาดแคลนแรงงานภายในประเทศก็ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ซึ่งไม่สามารถจะย้ายไปยังประเทศอื่น ๆ ได้ งานที่สกปรก งาน

<sup>9</sup> เป็นบทความที่ได้คัดลอกมาจาก Supang Chantavanich and Gary Risser, “Intra-Regional Migration in Southeast and East Asia: Theoretical Overview, Trends of Migratory Flows, Labour Linkages, and Implication for Thailand and Thai Migrant Workers” paper presented at The International Workshop on Thai Migrant Worker in South-East and East Asia, Chulalongkorn University, May 23 – 24, 1996, Bangkok.

หนัก และเสี่ยงอันตราย (3 D) จะขาดแคลนเป็นอย่างมาก เนื่องจากคนญี่ปุ่นเองก็ไม่ปรารถนาที่จะทำงานลักษณะนี้อีกต่อไป จึงเป็นการเปิดช่องให้แรงงานต่างชาติลักลอบเข้าไปทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยประมาณว่าในปี 1994 มีผู้ลักลอบทำงานในประเทศญี่ปุ่นไม่น้อยกว่า 300,000 คน

- ประเทศเกาหลีใต้ ได้ปรับเปลี่ยนจากประเทศที่ส่งแรงงานออกมาเป็นประเทศที่ต้องสั่งแรงงานเข้า การขาดแคลนแรงงานในธุรกิจขนาดย่อม ได้ดึงดูดคนงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานจากจีนและฟิลิปปินส์มาตั้งแต่ปี 1991 โดยที่แต่เดิมนั้นในช่วงระหว่างปี 1960 - 1970 เกาหลียังส่งคนงานไปทำงานในตะวันออกกลาง ต่อมาในระยะหลัง รัฐบาลเกาหลีได้รับคนงานต่างชาติเข้ามาทำงานในโรงงาน เช่นเดียวกับญี่ปุ่นในฐานะลูกจ้างฝึกงาน "Trainee" แต่คนงานที่เข้ามามักได้งานที่ไม่ดี จ่ายค่าจ้างต่ำ ต่อมาในปี 1992 เกาหลีใต้ได้มีการนิรโทษกรรมให้แก่คนงานเถื่อน ทำให้มีคนงานเถื่อนเปิดเผยตัวเองถึง 61,126 คน

- ประเทศไต้หวัน ได้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายอย่างมีนัยสำคัญในการยอมให้มีการนำเข้าแรงงานไร้ทักษะ โดยมีการนิรโทษกรรมให้คนงานเถื่อนเมื่อปี 1990 ในกิจการก่อสร้าง อุตสาหกรรม และบริการ โดยนายจ้างจะต้องจ่าย "Employment Stability Fee" แก่รัฐบาลในการยอมให้มีการใช้แรงงานต่างชาติได้ ซึ่งปัจจุบันนี้ ประเทศไต้หวันมีแรงงานไทยอยู่ถึงร้อยละ 70 ของแรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ขณะนี้ ถึงแม้ว่า คนงานต่างชาติจะได้รับประโยชน์จากกฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำก็ตาม คนไต้หวันเองก็ยังได้รับค่าจ้างสูงกว่าคนต่างชาติ ขณะนี้ไต้หวันกำลังขยายตัวในการจ้างงานจากประเทศอื่น ๆ มากยิ่งขึ้น เช่น ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

- ฮองกง ต้องพึ่งพิงแรงงานต่างชาติเป็นจำนวนมาก โดยส่วนมากแล้วจะเป็นคนงานมาจากจีนแผ่นดินใหญ่ (มีการกำหนดโควตาให้เข้าเมืองได้แต่ละวัน) ฟิลิปปินส์และไทย คนงานชายส่วนมากทำงานในงานก่อสร้าง โดยผู้หญิงจะทำงานในบ้านและภาคบริการ แต่เดิมฮองกงได้ทุ่มเทงบประมาณอย่างมหาศาล เพื่อป้องกันการลักลอบเข้าเมืองของคนจีนแผ่นดินใหญ่ แต่ก็ยังมีผู้ลักลอบเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้น ฮองกงจึงได้นำนโยบายในการผลิตบนประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ แต่บนเกาะฮองกงเองก็ยังคงต้องการแรงงานในสาขาก่อสร้างและบริการอยู่เช่นกัน อีกทั้งฮองกงก็เคยมีการนิรโทษกรรมแรงงานเถื่อนเมื่อปี 1992 แต่ในที่สุดก็ยอมรับว่าค่อนข้างล้มเหลวในการป้องกันการลักลอบเข้ามาทำงาน

- ประเทศสิงคโปร์ มีระบบการควบคุมคนงานต่างชาติค่อนข้างจะเข้มงวด ถึงแม้ประเทศนี้จะต้องพึ่งพิงคนงานต่างชาติอยู่เป็นจำนวนมากก็ตาม ส่วนหนึ่งของแรงงาน (ที่มีทักษะ) มาจากประเทศมาเลเซียและประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยรัฐบาลจะควบคุมแรงงานระดับล่าง (ไร้ทักษะ) แต่กระตุ้นให้มีแรงงานที่มีทักษะเข้ามาตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในสิงคโปร์ เนื่องจากภาวะการขาดแคลน

แรงงาน โดยทั่วไปจะมีการลงทะเบียนอย่างรุนแรงด้วยการโอบและจำคุกแก่ทั้งคนงานเถื่อนและนายจ้าง อหนึ่ง ลิงคโพร้ก็เคยใช้วิธีการนิรโทษกรรมแก่คนงานเถื่อนในปี 1989 แต่มีคนงานเพียง 11,500 คนเท่านั้นที่ยอมเปิดเผยตัวเอง

ในส่วนของนโยบายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy) จากนายจ้างนั้น นับตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2548 เป็นต้นมา รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ (แรงงานที่มีฝีมือ) จากนายจ้างชาวสิงคโปร์เพิ่มจากเดิมที่จัดเก็บเดือนละ 50 เหรียญสิงคโปร์<sup>10</sup>ไปเป็นเดือนละ 80 เหรียญสิงคโปร์ และจะเพิ่มเป็น 100 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน ตั้งแต่ 1 มกราคม 2549 เป็นต้นไป โดยที่ก่อนหน้านี้ รัฐบาลได้ลดอัตราการจัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติจากนายจ้าง เพื่อช่วยลดค่าใช้จ่ายอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นอกจากนี้ รัฐบาลสิงคโปร์ได้มีนโยบายที่จะลดการจัดเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติประเภทงานรับใช้ในบ้าน โดยจะเก็บภาษีจากนายจ้างเหลือเดือนละ 295 เหรียญสิงคโปร์ จากเดิมที่เก็บเดือนละ 345 เหรียญสิงคโปร์ เพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายแก่นายจ้าง ซึ่งจะทำให้นายจ้างสามารถจ่ายเงินเดือนให้แก่คนรับใช้ในบ้านได้ในอัตราที่สูงกว่าเดิม เป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของคนงานกลุ่มนี้ให้สูงขึ้น อหนึ่ง รัฐบาลสิงคโปร์ยังมีนโยบายที่จะช่วยให้ภาคเอกชนมีความยืดหยุ่นในการทำงานมากยิ่งขึ้น ด้วยการอนุญาตให้นายจ้าง สามารถจ้างแรงงานต่างชาติประเภทไร้ฝีมือในกรณีจำเป็นเร่งด่วนนอกเหนือไปจากโควตาที่ได้รับ โดยนายจ้างจะต้องจ่ายภาษีให้กับทางการเพิ่มขึ้นเป็น 500 เหรียญสิงคโปร์ต่อเดือน จากเดิมที่เรียกเก็บเพียง 200 – 300 เหรียญสิงคโปร์<sup>11</sup>

● ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีนโยบายจ้างคนงานต่างชาติ ขณะเดียวกันก็ส่งแรงงานไปต่างประเทศ คนงานที่ออกไปจากมาเลเซีย ส่วนหนึ่งเป็นคนจีนไปทำงานในสิงคโปร์ ใต้หวัน และญี่ปุ่น ในขณะที่เดียวกันมาเลเซียก็รับเอาคนงานไร้ทักษะมาจากอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ บังคลาเทศและไทย

<sup>10</sup> ทั้งนี้ที่จะปรับเปลี่ยนจากเดิมที่จัดเก็บเพียงเดือนละ 30 เหรียญสิงคโปร์ มาใช้อัตราใหม่เมื่อ 1 กรกฎาคม 2547 พร้อมกันกับการปรับปรุงสัดส่วนการจ้างแรงงานต่างชาติในภาคการก่อสร้าง จากเดิมที่กำหนดให้นายจ้างแรงงานท้องถิ่น 1 คนต่อการจ้างแรงงานต่างชาติ 5 คน มาเป็นการจ้างแรงงานท้องถิ่น 1 คน ต่อการจ้างแรงงานต่างชาติได้เพียง 4 คน (ที่มา: หนังสือสำนักงานแรงงานในประเทศสิงคโปร์ ที่ รง 47011/946 ฉบับลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2547)

<sup>11</sup> โดยปกติแล้ว รัฐบาลสิงคโปร์จะเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมในการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy) จากนายจ้าง สำหรับการจ้างแรงงานไร้ฝีมือในอัตราที่สูงกว่าการจ้างแรงงานฝีมือประมาณ 5 – 9 เท่าตัว ขึ้นอยู่กับว่าเป็นกิจการในภาคการผลิตใด อาทิเช่น หากเป็นภาคงานบริการ (Service) ค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานไร้ฝีมือจะเท่ากับ 50 เหรียญสิงคโปร์ และสำหรับแรงงานฝีมือจะเท่ากับ 240 เหรียญสิงคโปร์ แต่ถ้าเป็นในภาคการก่อสร้าง (Construction) นายจ้างจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับแรงงานไร้ฝีมือสูงถึง 470 เหรียญสิงคโปร์ ขณะที่ต้องจ่ายเพียง 50 เหรียญสิงคโปร์เท่านั้นถ้าเป็นการจ้างแรงงานฝีมือ (อัตราแลกเปลี่ยนในเดือนมีนาคม 2548 อยู่ที่ประมาณ 1 เหรียญสิงคโปร์ต่อ 23.76 บาท)

โดยคนงานเดือนส่วนมากจะทำงานในสวนและก่อสร้าง ในปี 1992 รัฐบาลมาเลเซียเริ่มให้มีการลงทะเบียนคนงานต่างชาติ ระยะเวลาหลังได้มีการจำกัดจำนวนการรับคนงานต่างชาติใหม่จนกว่าจะสามารถควบคุมคนงานต่างชาติที่เป็นแรงงานเดือนได้ แต่ต่อมารัฐบาลมาเลเซียได้มีการทำสัญญาระหว่างประเทศกับคู่สัญญา คือ ประเทศบังคลาเทศ ในการนำเข้าคนงานมีฝีมือและกึ่งฝีมือจากประเทศดังกล่าวเป็นปี ๆ ไป

โดยที่รัฐบาลมาเลเซีย ได้กำหนดขั้นตอนการจับเก็บภาษีการจ้างแรงงานต่างชาติ (Levy) จากนายจ้างไว้ดังนี้<sup>12</sup>

➤ นายจ้างชาวมาเลเซียต้องประกาศรับสมัครคนงานชาวมาเลเซียก่อน หากภายในเวลา 2 สัปดาห์ ไม่สามารถจ้างแรงงานชาวมาเลเซียได้ จะต้องทำเรื่องขออนุญาตต่อกระทรวงมหาดไทย เพื่อแสดงหลักฐานว่าไม่สามารถจ้างแรงงานท้องถิ่นได้ เพื่อขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างชาติต่อไป

➤ ในปัจจุบันทางการมาเลเซียได้อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ในสาขา งานก่อสร้าง งานอุตสาหกรรมการผลิต และงานบริการบางประเภท เมื่อนายจ้างได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ นายจ้างจะต้องจัดหาหลักฐานของคนหางาน เช่น รูปถ่าย สำเนาหนังสือเดินทาง ใบรับรองแพทย์ เป็นต้น เพื่อนำหลักฐานดังกล่าวพร้อมใบอนุญาตไปขอวีซ่าจากกองตรวจคนเข้าเมือง พร้อมกับชำระภาษี (Levy) โดยภาษีดังกล่าวจะหักเก็บล่วงหน้าเป็นเวลา 1 ปี โดยจะเรียกเก็บในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทของงาน โดยงานก่อสร้าง งานบริการ งานอุตสาหกรรม จะเรียกเก็บในอัตรา 1,200 ริงกิต/คน/ปี สำหรับงานในภาคเกษตรกรรมจะเรียกเก็บในอัตราประมาณ 350 ริงกิต/คน/ปี

อนึ่ง นับตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2548 เป็นต้นไป รัฐบาลมาเลเซียได้กำหนดให้แรงงานต่างชาติที่ต้องการเข้าไปทำงานในมาเลเซีย ต้องผ่านการฝึกอบรมภาษา (อังกฤษหรือภาษาบาฮาซา) วัฒนธรรมและกฎหมายเสียก่อน<sup>13</sup> (“มาเลเซียกำหนดมาตรการบังคับให้แรงงานต่างชาติต้องผ่านการอบรมฯ ก่อนที่จะเข้าไปทำงานในมาเลเซีย”(Online). Available: [http://www.mol.go.th/news\\_malay\\_1005.html](http://www.mol.go.th/news_malay_1005.html))

● ประเทศบรูไน เป็นประเทศที่จำเป็นต้องมีการนำเข้าแรงงาน เนื่องจากเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขณะที่กำลังแรงงานในประเทศมีจำกัดและไม่นิยมทำงาน “3 D<sup>14</sup>” โดยแรงงานที่นำเข้านั้น ส่วนมากจะมาจากบังคลาเทศ อินโดนีเซีย และไทย

<sup>12</sup> ที่มา: สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน 28 มีนาคม 2548

<sup>13</sup> ในเบื้องต้น กระทรวงแรงงานได้มอบหมายให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานดำเนินการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรม (Training Center - TC) เพื่อทำหน้าที่ฝึกอบรมให้แก่คนหางานที่ต้องการไปทำงานในประเทศมาเลเซีย

<sup>14</sup> อันได้แก่ งานสกปรก (Dirty) งานที่มีความเสี่ยงภัยสูงหรืองานอันตราย (Danger) และงานที่ยากลำบากหรืองานหนัก (Difficult)

## 2.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 Doris Meissner (2004) เจ้าหน้าที่อาวุโสของสถาบันด้านนโยบายเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น (Migration Policy) ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำการศึกษาโครงการว่าด้วยการจ้างแรงงานชั่วคราวของสหรัฐอเมริกา (U.S. Temporary Worker Programs) ได้นำเสนอข้อค้นพบที่น่าสนใจหลายประการ (“Migration Information Source” (Online). Available: <http://www.migrationinformation.org/profiles/display.cfm?>) อาทิเช่น

- นักประชากรศาสตร์เชื่อว่า มีประชากรที่อยู่นอกทะเบียนการสำมะโนอยู่ในสหรัฐอเมริกาเกือบ 10 ล้านคน โดยคาดว่าเป็นชาวเม็กซิกันประมาณร้อยละ 55 – 60 ด้วยเหตุนี้ นโยบายด้านผู้อพยพของสหรัฐอเมริกา จึงมุ่งให้ความสนใจไปที่ประเทศเม็กซิโกและประเด็นแวดล้อมการอพยพจากประเทศดังกล่าวมากเป็นพิเศษ

- ถ้อยแถลงของประธานาธิบดี George W. Bush เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2004 ได้ตอกย้ำให้เห็นถึงจุดยืนที่สำคัญของสหรัฐอเมริกาต่อแรงงานต่างชาติว่า แรงงานเหล่านี้จะถูกนำเข้ามาสู่สหรัฐอเมริกา เพื่อวัตถุประสงค์ในการสนองตอบต่อความต้องการของตลาดแรงงานภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดเท่านั้น โดยจะไม่มีโอกาสที่จะได้รับการเลื่อนสถานะไปสู่การเป็นผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร (Permanent Resident - PR) หรือได้รับอนุญาตให้สามารถพำนักอาศัยอย่างถาวรในประเทศนี้ได้แต่อย่างใด

- ระหว่างปี ค.ศ. 1942 – 1964 สหรัฐอเมริกาได้ดำเนินโครงการ “บราเซโร (Bracero)” ซึ่งเกิดขึ้นจากการเจรจาและข้อตกลงที่เป็นทางการระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก ในการที่จะตอบสนองความต้องการด้านการผลิตอาหารระหว่างช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง โดยที่โครงการดังกล่าวจะเป็นการนำเข้าแรงงานทางด้านเกษตรกรรมในระหว่างฤดูเพาะปลูก (ถึงแม้ในภายหลังจะเกี่ยวข้องกับคนงานสำหรับบริษัทสร้างทางรถไฟด้วยก็ตาม แต่วัตถุประสงค์หลักก็ยังคงเป็นเรื่องงานเกษตรกรรมอยู่ดี)

- ในช่วง 22 ปีของการดำเนินโครงการดังกล่าว ได้มีแรงงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องภายใต้โครงการนี้ถึง 4.5 ล้านคน อีกทั้งรายละเอียดในสัญญาที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวางตั้งแต่ในเรื่องของที่พัก ค่าจ้าง และสภาพการจ้างงาน อีกทั้งยังระบุถึงเรื่องการหักเงินร้อยละ 10 ของค่าจ้าง ซึ่งจะถูกส่งไปยังรัฐบาลเม็กซิโกเพื่อคืนให้แก่คนงานเมื่อพวกเขากลับคืนยังภูมิลำเนาแล้ว

- ถึงแม้จะมีสัญญากำหนดไว้เช่นนี้แล้วก็ตาม ทว่าจุดเด่นของโครงการนี้ที่เป็นที่รับทราบกันอย่างกว้างขวางกลับเป็นเรื่องของการชู้ตริคคอปโกยผลประโยชน์จากบรรดาคนงาน โดยสิ่งทีเลวร้ายที่สุดก็คือ เงินค่าจ้างที่หักไว้ร้อยละ 10 นั้น คนงานส่วนใหญ่ไม่มีโอกาสได้รับกลับคืนเลยแต่อย่างใด

ร่องรอยที่หลงเหลือจากการดำเนินโครงการเป็นเวลาหลายปีจึงเป็นเรื่องของการดำเนินการทางกฎหมายเพื่อให้ได้ค่าจ้างดังกล่าวกลับคืนมา

- ประเด็นยอดแย่อันดับถัดมาก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความหย่อนยานในการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จนนำไปสู่จุดสิ้นสุดของโครงการ เพราะความล้มเหลวในโครงการนี้ ไม่อาจเป็นที่ยอมรับได้อีกต่อไปในยุคแห่งสิทธิของพลเมือง ซึ่งควรจะได้รับ การปฏิบัติอย่างเหมาะสมในสังคมประชาธิปไตยนี้

- อย่างไรก็ดี ผลกระทบที่มีมาอย่างต่อเนื่องของโครงการบาเซโรก็คือ มันได้สร้างโครงข่าย และความสัมพันธ์ทางด้านตลาดแรงงานแบบไม่เป็นทางการระหว่างเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกา โดยความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องและกลายเป็นรากฐานสำหรับการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจากประเทศเม็กซิโก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า การยุติข้อตกลงในเชิงกฎหมายจึงมิได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการย้ายถิ่นที่ได้หยั่งรากไว้ตลอดเวลากว่า 20 ปีของการดำเนินโครงการ ด้วยเหตุที่ผู้อพยพก็พร้อมที่จะปรับตัวให้เข้ากับกฎเกณฑ์ที่ได้มีการปรับเปลี่ยนไปด้วย

2.3.2 วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ (2540) ได้นำเสนอผลกระทบของการจ้างงานต่างชาติราคาถูกไว้ในโครงการวิจัยเรื่อง นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ ไว้หลายประการ อาทิเช่น

- การที่รัฐบาลเปิดโอกาสให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย และขาดการคุ้มครองจะเป็นการทำลายโครงสร้างค่าจ้างภายในประเทศ ทำให้ค่าจ้างถูกกดอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังภาวการณ์ครองชีพของแรงงาน อันเป็นนโยบายที่สวนทางกับนโยบายการกระจายรายได้ของรัฐบาลเอง

- การจ้างแรงงานต่างชาติที่ขาดการคุ้มครองเป็นนโยบายที่เลือกปฏิบัติ และไม่ เป็นผลดีต่อการพัฒนาสภาพแรงงาน ซึ่งถือเป็นองค์กรที่สำคัญในการเจรจาต่อรองเพื่อการปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน

- เมื่อเข้าสู่ช่วงภาวะเศรษฐกิจซบเซา แรงงานต่างชาติซึ่งอยู่ต่อเนื่องมาตั้งแต่ยุคการขาดแคลนแรงงาน (และตั้งใจแต่แรกแล้วว่า จะพยายามอยู่อาศัยให้นานที่สุด) จะกลายเป็นชนวนของความขัดแย้งระหว่างเชื้อชาติ อีกทั้งการผลักดันออกนอกประเทศก็เป็นเรื่องยุ่งยาก

- การพึ่งพาแรงงานต่างชาติราคาถูก เพื่อนำมาทดแทนและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในโรงงานที่ใช้ระบบการผลิตแบบเน้นแรงงานเข้มข้น จะทำให้โครงสร้างการผลิตของประเทศ

เกิดความล้มเหลว เพราะสถานประกอบการเอกชนจะไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาเทคโนโลยี และ ผักกอบรมเพื่อเพิ่มพูนทักษะแรงงานให้สูงขึ้น

- การจ้างแรงงานต่างชาติโดยไม่ยอมรับสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน จะเป็นสาเหตุหนึ่งนี้อาจทำให้ถูกบอยคอตสินค้า

อีกทั้งยังได้ให้ข้อเสนอแนะต่อการกำหนดนโยบายแรงงานต่างชาติ ไว้ดังนี้

- ต้องยึดหลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ (Equal Treatment) ได้แก่ การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมายเพื่อให้เกิดการคุ้มครอง การขยายความคุ้มครองในระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่มาจดทะเบียน

- การส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ
- การแก้ปัญหาแรงงานต่างชาติ ต้องกระทำทั้งในระดับทวิภาคี (อาทิเช่น การประสานความร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อให้เกิดการจ้างแรงงานภายใต้ระบบสัญญา เป็นต้น) และพหุภาคี (อาทิเช่น การร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาคจะต้องให้ความสำคัญกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อนำมาใช้พัฒนาทักษะแรงงานในหมู่ประเทศภาคีสมาชิก เป็นต้น)

2.3.3 สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2546) ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารแรงงานอพยพต่างชาติ ไว้ในโครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546-2548 ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจพอสรุปได้โดยสังเขปดังนี้

- สนับสนุนรัฐบาลพม่าในการสร้างศูนย์รับแรงงานอพยพชาวพม่ากลับ โดยให้ความร่วมมือทั้งทางด้านงบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือ และการฝึกอาชีพโดยเฉพาะด้านเกษตรกรรมที่ไม่ใช่อาชีพที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย

- ประสานงานกับนายจ้างเพื่อจัดที่อยู่ให้กับแรงงานอพยพต่างชาติอย่างเป็นหลักแหล่ง และออกกฎหมายกำกับภาคเอกชนที่จัดบริการที่อยู่อาศัยให้กับแรงงานอพยพต่างชาติ
- ไม่อนุญาตให้แรงงานอพยพต่างชาตินำบุตร คู่สมรสและสมาชิกอื่น ๆ ในครอบครัวเข้ามาในประเทศไทย
- เร่งดำเนินการวางแผนครอบครัวแรงงานอพยพต่างชาติเพื่อลดอัตราการเกิด
- ปรับมาตรฐานข้อมูลทะเบียนประวัติแรงงานอพยพต่างชาติให้ทัดเทียมกับทะเบียนราษฎร เพื่อสะดวกในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว



2.3.4 คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (2547) ได้นำเสนอยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว จำนวน 5 ยุทธศาสตร์ ไว้ในโครงการจัดทำแผนการบริหารจัดการแรงงานผิดกฎหมายที่ลักลอบเข้ามาทำงาน ดังนี้

- ยุทธศาสตร์การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวให้ถูกต้องกฎหมาย โดยทบทวนและปรับปรุงระบบการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กวดล้าง จับกุมแรงงานต่างด้าว สกัดกันและป้องกันส่งกลับ

- ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่เป็นระบบ โดยจัดให้มีเครือข่ายศูนย์ข้อมูลแรงงานต่างด้าวและนายจ้างในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ การบูรณาการระบบงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวของหน่วยงานต่าง ๆ จัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่มีปัญหาการส่งกลับ จัดระบบการสับเปลี่ยนงานระหว่างนายจ้าง กำกับดูแล ตรวจสอบแรงงานต่างด้าวในด้านค่าจ้างสวัสดิการ และการคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมาย กำหนดบทบาท หน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน รวมทั้งการจัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงาน สร้างการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรและการดำเนินงานด้านงบประมาณ

- ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวมาเข้า-กลับเย็น โดยสำรวจพื้นที่ที่มีความจำเป็นต้องใช้แรงงานมาเข้า-กลับเย็น ทบทวนระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสร้างระบบความร่วมมือจากภาครัฐและเอกชน

- ยุทธศาสตร์ด้านสังคม และความปลอดภัยด้านสาธารณสุข โดยจัดระเบียบทางสังคมของครัวเรือนแรงงานต่างด้าว และเพิ่มมาตรฐานทางการให้บริการสาธารณสุขแก่แรงงานต่างด้าว

- ยุทธศาสตร์การลดการใช้แรงงานต่างด้าวในระยะยาว โดยย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ลดการพึ่งพิงแรงงานต่างด้าวในระยะยาว และให้ความร่วมมือด้านการกระตุ้นเศรษฐกิจชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน

2.3.5 Martin, Philip. (2003). ได้จัดทำข้อเสนอที่เป็นวิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด (ซึ่งเป็นการนำประสบการณ์จากนานาชาติมาเทียบเคียงปรับใช้กับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย) ไว้ในรายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการปรับปรุงการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติในประเทศไทย (Thailand: Improving Management of Foreign Workers) พอสรุปได้ดังนี้

- การจัดทำโครงการจ้างแรงงาน (ต่างด้าว) ชั่วคราวแบบถูกต้องกฎหมาย รวมไปถึงความพยายามอย่างจริงจังในการป้องกันมิให้มีการลักลอบเข้าเมืองและจ้างแรงงานที่ไม่มีเอกสารแสดง

- การปรับโครงสร้างเพื่อดึงดูดแรงงานภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของ การส่งเสริมผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนเทคโนโลยีในการผลิต (รวมไปถึงเครื่องมือเครื่องจักร) ซึ่งจำเป็นต้องใช้แรงงานชาวไทยที่มีทักษะสูงกว่า หรือใช้นโยบายการเก็บค่าธรรมเนียมสำหรับการขึ้นทะเบียนแรงงาน ต่างด้าวในอัตราที่เหมาะสมเพื่อสร้างต้นทุน (Cost) ที่แท้จริงในการจ้างแรงงานต่างด้าว

- ความร่วมมือในการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว ทั้งในระหว่างรัฐบาลกับ นายจ้าง (เพื่อลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว) และระหว่างรัฐบาลที่เป็นต้นทางกับรัฐบาลปลายทาง (เพื่อร่วมมือ กันป้องกันการย้ายถิ่นแบบผิดกฎหมาย) นอกจากนี้ หากมีการอนุญาตให้ทำงานอย่างถูกกฎหมาย องค์การ ระหว่างประเทศหรือประเทศต้นทางอาจเป็นผู้จัดการในเรื่องของการส่งกลับ เพื่อให้มีการสร้างงานในพื้นที่ต้น ทางของแรงงานย้ายถิ่น

### บทที่ 3

#### การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา)

ในช่วงก่อนวิกฤตเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2538 - 2539) ได้มีแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะพม่า ลาว และกัมพูชา อพยพเคลื่อนย้ายแรงงานและครอบครัวเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนมากเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อขายแรงงานและแสวงหาการดำรงชีพที่ดีกว่าในประเทศตน แรงงานต่างด้าวดังกล่าวบางส่วนเข้ามาโดยญาติหรือเพื่อนชักชวน ขณะที่อีกเป็นจำนวนมากที่เข้ามาโดยขบวนการนายหน้า ผ่านแนวชายแดนที่มีระยะทางยาวกว่า 4,700 กิโลเมตร ทั้งช่องทางที่เป็นด่านถาวร จุดผ่อนปรนทางการค้า และลักลอบข้ามผ่านอย่างผิดกฎหมายตลอดแนวพรมแดนธรรมชาติ

ปัจจุบันคาดกันว่ากลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ดังกล่าว น่าจะมีอยู่รวมกัน (ทั้งที่ได้มารายงานตัวจดทะเบียนราษฎรกับกรมการปกครองแล้ว และที่ยังไม่แสดงตัวอีกจำนวนหนึ่ง) ในประเทศไทยมากกว่า 1.3 ล้านคน หรือคิดเป็นมากกว่าร้อยละ 50 ของประมาณการคนต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยและทำงานในประเทศไทยทั้งหมด<sup>1</sup> (กรมการจัดหางาน, 2547: 3) โดยกระจายตัวอยู่กันอย่างหนาแน่นใน 7 จังหวัดหลักทั่วประเทศ อันได้แก่ เชียงใหม่ ตาก กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร ระนอง สุราษฎร์ธานี และภูเก็ต

#### 3.1 การดำเนินนโยบาย/มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ในระหว่างปี 2539 - 2546

รัฐบาลได้แก้ไขปัญหาลูกแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีนโยบายในการจัดระบบและควบคุมการทำงานของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินมาตรการต่าง ๆ ได้แก่ ให้มีการขึ้นทะเบียนและขอรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการทำงาน การเก็บค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน ค่าประกันสุขภาพ รวมทั้งการผลิตใบอนุญาตทำงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ประโยชน์ในการตรวจสอบและควบคุมแหล่งที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2539 - 2546 รวม 7 ครั้ง แต่แต่ละครั้งจะมีเงื่อนไขทั้งในด้านพื้นที่และประเภทกิจการที่อนุญาตให้ทำงานแตกต่างกันออกไป จึงไม่สามารถเปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาจดทะเบียนแต่ละปีได้ เพราะตัวเลขมาจากเงื่อนไขที่แตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

<sup>1</sup> เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย (ทุกสัญชาติ) ในปี 2547 ซึ่งมีเพียง 502,680 คน อันประกอบไปด้วยกลุ่ม Over Stay (190 สัญชาติ) จำนวน 409,258 คน และกลุ่มที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) จำนวน 93,422 คน