

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการวิจัยและทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาวิจัยเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเน้นเฉพาะ 5 อำเภอที่ติดชายแดนคือ อำเภอเวียงแหง อำเภอเชียงดาว อำเภอไชยปราการ อำเภอฝาง และอำเภอแม่อาย ผู้ศึกษาได้ใช้แนวความคิด 4 แนวคิดมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ คือแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงและแนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ แนวคิดดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล และเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐตั้งใจจะกระทำหรือไม่กระทำ กรณีการกำหนดนโยบายของรัฐต่อปัญหาแรงงานพม่าอพยพนั้น กรณีนี้จะเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐว่าจะมีนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพอย่างไร จะมีนโยบายผ่อนผันหรือจะผลักดันออกนอกประเทศ ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะนั้นสามารถอธิบายกระบวนการกระทำหรือการตัดสินใจของรัฐบาลได้และแนวความคิดนี้แบ่งออกเป็นสามกลุ่มคือ

1) กลุ่มความหมายแรกมองนโยบายสาธารณะว่าเป็นกิจกรรมหรือการกระทำหรือควมไม่กระทำของรัฐบาล นักวิชาการเหล่านี้ได้แก่

David Easton กล่าวว่า นโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของการจัดสรรคุณค่าและผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ (อ้างในทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539)

Harold Lasswell และ Abraham Caplan กล่าวว่านโยบายสาธารณะหมายถึงแผนงาน และโครงการที่กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ (Harold D. Lasswell and Kaplan, 1970)

James E.Anderson กล่าวว่านโยบายสาธารณะเป็นการกระทำบางอย่างที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยจะมีการนำไปปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่าง ๆ (James E, Anderson, 1979)

Thomas R.Dye กล่าวว่านโยบายสาธารณะคือ อะไรก็ตามที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (Thomas R. Dye, 1984)

2) กลุ่มความหมายที่สอง

เป็นกลุ่มของความหมายที่พิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งนักวิชาการที่ให้ความหมายของนโยบายสาธารณะในแง่นี้ยังได้อธิบายไว้ในถ้อยคำที่แตกต่างกันออกไป ตัวอย่างเช่น

William Greenwood ซึ่งได้ให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง “การตัดสินใจขั้นต้นเพื่อที่จะกำหนดแนวทางกว้าง ๆ เป็นการทั่วไป เพื่อนำเอาไปเป็นแนวทางให้การปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องและบรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้” (William T. Greenwood , 1965)

Lynton Caldwell ได้อธิบายความหมายไว้ว่า นโยบายสาธารณะได้แก่ “บรรดาการตัดสินใจอย่างสัมฤทธิ์ผลที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ที่สังคมจะเข้าดำเนินการยินยอมอนุญาตหรือที่จะห้ามมิให้กระทำ” ซึ่งการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ นั้น อาจแสดงออกได้ในหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น ในรูปของคำแถลงการณ์ ตัวบทกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำพิพากษา เป็นต้น ซึ่งไม่ว่านโยบายหนึ่ง ๆ จะแสดงออกมาในรูปแบบอย่างใดก็ตามต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจก่อนล่วงหน้า และในการประกาศให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าใจก่อนล่วงหน้า สิ่งที่มีความสำคัญยิ่งกว่านั้นก็คือ จะต้องประกาศให้ทราบถึงรายละเอียดของนโยบายอย่างชัดเจนถึงสิ่งที่ประชาชนจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นในอนาคต (Lynton Caldwell, 1970)

อมร รักษาสัตย์ ซึ่งได้อธิบายความหมายของนโยบายสาธารณะไว้ใน 2 นัยด้วยกันคือ “ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ในความหมายอย่างกว้างจะครอบคลุมถึงการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย” และเพื่อที่จะให้เข้าใจถึงความหมายของนโยบายสาธารณะให้ชัดเจนยิ่งขึ้น อมร รักษาสัตย์ ได้จำแนกลักษณะของความหมายของนโยบายสาธารณะว่าน่าจะหมายถึงสิ่งต่อไปนี้

- (1) การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง
- (2) หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติการให้บรรลุเป้าหมายนั้น และ
- (3) การเตรียมการสนับสนุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้ (อมร รักษาสัตย์, 2518)

3) กลุ่มความหมายที่สาม

เป็นกลุ่มของความหมายที่พิจารณานโยบายสาธารณะในแง่ที่เป็นแนวทางหรือหนทางการกระทำของรัฐบาล ซึ่งแนวทางหรือหนทางการกระทำนี้อาจจะปรากฏในรูปแบบหรือลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ เช่น ในรูปของหลักการ แผนงาน โครงการ เป็นต้น นักวิชาการที่ให้คำนิยามในกลุ่มความหมายนี้มีอยู่มากมายหลายคนเช่นเดียวกับกลุ่มความหมายอื่น ๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ตัวอย่างเช่น

Charles Jacop ได้ให้คำนิยามไว้อย่างสั้น ๆ และมีความหมายที่คล้ายคลึงกับความหมายที่ Lasswell กับ Kaplan กล่าวคือ นโยบายสาธารณะหมายถึง “ หลักการ แผนงาน หรือแนวทางในการกระทำต่าง ๆ ” (Charles E. Jacop, 1966)

Harold Lasswell & Abraham Kaplan ได้ร่วมกันให้คำนิยามของนโยบายสาธารณะไว้ว่า หมายถึง “ แผนงานหรือโครงการที่ได้กำหนดขึ้นอันประกอบด้วยเป้าหมาย คุณค่า และการปฏิบัติต่าง ๆ ” (Harold Lasswell D. & Abraham Kaplan, 1970)

ทินพันธุ์ นาคะตะ ได้อธิบายไว้ว่า นโยบายสาธารณะ หมายถึง “โครงการที่รัฐบาลบัญญัติขึ้นเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ให้แก่สังคม” ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น ทินพันธุ์ยังได้จำแนกลักษณะของความหมายออกเป็น 2 ประการ คือ

(1) นโยบายสาธารณะ คือ แนวทางการปฏิบัติของรัฐ และ

(2) นโยบายสาธารณะ คือ โครงการสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นด้วยการกำหนดเป้าหมายและวิธีปฏิบัติเพื่อให้บรรลุถึงสิ่งที่กล่าวมาแล้วนั้น สิ่งเหล่านี้ย่อมจะหมายความรวมถึงสถาบันต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและกระบวนการทั้งหลายที่จะช่วยให้นโยบายสาธารณะมีลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ด้วยเสมอ (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2526)

จากความหมายของนโยบายสาธารณะในทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ ในกลุ่มความหมายทั้ง 3 ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่านักวิชาการเหล่านี้มีทัศนะทั้งลักษณะสอดคล้องกันและแตกต่างกัน ความหมายทุกความหมายต่างมีส่วนถูกต้องอย่างน้อยอยู่ส่วนหนึ่งเช่นเดียวกับการศึกษาทำความเข้าใจกับความหมายของนโยบายสาธารณะในหลาย ๆ แง่มุมตามทัศนะที่แตกต่างกันไปนั้น จะทำให้มองเห็นภาพรวมของความหมายเหล่านั้นได้อย่างกว้างขวางที่สุด และก่อให้เกิดความเข้าใจถึงสิ่งนั้นได้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด อย่างไรก็ตามในทัศนะของคณะกรรมการกลุ่มผู้ผลิตชุดวิชานโยบายสาธารณะ และการวางแผนของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชเห็นว่า ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่มุมใดก็ตาม นโยบายสาธารณะน่าที่จะมีความหมายถึงแนวทางกว้าง ๆ ที่รัฐบาล (ทุกระดับ) ของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นเป็นโครงการแผนงานหรือกำหนดการเอาไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นหนทางชี้แนะให้มี

การกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้อย่างไรก็ตาม ทศพร ศิริสัมพันธ์ ได้สรุปว่า นโยบายสาธารณะคือ นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล ซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตาม กฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ ทั้งนี้ นโยบายสาธารณะจะครอบคลุมถึง สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำ การตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือ คุณค่าต่าง ๆ ในสังคม กิจกรรม หรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาล รวมถึงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ ที่เกิดขึ้นจริง อันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้น ติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539: 4)

องค์ประกอบของนโยบายของรัฐ

องค์ประกอบของนโยบายของรัฐในทัศนะของนักวิชาการต่าง ๆ ที่แตกต่างกันเพียงบางคน กล่าวคือ

ประการแรก เป็นทัศนะของ Robert Linebury กับ Ira Sharkansky ซึ่งได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายของรัฐออกเป็น 5 ประการ กล่าวคือ

1. นโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแน่นอน
2. นโยบายจะต้องประกอบด้วยลำดับขั้นของพฤติกรรมต่าง ๆ ที่มีแผนจะก่อให้เกิดการบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้
3. นโยบายจะต้องประกอบด้วยกรกระทำต่าง ๆ ที่สามารถเลือกนำมาปฏิบัติได้อย่างสอดคล้องกับเวลาและสถานที่
4. นโยบายจะต้องมีการประกาศให้ประชาชนได้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วถึงกัน
5. นโยบายจะต้องมีการปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่ได้ตัดสินใจเลือกไว้แล้ว

ประการที่สอง เป็นความคิดเห็นของ Harold Lasswell กับ Abraham Kaplan ซึ่งได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายออกเป็น 3 ประการ คือ

1. นโยบายต้องเป็นรายการ (Program) ของรัฐบาล
2. รายการของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นนั้น จะต้องมีการกำหนดเป็นโครงการ (project) ไว้ก่อนแล้วล่วงหน้า
3. รายการของรัฐบาลที่ได้กำหนดเป็นโครงการไว้ก่อนแล้วล่วงหน้าจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายปลายทาง (Goals) คุณค่า (Values) และการปฏิบัติต่าง ๆ (Practices) ของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ (อังใน กุลชน ธนาพงศธร, 2522 : 138)

ประการที่สาม เป็นความคิดเห็นของอาทิตย์ อุไรรัตน์ ซึ่งได้จำแนกองค์ประกอบของนโยบายออกเป็น 4 ประการ คือ

1. นโยบายของรัฐจะต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน
2. นโยบายของรัฐจะต้องมีลักษณะเป็นแนวทางหรือหลักการที่ประสงค์จะเป็นเป้าหมายที่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้
3. นโยบายของรัฐโดยแท้ที่จริงแล้ว ก็คือ ทางเลือกทางหนึ่งของการตัดสินใจให้มีการกระทำหรือคว้นไม่กระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่งของรัฐบาล
4. นโยบายที่จะกำหนดขึ้นนั้น ต้องเป็นสิ่งที่อยู่ในวิสัยที่น่าเป็นไปได้ ในสภาพแวดล้อมทางสถานที่และตามกาลเวลาที่ขึ้นอยู่กับของสังคมในขณะนั้น

ประการสุดท้าย ในทัศนะของ กุลธน ธนาพงศธร เห็นว่าองค์ประกอบของนโยบายน่าจะมีอยู่ใน 3 ประการสำคัญ ๆ คือ

1. นโยบายของรัฐต้องประกอบด้วยโครงการหรือแผนการต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ ได้กำหนดขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้า เพื่อเป็นแนวทางกว้าง ๆ ของการปฏิบัติต่าง ๆ ที่จะมีความมาในอนาคต
2. นโยบายของรัฐต้องประกอบด้วยเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ได้บ่งชี้ไว้ อย่างชัดเจนแน่นอน
3. นโยบายของรัฐต้องประกอบด้วยข้อความต่าง ๆ ที่ได้บ่งชี้หรือแสดงออกให้เห็นถึงผลประโยชน์ของชาติในขณะนั้น (อ้างในกุลธน ธนาพงศธร, 2522 : 139)

ลักษณะของนโยบายของรัฐ

คามทัศนะของนักวิชาการแบ่งออกเป็น 3 ทัศนะ คือ

ทัศนะแรก เป็นความคิดเห็นของ Thomas Dye ซึ่งได้จำแนกลักษณะของนโยบาย โดยพิจารณาคำนึงถึงผลกระทบที่จะพึงเกิดขึ้นจากนโยบายหนึ่ง ๆ เมื่อได้มีการนำเอานโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งตามทัศนะนี้ ได้จำแนกลักษณะของนโยบาย ออกเป็น 4 ประการ คือ

1. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการก่อให้เกิดความขัดแย้งอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างขึ้นในสังคม
2. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบสังคมไปในแนวทางที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศหรือสังคมอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศเพื่อนบ้าน
3. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการจัดสรรปันส่วนในสินค้าและบริการต่าง ๆ ให้แก่

สมาชิกของสังคม

4. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการดึงดูดหรือถอนเงินมาจากสังคมหรือประชาชนโดยทั่วไป

ทัศนะที่สอง เป็นความคิดเห็นของ Yehezkel Dror ซึ่งได้จำแนกลักษณะของนโยบายโดยพิจารณาจำแนกตามกระบวนการของการกำหนดนโยบายหนึ่ง ๆ ว่าเมื่อจะต้องมีการกำหนดนโยบายเช่นนั้นขึ้นแล้ว มีวิธีการหรือกระบวนการที่เป็นแบบฉบับโดยเฉพาะของตนอย่างใดบ้าง ซึ่งเมื่อมีวิธีการหรือกระบวนการเช่นใดแล้วก็นำมากำหนดเป็นลักษณะของนโยบายได้ จากความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้นจึงได้จำแนกลักษณะของนโยบายออกเป็น 12 ประการ คือ

1. การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ยุกยากลั้วซับซ้อนมาก
2. เป็นกระบวนการที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา
3. มีองค์ประกอบหรือปัจจัยต่าง ๆ มากมาย
4. องค์ประกอบต่าง ๆ เหล่านี้ ได้ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายในแนวทางที่

แตกต่างกัน

5. การกำหนดนโยบายมีลักษณะเป็นการตัดสินใจวินิจัย (Decision-making)

อย่างหนึ่ง

6. การกำหนดนโยบาย คือ การกำหนดแนวทางสำคัญ ๆ นั้นเอง
7. นโยบายที่ได้กำหนดขึ้นนั้น เพื่อให้มีการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา
8. การกระทำตามนโยบายมุ่งที่จะกระทำในอนาคต
9. การกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ส่วนใหญ่มักกระทำโดยหน่วยงาน

ต่าง ๆ ของรัฐบาล

10. การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อความสำเร็จตามนโยบาย
11. จุดมุ่งหมายของนโยบายที่ต้องการให้บรรลุผลสำเร็จก็คือผลประโยชน์ของ

ชาตินั้นเอง

12. การดำเนินการต่าง ๆ ตามนโยบายจะต้องเลือกกระทำในแนวทางที่เป็นไปได้

ที่ดีที่สุด (อ้างใน กุลธน ธนาพงศธร, 2522 : 140)

ทัศนะที่สาม เป็นความคิดเห็นของ ดร.สุป กาญจนประกร ซึ่งได้พิจารณาถึงรูปแบบลักษณะโดยทั่ว ๆ ไปของนโยบายว่าควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งจากความคิดเห็นเช่นนี้เอง ได้จำแนกลักษณะของนโยบายออกเป็น 5 ประการ คือ

1. นโยบายที่มีลักษณะเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติ
2. นโยบายมีลักษณะส่งเสริมเสถียรภาพ
3. นโยบายมีลักษณะแนบแน่น
4. นโยบายมีภาวะเอกรูป
5. นโยบายมีภาวะต่อเนื่องกัน (อ้างใน กุลธรน รัตนพวงศรร, 2522 : 141)

ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ

ผู้ที่กำหนดนโยบายสาธารณะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการ (Official Policy - Makers)

แบ่งออกเป็น สองกลุ่ม คือ

1.1 ผู้กำหนดนโยบายหลัก (Primary Policy-Makers)

ผู้กำหนดนโยบายหลักจะเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่ได้รับอำนาจหน้าที่โดยตรงจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ โดยบทบาทและหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ มีดังนี้

1. รัฐสภา อันประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ สำคัญในการตรากฎหมาย กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำ และ ยินยอมของรัฐสภา

2. คณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่วาระ การพิจารณาของรัฐสภา

3. ศาล มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งจะ ต้องดำเนินการตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณา พิจารณาอรรถคดี ให้เป็นไปตามกฎหมาย

1.2 ผู้กำหนดนโยบายรอง (Supplementary Policy-Makers)

ผู้กำหนดนโยบายรองเป็นผู้กำหนดนโยบายสาธารณะที่จะต้องได้รับมอบ อำนาจบางประการจากผู้กำหนดนโยบายหลักหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และยังคงมีความผูกพัน รับผิดชอบหรือถูกควบคุมโดยผู้กำหนดนโยบายหลักอยู่ กล่าวคือ หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ สามารถ กำหนดนโยบายสาธารณะได้ โดยอาจจะออกเป็นกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือประกาศ ของกระทรวง และกรม เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ให้มีการอนุญาต หรือดเว้นการกระทำบางประการตามที่ กฎหมายได้กำหนดไว้

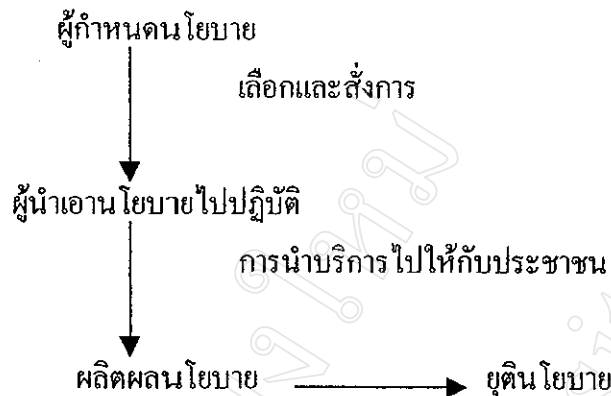
2 ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ (Unofficial Policy-Makers)

ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างไม่เป็นทางการ ได้แก่ ผู้ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำหนดนโยบายสาธารณะ แต่เป็นผู้ที่อาจจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและพยายามผลักดันข้อเสนอเชิงนโยบายหรือประเด็นนโยบายบางอย่างให้แก่ผู้กำหนดนโยบายสาธารณะอย่างเป็นทางการเพื่อพิจารณาตัดสินใจต่อไป เช่น กลุ่มผลประโยชน์องค์กรประชาชน พรรคการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชนและประชาชนโดยทั่วไป (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539 : 20-25)

2.2 ทฤษฎีและแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดนี้เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการที่นโยบายของรัฐจะเกิดรูปธรรมได้ต้องอาศัยกลไกของรัฐ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีนโยบายของรัฐบาลไทยก็เช่นเดียวกัน การแก้ไขแรงงานอพยพชาวพม่า จะประสบความสำเร็จมากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้นแนวคิดนี้จึงมีนักวิชาการทางการบริหารและรัฐศาสตร์ดั้งเดิมมองการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ตามที่ R.Nakamura และ F. Smallwood (Nakamura and Smallwood, 1980) ได้สรุปเป็นภาพรวมดังนี้



แผนภูมิแบบจำลองการนำเอานโยบายไปปฏิบัติที่นักวิชาการเสนอไว้ในช่วงต้น ๆ ของการพัฒนาสาขาวิชานี้ แหล่งที่มา : R.Nakamura and F.Smallwood 'The Politics of Policy Implementation', 1980, vol. 9. อ้างใน สมพร เพ็ญจันทร์ : 148

คำนิยามที่เกี่ยวข้อง

George Edwards III (Edward, 1980) ได้ให้คำนิยามการนำเอานโยบายไปปฏิบัติว่าเป็น ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายระหว่างการกำหนดนโยบายกับผลต่อเนื่อง (Consequences) ของนโยบายที่จะมีผลกับประชาชนตามนโยบายนั้น ๆ ไม่มีความเหมาะสม แนวทางที่เสนอมาเพื่อแก้ไขปัญหาก็คงไม่สัมฤทธิ์ผล ไม่อาจแก้ไขปัญหาคือ อย่างไรก็ดี แม้แต่นโยบายที่ถูกกำหนดมาเป็นอย่างดี แต่ถ้าการนำเอานโยบายนั้น ๆ ไปใช้ไม่มีประสิทธิผลพอก็ย่อมทำให้จุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้ไม่อาจบรรลุได้เช่นกัน

ในความเห็นของ Larmy Gerston (Gerston, 1983) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการแปลงรูป (Conversion) ของแผนงานอย่างมีสำนึกไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริง แม้ว่าการนำเอานโยบายไปปฏิบัติจะเป็นขั้นตอนท้าย ๆ ของกระบวนการนโยบายก็ตาม การนำไปใช้จำเป็นต้องพึ่งพาองค์ประกอบต่าง ๆ ที่มีมาก่อนหน้านั้นด้วย การจะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขต่าง ๆ หลายอย่าง กล่าวคือ องค์ประกอบของกลไกกระตุ้นให้เกิดวาระพิจารณา การร่วมมือประสานงาน เป็นต้น

สำหรับ D.Mazmanian and P.Sabatier (Mazmanian and Sabatier, 1983) ได้อธิบายว่าเป็นเหตุการณ์และกิจกรรมที่เกิดขึ้นหลังจากได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งรวมทั้งความพยายามที่จะจัดการให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและเหตุการณ์ นิยามดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะรวมเอาพฤติกรรม

ของผู้บริหารเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงฝ่ายของแรงต่าง ๆ ในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของบุคคลที่จะเกี่ยวข้องและกระทบต่อแผนงาน

จากคำนิยามบางส่วนที่ยกมาเพื่อให้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ดังกล่าวนี้นี้พอจะสรุปได้ว่า การนำเอานโยบายไปปฏิบัติ นั้น เป็นกระบวนการ เป็นผลต่อเนื่อง มาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย มีความต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าเราต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

เมื่อมองดูว่าจากการทบทวนวรรณคดีเกี่ยวกับการนำเอานโยบายไปปฏิบัติแล้ว พบว่ามีข้อเสนอในทางทฤษฎีหรือแนวความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ 2 แนวทาง ดังต่อไปนี้

1. ทฤษฎีส่งผ่านจากบนลงล่าง (Top Down Model) แนวความคิดนี้ นำเอา

ความคิดระบบการเมืองที่ D.Easton เป็นแม่แบบในการสร้างแบบจำลอง กล่าวคือ ในส่วนกระบวนการเปลี่ยนปัจจัยนำเข้า (Input) ไปเป็นปัจจัยนำออก (Output) คือกระบวนการแปลงรูป (Conversion process) ซึ่ง Easton เรียกว่า ระบบการเมืองนั้น ประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย และการนำเอานโยบายไปปฏิบัติขั้นตอนต่อเนื่องกัน (D. Easton, 1965)

ในส่วนนี้จะเสนอแบบจำลองการนำเอานโยบายไปปฏิบัติที่เสนอโดย C.Van Horn G.Edwards (Van Horn,1979)

แบบจำลองที่เสนอโดย C.Van Horn เป็นแบบจำลองที่อธิบายการนำเอาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานนโยบายและทรัพยากร ตัวแปรสิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับชาติตัวแปรสิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น และผลของแผนงาน C.Van Horn มุ่งใช้แบบจำลองนี้อธิบายการนำเอานโยบายไปปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะ

Van Horn ได้เสนอแบบจำลองซึ่งจะเหมาะสมกับระบบการเมืองที่มีรัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐกับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ดังนั้น การนำมาใช้กับรัฐบาลของรัฐเดี่ยว (Unitary State) จำเป็นต้องให้ความสนใจความแตกต่างในส่วนนี้ให้มาก

ตัวแปรต่าง ๆ ในแบบจำลองที่เสนอไว้จะกล่าวโดยสรุป ดังนี้

1) ผลงานของแผน

Van Horn ใช้การวัดผลงานของแผนการวัดผลกระทบ (Impact) ของนโยบาย ทั้งนี้เพราะการมองผลสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติควรดูผลระยะสั้นมากกว่าการคัดเลือกเกณฑ์เพื่อประเมินผลสำเร็จของการนำนโยบายนั้นๆ ใช้ดูเหมือนว่าจะเป็นขั้นตอนแรก ๆ ในการวัดผลสำเร็จ

อย่างไรก็ตาม โดยทั่ว ๆ ไปแล้วผู้กำหนดนโยบายมักชอบกำหนดนโยบายที่มีแนวทางปฏิบัติที่คลุมเครือ จดมุ่งหมายอาจไม่แจ่มชัดและยากต่อการแปลความ ยิ่งกว่านั้นบางนโยบายอาจไม่กล่าวเอาไว้ชัดแจ้งเลยก็ได้

การวัดผลของแผนงานนั้น เราอาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 แนวทาง ดังนี้

(1) ใครเป็นผู้ปกครอง หลาย ๆ นโยบายที่กำหนดขึ้นมาจะพบปัญหาว่า หน่วยงานไหนเป็นผู้ดูแล และหรือเป็นผู้ดำเนินการ เช่นนโยบายการแก้ปัญหารายได้ของมลรัฐต่าง ๆ (General Revenue Sharing, GRS) หรือการกำหนดนโยบายสร้างงานให้กับเยาวชนที่ว่างงานที่เรียกว่า Comprehensive Employment and Training Act ซึ่งเป็นความพยายามจัดหางานให้กับเยาวชนผู้ว่างงาน เป็นต้น

(2) ทรัพยากรได้รับการแจกจ่ายไปอย่างไร ประเด็นนี้ก็เป็นประเด็นสำคัญ เช่นกันเราจะต้องพิจารณาว่า นโยบายนั้น ๆ จัดสรรเงินเพื่อนำไปดำเนินงานอย่างไร นโยบายที่ส่งมาจากรัฐบาลกลางส่วนใหญ่แล้วจะมีระเบียบ และวิธีปฏิบัติทางการเมืองค่อนข้างจะเข้มงวดมาก บางครั้งไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติในระดับมลรัฐฯ หรือเมือง

(3) ใครได้รับผลประโยชน์ คำถามนี้ก็เพื่อค้นหาใครบ้างที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ อาจตอบสั้น ๆ ได้ยากกล่าวคือบางกรณีนโยบายสามารถระบุผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงได้ง่าย เช่น โครงการสร้างงานให้เยาวชนผู้ว่างงาน นอกจากนี้เราพบว่าหลาย ๆ นโยบายที่ออกจากรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริการะหว่าง ค.ศ.1962-1965 มักมุ่งเน้นไปที่คนจน หรือไม่ก็เป็นคนกลุ่มน้อยในสังคม เช่น ผู้มีเชื้อสายนิโกร เชื้อสายเม็กซิกัน หรือไม่ก็เชื้อสายชาวเอเชีย

2) มาตรฐานนโยบายและทรัพยากร

กฎหมายและทรัพยากรใช้ในการดำเนินงานที่มีอิทธิพลของแผนงาน โดยเป็นจุดเริ่มต้นในการต่อรองระหว่างกลุ่มผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การใช้ทรัพยากรในการดำเนินการและเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางใช้เพื่อก่อให้เกิดอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น ดูเหมือนว่าการขาดแคลนทรัพยากร เป็นปัญหาหลักของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสองแง่มุม คือ ระยะเวลาของการได้รับเงินนำมาใช้ดำเนินงาน กับอีกประการหนึ่ง คือ ขนาดของเงินงบประมาณที่ใช้ในแผนงานนั้น ๆ

อีกแห่งหนึ่งที่สำคัญ คือ ข้อความมุ่งหวังของนโยบาย (Statement of Intent) เราจะได้พบได้ในตัวเอกสารกฎหมายนั่นเอง และอาจค้นหาจากเอกสารที่เตรียมเพื่อยกร่างนโยบาย มาตรฐานของนโยบายอยู่ในรูประเบียบวิธีการ (Procedure) ข้อห้ามหรือข้อจำกัดและหัวข้อการเรียงลำดับก่อน

หลังของนโยบาย เหล่านี้เป็นส่วนช่วยให้กำหนดอำนาจของหน่วยงานในระบบราชการ และช่วยในการแปรจุดมุ่งหมายของนโยบาย

3) สี่งแวดล้อมของนโยบายระดับชาติ

ค่านโยบายนั้นเป็นพื้นฐาน แต่ทว่าเราต้องนำมาแปลให้อยู่ในรูปเป็นแนวทางในการบริหารให้เจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ นำไปเป็นหลักในการตัดสินใจ เราอาจแบ่งส่วนประกอบออกเป็น 3 ส่วน คือ 1) การสื่อความหมายและแปลนโยบายโดยเจ้าหน้าที่ระดับรัฐบาลกลาง 2) การบังคับใช้นโยบายโดยเจ้าหน้าที่ระดับหน่วยงานและท้องถิ่น และอิทธิพลกลุ่มผลประโยชน์และผู้กำหนดนโยบายที่อยู่ตามหน่วยงานรัฐบาลกลาง

เนื่องจากหน่วยงานระดับรัฐบาลกลางไม่มีอำนาจบังคับเจ้าหน้าที่ในระดับมลรัฐ และส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามโดยตรง ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีการต่าง ๆ ที่จะไปมีอิทธิพลโน้มน้าวให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นปฏิบัติตาม

บุคคลที่มีส่วนกำหนดนโยบาย จะใช้การตัดสินใจในกระบวนการกำหนดนโยบายผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติแทนกลุ่มประชาชนผู้สนับสนุน

4) สี่งแวดล้อมของนโยบายระดับท้องถิ่น

เรามักพบว่ามิมีแผนงานจากรัฐบาลกลาง หรือแม้แต่โครงการระดับมลรัฐพบกับความล้มเหลวบ่อย ๆ เมื่อเจตคติของเจ้าหน้าที่ไม่สนับสนุนการดำเนินงานในขณะนั้น ซึ่งอาจเป็นผลมาจากสิ่งหนึ่งสิ่งใดหรือทั้งหมด คือ ความเข้าใจจุดมุ่งหมายของนโยบาย การเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยระหว่างเจ้าหน้าที่เหล่านั้น และคว่าแนวปฏิบัติที่ใช้ขณะนั้นต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือไม่

นอกจากเจตคติแล้ว คุณลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติในระดับท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นคุณลักษณะที่เป็นทางการหรือไม่ก็เป็นอื่นที่มีผลกระทบต่อการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะโครงสร้างของหน่วยงานนั้น และความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นและเจ้าหน้าที่จะมีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปแปลงให้เป็นรูปธรรม เช่น ฝึกอบรมเยาวชนในด้านอาชีพ เก็บภาษี และการจัดหาเงินเพื่อการเกษตร เป็นต้น

ประการสุดท้าย เศรษฐกิจฐานะของส่วนท้องถิ่น และสภาวะการณ์ทางสังคมที่ยอมรับหรือคัดค้านจุดมุ่งหมายของนโยบาย ก็ย่อมส่งผลต่อการตัดสินใจว่าจะใช้เงินในการดำเนินการอย่างไร หน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่ฐานะการเงินอ่อนแอย่อมมีความระมัดระวังในการใช้เงินมากกว่าส่วนราชการที่ไม่ประสบปัญหาทางการเงิน

กล่าวโดยสรุปแล้ว มาตรฐานนโยบายและทรัพยากร สิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับท้องถิ่น และสิ่งแวดล้อมของนโยบายในระดับชาติ รวมกันอธิบายว่าทำไมผลของแผนงานจึงออกมาเช่นนั้น

2. ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นแบบมองขึ้นบน (Bottom-up Approach)

นับเป็นข้อเสนอที่ตรงกันข้ามกับที่กล่าวมาแล้ว เป็นการมองการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับล่างสุด ในที่นี้จะเสนอคำอธิบายของ Richard Elmore (Elmore, 1982) เป็นหลัก

การมองของ Elmore นั้นให้ความสำคัญกับสิ่งต่อไปนี้ คือ ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา การเชื่อมโยงระหว่างการใช้การควบคุมตามลำดับขั้นกับสภาพความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น การใช้ดุลยพินิจเป็นเครื่องมือในการปรับตัว และการใช้วิธีการต่อรองเป็นเงื่อนไขแรก ๆ ที่ใช้เพื่อให้เกิดผลในระดับท้องถิ่น

ต่อไปนี้เป็นสรุปการนำนโยบายไปปฏิบัติในลักษณะที่เรียกว่า เป็นการวาดภาพย้อนกลับ (Backward Mapping) ซึ่งเป็นการกระทำที่สวนย้อนการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กล่าวมาก่อนหน้านี้แล้ว

จุดเริ่มต้นประการแรกจะเป็นการกำหนดข้อความ แสดงถึงพฤติกรรมเป็นการเฉพาะของเจ้าหน้าที่ระดับล่างในกระบวนการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ เมื่อกำหนดพฤติกรรมได้แล้ว ก็กำหนดจุดประสงค์จุดประสงค์แรก คือ เราต้องการทรัพยากรประเภทใดบ้างในหน่วยงานนี้เพื่อให้เกิดผลตามที่ต้องการ

เมื่อมองกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เราต้องระลึกว่า ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติก็ยังคงยึดมุมมองของผู้กำหนดนโยบาย แต่ไม่ยึดมาตรฐานของผู้กำหนดนโยบายเป็นหลัก แต่จะมองมาตรฐานความสำเร็จหรือความล้มเหลวในแง่เป็นไปตามเงื่อนไข กล่าวคือคำนิยามของความสำเร็จมาจากความสามารถของคนนั้นที่จะไม่มีอิทธิพลของคนอื่นที่อยู่ในระดับหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จุดที่ควรย้ำในที่นี้คือ การวาดภาพย้อนกลับชี้ว่า เมื่อใดที่ผู้นั้นอยู่ใกล้ปัญหามากที่สุด บุคคลนั้นก็จะมีช่องโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานสูง นอกจากนี้ ความสามารถของระบบที่มีความซับซ้อนไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การควบคุมตามลำดับขั้น แต่ทว่าขึ้นอยู่กับ การใช้ดุลยพินิจในจุดที่มีปัญหาเกิดขึ้น

ประการที่สอง องค์การเป็นเครื่องมือสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยต้องมีความเข้าใจลักษณะความสัมพันธ์ของอำนาจหน้าที่ อำนาจอย่างเป็นทางการจะไหลผ่านจากบนลง

ล่าง ในทางตรงกันข้าม อำนาจอย่างไม่เป็นทางการซึ่งเกิดจากการความรู้ความสามารถ ทักษะ และการที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหา ส่วนนี้จะผลักดันลงไปตามขั้นตอนในองค์การ

การตัดสินใจด้วยตัวเองของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง (Streelevel Discretion) พฤติกรรมที่เกิดขึ้น ก็เพราะการที่จะสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนที่มีอยู่สูง เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างเหล่านี้ จำต้องสร้างกลไกการสนองตอบต่อความต้องการของลูกค้ำ (Coping Devices) ขึ้น เช่น การปรับเกณฑ์ที่ให้บริการที่กำหนดโดยหน่วยเหนือมาเป็นเกณฑ์ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ขณะนั้น ทั้งนี้ มักพบบ่อย ๆ ว่า แนวปฏิบัติที่ส่งมาจากหน่วยเหนือมักไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติในระดับล่าง

ประการสุดท้าย ได้แก่ การรวมกลุ่ม และการต่อรองประนีประนอม (Coalitions and the Bargaining Area)

ดูเหมือนว่าประเด็นนี้จะเป็นข้อค้นพบในงานวิจัยหลาย ๆ ชิ้นมาก กล่าวคือ ผลกระทบของการนำนโยบายมาปฏิบัติ มักขึ้นอยู่กับ การสร้าง การรวมกลุ่มและการต่อรอง ประนีประนอมในระดับล่าง

ถ้าผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติระดับล่าง ไม่อาจรวบรวมพลัง ความสนใจและทักษะที่จำเป็น เพื่อสร้างการต่อรองได้แล้ว ผลกระทบของนโยบายนั้น ๆ ก็ย่อมออกมาในลักษณะไม่ชัดเจนและกระจัดกระจาย (สมพร เพ็ญจันทร์ , 2539 :148-173)

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคง เป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางด้านต่างๆ คือ 1) ความมั่นคงด้านบ้านเมือง 2) ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ 3) ความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา 4) ความมั่นคงทางด้านทหาร 5) ความมั่นคงทางด้านวิทยาการเทคโนโลยีการพลังงานและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้นเรื่องของความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องใหญ่ เพราะผูกพันอยู่กับทุกสิ่งในสังคมความมั่นคงของชาติในความหมายกว้าง จะรวมทั้งความมั่นคงทั้งในระดับประเทศในระดับปัจเจกชน ความมั่นคงของชาติในระดับประเทศนั้น มองทั้งในระดับชาติ ระดับรัฐ หรือระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบต่าง ๆ กันเช่น ดินแดน ประชาชน เป็นส่วนรวมรัฐบาลและมีเอกราชของประเทศใดจะมีความมั่นคงของชาติของนามธรรมนั้น ก็หมายความว่าประเทศนั้นมีและสามารถป้องกันรักษาดินแดนรักษาเอกราชของตนเองได้อยู่ ส่วนความมั่นคงของชาติในแง่ปัจเจกชนนั้นจะพิจารณาว่าบุคคลแต่ละคน หรือกลุ่มแต่ละกลุ่มนั้นมีสภาพจิตเป็นอย่างไร หากมีสุขภาพจิตดี ไม่โมโหง่าย หรือไม่วิตกกังวล

ได้ง่าย ย่อมส่งผลสะท้อนให้เกิดความรู้สึกรู้สึกต่อความมั่นคงของชาติได้ โดยสรุปแล้วความมั่นคงของชาติของสังคมใดสังคมหนึ่งจะประกอบด้วยความมั่นคง 4 ด้านด้วยกัน (พลอากาศเอก อนันต สุวรรณบุปผา, 2535 : 14) คือ

1. ความมั่นคงของชาติด้านบ้านเมือง หมายถึง สถานการณ์ทางการเมืองที่จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบอบการปกครองต่อรัฐบาลผู้บริหารการปกครองประชาชน มีความเคารพเชื่อฟังและยอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐบาล

2. ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ หมายถึง สภาพการทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนมี งานทำและยอมรับนับถือระบบเศรษฐกิจของประเทศ สามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัวและส่วนรวม ให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันไม่มากนัก

3. ความมั่นคงของชาติด้านสังคมจิตวิทยา หมายถึง สภาพทางด้านสังคมที่ทำให้ประชาชนสามารถครองชีวิตอยู่ได้อย่างมีความสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมและความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต

4. ความมั่นคงของชาติทางด้านทหาร หมายถึง สภาพการณ์ด้านการทหารที่แสดงให้เห็นถึงกองกำลังรบของชาติ ความพร้อมรบ ความมีประสิทธิภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์และการใช้อาวุธ มีวินัย ขวัญและกำลังรบอื่น ๆ มีการจัดการฝึก การศึกษาการสวัสดิการ ยุทธศาสตร์และยุทธวิธีที่สามารถจะเอาชนะศัตรูผู้รุกรานทั้งจากภายในและภายนอกประเทศได้

สำหรับดำรงศักดิ์ ฐุสรานนท์ (2540) ได้ให้ความหมายนโยบายความมั่นคงว่าปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ที่มีความสำคัญต่อความอยู่รอดปลอดภัยและความเจริญก้าวหน้าของชาติ ซึ่งได้กำหนดขึ้นโดยพิจารณาแล้วว่า เหมาะสมภายใต้สถานการณ์ความจำเป็นและหลักทรัพยากรหรือขีดความสามารถของชาติที่มีอยู่ อันจะสามารถนำไปสู่จุดมุ่งหมายปลายทางคือ วัตถุประสงค์ของชาติที่กำหนดไว้ และได้กล่าวถึงเนื้อหาสาระว่านโยบายความมั่นคงแห่งชาติ มีเนื้อหาครอบคลุมกิจกรรมอันเกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงแห่งชาติทั้งด้านการเมืองภายใน ด้านการเมืองระหว่างประเทศ ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมจิตวิทยา ด้านการป้องกันประเทศ และด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการพลังงานและสิ่งแวดล้อมนโยบายความมั่นคงแห่งชาติแต่ละด้านมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

1) ด้านการเมืองภายใน มุ่งพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ให้มีเสถียรภาพและสามารถเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนโดยการปรับปรุงโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตย โดยการกระจายอำนาจทั้งในการปกครองและพัฒนาไปสู่ท้องถิ่นทุกรูปแบบ ปรับปรุงสถาบันในระบอบประชาธิปไตย โดยการสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนและส่งเสริมพรรคการเมือง ปรับปรุงกระบวนการในการพัฒนาประชาธิปไตยเพื่อแก้ไขปัญหาธุรกิจการเมือง และให้มีการตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารควบคู่ไปกับการสร้างวุฒิภาวะทางการเมืองให้แก่ประชาชน และปรับปรุงระบบราชการให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

2) ด้านการเมืองระหว่างประเทศ มุ่งเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับทุกประเทศ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับประเทศเพื่อนบ้านและกลุ่มประเทศอาเซียนดำเนินความสัมพันธ์อันดีกับประเทศมหาอำนาจ โดยระวังและป้องกันมิให้ประเทศมหาอำนาจดำเนินการในลักษณะที่จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของไทย สนับสนุนให้สหประชาชาติเข้ามามีบทบาทในการรักษาสันติภาพและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในภูมิภาคเพื่อถ่วงดุลกับบทบาทของประเทศมหาอำนาจ และเร่งเสริมสร้างความเป็นเอกภาพและประสานความร่วมมือระหว่างกันในกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อให้เกิดความรู้สึกร่วมกันทางผลประโยชน์ร่วมกันอย่างกว้างขวาง

3) ด้านเศรษฐกิจ เร่งรัดการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถในการแสวงหารายได้เพิ่มขึ้น และการดำเนินมาตรการเพื่อให้มีการกระจายทรัพย์สินและรายได้ไปยังกลุ่มเป้าหมายโดยตรง ลดและขจัดการแสวงประโยชน์โดยมิชอบ และการเอาเปรียบทางเศรษฐกิจต่อประชาชนและส่วนรวม โดยส่งเสริมและกำกับดูแลให้ระบบการผลิตการค้าโดยทั่วไปเป็นไปอย่างเสรี และเร่งรัดแก้ไขจุดอ่อนทางกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เร่งรัดแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ โดยการวางแผนการใช้และการอนุรักษ์อย่างเหมาะสมและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันและอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจของชาติในเวทีการค้าและเศรษฐกิจโลก โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต การส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ และขยายการค้า และการลงทุนไปยังประเทศเพื่อนบ้านอย่างเป็นระบบ

4) ด้านสังคมจิตวิทยา มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมโดยการขยายโอกาสการได้รับบริการและสวัสดิการสังคม ปรับปรุงกฎระเบียบที่ล้าสมัยและมีจุดอ่อน และปรับปรุงกลไกของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการสร้างความเป็นธรรม ขจัดการแสวงประโยชน์โดยมิชอบในสังคม อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน และมุ่งพัฒนาคุณภาพประชากรให้สามารถเป็นพลังอำนาจที่เข้มแข็ง

ของชาติโดยให้มีความพร้อมทั้งด้าน จริยธรรม คุณธรรม ความมีระเบียบวินัย และวัฒนธรรมอันดี ตลอดจนมีทัศนคติ และการดำรงชีวิตที่เหมาะสม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยีปัจจุบัน

5) ด้านการป้องกันประเทศ มุ่งเสริมสร้างระบบการป้องกันประเทศ ให้สามารถเผชิญภัยคุกคามได้ทุกรูปแบบและสามารถให้การสนับสนุนกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจด้วยโดยการปรับปรุงกำลังป้องกันประเทศให้มีขนาดเหมาะสมและทันสมัย พัฒนาความร่วมมือทางทหารกับมิตรประเทศทั้งประเทศมหาอำนาจและประเทศในภูมิภาค และใช้กำลังพลและยุทธโธปกรณ์ในการคุ้มครองผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและทรัพยากรของชาติ ป้องกันแหล่งทรัพยากร แหล่งอุตสาหกรรม และพื้นที่ที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจอื่น ๆ

6) ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม มุ่งพัฒนากิจการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้สามารถสนับสนุนพลังอำนาจของชาติในด้านต่าง ๆ และพัฒนาแหล่งพลังงานต่าง ๆ ให้สามารถพึ่งตัวเองได้มากขึ้น โดยเร่งพัฒนากำลังคนทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในสาขาที่ขาดแคลน เร่งรัดการสำรวจและการพัฒนาแหล่งทรัพยากรธรรมชาติและพลังงาน พัฒนาระบบการจัดหาและสำรองพลังงานภายในประเทศ

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนี้นักคิดกลุ่มต่างๆ ได้ให้แนวคิดไว้ดังนี้คือ

1) แนวทฤษฎีของนักคิดกลุ่ม คลาสสิก (Classic)

ในเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศนั้น นักคิดกลุ่มคลาสสิก มองว่า ผลการเคลื่อนย้ายแรงงานโดยเสรีนั้น น่าจะทำให้เกิดสวัสดิการสูงสุดของโลก และทำให้ระดับค่าจ้างมีแนวโน้มที่จะเข้ามาเท่าเทียมกันในประเทศที่เกี่ยวข้อง

ตามแนวคิดของกลุ่มคลาสสิกนี้ ถือว่าแรงงานมีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายเฉพาะในประเทศเท่านั้น จะไม่มีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ นอกจากนั้นตลาดแรงงานระหว่างประเทศ ก็มีใช้ตลาดที่มีลักษณะการแข่งขันโดยสมบูรณ์ทำให้ผลจากการทำงานของตลาดแรงงานระหว่างประเทศไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้ไม่เต็มที่

2) แนวคิดของนักคิดกลุ่ม Internationalist

แนวคิดเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานของนักคิดกลุ่ม Internationalist มองว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่องดี โดยมองว่า ถึงแม้ตลาดแรงงานระหว่างประเทศจะไม่อาจทำหน้าที่

ได้สมบูรณ์ แต่การยอมให้แรงงานมีการเคลื่อนย้าย หรือยอมให้ตลาดแรงงานระหว่างประเทศดำเนินการอยู่นั้น จะทำให้มีสวัสดิการสูงขึ้นโดยสุทธิ

3) แนวคิดของนักคิดกลุ่มชาตินิยม (Nationalist)

นักคิดกลุ่มชาตินิยมนี้ มองการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่มีผลเสียว่าการยอมให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ หรือยอมให้ตลาดแรงงานระหว่างประเทศดำเนินการอยู่นั้น อาจทำให้ชาติหนึ่งต้องเสียประโยชน์โดยไม่เป็นธรรมได้ (อังโนรศักดิ์ วงศ์ปราชญ์, 2539)

สำหรับสุภางค์ จันทวนิช ได้ให้ความหมายของการย้ายถิ่นข้ามชาติไว้ว่า การย้ายถิ่นข้ามชาติ (International Migration) หมายถึงการเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากข้ามพรมแดนที่ตนเป็นพลเมืองหรือพำนักอยู่ไปยังประเทศอื่นเพื่อดำรงชีวิตเป็นระยะเวลานานต่อเนื่อง เพื่อกระทำการที่ได้รับค่าตอบแทน โดยปกติหลักการสากลจะกำหนดว่าการดำรงชีวิตในที่หนึ่งเป็นระยะเวลานาน 1 ปี นับเป็นการย้ายถิ่น (International Travel Regulations) และการย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็น 2 ชนิด คือ การย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) และการย้ายถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยที่เกิดจากน้ำมือของมนุษย์ (Manmade Disaster) (สุภางค์ จันทวนิช , 2544)

อย่างไรก็ตามเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาตินี้ กฤตยา อาชวนิจกุล (2540) ได้แบ่งประเภทผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติออกเป็น 6 ประเภทคือ

1. ผู้ย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น (Permanent Settlers) รวมถึงผู้ย้ายถิ่นที่ติดตามครอบครัวญาติพี่น้องที่ย้ายไปก่อนแล้ว
2. แรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว (Temporary Contract Workers) ซึ่งต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเมื่อหมดสัญญาจ้าง
3. แรงงานข้ามชาติที่ชำนาญงานที่ทำงานชั่วคราว (Temporary Professional Transients) ซึ่งอาจเป็นการย้ายตามบริษัทแม่ หรือบริษัทข้ามชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มนี้นับรวมนักเรียนต่างชาติ แต่จะไม่ถูกนับรวมอยู่ในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง
4. แรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย (Clandestine or Illegal Workers) ซึ่งอาจผิดเพราะลักลอบเข้าเมือง หรืออยู่เกินระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายเข้าเมืองหรือถือวีซ่าที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน แต่แอบลักลอบทำงาน เช่น วีซ่านักเรียน แต่กลับทำงานเต็มเวลา วีซ่าผู้ติดตามครอบครัวแต่แอบไปทำงาน หรือทำงานที่สวอนเอาไว้เฉพาะคนในประเทศปลายทางนั้น ๆ

5. ผู้ลี้ภัยทางการเมือง (Asylum Seekers) ซึ่งในแต่ละประเทศจะถือปฏิบัติแตกต่างกัน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมประเทศไทยจะรับผู้ลี้ภัยอยู่เพียงระยะสั้นก่อนส่งตัวไปยังประเทศที่สาม ในภูมิภาคอาฟริกาและที่อื่นๆ จะรับให้อยู่เป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร แต่ไม่ให้อยู่อาศัยถาวร ในขณะที่ส่วนมากของประเทศในซีกโลกเหนือจะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองตั้งถิ่นฐานในประเทศตนเองเป็นการถาวรได้

6. ผู้อพยพที่เข้าชายตามอนุสัญญาผู้พลัดถิ่นขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1952 (Refugees) ในสถานการณ์โลกปัจจุบันหาประเทศโลกที่สามมารับช่วงผู้อพยพได้ยาก ทำให้ผู้อพยพต้องอยู่ในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลายาวนาน บางครั้งเป็นสิบๆ ปี (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2540)

2.5 ทบทวนวรรณกรรม

สวัสดิ์ วรพงษ์ (2524) ได้ทำการศึกษาเรื่องชายแดนไทยกับพม่า พบว่า ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองโดยมิได้รับอนุญาตของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าในเขตชายแดนไทยในหลายจังหวัด ชายแดนและอำเภอแม่สอดเป็นหนึ่งในจำนวนนั้นด้วย เนื่องจากไทยกับพมามีพรมแดนติดต่อกันอย่างใกล้ชิดทั้งทางบกและทางทะเล จึงทำให้เกิดปัญหาจากชนกลุ่มน้อยเข้ามาแย่งอาชีพ เพิ่มประชากร และยังก่อปัญหาอีกหลายด้านที่จะมีผลกระทบถึงความมั่นคง และปลอดภัยถึงไทยด้วย

เฉลิมศักดิ์ แหวมงาม (2535) ได้ศึกษาปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าว กลุ่มนักธุรกิจ และ กลุ่มประชาชน ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เลือกลงพื้นที่ศึกษากลุ่มน้อย สัญชาติพม่ามากกว่าแรงงานไทย เพราะแรงงานกะเหรี่ยงมีคุณภาพดีกว่าแรงงานไทย ในด้านความอดทน มีระเบียบวินัย และ ความสุจริต อย่างไรก็ตามการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวทำให้มีการนำเงินตราออกนอกประเทศ

เชิดชาย ม่วงมงคล (2537) ศึกษาในเรื่องปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่า ศึกษาอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน พบว่า ปัจจัยหลักคือนโยบายในการตัดสินใจของคนพม่ามากกว่าปัจจัยเชิงจิต ซึ่งปัจจัยหลักคั้น ได้แก่ การเกณฑ์ทหาร และการเกณฑ์แรงงานด้วยอำนาจเผด็จการทางทหาร เพื่อทำสงครามปราบปรามกองกำลังของชนกลุ่มน้อยในพม่า ที่เรียกร้องการจัดตั้งประเทศเอกราช นอกจากนั้นความยากจนและการไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพม่าเป็นปัจจัยหลักคั้นที่มีความสำคัญรองลงมา

สำหรับปัจจัยเชิงจิตคั้น มีผลทำให้เกิดความคิดที่จะลี้ภัยเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า แต่ไม่ได้มีอิทธิพลในช่วงเวลาของการตัดสินใจลักลอบข้ามเส้นเขตแดน เข้ามาในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาก็คือ รัฐบาลไทยควรหามาตรการในทางป้องกัน การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เข้มงวดในการตรวจจับกุมผู้กระทำความผิดรวมทั้งผู้ที่ให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง ควรมีหน่วยเฉพาะกิจเป็นทางการเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (2537) จากสถาบันนโยบายศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กล่าวถึงระดับแนวโน้มนโยบายการย้ายถิ่นระหว่างประเทศของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกว่ามีแนวโน้มที่จะเป็นไปในลักษณะที่มีได้เป็นไปโดยเสรี ทุกประเทศต่างดำเนินนโยบายในแนวทางที่คล้ายคลึงกันกล่าวคือไม่ขัดขวางการเดินทางออกนอกประเทศ แต่ขัดขวางการย้ายถิ่นเข้าประเทศ ประเทศที่มีแรงงานเหลือเฟือเพื่อหรือมีปัญหาการว่างงานทั้งโดยเปิดเผยหรือแอบแฝงมักจะมีนโยบายส่งเสริมให้แรงงานย้ายถิ่นออกไปทำงานนอกประเทศ ประเทศที่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานจึงมักจะดำเนินนโยบายการดึงดูดแรงงานจากต่างประเทศ แต่มิได้ปล่อยแรงงานย้ายถิ่นเข้าโดยเสรี หากแต่มีการจำกัดจำนวนและจำกัดประเภทแรงงานที่ต้องการ

สุภักดิ์ เสวตวิมุต์ (2539) ศึกษามูลเหตุจูงใจในการหลบหนีเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่า ด้านอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

จากการศึกษาได้ค้นพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนสัญชาติพม่าในการหลบหนีเข้าเมืองมาอาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน มีมูลเหตุมาจากทั้งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด ปัจจัยผลักดันที่สำคัญ เช่นการเกณฑ์ชายที่มีอายุระหว่าง 13 ปีขึ้นไปไปเป็นทหาร และเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เป็นกำลังแนวหน้าในการสู้รบปราบปรามกับกองกำลังชน กลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า เพื่อจัดตั้งรัฐอิสระ นอกจากนั้น ปัญหาความยากจนและการไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจถือว่าเป็นปัจจัยผลักดันที่มีความสำคัญรองลงมา

เดชดนัย สนั่นเพ็งและคณะ (2539) เห็นว่านโยบายผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างด้าวมีอุปสรรคหรือข้อบกพร่องบางอย่างที่สมควรได้รับการแก้ไข ซึ่งคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอ 3 ด้านคือ ในด้านบริบท ควรมีการทำแนวเขตแดนประเทศให้ชัดเจน ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและดำเนินการควบคุมแรงงานต่างด้าวอย่างจริงจัง ในด้านปัจจัยนำเข้าควรสนับสนุนหน่วยปฏิบัติในด้านกำลังคน งบประมาณอย่างพอเพียง การแก้ไขกฎหมายให้รัดกุมและควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยปฏิบัติอย่างจริงจัง ในด้านขบวนการ ควรมีการประสานการปฏิบัติงานในลักษณะ One Stop Service การจัดให้มีหน่วยงานรองรับโดยเฉพาะ การจัดทำทะเบียนควบคุมและประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการ

เสกสิทธิ์ คุณศรี (2539) ศึกษาเรื่องการประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย กรณีศึกษา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้เสนอแนะการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าไว้ดังนี้ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามี 2 ระยะ คือ

ในระยะสั้น 1) กำหนดงานและอาชีพที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ให้ชัดเจน 2) จัดโควตาการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็น 3 ประเภทคือ ประเภทรายวันสำหรับจังหวัดชายแดนไทย-พม่า โดยจัดเป็นศูนย์อพยพผู้หลบหนีเข้าเมืองจังหวัดละ 1 แห่ง ประเภทรายฤดูและประเภทรายปี สำหรับพื้นที่ที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยอนุญาตให้มีตัวแทนนายหน้าจัดหาแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย 3) ลดขั้นตอน ค่าใช้จ่ายในการประกันตัว และค่าธรรมเนียมในการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว 4) จัดทำทะเบียนประวัติและถ่ายรูปออกบัตรประจำตัวให้กับแรงงานต่างด้าวทุกคน เพื่อการตรวจสอบและควบคุม 5) ควรมีการเจรจาในระดับรัฐบาลกับประเทศพม่าให้รับผู้อพยพกลับประเทศ 6) ส่งเสริมให้มีการนำแรงงานชนกลุ่มน้อยชาวเขาในประเทศมาใช้

ในระยะยาว 1) ตั้งหน่วยงานกลางเฉพาะกิจซึ่งประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างคนไทย และฝ่ายรัฐบาลขึ้นมายกร่างกฎ ระเบียบ ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าว 2) การจัดตั้งตลาดแรงงานกลาง 3) การย้ายทุนไปยังแหล่งแรงงานที่อพยพเข้ามาในประเทศ 4) ส่งเสริมสนับสนุนตั้งจังหวัดชายแดนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อชักจูงให้มีการลงทุนใน อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก 5) การยกระดับฝีมือแรงงานของคนในประเทศจากภาคเกษตรให้เข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม 6) ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาวิเคราะห์ และติดตามผลกระทบการใช้แรงงานต่างด้าวต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

สำหรับเรื่องนโยบายการใช้แรงงานต่างด้าวในต่างประเทศ เสกสิทธิ์ คุณศรีได้อ้างถึงเอกสารของกรมการจัดหางานในเรื่องนโยบายการใช้แรงงานอพยพในต่างประเทศ ดังนี้

1. นโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศอินโดนีเซีย

สำหรับนโยบายการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศอินโดนีเซียนั้น แรงงานต่างด้าวที่จะเข้าไปทำงานในประเทศอินโดนีเซียต้องขออนุญาตเข้าไปทำงานโดยเสนอให้กระทรวงแรงงานพิจารณา ซึ่งการพิจารณาอนุญาตจะอยู่ภายใต้แผนกำลังคนของรัฐและจะมีการอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวเข้าทำงานในกิจการบางประเภทเท่านั้น ผู้ที่มักได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในประเทศก่อนเสมอคือ นักลงทุนที่เข้าประเทศตามข้อบังคับการลงทุนของคนต่างด้าว

2. นโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศเป็นอย่างมาก แต่รัฐบาลมีการวางมาตรการในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศอย่างเข้มงวด การขออนุญาต เปิดกิจการและขอทำงานชั่วคราวในประเทศสิงคโปร์ของชาวต่างชาติ จะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงาน The Controller of Immigration ประเทศสิงคโปร์ ภายใต้พระราชบัญญัติ The Immigration Act ก่อน โดยชาวต่างชาติผู้ยื่นคำร้องจะได้รับการอนุญาตให้เข้าทำงานในประเทศสิงคโปร์ได้ โดยถือวีซ่าประเภท Employment Pass ประเทศสิงคโปร์จะอนุมัติวีซ่าประเภท Employment Pass สำหรับชาวต่างชาติ โดยมีกำหนดระยะเวลา ตั้งแต่ 1-3 ปี และจะต้องมีการต่ออายุตามเงื่อนไข

3. นโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือภายในประเทศเป็นอย่างมาก แต่รัฐบาลก็มิได้มีการสนับสนุนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือแต่อย่างใด และได้เริ่มมาตรการกวดขันการลักลอบเข้าทำงานโดยผิดกฎหมายมากขึ้น โดยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 รัฐบาลญี่ปุ่นได้เพิ่มงบประมาณเพื่อการนี้ถึง 23 พันล้านเยน โดยเพิ่มความร่วมมือระหว่างสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน และทบวงตำรวจ

การจดทะเบียนคนต่างด้าว (Alien Registration) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคนต่างด้าว (Alien Registration Act) ชาวต่างชาติทุกคนที่มีอายุ 14 ปี และมากกว่า จะต้องยื่นใบสมัครเพื่อลงทะเบียนคนต่างด้าวในเมืองที่บุคคลนั้น ๆ อาศัยอยู่ภายใน 90 วัน นับจากวันที่เดินทางมาถึงประเทศญี่ปุ่น โดยจะได้รับใบอนุญาตที่เรียกว่า A Certificate of Alien Registration ซึ่งระบุรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้ถือบัตร ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ในประเทศญี่ปุ่น หมายเลขหนังสือเดินทาง สถานภาพการอยู่อาศัย ระยะเวลาในการอยู่อาศัยในประเทศ สถานที่ทำงานและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างชาติที่กล่าวมาข้างต้น จะต้องถือใบอนุญาตดังกล่าวติดตัวตลอดเวลา และพร้อมที่จะแสดงให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตรวจสอบ เช่น พนักงานตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นต้น เพื่อตรวจสอบได้ทุกเวลา

นอกจากนั้นแล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของชื่อ ที่อยู่ หรือสถานภาพ จะต้องรายงานให้หน่วยงานที่ออกใบอนุญาตทราบ และแก้ไขให้ถูกต้องภายใน 14 วันนับแต่วันที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น

4. นโยบายแรงงานต่างด้าวในประเทศมาเลเซีย

การเข้าประเทศและการทำงานในประเทศมาเลเซีย ของชาวต่างชาติจะต้องขออนุญาตภายใต้พระราชบัญญัติ Section 6, Immigration Act 1959/63 (Revised 1975) โดยกำหนดไว้ว่า ชาวต่างชาติที่จะเดินทางเข้าประเทศมาเลเซียและพำนักอยู่ไม่เกิน 2 สัปดาห์ ไม่ต้องขอใบผ่านเข้าประเทศ (Visa) หากเกินกว่า 2 สัปดาห์ จะต้องติดต่อหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง (Immigration Authority) เพื่อขออนุญาตเข้าประเทศ

5. นโยบายแรงงานต่างด้าวของสหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมาย Immigration Reform and Control (1986) กำหนดขั้นตอนและคุณสมบัติต่าง ๆ ในการรับแรงงาน จากต่างประเทศเข้ามาทำงาน เพื่อให้นายจ้างสามารถจัดจ้างแรงงานจากต่างประเทศได้ โดยจะมีการจัดทำ Job Description และ สัญญาจ้างเอาไว้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดคุณสมบัติต้องห้ามอื่น ๆ ไว้อีกหลายประการ เช่น ต้องไม่เป็นผู้หญิงโสเภณี เคยถูกจับกุม ต้องคดี หรือเป็นคนวิกลจริต เป็นต้น ลักษณะงานส่วนใหญ่ที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำเป็นแรงงานอพยพจาก Mexico หรือ Caribbean จะเป็นงานที่คนอเมริกันไม่นิยมทำ เช่น งานเก็บขยะ งานก่อสร้างทางรถไฟ หรืองานที่จะต้องอยู่ด้วยความสกปรกของสภาพแวดล้อมในที่ทำงาน เป็นต้น การจ่ายอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานที่จะเข้ามาทำงานในกลุ่มอาชีพนั้น โดยเฉลี่ยจะมีอัตราค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างที่แท้จริงกว่าครึ่งเท่า

กุศล สุนทรธาดา และ อุมารณ พัทธวานิชย์ (2540) ศึกษาเรื่อง กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องกระบวนการเข้ามาทำงานและการจ้างงาน เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับแรงงานไทย พบว่าแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในสถานประกอบการต่างๆ 5 ประเภทคือ 1) สวนยางพารา 2) สถานบริการทั่วไป 3) โรงงานอุตสาหกรรม 4) งานภาคการเกษตร 5) งานประมงและประมงต่อเนื่อง โดยเกือบครึ่งหนึ่งมาโดยเพื่อนหรือญาติพามา และรองลงมาสมัครด้วยตนเอง เช่นเดียวกับแรงงานไทย ยกเว้นแรงงานต่างชาติที่ทำงานในสถานบริการทางเพศมีสัดส่วนของการถูกนายหน้าพามาทำงานรองลงมาจากเพื่อนหรือญาติพามา แต่โดยภาพรวมของแรงงานต่างชาติมีประมาณร้อยละ 10 เท่านั้นที่มีนายหน้าพาเข้ามาทำงาน แรงงานต่างชาติ 3 ใน 4 มาทำงานเป็นกรรมกร มีเพียงร้อยละ 5 ที่เข้ามาทำงานเป็นหัวหน้างาน / โฟร์แมน ซึ่งแรงงานต่างชาติที่เป็นหัวหน้างาน / โฟร์แมนนี้ จะพบในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กมากกว่าสาขาการผลิตอื่น ขณะที่แรงงานไทยร้อยละ 20 มาทำงานเป็นหัวหน้า / โฟร์แมน (ซึ่งอยู่ในสาขาก่อสร้างมากกว่าสาขาอื่นๆ) สำหรับสถานภาพการจ้างนั้น พบว่า แรงงานต่างชาติถูกจ้างเป็นรายวันและ

รายเดือนในสัดส่วนที่เท่ากัน (คือ ร้อยละ 40) แต่อย่างไรก็ตามสัดส่วนของการจ้างแรงงานไทยเป็นรายเดือนก็ยังมีสูงกว่าแรงงานต่างชาติ ส่วนระยะเวลาทำงานกับนายจ้างปัจจุบันโดยเฉลี่ย ประมาณ 2 ปี ส่วนแรงงานไทยจะทำงานเฉลี่ย 2 ปี ครึ่ง

ในส่วนความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนในเรื่องมาตรการการสกัดกั้น จักรกุ่ม และผลักดันออกไป ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า การจักรกุ่มได้ลดลงมากหลังจากมีมติครม. 2539 นอกจากนี้ มาตรการการจักรกุ่มของเจ้าหน้าที่ยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่รีดไถผู้ประกอบการได้ ผู้ประกอบการบางกลุ่มก็ยังยินดีที่จะจ่ายภาษีเถื่อน เพราะถูกกว่าที่นำแรงงานต่างชาติมาประกันตัวและขออนุญาตทำงาน สำหรับมาตรการส่งกลับนั้นทำไม่ได้ผลเพราะแรงงานต่างชาติจะกลับมาอีก

สำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติผู้วิจัยได้เสนอทั้งมาตรการระยะสั้น และระยะยาวไว้ดังนี้

มาตรการระยะสั้น

ก. เร่งให้มีการเจรจาในระดับประเทศกับประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งในเรื่องของการให้มีการจัดส่งแรงงานให้ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อว่าแรงงานที่เข้ามาจะได้เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมาย เข้าเมืองและเป็นการแก้ปัญหาเรื่องนายหน้าเถื่อน และแรงงานต่างชาติก็จะได้รับการคุ้มครอง เช่นเดียวกับแรงงานไทย โดยทำให้เป็นมาตรฐานเช่นเดียวกับที่เราส่งแรงงานไทยไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งอาจจะมีการเจรจาให้มีการจัดสรรโควต้าเป็นประเทศ ๆ ไปเพื่อเป็นการช่วยจัดการให้แรงงานต่างชาติเข้าสู่ระบบได้อีกทางหนึ่ง

ข. เร่งสะสางทะเบียนของแรงงานต่างชาติทั้งที่จดทะเบียนไว้กับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง และจัดหางานจังหวัด เพราะเหลือเวลาอีกไม่มากที่จะต้องส่งแรงงานต่างชาติกลับไปหรืออาจจะมีการต่อทะเบียน ซึ่งถ้าเป็นไปได้ ควรมีการตรวจเช็ค ระบบทะเบียนทั้งสองหน่วยให้ตรงกัน

ค. รัฐควรจะมีมาตรการด้านการเงินให้แก่ นายจ้างบ้าง โดยการบังคับให้นายจ้างซื้อบัตรสุขภาพ ให้แก่แรงงานต่างชาติ เพราะถ้าถูกจ้างเกิดเจ็บป่วยก็จะได้มีสถานพยาบาลรองรับ และเป็นการลดภาระด้านงบประมาณสาธารณสุขลงบ้าง เพราะนายจ้างได้ประโยชน์ แต่รัฐก็ต้องเพิ่มงบประมาณด้านการป้องกันโรคติดต่อแก่จังหวัดตามแนวชายแดน

ง. รัฐน่าจะได้พิจารณามาตรการที่จะรองรับแรงงานที่จะถูกส่งกลับเมื่อครบ 2 ปี แล้ว เพราะแรงงานส่วนหนึ่งที่ไม่มีการจ้างต่อจะถูกส่งกลับไป โดยการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดน โดยให้สำนักงานส่งเสริมการลงทุนดูแล และให้สามารถจ้างแรงงานได้ตามราคาตลาด หรือกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้ผูกพันกับอัตราค่าจ้างแรงงานไทย เช่น ที่ค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานไทยสูงสุด

ก็ให้ค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานไทยต่ำที่สุด เป็นต้น เพื่อเป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนที่คิดจะย้ายฐานไปต่างประเทศสามารถไปลงทุนที่ชายแดน ซึ่งจะเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของจังหวัดในเขตชายแดนและพัฒนาความเป็นอยู่ของคนทั้งสองฝั่งให้ดีขึ้นด้วย แต่มาตรการดังกล่าวต้องทำด้วยความระมัดระวัง และทำควบคู่กับมาตรการเข้มงวดในการสกัดกั้นไม่ให้มีการนำแรงงานต่างชาติเข้ามาเขตชั้นในโดยไม่ได้รับอนุญาต

จ. เร่งจับมาตรการจับนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและยังลักลอบใช้แรงงานอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการเอาผิดกับนายจ้างเพื่อเพิ่มต้นทุน (Cost) ของนายจ้าง เพื่อให้เกิดความแตกต่างระหว่างผู้ทำถูกกฎหมาย และผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายรวมทั้งการจับกุมนายหน้าค้าแรงงานเถื่อนด้วย

ฉ. ในขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ ครั้งที่สองควบคู่ไปกับมาตรการข้อ จ.

ช. เร่งพัฒนาฝีมือแรงงานไทยให้สูงขึ้นเพื่อยกระดับฝีมือคนไทยให้สูงขึ้น เพื่อให้คนไทยได้รับค่าจ้างหรือทำงานที่มีรายได้มากขึ้น ไม่ว่าจะโดยการขยายการศึกษาให้สูงขึ้นและการฝึกอบรมแรงงานไทยให้สามารถทำงานกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ๆ ได้มากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาคนต่างชาติมาแย่งงานคนไทย

มาตรการระยะยาว

ก. หามาตรการรองรับปัญหาแรงงานต่างชาติที่อาจจะตกค้างอยู่ในเมืองไทยเพราะแรงงานดังกล่าว ส่วนหนึ่งไม่ต้องการจะกลับประเทศ โดยเขาจะพยายามแทรกอยู่ในสังคมแบบคน ผิดกฎหมายหรือตั้งถิ่นฐานในประเทศไทย เช่น มาตรการการนิรโทษกรรม

ข. หามาตรการรองรับเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาติ และจัดบริการขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะการศึกษาภาคบังคับ ไว้ให้แรงงานต่างชาติเพื่อว่าถ้าเขายังอยู่ในประเทศไทย ก็จะได้สื่อสารกับคนไทยได้และเข้าใจวัฒนธรรมประเพณีของไทย

ค. เสร็จในระดับอาเซียน เพื่อช่วยให้พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน โดยมีเงื่อนไขให้พม่ายอมรับคนของเขากลับประเทศ เพราะถ้าพม่าไม่ยอมรับคนของเขาก็กลับประเทศไม่ได้ โดยเงื่อนไขดังกล่าวจะช่วยลดปัญหาแรงงานต่างชาติในประเทศไทยบ้าง และทำให้การจัดระบบของแรงงานต่างชาติทำได้ง่ายขึ้น

ง. ปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ประกอบการในการใช้แรงงานต่างชาติ ไม่ให้ใช้แรงงานอย่างทาส ดังนั้นควรมีการปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติเช่นเดียวกับแรงงานไทย ไม่เอารัดเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ยอมรับสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน เช่นการได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน การสามารถรวมตัวกันได้เพื่อให้เขาสามารถแก้ปัญหาของเขาได้

กฤตยา อาชวนิจกุลและคณะ (2540) ศึกษาเรื่อง บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวกรณีพม่าว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าว จะต้องร่วมมือกับรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตย แม้ว่าจะมีแรงกดดันจากนานาชาติ (ยกเว้น อาเซียนและไทย) เพื่อเรียกร้องให้ รัฐบาลพม่าปรับปรุงเรื่องสิทธิมนุษยชนและการพัฒนากระบวนการประชาธิปไตย แต่รัฐบาลพม่าก็ปฏิเสธเรื่อยมา และยังได้รับแรงเสริมความเข้มแข็งแก่ระบบเผด็จการด้วยเงินลงทุนของต่างประเทศด้วย แม้ว่าจะมีการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อพม่า ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรปซึ่งคัดค้านใจระงับการให้สิทธิพิเศษจีเอสพีที่เคยให้แก่พม่า

อาเซียน ควรเป็นสื่อประสานเป็นผู้ประนีประนอมระหว่างกลุ่มเผด็จการของพม่ากับกลุ่มประชาธิปไตย เพื่อให้คืนสู่ระบบที่ประชาชนมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตัวเองโดยเร็ว ซึ่งการประชุมอาเซียนก็ควรจะเชิญทั้ง 2 กลุ่มเข้าร่วมประชุมด้วยและมีแผนปฏิบัติการเชิงรุก เป็นระยะขึ้น ๆ ไปอย่างชัดเจนในการต่อรองให้ทหารคืนสู่ประชาธิปไตยในระยะ 1 – 5 ปี ข้างหน้า

ในเรื่องการร่วมมือแบบทวิภาคีระหว่างไทยกับพม่า ควรจัดตั้งกลไกหรือคณะกรรมการร่วมระหว่างไทย – พม่า ที่มีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย – มาตรการ – ส่งแรงงานข้ามชาติ เพื่อร่วมวางแผนรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและควบคุมดูแลแรงงานพม่า ให้กลับประเทศด้วยความปลอดภัย มีหลักประกันในการทำงานในพม่าต่อไป ให้รัฐบาลพม่ามีนโยบายส่งเสริมการจ้างและคุ้มครองสิทธิแรงงานในประเทศอย่างเป็นธรรม เป็นต้น ทางออกคือ ต้องมีการเชื่อมโยงด้านสิทธิมนุษยชน และจริยธรรมในนโยบายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศไทยมีรัฐบาลเป็นประชาธิปไตยและได้รับผลกระทบด้านลบโดยตรงหลายด้านจากการทำลายสิทธิเสรีภาพประชาชนของระบบทหารพม่า การเจรจากับรัฐบาล พม่าคงต้องอาศัยการเจรจาในระดับหลายภาคีดังกล่าวแล้ว ข้อเสนอรูปธรรมคือ

1. มีนโยบายความสัมพันธ์ในระบบทวิภาคี ระบบภูมิภาคและพหุภาคี ที่ตอบสนองต่อการสร้างสรรค์ประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กล่าวคือ สนับสนุนการใช้เวทีสหประชาชาติ เจรจาต่อรองกดดันรัฐบาลพม่าให้เคารพสิทธิมนุษยชนและเปิดประเทศคืนประชาธิปไตย

2. คัดค้านการจับกุมนักโทษการเมือง การบังคับใช้แรงงานทุกรูปแบบและการปราบปรามประชาชนที่ต่อสู้โดยสันติอย่างต่อเนื่อง

3. ส่งเสริมการค้าการลงทุนของประเทศไทยสู่ประเทศพม่า โดยเชื่อมโยงกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานพม่า และผลประโยชน์ที่จะตกถึงราษฎรส่วนรวมของพม่ามากกว่าผลกำไรของนักธุรกิจและทหารพม่าจำนวนน้อย ที่สำคัญคือเป็นโครงการที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งกระทบต่อฐานการเลี้ยงชีพอยู่รอดของชุมชนชาวพม่าให้ต้องยากไร้ถ้าเลวร้ายมากขึ้น

สุทธิรัตน์ ชุ่มวิเศษ (2540) ศึกษาเรื่องการลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติ พม่า ศึกษากรณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่า สาเหตุขบวนการ ขั่นตอนและวิธีการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่านั้น เป็นเพราะว่า คนสัญชาติพม่าสามารถหางานทำในไทยได้ง่าย และมีรายได้สูงกว่า ในพม่า ทำให้เป็นปัจจัยดึงดูดให้คนพม่าลักลอบเข้ามาจำนวนมากขึ้นเรื่อง ๆ ประกอบความไม่จริงใจต่อการสกัดกั้นผลักดันจากฝ่ายไทย

นโยบายควบคุมกำกับดูแลแรงงานต่างชาติ ที่รัฐบาลกำหนดนั้นไม่เหมาะสมเพราะการให้แรงงานพม่าเข้ามาทำงานในไทย ทำให้เกิดปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแย่งงานคนไทย ปัญหาทางด้านสาธารณสุข ทางราชการไทยประสบความล้มเหลวในการป้องกันควบคุมสกัดกั้นการลักลอบเข้าออกประเทศของชาวพม่า เพราะมีปัจจัยที่หลากหลายซับซ้อนเกี่ยวพันอยู่ เช่น สถานการณ์ในประเทศพม่า นโยบายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวของไทย ฯลฯ เป็นต้น และการให้แรงงานต่างชาติมาเข้าระบบการควบคุมดังกล่าว ไม่ได้มีหลักประกันว่าปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของชาวพม่าจะลดลงได้ ฝ่ายความมั่นคงยังไม่มีความสามารถในการควบคุมการหลบหนีเข้าเมืองได้

ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขป้องกันการลักลอบเข้าเมืองของชาวพม่าและป้องกันมิให้การไหลทะลักของแรงงานต่างชาติเข้าไปในกรุงเทพมหานครและเมืองใหญ่ คือ

มาตรการระยะสั้น การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ให้มีเอกสารประจำตัว เช่น บัตรผ่านแดน ตำนานบัตรประจำตัว รูปถ่ายที่ถูกต้องการไปทำงานต้องผ่านศูนย์แรงงานพม่าเพื่อสะดวกในการควบคุมและติดตามเมื่อกระทำความผิด มีการสกัดกั้นและผลักดันการลักลอบเข้ามาอย่างจริงจังและต่อเนื่อง และท้ายที่สุด ควรจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโดยให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติอย่างเสรี

มาตรการระยะยาว เปรียบกับรัฐบาลพม่าในระดับทวิภาคี จัดส่งแรงงานเข้ามาให้ถูกต้องตามกฎหมาย และให้แรงงานประกันตัวเองในการทำงาน มีใบอนุญาตทำงาน และเมื่อครบกำหนดต้องกลับประเทศพม่า

มาตรการป้องกันมิให้มีการไหลทะลักของแรงงานต่างชาติเข้าไปใน กรุงเทพมหานครและหัวเมืองใหญ่ โดยตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ ทุกสาขาอาชีพอย่างเสรี ถ้าเป็นส่วนกลางการจ้างแรงงานต่างชาติต้องใช้มาตรการที่เข้มงวด โดยให้นายจ้างจ่ายเงินค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาติ

อรพินทร์ พิทักษ์มหาเกตุ (2540) ศึกษาภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตในประเทศไทย ได้เสนอแนะนโยบาย ดังนี้

1. ข้อมูลแรงงานฝีมือต่างชาติ

1.1) ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลแรงงานฝีมือต่างชาติทั่วประเทศ โดยบันทึกไว้ในระบบที่จัดเก็บค้นหาได้ง่าย เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลที่บันทึกควมมีรายละเอียดที่จะเป็นประโยชน์ทั้งในการบริหารจัดการแรงงานฝีมือต่างชาติ และการวางแผนผลิตแรงงานฝีมือในประเทศด้วย เช่น สาเหตุที่ไม่จ้างแรงงานไทย ระดับการศึกษา (ที่ชัดเจน) เพิ่มข้อเกี่ยวกับประวัติการทำงานในเมืองไทย โดยละเอียด เริ่มทำงานในประเทศไทยเมื่อไร อาชีพใด นายจ้างมีสัญชาติใด มีบุคคลที่นำมาอยู่ในประเทศไทยด้วยกี่คน อายุเท่าไร ทำอาชีพอะไรบ้าง เป็นต้น เพื่อให้สามารถสืบค้นข้อมูลและปรับปรุงให้ทันสมัยได้โดยง่าย เพื่อเป็นประโยชน์ในการวางแผนจัดการกับแรงงานฝีมือต่างชาติให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการแรงงานฝีมือในประเทศ

1.2) ให้ความสำคัญกับข้อมูลของแรงงานต่างชาติ เช่น ข้อมูลที่บันทึกลงแบบ คท. ต่าง ๆ ต้องให้ประโยชน์ครบถ้วนถูกต้องและชัดเจนจึงควรมีการปรับปรุงแบบ คท. ที่ใช้ทั้งหมด เช่น แบบ คท.2 (ขอรับใบอนุญาตทำงาน) แบบ คท.10 (ขอดำเนินการใบอนุญาต) ให้เข้าใจง่าย กรองง่าย ซึ่งอาจจะใช้แบบฟอร์มเพียงแบบเดียวก็ได้ หรือจัดทำทะเบียนประวัติของแรงงานฝีมือต่างชาติ กำหนดเลขประจำตัวแรงงานฝีมือต่างชาติให้สามารถสืบค้นได้ไม่ว่าแรงงานเหล่านั้นจะอยู่ส่วนไหนของประเทศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการวางแผนแรงงานฝีมือต่างชาติต่อไป

1.3) การบริหารจัดการบุคลากรประจำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ ควรจัดเจ้าหน้าที่ให้พอเพียงและเหมาะสมกับงาน โดยคำนึงถึงปริมาณงานและจำนวนบุคลากร มีการพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากรในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ด้านภาษา เช่น การอบรมภาษาต่างประเทศที่ต้องมีแรงงานต่างชาตินั้น ๆ มาก เพื่อให้สามารถตรวจสอบเอกสารประกอบการขอใบอนุญาต และบันทึกข้อมูลได้ถูกต้อง หรือการอบรมทางด้านคอมพิวเตอร์เพื่อให้บันทึกข้อมูลได้ถูกต้องยิ่งขึ้น

2 การวางแผนนโยบายแรงงานฝีมือต่างชาติ เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดจากการนำแรงงานฝีมือต่างชาติเข้าประเทศ โดยที่ส่งผลกระทบน้อยที่สุดต่อแรงงานในประเทศไทย จึงขอเสนอแนวทางในการวางแผนนโยบายแรงงานฝีมือต่างชาติ ดังต่อไปนี้

2.1) รัฐบาลควรให้ความสำคัญต่อประเภทของธุรกิจที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย โดยการพิจารณาถึงผลได้ ผลเสียต่อประเทศในระยะยาว มีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลจากหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อจะได้มุมมองที่รอบด้านและลึกซึ้ง โดยเน้นผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นหลัก

2.2) รัฐบาลควรพิจารณาวางมาตรการที่ชัดเจน รัดกุมในการนำเข้าแรงงานฝีมือต่างชาติ เช่น พิจารณาถึงความจำเป็นในการนำแรงงานอาชีพต่าง ๆ ให้เหมาะสม

2.3) พิจารณาออกใบอนุญาตให้แรงงานฝีมือต่างชาติที่ขณะนี้ทำงานในประเทศไทยอยู่แล้วซึ่งเป็นการทำงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่ ผู้ที่เข้าเมืองด้วยวีซ่านักท่องเที่ยวแล้วทำงาน หรือผู้ที่มิใบอนุญาตทำงานในตำแหน่งหนึ่ง แต่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอื่นเป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องมีมาตรการที่รัดกุมเพื่อป้องกันการออกใบอนุญาตที่ไม่ถูกต้องด้วย

2.4) ปรับปรุงขั้นตอนในการขอรับใบอนุญาตทำงานให้รัดกุม และสะดวกยิ่งขึ้น

2.5) วางแผนและปฏิบัติการ เพื่อเพิ่มขีดความรู้ ความสามารถให้แก่แรงงานไทย ที่มีอยู่แล้ว และที่กำลังจะผลิตในอนาคตด้วย ทั้งการปรับปรุงหลักสูตร ระบบการเรียนการสอน และการถ่ายทอดเทคโนโลยีของแรงงานต่างชาติ

มาลีวรรณ เลาะวิถี (2541) ได้ศึกษาผลกระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมายทำงานต่อกรจ้างแรงงานไทย ในจังหวัดลำพูน จากการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า ปัจจุบันแรงงานไทยมีอัตราการว่างงานที่สูง แต่แรงงานไทยยังปฏิเสธการทำงานในอาชีพที่ใช้แรงงานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตราย จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติในอาชีพดังกล่าว สำหรับความคิดเห็นในส่วนของผู้ประกอบการและความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติ ลูกจ้างและประชาชนทั่วไปเห็นว่าการจ้างแรงงานต่างชาติเป็นการแย่งงานคนไทย และไม่เห็นด้วยกับการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้างหรือเจ้าของประกอบการลูกจ้างและประชาชนทั่วไปส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังอยู่ในสภาวะเกิดการขาดแคลนแรงงานไทยในระดับล่าง การจ้างแรงงานต่างชาติมีความจำเป็นต่อการผลิตเพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่ เพราะแรงงานไทยมีค่าจ้างที่สูง ในขณะที่แรงงานต่างชาติมีค่าจ้างที่ถูกกว่าและมีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน อย่างไรก็ตาม ในแง่ของความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวยังขึ้นอยู่กับขนาดและประเภทของกิจการอีกด้วย แต่ก็ยอมรับว่าแรงงานต่างชาติอาจก่อให้เกิดผลกระทบในด้านความมั่นคง การสาธารณสุขและปัญหาสังคม สำหรับ

จังหวัดลำพูนนั้นในปัจจุบันไม่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติ กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า การจ้างแรงงานต่างชาติจะส่งผลกระทบต่อแรงงานไทย อนึ่งสำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการผลักดันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล พบว่ากลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว

อำนาจ รักษธรรม (2541) ศึกษาเรื่องเครือข่ายการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่า ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาพบว่า

1. สาเหตุการลักลอบเข้าเมืองเกิดจากปัจจัยผลักดันจากภายในประเทศ และปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทย

2. การลักลอบเข้าเมืองมีการดำเนินการเป็นขบวนการ มีวิธีการ และขั้นตอนในการลักลอบเข้าเมืองทั้งภายในประเทศพม่าและในประเทศไทย เครือข่ายที่สำคัญได้แก่ กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองที่มีการสร้างเครือข่าย ติดต่อสร้างความสัมพันธ์ ความคุ้นเคย แลกเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกลุ่มคนพวกเดียวกัน จุดประสงค์เพื่อให้การลักลอบเข้าเมือง การหางานทำ และพักอาศัยได้นานที่สุด

3. ในเครือข่ายการลักลอบเข้าเมือง ยังมีกลุ่มต่าง ๆ ในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีผลประโยชน์ เกื้อกูลและแลกเปลี่ยนกันได้ กล่าวคือ 1) กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองได้มีงานทำและมีที่พักอาศัย 2) กลุ่มคนไทยเจ้าของกิจการต่าง ๆ ได้ประโยชน์จากแรงงานถูกและทรหดอดทนในการทำงาน 3) กลุ่มคนไทยผู้รับจ้างขนแรงงานไปทำงานต่างจังหวัดได้ประโยชน์จากการรับจ้างขนแรงงานต่างด้าวออกนอกเขตจังหวัด 4) กลุ่มคนไทยในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการมีแรงงานราคาถูกดูแลเฝ้าสวนไร่นา

วิทยา บุตรเพชรรัตน์ (2542) ศึกษาการนำนโยบายแก้ไขแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาพบว่า การนำนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ยังไม่เกิดผลประสิทธิภาพมากนัก ตัวอย่างเช่น มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้าสู่ระบบควบคุม มาตรการด้านสุขภาพและพื้นที่ มาตรการด้านอนุญาตตามสัดส่วนแรงงานไทย มาตรการด้านสภาพการจ้างและค่าจ้างเป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงาน ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดในด้านสมรรถนะขององค์กร การขาดประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือและความจริงใจของผู้ประกอบการและพบว่าข้อจำกัดด้านพรมแดนสภาพภูมิประเทศ ความคล้ายคลึงด้านชาติพันธุ์ ความผูกพันระหว่างเชื้อชาติ วัฒนธรรม ตลอดจนความไม่สงบทางด้านการเมือง การปกครองในสหภาพพม่าและความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ระหว่างไทยกับสหภาพพม่า เป็นปัจจัยเสริมให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติลดลง

ฉลองขวัญ อุทะยอด (2542) ศึกษาผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างชาติต่อความ มั่นคง แห่งชาติ ศึกษากรณีแรงงานพม่า สำหรับในด้านนโยบายพบว่า นโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงาน ของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้ดำเนินมาแล้ว 3 ปีนั้น ประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อย เพราะสามารถนำแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบเพียงร้อยละ 40.58 อีกทั้งไม่สามารถแก้ไข ปัญหาการจ้างแรงงานเถื่อนได้ และยังเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้เกิดการลักลอบเข้ามาของแรงงาน ต่างชาติผิดกฎหมายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะแรงงานพม่า นอกจากนั้นรัฐบาลก็ไม่สามารถผลักดันแรงงาน ต่างชาติผิดกฎหมายออกนอกประเทศไทยได้หมด เมื่อครบกำหนดเวลาส่งกลับ

สำหรับมาตรการและข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติ ผิดกฎหมายนั้น แบ่งได้เป็น 2 มาตรการ คือมาตรการภายในประเทศและมาตรการระดับระหว่าง ประเทศ มาตรการภายในประเทศ รัฐบาลควรศึกษาวิจัยว่ากิจการใดมีความต้องการแรงงานต่างชาติจริง ก็ควรอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ทำในกิจการเหล่านั้น โดยถูกต้องตามกฎหมายและต้องกำหนด ค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราที่เท่ากันทั้งแรงงานต่างชาติและแรงงานไทย อีกทั้งต้องรับฟังความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะจากฝ่ายต่าง ๆ อันจะทำให้การกำหนดนโยบายมีความสมบูรณ์และตรงกับสภาพการณ์ที่ เกิดขึ้นจริงและรัฐบาลก็ควรขอความร่วมมือจากทุกฝ่ายด้วย รวมทั้งต้องตรวจสอบดูแลแรงงานต่างชาติที่ ได้รับอนุญาตเป็นประจำ ในกิจการที่ไม่ได้รับอนุญาตก็ต้องลงโทษอย่างเด็ดขาดต่อผู้ที่ฝ่าฝืน โดย แรงงานต่างชาติจะต้องถูกส่งกลับทันที ในการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาของแรงงาน ต่างชาติก็ต้องทำอย่างจริงจังและซื่อสัตย์ สำหรับมาตรการระดับระหว่างประเทศ รัฐบาลควรเจรจา กับรัฐบาลพม่าเพื่อทำข้อตกลงแรงงานและควรผลักดันให้ปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าสู่การเจรจาในเวที อาเซียนให้มากขึ้น สำหรับการแก้ไขปัญหาที่ยั่งยืนนั้นรัฐบาลควรผลักดันให้พม่ามีการพัฒนาทางด้านการ เมือง เศรษฐกิจและสังคม ให้พม่าเป็นสังคมเปิดยิ่งขึ้น เมื่อประเทศมีความสงบสุขแล้วแรงงานพม่า ย่อมต้องการกลับประเทศของตนโดยไม่ต้องมีการบังคับจากทางการไทย

พัชรราวถัย วงศ์บุญสิน และคณะ (2544) วิจัยเรื่องการย้ายถิ่นข้ามชาติกับการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ในอาเซียน : นโยบายและผลกระทบ ผลการศึกษาพบว่า ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนทั้งในแง่ของกระแสของการย้ายถิ่นและนโยบายของการย้ายถิ่นในประเทศ สมาชิก อาเซียนด้วยมิติและระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกันออกไป และประเด็นที่จำเป็นต้องพัฒนาใน อนาคตคือ 1) การตระหนักถึงความจำเป็นในการกำกับดูแลและควบคุมกระแสการย้ายถิ่นของแรงงาน ให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งของภูมิภาคและระดับประเทศ 2) ความ จำเป็นในการแสวงหามาตรการในการจัดการให้กระแสการย้ายถิ่นเป็นไปอย่างเหมาะสมกับอุปสงค์

และอุปทานของแรงงานในภูมิภาคโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นที่ประจักษ์ว่า ความต้องการแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่จริง ในโครงสร้างระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน 3) ความจำเป็นในการจัดการลักลอบการย้ายถิ่นของแรงงานให้หมดไป ทั้งนี้ การยกระดับทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝีมือของแรงงานให้ทัดเทียมและทันต่อการเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอาจเป็นแนวทางที่สำคัญที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนต้องให้ความสำคัญ

สำหรับผลกระทบของการย้ายถิ่นข้ามชาตินั้นทางคณะผู้วิจัยได้สรุปว่า มี 2 ประการคือ

1) ผลกระทบต่อบุคคลซึ่งแบ่งเป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ คือเป็นเหตุให้เงินไหลออกนอกประเทศ ผลกระทบด้านการปรับตัวทางสังคมของแรงงานข้ามชาติซึ่งอาจต้องประสบกับความยากลำบากในการปรับตัวให้เข้ากับโครงสร้างสังคมใหม่ และผลกระทบในเรื่องการถูกกล่าวหาจากต่างประเทศว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนแรงงานต่างชาติ 2) ผลกระทบในระดับสังคมแบ่งออกเป็นผลกระทบด้านการเพิ่มของประชากรในประเทศปลายทาง ส่วนผลกระทบด้านเศรษฐกิจคือลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางอาชีพ และผลกระทบทางด้านสังคมคืออาจก่อปัญหาอาชญากรรมหรือละเมิดกฎหมายหรือข้อห้ามของประเทศปลายทาง

ศุภางค์ จันทวานิช และคณะ (2544) ศึกษาวิจัยเรื่องการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไทย-พม่า และสถานเสี่ยงต่อโรคเอดส์ในกลุ่มผู้ย้ายถิ่น: พื้นที่แม่สอดและแม่สาย พบว่า พื้นที่อำเภอแม่สอดและแม่สายเป็นพื้นที่ที่มีการย้ายถิ่นจากพม่าเข้ามายังประเทศไทยจำนวนมาก จากตัวเลขในช่วงปี 2539 - 2540 พบว่าอำเภอแม่สอดมีแรงงานต่างชาติมีมากกว่า 50,000 คน ในขณะที่แม่สายมีเพียง 16,000 คน การที่ชาวพม่าเข้ามาทางแม่สอดมากเป็นเพราะว่าอยู่ใกล้บริเวณตอนกลางของประเทศพม่าและมีระยะทางไม่ห่างจากเมืองหลวง นอกจากผู้ย้ายถิ่นเป็นชาติพันธุ์พม่าที่อพยพมาทางแม่สอดแล้วยังมีผู้ย้ายถิ่นชาติพันธุ์กะเหรี่ยงที่กระจัดกระจายอยู่ในรัฐกะเหรี่ยงและอพยพหนีการสู้รบจากพม่ามายังบริเวณชายแดน ดังนั้นผู้ย้ายถิ่นจึงเป็นชาวพม่าและชาวกะเหรี่ยง ส่วนผู้ย้ายถิ่นที่เข้ามาในอำเภอแม่สายนอกจากชาวพม่าแล้วยังมีชาวไทยใหญ่ และไทยลื้อ สำหรับแรงจูงใจที่ดึงดูดคนเหล่านี้เข้ามาคือ โอกาสทางเศรษฐกิจที่จะได้มีชีวิตที่ดีกว่าเป็นปัจจัยสำคัญแม้จะมีผู้ย้ายถิ่นส่วนหนึ่งระบุเหตุผลเกี่ยวกับเรื่องการสู้รบเพราะความขัดแย้งทางการเมืองในพม่าก็ตาม สิ่งหนึ่งที่ยืนยันน้ำหนักของโอกาสเศรษฐกิจก็คือ ผู้ย้ายถิ่นเป็นชาวพม่ามีจำนวนใกล้เคียงกับผู้ย้ายถิ่นชาวกะเหรี่ยงและชาวไทยใหญ่ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยต่างๆที่เมืองชายแดนทั้งสองคือแม่สายและแม่สอดจะอยู่ติดรัฐฉานของไทยใหญ่และรัฐกะเหรี่ยงตามลำดับ และเหตุผลอีกประการหนึ่งที่เป็นแรงจูงใจในการอพยพเข้ามาคือการว่างงาน

ผลผลิตตกต่ำ และค่าจ้างในพม่าต่ำ ในเรื่องเครือข่ายการย้ายถิ่นพบว่าในอำเภอแม่สายมีเครือข่ายของการช่วยเหลือหรือการหลอกลวงให้ย้ายถิ่นมากกว่าที่อำเภอแม่สออด จังหวัดตาก

สำหรับงานวรรณกรรมดังกล่าวผู้ศึกษาได้ใช้เป็นแนวทางในการทำวิจัยเรื่องทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ เพราะว่างานวรรณกรรมเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อแรงงานต่างด้าวชาวพม่าโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นนโยบายการผลักดัน การผ่อนผัน การจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนผลกระทบต่างๆที่เกิดขึ้นจากการอพยพเข้ามาของแรงงานพม่า ซึ่งงานวิจัยแต่ละพื้นที่ ผลจากการวิจัยจะปรากฏออกมาตามวัตถุประสงค์ของแต่ละคนที่ตั้งเอาไว้

ดังนั้นงานวรรณกรรมดังกล่าวจึงเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัยของผู้ศึกษาเพื่อทราบถึงทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานพม่าอพยพในจังหวัดเชียงใหม่ ว่าพวกเขามีความคิดเห็นอย่างไร รวมทั้งผลกระทบต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการอพยพเข้ามาของแรงงานพม่า และสภาพการณ์ดังกล่าวพวกเขามีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขแรงงานต่างด้าวชาวพม่าอย่างไรบ้าง