

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาและผลกระทบจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ได้นำแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย ดังนี้

- 2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการย้ายถิ่นหรือเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ
- 2.2 แนวคิดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ
- 2.3 แนวคิดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี
- 2.4 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2555
- 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย
- 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)
- 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ
- 2.8 สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา
- 2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.10 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

#### 2.1 แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการย้ายถิ่นหรือเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

การย้ายถิ่น หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากจากถิ่นพำนักของตนไปยังบริเวณอื่น ซึ่งมีระยะทางจากถิ่นพำนักเดิมพอสมควร โดยผู้ย้ายถิ่นมีความตั้งใจจะไปพำนักในถิ่นใหม่เป็นการชั่วคราวหรือถาวร การย้ายถิ่นอาจเป็นการย้ายถิ่นข้ามชาติ (ระหว่างสังคมต่างๆ) หรือภายในประเทศ (ระหว่างภาคต่างๆ) (สุภางค์ จันทวานิช, 2540: 36) ส่วนสาเหตุของการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้น สามารถจำแนกได้เป็นปัจจัย “ผลัก” และ “ดึง” ปัจจัยที่เป็นตัวผลัก ได้แก่ การว่างงาน ความยากจน และความด้อยพัฒนาของประเทศที่ส่งออกร่างงาน ปัจจัยดึง ได้แก่ ขนาดและโครงสร้างของแรงงานในท้องถิ่นการปรับระบบการศึกษาภาคบังคับ ทำให้การเข้าสู่ตลาดแรงงานของคนรุ่นหนุ่มสาวต้องชะลอเวลาออกไป เกิดช่องว่างสำหรับแรงงานต่างชาติไร้ทักษะเข้ามาทำงานแทน ซึ่งประเทศที่มีประชากรย้ายออกเหล่านี้จะมีการเจริญเติบโตของประชากรสูง การว่างงานสูง และรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำ การย้ายถิ่นไม่ช่วยให้เกิดการพัฒนาศรษฐกิจ สำหรับภูมิภาคที่

ยากจนแต่จะทำให้คงสภาพค่อยพัฒนา และยังคงพึ่งพาศูนย์กลางของลัทธิทุนนิยมในภาคอุตสาหกรรมอยู่

### 2.1.1 ทฤษฎีการย้ายถิ่นของ Everett S. Lee (E.S. Lee's Theory of Migration)

Everett S. Lee (อ้างถึงใน บุญคง หันจางสิทธิ์, 2540: 256-257) นักประชากรศาสตร์ที่มีชื่อเสียงทางด้านการอพยพย้ายถิ่นชาวอเมริกัน ได้เขียนทฤษฎีเกี่ยวกับการย้ายถิ่น (E.S. Lee's Theory of Migration) ขึ้นจากการวิเคราะห์ถึงขนาด (Volume) และกระแส (Stream) การไหลทวนกระแส (Counterstream) ของการย้ายถิ่น และได้ให้ความหมาย “การย้ายถิ่น” ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยอย่างถาวร หรือกึ่งถาวร ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในลักษณะทิศทางใด การเคลื่อนไหวกว่าๆ ที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นจะเกี่ยวข้องกับจุดเริ่มต้น (Origin) จุดปลายทาง (Destination) และอุปสรรคต่างๆ ที่กั้นขวางอยู่ระหว่างต้นทางกับปลายทาง (An Intervening sets of obstacles)

Lee ได้ขยายความทฤษฎีของเขาว่า ทุกๆ พื้นที่ต้นทางและปลายทาง มักจะมีแรงบวก (Positive Force) หรือปัจจัยดึงดูด (Pull) ที่ดึงดูดประชากรมาให้ย้ายไปที่อื่น ขณะเดียวกันก็จะมีแรงลบ (Negative Force) ที่จะผลักดันให้ประชากรย้ายถิ่น ผลรวมของแรงเหล่านี้ มากหรือน้อยจะแปรผันไปตามบุคลิกภาพ (Personality) และคุณสมบัติส่วนตัวบุคคล อันได้แก่ อายุ (Age) เพศ (Sex) ระดับการศึกษา (Education) ระดับความชำนาญ (Skill) เชื้อชาติหรือเผ่าพันธุ์ (Ethnic or Tribal Groups) และคุณสมบัติอื่นๆ ของประชากรที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการอพยพย้ายถิ่นในทัศนะของ Lee มี 4 ประการ (Lee, E.S., 1966) ประกอบด้วย

1. ปัจจัยทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ต้นทาง (Origin) มาสาเหตุมาจากการ “ผลัก” อันเกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นออกจากถิ่นที่อยู่เดิมหรือถิ่นต้นทาง เนื่องจากความล้มเหลวในการประกอบอาชีพ เช่น เกษตรกรขาดแคลนน้ำและอุปกรณ์อื่นๆ ในการทำการเกษตร ทำให้ต้องย้ายออกจากชนบทเข้าสู่เมือง

2. ปัจจัยทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ปลายทาง (Destination) มีสาเหตุมาจากการ “ดึง” ซึ่งเกี่ยวข้องกับการย้ายเข้าไปในลักษณะที่ดึงดูดใจให้ประชากรย้ายเข้าไปยังถิ่นที่อยู่ใหม่ เป็นต้นว่า การมีสภาพการทำงานที่ดีกว่าเดิม

3. อุปสรรคทั้งหลายที่กั้นขวางอยู่ระหว่างพื้นที่ต้นทางและปลายทาง (An Intervening sets of obstacles) อันอาจเป็นผลให้การย้ายถิ่นไม่อาจเกิดขึ้นได้หรือเกิดขึ้นช้าลง ปัจจัยเหล่านี้ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าที่พักและค่าอาหารที่จะต้องจ่ายระหว่างการย้ายถิ่น

4. ปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้ง อายุ เพศ การศึกษา และอื่นๆ ซึ่งในทัศนะของ Lee การย้ายถิ่นเกิดขึ้นได้เพียงเพราะเหตุผลส่วนตัว ซึ่งมักจะเป็นกรณีการย้ายถิ่นติดตามครอบครัว หรือการย้ายถิ่นเพื่อเผชิญโชคในแหล่งใหม่

นอกจากนี้ ทศนะของ Lee ดังกล่าว ยังสะท้อนให้เห็นว่า การย้ายถิ่นจะเกิดขึ้น เมื่อมีการพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น แล้วเปรียบเทียบผลดีที่จะได้รับกับผลเสียที่จะเกิดขึ้น ถ้าผลดี (Benefits) มากกว่าผลเสียหรือต้นทุน (Costs) แล้ว เขาก็จะตัดสินใจย้ายถิ่น

กระบวนทัศน์ 3 ประการที่มีความสำคัญต่อแนวคิดและทฤษฎีการย้ายถิ่น ได้แก่ (Castles, 1994 อ้างถึงใน ชีระพงษ์ ภูมิปาณิก, 2546: 10-11)

1. ทศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่เกี่ยวกับดุลยภาพทางด้านเศรษฐกิจ (the neoclassical economic equilibrium perspective) ซึ่งก่อกำเนิดขึ้นจากกลุ่มทฤษฎีทางภูมิศาสตร์ในศตวรรษที่ 19 เช่น ราวินสไตน์ (Ravenstein) ซึ่งยังคงใช้กันอยู่โดยนักภูมิศาสตร์และนักเศรษฐศาสตร์ แนวคิดนี้อ้างถึงแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่น เพราะมองว่าการย้ายถิ่น เกิดจากปัจจัยผลักดัน ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ ความยากจน การขาดแคลนที่ดิน การมีประชากรมากเกินไปในประเทศต้นทาง เป็นต้น และปัจจัยดึงดูด เช่น โอกาสในการมีงานทำ ค่าจ้าง ความทันสมัยของประเทศผู้รับ เป็นต้น นักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่ เช่น บอร์เจส (Borjas) มองว่า ผู้ย้ายถิ่นแต่ละคนจะทำการตัดสินใจเลือกที่จะย้ายไปประเทศใด ขึ้นอยู่กับการประเมินโอกาสทางเศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ ในตลาดแรงงาน ซึ่งจะนำไปสู่ความเท่าเทียมกันของค่าจ้างในระยะยาวและก่อให้เกิดดุลยภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ

ราวินสไตน์ (Ravenstein อ้างถึงใน ธนยพร พันธุ์อริย์, 2539: 23-24) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับการอพยพ (laws of migration) เพื่ออธิบายสาเหตุแห่งการเข้ามาหางานทำของผู้ลี้ภัยลอบเข้าเมือง ว่าลักษณะการอพยพของประชากรตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ได้แบ่งลักษณะของการอพยพของประชากรออกเป็น 5 ลักษณะ คือ

1. การอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) เป็นการอพยพย้ายถิ่นของชนในอดีตเพื่อแสวงหาอาหาร ร่อนเร่เลี้ยงสัตว์ เป็นการย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อการดำรงชีวิตรอด มีที่หากินที่สมบูรณ์กว่าเดิม ปัจจุบันการอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อแสวงหาวิธีการดำเนินชีวิตแบบใหม่ก็ถือว่าอยู่ในลักษณะนี้

2. การอพยพย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ (Forced Migration) เป็นการย้ายถิ่นโดยถูกบังคับอาจจะถูกบังคับโดยรัฐบาล หรือผู้มีอิทธิพลบางกลุ่ม เช่น พวกนาซีที่บังคับให้พวกยิวอพยพไปอยู่รวมกันยังที่อยู่อันหนึ่ง พวกพ่อค้าทาสไปบังคับกวาดต้อนพวกยิวจากแอฟริกาขายที่สหรัฐอเมริกา

3. การบังคับหรือกระตุ้นให้อพยพ (Impelled Migration) แต่ผู้ที่ถูกบังคับมีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะอยู่หรือจะไป เช่น พวกอพยพลี้ภัย หรือหนีปัญหาต่างๆ ทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา หรือเกิดจากพลังผลักดันทางการเมือง

4. การอพยพโดยเสรี (Free Migration) เป็นการอพยพของปัจเจกชนโดยเสรี อาจเกิดจากแรงจูงใจภายนอก เช่น โดยตำแหน่งการงาน รายได้ หรือเพื่อผจญภัย การอพยพโดยเสรี ขึ้นอยู่

กับการตัดสินใจของตัวปัจเจกชนเอง และทุนทรัพย์ที่ใช้ในการย้ายถิ่นก็เป็นของตนเองด้วย การอพยพโดยเสรีนำไปสู่การอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration)

5. การอพยพแบบชนจำนวนมาก (Mass Migration) สืบเนื่องมาจากการอพยพแบบเสรีซึ่งย้ายถิ่นเข้าไปบุกเบิก หรือผจญภัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ จูงใจให้คนจำนวนมากย้ายถิ่นตาม เช่น การค้นพบทวีปอเมริกา การขุดพบทอง มีผลจูงใจให้ประชาชนย้ายถิ่นไปอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

ราเวนสไตน์ (Ravenstein) มองว่า การย้ายถิ่น เกิดมาจากปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดที่ก่อให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงาน โดยปัจจัยที่เป็นตัวผลักดันให้เกิดการย้ายถิ่นนั้น อาจเป็นปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจสังคม และการเมือง ได้แก่ ความยากจน การขาดแคลนที่ดินทำกิน การมีประชากรมากเกินไปของประเทศต้นทาง การกดขี่ทางเผด็จการทหาร การอพยพหนีภัยสงคราม เป็นต้น ส่วนปัจจัยที่ดึงดูดให้เกิดการย้ายถิ่น ได้แก่ โอกาสในการแสวงหางานทำที่ดีกว่า (Better Job Opportunity) ค่าจ้าง และความเจริญทันสมัยของประเทศถิ่นปลายทาง เป็นต้น

กฎแห่งการย้ายถิ่น (Law of Migration) ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับอพยพของ Ravenstein บางข้อนั้น สามารถอธิบายการลักลอบเข้ามาของผู้หลบหนีเข้าเมืองได้อย่างดี ดังนี้

- 1) การย้ายถิ่นและระยะทาง ประชากรส่วนใหญ่จะอพยพในระยะทางใกล้ การอพยพย้ายถิ่นในระยะทางไกลๆ โดยทั่วไปจะสู่ศูนย์กลางการค้าและอุตสาหกรรม
- 2) ขั้นตอนของการอพยพหรือการย้ายถิ่น การย้ายที่อยู่ของประชากรทำให้เกิดคลื่นของอพยพ (Current of Migration) ไปสู่ศูนย์กลางบ้านการค้าและอุตสาหกรรม มีประชากรหนาแน่นขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งการเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วของเมืองจะดึงดูดให้ประชากรในท้องถิ่นไกลอพยพเข้ามามากขึ้น
- 3) ความก้าวหน้าทางเทคนิคการย้ายถิ่น บริเวณที่มีความก้าวหน้าด้านเทคนิคและโรงงานธุรกิจการค้าจะนำไปสู่การย้ายถิ่นให้สูงขึ้น
- 4) แรงจูงใจด้านเศรษฐกิจ ที่มีกฎหมายกีดกันทางภาษีสูง อาภาสเลียม สิ่งแวดล้อมทางสังคมไม่ดี สิ่งต่างๆ เหล่านี้จะผลักดันให้คนอพยพออกไปสู่พื้นที่ที่ดีกว่า

จากทัศนะทางด้านเศรษฐศาสตร์คลาสสิกใหม่สามารถนำมาเป็นแนวคิดพื้นฐานที่ใช้อธิบายการย้ายถิ่นแรงงานของต่างด้าว หรือแรงงานต่างชาติ จากประเทศเพื่อนบ้านในประเทศไทย (เฟื่องฟ้า ปัญญา, 2547: 9-11) ได้ดังนี้

#### 1. ปัจจัยผลักดันภายนอกประเทศ ประกอบด้วย

1.1 ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว เขมร และพม่า หลังจากได้รับเอกราชจากการเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศสและอังกฤษแล้ว ก็มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นแบบสังคมนิยม ปกครองโดยรัฐบาลทหาร มีการผูกขาดทางอำนาจและ



จำกัดสิทธิ ทำให้มีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ เช่น ในพม่าก็ได้มีการแบ่งเป็น 3 ฝ่าย ใหญ่ๆ คือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายองชานซูจีและชนกลุ่มน้อย ทำให้เกิดการประท้วงสู้รบและปราบปราม กัน ซึ่งเกิดความไม่สงบขึ้น ประกอบกับการปกครองระบบเผด็จการ ทำให้ประชาชนในประเทศเกิดความไม่มั่นคง จึงแสวงหาเสรีภาพและความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

1.2 ภาวะเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้าน จากนโยบายการเปิดประเทศไปสู่ระบบ เศรษฐกิจแบบทุนนิยม ประกอบกับในประเทศยังมีความไม่สงบจากการปราบปรามชนกลุ่มน้อย ตามแนวชายแดนไทย ในรัฐฉาน และรัฐกะเหรี่ยงของพม่า รวมทั้งมีความขัดแย้งทางการเมือง ภายในประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้ประชาชนไม่มีที่ดินทำกิน รายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ประชาชนว่างงาน มีการเกณฑ์แรงงานไปสร้างถนนและรางรถไฟ การปราบปรามชนกลุ่มน้อย มี การละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะกับชนกลุ่มน้อย ทำให้ถูกต่อต้านจากประเทศต่างๆ ทั้งในยุโรป และอเมริกาในรูปแบบของการยุติหรือชะลอความสัมพันธ์ทางการค้า ทำให้ไม่มีความเจริญก้าวหน้า ในด้านการลงทุน ทั้งภายในประเทศและการลงทุนจากต่างประเทศ ระบบเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ต่างๆ ไม่มีการพัฒนาเท่าที่ควร จึงไม่ก่อให้เกิดการสร้างงานภายในประเทศ ตลอดจนสภาพความ ผันผวนทางเศรษฐกิจ มีภาวะเงินเฟ้อ ค่าเงินตกต่ำ ประชาชนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ จึง ทำให้มีแรงงานหลั่งไหลมาทำงานในประเทศไทย ซึ่งมีภาวะเศรษฐกิจดีกว่า

1.3 มาตรการควบคุมการออกนอกประเทศ รัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านไม่มี มาตรการและการควบคุมที่ชัดเจนเข้มงวดในการจัดระเบียบการออกนอกประเทศของประชาชน ใน ส่วนของประชาชนที่หลบหนีออกนอกประเทศก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากรัฐบาล โดยเฉพาะชน กลุ่มน้อย เพราะรัฐบาลพม่าถือว่าพวกนี้ทรยศต่อประเทศชาติ และถ่วงความเจริญก้าวหน้า

## 2. ปัจจัยดึงดูดภายในประเทศประกอบด้วย

2.1 การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย ที่มีความเจริญอย่างรวดเร็ว ประสบ ความสำเร็จในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเชิงถาวรวัตถุด้านการสื่อสาร สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และเงินตรามวลรวม จากการเป็นอุตสาหกรรมที่ทดแทนการนำเข้ามาเป็นการพัฒนา อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก เป็นผลให้เกิดการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจในอัตราเร่งที่สูงขึ้น ติดต่อกัน โดยรัฐบาลดำเนินการผ่อนปรนมาตรการทางการลงทุนและการเงิน เพื่อส่งเสริมให้มีการ เคลื่อนย้ายทุนได้อย่างเสรี ปัจจัยการขยายตัวทางเศรษฐกิจทำให้มีความต้องการแรงงานมากขึ้น ในขณะที่อัตราการแข่งขันกับตลาดโลกมีสูงขึ้น การลดต้นทุนในการผลิตโดยใช้แรงงานราคาถูก จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ยั่งยืนที่สุดของผู้ประกอบการ

2.2 ภาวะการขาดแคลนแรงงาน การขาดแคลนแรงงาน หมายถึง ตำแหน่งที่ไม่ สามารถหาคนทำงานได้ อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างประชากรของไทย ซึ่ง

พบว่า อัตราการเพิ่มของประชากรของประเทศไทยมีอัตราลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางอายุของประชาชน กล่าวคือ สัดส่วนประชากรวัยแรงงานมีการชะลอตัวลง ในขณะที่การผลิตในระบบเศรษฐกิจกำลังขยายตัว จากข้อมูลการสำรวจความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงานเดือนกุมภาพันธ์ 2550 มีสถานประกอบการจำนวน 502 แห่ง แจ้งความต้องการแรงงานจำนวน 20,843 อัตรา การขาดแคลนแรงงาน จำนวน 11,686 อัตราโดยตำแหน่งที่มีความต้องการและขาดแคลนแรงงาน ได้แก่ แรงงานด้านการผลิต (กองวิจัยตลาดแรงงาน ฝ่ายวิเคราะห์ตลาดแรงงาน, 2550)

2.3 สภาพภูมิประเทศตามแนวชายแดนของไทย โดยเฉพาะพื้นที่ส่วนที่เป็นแผ่นดิน ซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน คือ พม่า ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย เป็นระยะทางยาวมากกว่า 6,300 กิโลเมตร ทำให้สะดวกต่อการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าว จากการศึกษาจำนวนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา พบว่ามีจำนวนผู้มารายงานตัว 1,284,920 คน (กฤตยา อาชวนิจกุล และพันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, 2548: 16)

2.4 ความแตกต่างของอัตราค่าจ้างแรงงาน เป็นแรงดึงดูดที่สำคัญให้แรงงานต่างชาติดลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยมีประเทศคู่ค้าในตลาดโลก ทำให้มีการผลิตสินค้าทั้งด้านเกษตรและอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องใช้แรงงานในการผลิตสินค้าให้ทันตามความต้องการของตลาด และเมื่อมีการขยายตัวของผลผลิตและการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้า ก็จะทำให้ค่าจ้างแรงงานและรายได้ของแรงงานเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งเป็นค่าจ้างและรายได้ที่สูงกว่าการทำงานในประเทศของแรงงานต่างด้าวมก

2.5 ความนิยมของนายจ้างคนไทยในการจ้างแรงงานต่างชาติ เป็นแรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้แรงงานต่างชาติดหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น สาเหตุที่นายจ้าง/ผู้ประกอบการคนไทยนิยมจ้างแรงงานเหล่านี้ โดยเฉพาะแรงงานพม่า คือแรงงานจากพม่ามีความขยัน อดทน ไม่เลื่องงานไม่เกียจงาน ไม่ว่าจะเป็นงานหนักแค่ไหน จึงง่ายต่อการบังคับบัญชา เพราะแรงงานส่วนใหญ่เป็นพวกลักลอบหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งมีความผิดในทางกฎหมายอยู่แล้ว

2.6 การได้รับคำชักชวนจากญาติพี่น้อง เพื่อนฝูง เพื่อนบ้าน หรือผู้เคยอพยพหลบหนีเข้ามามาก่อน ได้ชักชวนหรือบอกเล่าถึงโอกาสการมีงานทำในประเทศไทยให้ทราบ ทำให้มีการอพยพออกจากท้องถิ่นเดิมมากขึ้น (Massey, 1993) โดยเฉพาะคนหนุ่มสาวซึ่งอยู่ในวัยแรงงานที่จะย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศ จนทำให้เกิดวัฒนธรรมใหม่ที่เรียกว่า “วัฒนธรรมแห่งการย้ายถิ่น” (Culture of Migration)

2.7 มาตรการสกัดกั้นควบคุมคนเข้าเมืองของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการเข้าออกตามแนวชายแดนกระทำได้อย่างง่ายดาย เพราะช่องทางเข้าออกตามแนวชายแดนไทยพม่า มี

ประมาณ 128 ช่องทาง ซึ่งยังไม่รวมช่องทางธรรมชาติตามแนวชายแดน ทำให้เจ้าหน้าที่ควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง (จินทนา ห่านรุ่งชโรทร, 2542: 20)

2.8 การผ่อนปรนของรัฐบาลไทยที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่เคยมีการใช้นโยบายใช้กำลังเข้าสกัดกั้นหรือผลักดันผู้อพยพอย่างรุนแรง มีการผ่อนปรนมาทุกยุคทุกสมัย จนถึงมีนโยบายการผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างชาติ ทำให้มีการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติเข้ามาสู่ประเทศไทยมากขึ้น

นอกจากปัจจัยผลักดัน และปัจจัยดึงดูด ที่สามารถนำมาใช้อธิบายการย้ายถิ่นของแรงงานต่างชาติ การจ้างแรงงานต่างชาติแล้ว ยังมี “ปัจจัยเสริม” ที่ช่วยสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศไทยอีก ซึ่งได้แก่ ความโอบอ้อมอารีของคนไทย ทำให้คนไทยไม่ค่อยรู้สึกรังเกียจคนต่างชาติ และเรื่องลักษณะสีผิว และหน้าตาของแรงงานต่างชาติที่อพยพมาจากบางประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา ไม่ค่อยมีความแตกต่างจากคนไทยมากนัก จึงสะดวกต่อการลักลอบเข้าเมืองและอยู่อาศัยในประเทศไทย

3. แนวคิดเชิงโครงสร้างที่มองย้อนประวัติศาสตร์ (The Historical-Structuralism-Approach) แนวคิดนี้เป็นแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่วิจารณ์แนวคิดแรก ว่าการที่มองแต่ละบุคคลว่าสามารถมีทางเลือกได้อย่างอิสระนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เป็นจริง ความจริงแล้วความไม่เท่าเทียมกันเกิดจากโครงสร้างทางทรัพยากรและพลังอำนาจต่างๆ ในแต่ละประเทศที่แตกต่างกันไปมาตั้งแต่เดิม ประกอบกับนโยบายการเข้าประเทศของประเทศผู้รับจะเป็นข้อจำกัดประการสำคัญต่อทางเลือกของผู้ย้ายถิ่น แนวคิดเชิงโครงสร้างที่มองย้อนประวัติศาสตร์นี้มีรากฐานมาจากทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองต่างๆ ซึ่งเน้นถึงความไม่เท่าเทียมกันของการกระจายตัวทางด้านเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองในระบบเศรษฐกิจโลก การย้ายถิ่นถูกมองว่าเป็นทางเลือกหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกมาสู่แหล่งทุน ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาไม่ทัดเทียมกัน และเกิดการทุจริตทรัพยากรจากประเทศที่ยากจนเคลื่อนย้ายไปให้ประเทศที่ร่ำรวยมากขึ้นไปอีก (ธีระพงษ์ ฐิริปาณิก, 2546: 9-11)

4. แนวคิดระบบย้ายถิ่น (Migration Systems Approach) แนวคิดนี้ถูกสร้างขึ้นโดยกลุ่มประเทศต่างๆ ซึ่งอยู่ในระหว่างการพัฒนาของผู้อพยพสูง แนวคิดระบบการย้ายถิ่นวางกรอบแนวคิดทุกมิติ โดยตรวจสอบทุกมิติของความสัมพันธ์ระหว่างกระแสการไหลของคนและกระแสอื่นๆ เช่น กระแสทุน สินค้าและเทคโนโลยี โดยแบบจำลองจะเน้นให้เห็นกระแสของสิ่งของต่างๆ ดังกล่าวในเชิงของ การเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ (เช่น การล่าอาณานิคม การส่งทหารไปประจำตามฐานทัพ การมีอิทธิพลทางการเมืองการแทรกซึมทางการค้าหรือวัฒนธรรม) นอกจากนั้นยัง

มีความเชื่อมโยงภายในระบบการย้ายถิ่น ซึ่งสามารถทำให้เข้าใจปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง สังคม ประชากร เศรษฐกิจ ได้กว้างขวางขึ้น

แนวคิดเชิงระบบการย้ายถิ่นช่วยให้เข้าใจการไหลเวียนของประชากรและการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงทิศทางระหว่างประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ การเปิดสู่ระบบ เศรษฐกิจ โลกาภิวัตน์ เทคโนโลยี และ อิทธิพลทางวัฒนธรรม การย้ายถิ่นทั้งภายใน (จากชนบทสู่เมือง) และ การย้ายถิ่นระหว่างประเทศย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเปลี่ยนแปลง และพัฒนาเกือบทั้งหมด มักจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรเสมอ ยิ่งกว่านั้นสิ่งเหล่านี้ ไม่ได้ทำให้เกิดผลกระทบในทิศทางเดียวและในช่วงเวลานั้นเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อเริ่มมีการ เคลื่อนย้ายเมื่อไร ก็ทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ที่ย้ายออกและพื้นที่ที่ย้ายเข้า ทั้งในรูปของ คน ทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ค่านิยมของสังคม และการไหลเวียนของวัฒนธรรม ในทั้งสองทิศทาง หรือทั้งสองพื้นที่อย่างถาวร

## 2.2 แนวคิดการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ

ทางรัฐบาลไทยได้อนุญาตให้นายจ้างที่ประกอบกิจการหรือธุรกิจบางประเภท สามารถนำ แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ที่ไม่มีเอกสารแสดงตนมาขึ้นทะเบียนผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร และทำงานได้ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 จนถึงปัจจุบันก็ยังคงนานโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง นโยบายแรงงานต่างด้าวที่ผ่านมาใช้วิธีการผ่อนผันเป็นปีๆ โดยให้นายจ้างพาแรงงานต่างด้าวมาขึ้น ทะเบียนซ้ำแล้วซ้ำอีก เพื่อชะลอการผลักดันส่งกลับออกไปประเทศต้นทาง แต่วิธีการนี้ยังไม่ได้ผล เท่าที่ควรเพราะยังมีแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จำนวนมากที่ไม่ได้มาขึ้นทะเบียน ส่วนแรงงานต่าง ด้าวที่อยู่ในระบบทะเบียนผ่อนผันแล้วก็หลุดออกจากระบบทะเบียนด้วยการทำผิดกฎระเบียบต่างๆ ร้อยละ 30 ทุกปี ปัจจุบันคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (กบร.) ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ใช้มาตรการอื่นๆ มาเสริมกับระบบการผ่อนผันจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เช่น มาตรการควบคุมการเข้าเมืองบริเวณด่านและชายแดนเพื่อ สกัดกั้นการลักลอบเข้าประเทศ การปราบปรามจับกุมผลักดันส่งกลับผู้ลักลอบทำงาน การส่งเสริม การเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวอย่างมีระบบ โดยความร่วมมือกับประเทศต้นทางด้วยการพิสูจน์ 3 สัญชาติ และการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมาทดแทน เป็นการนำเข้าแรงงานโดยถูกกฎหมายตาม บันทึกร่วมกัน (MOU) แต่มาตรการต่างๆ ที่ใช้ไปแล้วยังไม่ประสบความสำเร็จไม่มากพอ และมีความขาดแคลนแรงงานระดับล่างจำนวนมากบวกกับการมีแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ลักลอบ ทำงานอยู่อีกประมาณเกือบ 1 ล้านคน รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรี จึงมีมติเห็นชอบในหลักการ เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว โดยมีการปรับปรุงยุทธศาสตร์ทางการบริหาร



และแผนปฏิบัติการบริหารแรงงานต่างด้าว ให้เกิดการบูรณาการร่วมกันอย่างมีเอกภาพ ครอบคลุม การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวในมิติต่างๆ ทั้งระบบครบวงจร โดยมีแนวทางการ บริหารจัดการ ดังนี้

1. ทบทวนบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างไทยกับ ประเทศเพื่อนบ้าน 3 ประเทศ

- การทบทวนบันทึกความเข้าใจ (MOU) ก้าวที่สำคัญของบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขง เริ่มจากการ ที่รัฐบาลไทยได้จัดประชุมทางวิชาการระหว่างประเทศเรื่อง “แนวทางความร่วมมือในภูมิภาคของการ ย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปกติหรือไม่มีเอกสาร (Towards Regional Cooperation on Irregular/ Undocumented Migration)” ในระหว่างวันที่ 21-23 เมษายน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีตัวแทนจากประเทศ ต่างๆ 19 ประเทศและเขตปกครองพิเศษของจีนเข้าร่วมประชุม เพื่อแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นอย่างไม่ เป็นปกติและการค้ามนุษย์ ผลการประชุมทำให้เกิด “ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการจัดการเข้าเมือง ผิดกฎหมาย (Bangkok Declaration on Irregular Migration)” เรียกร้องให้ประเทศที่เกี่ยวข้องและ ภูมิภาคจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อเป็นกลไกสำหรับการหารือและความร่วมมือสำหรับประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นที่ไม่ถูกต้อง ปฏิญญาดังกล่าวเร่งรัดให้ประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งประเทศต้น ทาง ประเทศที่เป็นทางผ่านและประเทศปลายทาง ให้หาช่องทางที่เหมาะสมเพื่อการเจรจา แลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็นร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นที่ไม่เป็นระบบและการค้า มนุษย์ (PrachaVasuprasat, 2007: 2)

- การประชุมปฏิญญากรุงเทพฯ ดังกล่าวเป็นผลให้เกิดบันทึกความเข้าใจหรือข้อตกลง ความร่วมมือว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านพม่า ลาว และกัมพูชา (The Memorandum of Understanding on Cooperation in the Employment of Workers between Thailand and laoPDR, Cambodia and Myanmar : MOU) ในเวลาต่อมา

- สาระสำคัญ กล่าวโดยสรุป MOU คือบันทึกความเข้าใจ เป็นรูปแบบของการตกลง ทวิภาคีชนิดที่ไม่มีข้อผูกพัน เป็นเพียงเอกสารที่ระบุเจตนารมณ์ของคู่เจรจาและแนวทางการ ดำเนินการมากกว่าข้อบังคับทางกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญใน 6 กรอบประเด็น คือความร่วมมือใน การส่งแรงงานกลับประเทศต้นทางเพื่อการพิสูจน์สถานะและสัญชาติ การเปลี่ยนสถานะแรงงานผิด กฎหมายเป็นแรงงานถูกกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือในการส่งกลับ และการสกัดกั้นการเข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย การจ้างงานถูกกฎหมาย และการคุ้มครองสิทธิแรงงาน บันทึกความเข้าใจระหว่าง กันกับ 3 ประเทศมีสาระสำคัญอยู่สองส่วน ประกอบด้วย ส่วนแรก คือการพิสูจน์สัญชาติเพื่อ ปรับสถานะแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้พำนักอาศัยและทำงานในประเทศไทย เปลี่ยน

สถานะภาพเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองและทำงานโดยถูกกฎหมาย และส่วนที่สอง เป็นระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศต้นทางโดยถูกกฎหมายภายใต้เงื่อนไขที่ตกลงกัน โดยมีสิทธิเข้ามาอยู่และทำงานได้ครั้งละ 2 ปี ต่อได้ 1 ครั้งอีก 2 ปี

2. ขั้นตอนการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า

**ขั้นตอนที่ 1** การจัดเตรียมเอกสาร

1. แบบฟอร์มข้อมูลส่วนตัวพม่า
2. แบบฟอร์มพิสูจน์สัญชาติพม่า
3. หนังสือรับรองสัญชาติพม่า
4. แบบฟอร์มขอทำบัตรประชาชนพม่า
5. เอกสารส่งตัวแรงงานพม่าไปพิสูจน์สัญชาติ (3 ช่อง)
6. สำเนา ทร.38/1 หรือใบอนุญาตทำงาน (บัตรสีชมพู) หรือสำเนาใบเสร็จรับเงินค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ปี 2553
7. รูปถ่าย ขนาด 2 นิ้ว หน้าตรง ไม่สวมหมวก จำนวน 10 รูป
8. ค่าธรรมเนียม 3,000 จ๊าด (ประมาณ 100 บาท)

**ขั้นตอนที่ 2** การยื่นขอตรวจลงตรา VISA L – A เอกสารหลักฐานของนายจ้างและแรงงานต่างด้าว

1. หนังสือเดินทางชั่วคราว (TP) และสำเนา 1 ชุด สำหรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและพม่า
2. แบบคำร้องขอรับการตรวจลงตรา และรูปถ่ายขนาด 2 นิ้ว จำนวน 1 รูป
3. บัตรขาเข้าและออก (ตม.6)
4. ใบอนุญาตทำงาน (สีชมพู) และสำเนา หรือ ทร.38/1 และใบเสร็จการชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตทำงานปี 2553
5. สำเนาหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ปีปัจจุบันและยังไม่หมดอายุ
6. สำเนาบัตรประชาชนนายจ้างและสำเนาทะเบียนบ้าน
7. กรณี นายจ้างจดทะเบียนบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ต้องแสดงหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด มีอายุไม่เกิน 6 เดือน
8. กรณี นายจ้างไม่สามารถมายื่นเอกสารได้ด้วยตนเอง ให้ทำหนังสือมอบอำนาจจากนายจ้างให้บุคคลสัญชาติไทยมาดำเนินการแทน และติดอากรแสตมป์ 10 บาท และแนบสำเนาบัตรประชาชนไทยของผู้รับมอบอำนาจ

9. ค่าธรรมเนียมการตรวจลงตรา คนละ 500 บาท

หมายเหตุ : แรงงานต่างด้าวต้องมาติดต่อด้วยตนเอง

**ขั้นตอนที่ 3** การขอรับใบอนุญาตทำงาน เอกสารหลักฐานของนายจ้างและแรงงาน

ต่างด้าว

1. แบบฟอร์ม ตท.15
2. รูปถ่ายขนาด 2 นิ้ว
3. สำเนา ทร.38/1
4. สำเนาใบเสร็จรับเงินการชำระค่าธรรมเนียมต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ปี 2553
5. หนังสือเดินทางชั่วคราว (TP) และสำเนา 1 ชุด สำหรับแรงงานต่างด้าวสัญชาติลาวและ

พม่า

6. ใบรับรองแพทย์ (ยกเว้นผู้ได้รับการตรวจสุขภาพตามระบบผ่อนผัน และใบอนุญาตทำงานยังไม่หมดอายุ)
7. สำเนาหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้นายจ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ปีปัจจุบันและยังไม่หมดอายุ
8. กรณี นายจ้างจดทะเบียนบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ต้องแสดงหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด มีอายุไม่เกิน 6 เดือน
9. สำเนาบัตรประชาชนนายจ้าง
10. กรณี นายจ้างไม่สามารถมายื่นเอกสารได้ด้วยตนเอง ให้ทำหนังสือมอบอำนาจจากนายจ้างให้บุคคลสัญชาติไทยมาดำเนินการแทน โดยใช้แบบฟอร์มของกรมการจัดหางาน และติดอากรแสตมป์ 10 บาท และแนบสำเนาบัตรประชาชนไทยของผู้รับมอบอำนาจ
11. แผนที่สถานที่ทำงาน
12. ค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว ตามอัตราแต่ละท้องที่ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานและจ้างคนต่างด้าว พ.ศ.2552

### 2.3 แนวคิดการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองตามมติคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (กบร.) ได้มีมติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมาตรการแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทั้งระบบ ดังนี้

1. มาตรการเปิดจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ให้ดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีผู้

ประสงค์จะจ้างงานรวมทั้งผู้ติดตาม ซึ่งเป็นบุตรอายุไม่เกิน 15 ปี โดยให้มีการใช้มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับไม่เกิน 1 ปี และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และใช้มาตรา 5 และมาตรา 8/2 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 จัดทำทะเบียนประวัติราษฎรคนต่างด้าว รวมทั้งใช้มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 อนุญาตให้ทำงานชั่วคราวในระหว่างรอการส่งกลับ ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณากำหนดรายละเอียดก่อนเริ่มดำเนินการ

2. มาตรการป้องกันสกัดกั้น และปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยเน้นดำเนินการในการสกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่อย่างเด็ดขาด จริงจัง และต่อเนื่องก่อนการจดทะเบียน ระหว่างการจดทะเบียน และหลังสิ้นสุดการจดทะเบียน และเน้นการปราบปราม จับกุม และดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดจริงจัง ทั้งนายจ้าง ผู้ให้ที่พักพิง ผู้ที่เกี่ยวข้อง และแรงงานต่างด้าวที่ไม่มาเข้าระบบ รวมทั้งเน้นการดำเนินการมิให้มีการลักลอบเข้ามาใหม่อีก หากพบว่าแรงงานต่างด้าวลักลอบกลับเข้ามาใหม่ซ้ำอีก ต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และพร้อมจะทำบัญชีรายชื่อห้ามมิให้เข้าประเทศ

3. มาตรการนำเข้าแรงงานต่างด้าวรายใหม่อย่างถูกกฎหมาย โดยให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 โดยเร่งรัดการนำเข้าแรงงานอย่างถูกกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ให้สามารถตอบสนองความต้องการของนายจ้างผู้ประกอบการได้อย่างทันทั่วถึง

4. มาตรการปรับโครงสร้างคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) โดยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ. 2544 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553 ให้ครอบคลุมการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ทั้งปรับโครงสร้าง กบร. ให้มีคณะอนุกรรมการทั้งในส่วนกลางและในระดับจังหวัด

5. มาตรการยกระดับหน่วยงานเลขานุการ กบร. เพื่อให้สามารถดำเนินการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองได้อย่างเบ็ดเสร็จทั้งระบบ โดยยกระดับสถานะสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัดกระทรวงแรงงาน ให้มีหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง และระดับจังหวัด โดยให้กระทรวงแรงงานและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ร่วมพิจารณาความเป็นไปได้ในการดำเนินการดังกล่าวต่อไป จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 26 เมษายน 2554 สรุปได้ว่า มีนัยการวางแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ หลังสิ้นสุดการผ่อนวันที่ 14 มิถุนายน 2555 เป็น 3 ประการ คือ



1) ให้พวกที่ได้รับการผ่อนผันจดทะเบียนแล้วไปพิสูจน์สัญชาติ เพื่อปรับเปลี่ยนสถานะภาพให้เป็นแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย ในส่วนที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จให้ขยายอายุการผ่อนผันการอยู่ต่อและอนุญาตให้ทำงานต่อไปได้ โดยต้องมาดำเนินการขอต่ออายุการทำงานไปอีก 1 ปีเช่นเดิม

2) การนำเข้าแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติตาม MOU ก็จะดำเนินการต่อไป โดยมุ่งเน้นไปที่การนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศพม่า ซึ่งยังมีแรงงานส่วนเกินเหลือในประเทศพม่าอีกเป็นจำนวนมาก โดยใช้วิธีการเดิมตามที่ทำบันทึก MOU ระหว่างกัน และหาวิธีการที่จะลดขั้นตอนให้ใช้ระยะเวลาสั้นลงจากที่เป็นอยู่ เพื่อให้นายจ้างหันมาใช้บริการในช่องทางนั้นแทนการลักลอบขนคนเข้าประเทศ

3) ความคาดหวังที่จะมีการนำเข้าแรงงานต่างด้าวนอกเหนือจาก 3 ประเทศเพื่อนบ้านจะยังคงต้องศึกษาผลดี ผลเสีย และความเป็นไปได้ต่อไป ตลอดจนต้องศึกษาวิธีการบริหารจัดการควบคุมการนำเข้าแรงงานต่างชาติ และการดูแลสิทธิแรงงานข้ามชาติเพื่อมิให้ถูกประณามว่าประเทศไทยปล่อยปละละเลยให้นายจ้างใช้แรงงานต่างชาติโดยจ่ายค่าจ้างถูกๆ และไม่มีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน และสิทธิแรงงานตามมาตรฐานสากล จนเป็นประเทศที่ต้องเฝ้าจับตามองและควรถูกกีดกันการค้า ที่มีแหล่งผลิตมาจากการบังคับใช้แรงงาน การใช้แรงงานเด็กที่เลวร้าย และการใช้แรงงานเยี่ยงทาส

## 2.4 การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2555

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 เห็นชอบเรื่อง แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2555 ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ในการประชุมครั้งที่ 1/2555 เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2555 แล้ว ตามที่กระทรวงแรงงาน (รง.) เสนอ ดังนี้

1. เร่งรัดดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2553 ที่ได้เข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สัญชาติแล้วให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ทั้งนี้ ไม่เกินวันที่ 14 มิถุนายน 2555 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

1.1 กระทรวงมหาดไทย (มท.) อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกประกาศผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวแก่แรงงานต่างด้าวตามข้อ 1 โดยให้อยู่ในราชอาณาจักรถึงวันที่ 14 มิถุนายน 2555 เพื่อไปดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ และไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

พ.ศ. 2522 รวมทั้งให้ มท. ออกประกาศรับรองการใช้เอกสารแทนหนังสือเดินทาง และ กำหนดเงื่อนไขรองรับการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าวสัญชาติ พม่า ลาว และ กัมพูชา เพื่อไปพิสูจน์สัญชาติในประเทศของตน รวมทั้งออกประกาศยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการ เฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้ว ให้สามารถใช้หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เพื่อขอรับการตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นเวลา 2 ปี สามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี และสามารถทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้ (ในกรณีประกาศฉบับเดิมไม่ครอบคลุมถึง)

1.2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) ดำเนินการรับตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant-LA) และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา 2 ปี ให้แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและถือหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และสามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ณ ศูนย์พิสูจน์สัญชาติที่ตั้งขึ้น หรือด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือในสถานที่อื่นๆ ตามความเหมาะสม เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ายจ้างที่จะพาแรงงานต่างด้าวไปดำเนินการ โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาทและสามารถขออยู่ต่อได้อีกครั้งเดียวค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท เช่นกัน

1.3 กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ดำเนินการตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนี เข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการขยายเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวจนถึงวันที่ 14 มิถุนายน 2555 โดยแรงงานต่างด้าวชำระค่าตรวจสุขภาพและค่าประกันสุขภาพ ในอัตราที่ สธ. กำหนด

1.4 กรมการจัดหางาน ดำเนินการพิจารณาอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการขยายเวลาการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรจนถึงวันที่ 14 มิถุนายน 2555 โดยแรงงานต่างด้าวต้องยื่นคำขอและชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กฎหมายกำหนด และดำเนินการเร่งรัดให้แรงงานต่างด้าวดังกล่าวเข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ ให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนด เมื่อแรงงานต่างด้าวได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้วให้ยื่นคำขอใบอนุญาตทำงาน ใหม่ โดยชำระค่าคำขอและค่าธรรมเนียมในอัตราที่กฎหมายกำหนด และให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในช่วงเวลาที่ทับซ้อนกัน

1.5 สำนักงานประกันสังคม ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม

1.6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ไม่พิสูจน์สัญชาติและลักลอบทำงานรวมทั้งนายจ้าง ที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าว ผู้นำพาและผู้ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ในระหว่าง ที่ดำเนินการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แรงงานต่างพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติไปพลางก่อนได้

2. การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็น ชั่วคราวและได้รับอนุญาตทำงานตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2554 ซึ่งใบอนุญาตทำงานจะหมดอายุในวันที่ 14 มิถุนายน 2555 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

2.1 กระทรวงมหาดไทย ดำเนินการออกประกาศกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รับรองการใช้เอกสารแทนหนังสือเดินทางของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ออกประกาศกำหนดเงื่อนไขรองรับการเดินทางออกนอกราชอาณาจักรของแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อไปพิสูจน์สัญชาติในประเทศของตน รวมทั้งออกประกาศยกเว้นข้อห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการ เฉพาะสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา โดยมีให้นับทบัญญัติตามมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาใช้บังคับกับแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วให้สามารถใช้หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เพื่อขอรับการตรวจลงตราและประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นเวลา 2 ปี สามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี และสามารถทำงานเป็นกรรมกรหรือรับจ้างทำงานด้วยกำลังกายได้

2.2 กระทรวงการต่างประเทศ มอบอำนาจให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการรับตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant-LA) และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา 2 ปี ให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และถือหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และสามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี

2.3 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการจัดส่งเจ้าหน้าที่ในจำนวนที่เหมาะสมเพื่อรับตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-Immigrant-LA) และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา 2 ปี ให้แก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติและถือหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง และสามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ณ ศูนย์พิสูจน์สัญชาติที่ตั้งขึ้น หรือด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือในสถานที่อื่นๆ ตามความเหมาะสมเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่นายจ้างที่จะพาแรงงานต่างด้าวไป ดำเนินการ โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท และสามารถขออยู่ต่อได้อีกครั้งเดียวค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท เช่นกัน

2.4 กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ

2.5 กรมการจัดหางาน พิจารณาอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านมาพิสูจน์สัญชาติและได้รับการตรวจลงตรา (Non-Immigrant-LA) และประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร โดยแรงงานต่างด้าวต้องยื่นคำขอและชำระค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กฎหมายกำหนด และยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานในช่วงเวลาที่ทับซ้อนกัน

2.6 สำนักงานประกันสังคม ดำเนินการให้แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติได้เข้าสู่ระบบประกันสังคม

2.7 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวที่ไม่พิสูจน์สัญชาติและลักลอบทำงานภายหลังสิ้นสุด การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรแล้ว รวมทั้งนายจ้างที่ลักลอบจ้างแรงงานต่างด้าว ผู้นำพา และผู้ให้ที่พักพิงแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย

ในระหว่าง ที่ดำเนินการออกประกาศกระทรวงมหาดไทย หรือกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ให้แรงงานพม่า ลาว และกัมพูชา ดำเนินการพิสูจน์สัญชาติไปพลางก่อนได้

3. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เข้ามาทำงาน โดยถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) จากอัตราปกติ 2,000 บาท เหลือ 500 บาท และสามารถอยู่ต่อได้อีกครั้งเดียวค่าธรรมเนียมในอัตราปกติ 500 บาท เช่นกัน โดยให้มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 4 ปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับซึ่งเท่ากับระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตทำงาน โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้



3.1 กระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงมารองรับในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว ในอัตรา 500 บาท และสามารถขออยู่ต่อได้อีกครั้งเดียว ค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท เช่นกัน โดยให้มีผลบังคับใช้เป็นเวลา 4 ปี นับแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลบังคับใช้

### 3.2 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการดังนี้

3.2.1 กรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา นำเข้าโดยถูกต้องตามกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ด้านตรวจคนเข้าเมืองทุกแห่งที่แรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามา) ประทับตราอนุญาตให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเวลา 2 ปี เมื่อแรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรครบกำหนดระยะเวลาอนุญาตแล้วหากประสงค์ จะอยู่ในราชอาณาจักรต่อไปอีกเพื่อทำงาน ให้สามารถขออยู่ต่อได้อีกครั้งเดียวเป็นระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท

3.2.2 กรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรับตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราวและประทับตรา อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร เป็นเวลา 2 ปี โดยจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท และสามารถขออยู่ต่อได้อีกครั้งเดียวค่าธรรมเนียมในอัตรา 500 บาท เช่นกัน

4. การขยายเวลาการเก็บเงินเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 เห็นควรให้ขยายเวลาการจัดเก็บเงินเข้ากองทุนฯ ออกไปอีก 1 ปี โดยให้กรมการจัดหางานออกกฎกระทรวงมารองรับการดำเนินการ

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2551: 17) ได้ศึกษาสถานการณ์และผลกระทบของแรงงานต่างด้าวในระบบเศรษฐกิจไทย ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดดังนี้

1. โครงสร้างการจ้างแรงงานต่างด้าว พบว่า สถานประกอบการแต่ละแห่งจะจ้างแรงงานต่างด้าวมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับพื้นที่และประเภทอุตสาหกรรม โดยอุตสาหกรรมที่ต้องการลดต้นทุนการผลิตเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันจะย้ายฐานการผลิตไปในพื้นที่ที่มีอุปทานแรงงานต่างด้าวมาก เช่น กรณีของธุรกิจสิ่งทอในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในขณะที่ภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีการจ้างแรงงานต่างด้าวน้อย เนื่องจากการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวเป็นไปยากกว่าทั้งในด้านระยะทางและความสะดวกในการเดินทาง แต่ผู้ประกอบการยังมีความ

ต้องการใช้แรงงานต่างด้าวมากโดยเฉพาะประเภทงานที่มีลักษณะ 3Ds (Difficult, Dirty and Dangerous)

2. สาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าว พบว่า เหตุผลสำคัญคือ การขาดแคลนแรงงานไทย รองลงมาคือ แรงงานต่างด้าวสมัครใจทำงานที่แรงงานไทยไม่สนใจทำ โดยเฉพาะงานที่มีลักษณะเสี่ยง หนักและสกปรก แต่หากพิจารณาเหตุผลสำคัญในการจ้างแรงงานต่างด้าวในแต่ละพื้นที่ กลับพบว่ามีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ธุรกิจสิ่งทอในจังหวัดตาก จ้างแรงงานต่างด้าวเนื่องจากแรงงานต่างด้าวยินยอมทำงานที่แรงงานไทยไม่สนใจทำ ในขณะที่เหตุผลสำคัญของผู้ประกอบการจากข้อมูล Business Sentiment Index : BSI และผู้ประกอบการในภาคใต้ เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานไทย สำหรับประเด็นค่าจ้างแรงงานของแรงงานต่างด้าวถูกกว่าแรงงานไทยนั้น พบว่าไม่เป็นสาเหตุหลักในการจ้างแรงงานต่างด้าว

3. ค่าจ้างแรงงานต่างด้าว พบว่า ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จ่ายค่าจ้างให้แรงงานต่างด้าวใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำ จากการที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่จ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานต่างด้าวใกล้เคียงกับค่าจ้างขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดนั้น แต่โดยข้อเท็จจริงแรงงานเหล่านี้มีค่าใช้จ่ายประจำอีกหลายอย่าง เช่น ค่าอาหาร ค่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอื่นที่ผู้ประกอบการได้สำรองจ่ายให้กับแรงงานต่างด้าวไปก่อน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการขออนุญาตทำงาน เป็นต้น สำหรับการจัดหาให้ที่พักแรงงานต่างด้าว พบว่า ในแต่ละภาคแตกต่างกัน โดยผู้ประกอบการในภาคใต้จัดหาที่พักให้แรงงานต่างด้าวโดยไม่คิดค่าเช่า ยกเว้น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ในขณะที่ผู้ประกอบการในภาคอื่นคิดค่าเช่าจากแรงงานต่างด้าวในอัตราที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าค่าจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยจะไม่สูงมากนัก แต่หากเทียบกับประเทศของแรงงานต่างด้าวเองแล้ว จะพบว่าผู้ประกอบการไทยจ่ายค่าจ้างสูงกว่า ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของหลายๆ แหล่งที่ระบุว่าแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศไทยเพื่อแสวงหาโอกาสในการทำงานและค่าจ้างที่สูงกว่าประเทศตนเอง

4. ปัญหาและข้อจำกัดของการใช้แรงงานต่างด้าว พบว่า การที่ภาครัฐไม่เปิดให้มีการจดทะเบียนของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายอย่างเพียงพอ เป็นปัญหาสำคัญของผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานต่างด้าวในทุกพื้นที่ ยกเว้นผู้ประกอบการสิ่งทอในจังหวัดตาก ที่พบปัญหาสำคัญคือการเปลี่ยนงานบ่อยของแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้เนื่องจากการเข้า-ออกของแรงงานพม่าผ่านทางจังหวัดตากนั้นสะดวกกว่าทางอื่น ดังนั้น เมื่อแรงงานต่างด้าวเดินทางเข้ามาจะใช้จังหวัดตากเป็นจุดพักรอเพื่อเดินทางไปทำงานในจังหวัดอื่นที่ให้ค่าแรงสูงกว่า ประกอบกับเป็นค่านิยมของแรงงานต่างด้าวที่ต้องการเห็นความเจริญในเมืองหลวงของไทย ดังนั้น จึงพยายามเดินทางออกจากจังหวัดตากโดยผ่านนายหน้า เพื่อน หรือญาติพี่น้อง การเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะย้ายพร้อมกันเป็นกลุ่ม จึงส่งผลเสียต่อผู้ประกอบการธุรกิจที่ต้องการหาแรงงาน

มาทดแทน สำหรับปัญหาอื่นๆ ที่พบได้แก่ ปัญหาด้านการสื่อสาร ซึ่งผู้ประกอบการต้องใช้ล่ามหรือใช้รูปภาพประกอบในการสื่อสารแทน ส่วนปัญหาที่พบน้อยที่สุด คือปัญหาด้านอาชญากรรม

5. วิธีส่งเงินกลับของแรงงานต่างด้าว พบว่า แรงงานต่างด้าวส่งเงินกลับประเทศเพื่อใช้จ่ายในครอบครัว หรือชำระหนี้ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยวิธีการต่างๆ เช่น การโอนเงินผ่านนายหน้า (โพงก๊วน) ซึ่งเป็นวิธีการที่แรงงานต่างด้าวใช้มากที่สุด การโอนเงินให้นายหน้าหรือคนรู้จักภายในประเทศผ่านธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารสำหรับแรงงานต่างด้าวที่ทำงานได้ระยะหนึ่ง และแรงงานต่างด้าวนำกลับเอง ปกติแรงงานต่างด้าวเดินทางกลับบ้านเพื่อเยี่ยมครอบครัวอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ดังนั้นจึงนำเงินออกจากประเทศไทยในรูปของเงินสด ทองคำหรือสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ

6. สำหรับด้านข้อมูลพบว่า การไม่มีข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง เนื่องจากขาดข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ได้ขออนุญาตทำงานกับกรมการจัดหางาน ส่งผลให้ข้อมูลเศรษฐกิจคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง แรงงานต่างด้าวกระจุกตัวในเขตเมืองใหญ่ และบางภาคธุรกิจ ซึ่งงานส่วนใหญ่เป็นงานลักษณะหนัก เสี่ยง และสกปรก หรืองานที่แรงงานไทยไม่สนใจทำ แรงงานต่างด้าวที่ทำงานในกลุ่มงานที่มีลักษณะ 3D ส่วนใหญ่เคลื่อนย้ายเข้าสู่แหล่งผลิต ในขณะที่ธุรกิจสิ่งทอย้ายฐานการผลิตไปหาแรงงานต่างด้าวเพื่อช่วยลดต้นทุนการผลิตหรือเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของบางธุรกิจ เช่น ธุรกิจสิ่งทอไทยที่ประสบปัญหาในการแข่งขันโดยเฉพาะด้านต้นทุนการผลิตซึ่งต้นทุนค่าแรงงานของไทยสูงกว่าประเทศจีน และเวียดนามประมาณ 3-4 เท่า ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจสิ่งทอจำนวนมากจ้างแรงงานต่างด้าวแทนแรงงานไทยเพื่อลดต้นทุนแรงงาน

## 2.6 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ (National Security)

ฉลองขวัญ อุดทะยอด (2542: 13-23) ได้สรุปแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะผูกพันกับทุกสิ่งในสังคมซึ่ง Arnold Wolfers ได้กล่าวไว้ว่า คำว่าความมั่นคงแห่งชาตินั้น เป็นคำที่มีความหมายคลุมเครือไม่ชัดเจน ที่เขากล่าวเช่นนี้เป็นเพราะว่าได้มีผู้ให้นิยามแนวคิดนี้ไว้ค่อนข้างหลากหลาย แนวคิดนี้นับว่าเป็นแนวคิดดั้งเดิมของประเทศทางยุโรป ภายหลังจากก่อตั้งประเทศเป็น“รัฐประชาชาติ” (Nation State) ระหว่างศตวรรษที่ 17-19 ความหมายของความมั่นคงแห่งชาตินั้น ในความหมายกว้างๆ หมายถึงความอยู่รอดของชาติ กล่าวคือความสามารถของชาติหนึ่งในอันที่จะป้องกันตัวเองจากการรุกรานด้วยกำลังทหารของชาติอื่นต่อชาติของตน (Rupert Emerson) ดังนั้นความมั่นคงจึงเกิดขึ้นเมื่อมีการใช้อำนาจของชาติ (National Power) ออกไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติในต่างประเทศอันเกี่ยวข้องกับการกำหนด

สถานะและเงื่อนไขบางอย่างของระบบระหว่างประเทศ เพื่อค้ำประกันและสนับสนุนให้ชาติมีความมั่นคงปลอดภัยในระดับที่น่าพอใจ หรือเรียกว่า “ความมั่นคงขั้นพื้นฐาน” ส่วน John Herz เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติในช่วงแรกๆ จะจำกัดอยู่เพียงในกิจการของทหารหรือการใช้อำนาจแห่งชาติให้บรรลุผลอันสมบูรณ์ในสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศหรือสถานการณ์อันเร่งด่วนฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติก็ได้เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมกาลเวลา เมื่อมีสิ่งท้าทายใหม่ๆ ก้าวเข้ามามีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อความเป็นชาติ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติได้ขยายครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาวะแวดล้อมภายในประเทศหลายๆ ด้าน คือปัจจัยทางการเมืองทางเศรษฐกิจและทางสังคมจิตวิทยา

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติในบริบทของไทยนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ได้กำหนดคำนิยามเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติเอาไว้ด้วยว่า “ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หมายความว่า การให้เอกราชของชาติหรือสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงและปลอดภัย รวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร”

ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึงสภาวะที่ทำให้ประชาชนในชาติสามารถดำรงชีวิตอยู่ด้วยความมั่นใจในความปลอดภัยจากอันตราย ปราศจากการตื่นตัวและความวิตกกังวลต่างๆ และต้องมีองค์ประกอบ 4 ประการคือ ความมั่นคงทางด้านสังคม ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางด้านการเมือง และความมั่นคงทางด้านการทหาร โดยองค์ประกอบทั้ง 4 ด้านนั้นต้องมีความมั่นคงในตัวเองประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งจะต้องสนับสนุนซึ่งกันและกันด้วย หากมีความขัดแย้งใดๆ เกิดขึ้น ก็สามารถทำความเข้าใจกันหรือประสานผลประโยชน์กัน เพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของชาติ (สมชัย รักวิจิตร, 2521: 1-10)

องค์ประกอบของความมั่นคงทั้ง 4 ด้าน อาจแยกอธิบายได้ ดังนี้

1. ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ โดยปกติจะพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นสำคัญ อันได้แก่ ความเป็นปึกแผ่นทางการค้า การอุตสาหกรรม การเงิน ตลอดจนการกินดีอยู่ดีของประชาชนในชาตินั้นเป็นต้น
2. ความมั่นคงทางด้านสังคม-จิตวิทยา คือ การพิจารณาถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และการได้รับความคุ้มครองจากรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเพียงพอสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความมั่นใจในความปลอดภัยปราศจากอันตรายและปราศจากความตื่นกลัวและความวิตกกังวลต่างๆ นอกจากนี้แล้ว ยังหมายความรวมถึงความเป็นธรรมในสังคมด้วย (Social Justification) ซึ่งหมายถึงความเป็นธรรมที่ได้รับจากกระบวนการยุติธรรมของรัฐเป็นสำคัญ



3. ความมั่นคงทางด้านการเมือง แบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ ความมั่นคงทางด้านการเมืองภายในประเทศและความมั่นคงด้านการเมืองระหว่างประเทศ

สำหรับความมั่นคงทางด้านการเมืองภายในประเทศที่สำคัญ ได้แก่ ความศรัทธาของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ ซึ่งพร้อมที่จะให้การสนับสนุนต่อระบบการปกครองและการบริหารงานของรัฐบาลที่เป็นอยู่ในขณะนั้นว่ามีมากน้อยเพียงใด ส่วนความมั่นคงทางด้านการเมืองระหว่างประเทศนั้นจะขึ้นอยู่กับนโยบายด้านการเมืองระหว่างประเทศของรัฐบาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ช่วยให้ประเทศชาติได้รับผลประโยชน์ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร และสังคมจิตวิทยา โดยเสริมสร้างมิตรให้มากและหลีกเลี่ยงที่จะสร้างศัตรูโดยไม่จำเป็น อนึ่ง การดำเนินนโยบายด้านการเมืองระหว่างประเทศจะได้รับผลอย่างเต็มที่ที่จะต้องสร้างความมั่นคงภายในประเทศให้สูงขึ้นเสียก่อน

4. ความมั่นคงด้านการทหาร หมายถึง การที่ประเทศมีกำลังทหารอาวุธยุทธโธปกรณ์ที่มีคุณภาพในการป้องกันประเทศและรักษาความสงบสุขภายในประเทศอย่างเพียงพอ และจะต้องมีอุดมการณ์ มีวินัย มีขวัญกำลังใจสูง รวมทั้งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และสามารถเอาชนะการคุกคามทั้งภายในและภายนอกประเทศได้

กล่าวโดยสรุปแล้วความมั่นคงของชาติของสังคมใดสังคมหนึ่งจะประกอบด้วยความมั่นคง 4 ด้านด้วยกันคือ

1. ความมั่นคงของชาติด้านเศรษฐกิจ หมายถึง สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนมีงานทำและยอมรับนับถือระบบเศรษฐกิจของประเทศ สามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัวและส่วนรวมให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยที่ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากนัก ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพทางการผลิตการค้า การเงินและราคามีระบบภาษีอากรที่เหมาะสมเป็นธรรม สามารถพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอิสระทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศมีความสามารถทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ตลอดจนงานวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

2. ความมั่นคงของชาติด้านสังคม หมายถึง สถานภาพทางด้านสังคมที่ทำให้ประชาชนสามารถครองชีวิตอยู่ได้ด้วยดีมีความสุข มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม และความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคและภราดรภาพ ประชาชนมีความรู้ความสามารถ มีวัฒนธรรม จริยธรรม และศีลธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อน้ำที่พลเมืองต่อสังคม ตลอดจนมีความสำนึกในความเป็นชาติและยึดมั่นในอุดมการณ์ของชาติ

3. ความมั่นคงของชาติด้านการเมือง หมายถึง สถานการณ์ทางการเมืองที่จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือและศรัทธาต่อระบอบการปกครอง ต่อรัฐบาลผู้บริหารการปกครอง ประชาชนมีความเคารพเชื่อฟังและปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ มีความเชื่อมั่นในรัฐบาลว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมในหมู่ประชากร และสามารถป้องกันความแตกแยกระหว่างชนในชาติได้ สามารถรักษาดินแดนให้ปลอดภัยจากการแบ่งแยกยึดครอง มีเอกภาพรักชาติ ศักดิ์ศรีของชาติและอธิปไตย มีอิสระปลอดจากอิทธิพลและการบงการในการดำเนินนโยบายของประเทศจากประเทศอื่นๆ

4. ความมั่นคงของชาติทางด้านการทหาร หมายถึง สภาพการณ์ด้านการทหารที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของกำลังรบของชาติ ความพร้อมรบ ความมีประสิทธิภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์ และการใช้อาวุธ การมีวินัย มีขวัญกำลังใจ และกำลังรบอื่นๆ มีการจัดการฝึกการศึกษายุทธศาสตร์ และยุทธวิธีที่สามารถเอาชนะศัตรูผู้รุกรานทั้งจากภายในและภายนอกประเทศได้

## 2.7 แนวคิดผลกระทบของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ

การอพยพแรงงานระหว่างประเทศนั้น อาจก่อให้เกิดผลดี ผลเสีย หรืออาจเกิดทั้งผลดีและผลเสียพร้อมๆ กันเลยก็ได้ โดยประเทศที่มีลักษณะต่างๆ กันก็อาจเกิดผลที่แตกต่างกันด้วย ซึ่งสามารถวิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศได้ (สุณี ฉัตราคม, 253: 78-80) คือ

### 1. ผลต่อประเทศที่มีผู้อพยพเข้า

การอพยพเข้าได้เพิ่มทุนมนุษย์ขึ้นในประเทศที่แรงงานอพยพเข้าไปนั้น และอาจมีผลช่วยเร่งและรักษาระดับความเจริญให้กับประเทศผู้รับด้วย แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความกดดันต่อระดับค่าจ้างให้ต่ำลง การว่างงานสูงขึ้น รัฐบาลต้องใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภคมากขึ้น และยังอาจทำให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ ตามมาอีกด้วย ผลของการอพยพเข้าจึงจำเป็นต้องมีการประเมินผลดีและผลเสียเช่นเดียวกับกรณีของการอพยพออก ซึ่งจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

1.1 การเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์ การเพิ่มขึ้นของทุนมนุษย์ในประเทศผู้รับแรงงานเข้าไป หรือเรียกว่า “Brain Gain” นั้นเป็นผลดีอย่างหนึ่งที่ประเทศซึ่งมีผู้อพยพเข้าได้รับ ทั้งนี้เนื่องจากทุกสังคมได้ลงทุนใช้ทรัพยากรอย่างมากในการเลี้ยงดู ให้การศึกษาและฝึกฝนประชากรของตนเข้าสู่กำลังแรงงาน ดังนั้น ถ้าประเทศหนึ่งรับภาระต้นทุนเหล่านี้ โดยที่ประเทศอื่นเป็นผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์ก็ย่อมเป็นผลดีต่อประเทศหลังอย่างชัดเจน ประโยชน์ที่เห็นได้ชัดก็คือ การอพยพเข้าได้ช่วยประเทศผู้รับประหยัดต้นทุนการผลิตแรงงาน

1.2 ผลต่อความยืดหยุ่นของตลาดแรงงาน คือความสามารถในการปรับตัวของตลาดแรงงานนั้นต่อสภาพเศรษฐกิจไม่ให้เกิดแรงงานขาดแคลนหรือแรงงานล้นตลาดมากเกินไป การอพยพเข้าจะมีผลให้ตลาดแรงงานมีความยืดหยุ่นมากขึ้น กล่าวคือ ในช่วงที่เศรษฐกิจมีการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน การเพิ่มประชากรตามปกติไม่สามารถจะก่อให้เกิดกำลังแรงงานขึ้นได้ทันและเพียงพอต่อความต้องการในระยะเวลาที่ปรารถนา การอพยพเข้ามีส่วนจะช่วยให้เกิดความชะงักงันในการพัฒนาเนื่องจากขาดแคลนแรงงานขึ้นได้ นอกจากนั้นในกรณีที่แรงงานพื้นเมืองไม่มีความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายภายในประเทศ หรือไม่ปรารถนาจะทำงานบางอย่างในเขต ซึ่งทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานขึ้นได้นั้น แรงงานที่ได้จากการอพยพเข้าโดยปกติจะมีความคล่องตัวมากกว่า และจะเข้าทดแทนได้เป็นอย่างดี ช่วยให้เศรษฐกิจสามารถดำเนินต่อไปได้โดยราบรื่น ตัวอย่างในเรื่องเหล่านี้ที่เห็นได้ก็คือ การที่ประเทศอุตสาหกรรมในยุโรปตะวันตกต่างก็แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยการนำเข้าแรงงานตราบไคที่ยังมีแรงงานส่วนเกินอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน

## 2. ผลต่อระดับค่าจ้างและการว่างงาน

การเข้ามาของผู้อพยพในหลายกรณี จะทำให้เกิดการแข่งขันและเข้าแทนที่แรงงานที่มีอยู่เดิม เป็นผลให้เกิดการตกต่ำในระดับค่าจ้าง และเกิดการว่างงานในอาชีพเฉพาะโดยทั่วไปขึ้นได้ ในเรื่องนี้นั้น การอพยพเข้าของผู้มีฝีมือ ความรู้ และความชำนาญสูง ไม่สู้จะมีข้อขัดแย้งนัก เพราะแรงงานประเภทนี้ปกติเป็นที่ต้องการและหายากอยู่แล้วในประเทศที่รับเข้า ปัญหาที่แน่นอนอยู่ที่การอพยพเข้าของแรงงานที่ไม่มีฝีมือหรือความรู้น้อย โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งมีแนวโน้มไปรวมกลุ่มกันอยู่ในงานที่ระดับค่าจ้างต่ำมาก และการแข่งขันกับแรงงานท้องถิ่นซึ่งมีระดับค่าจ้างต่ำสุดและเป็นกลุ่มที่เสียเปรียบที่สุดของแรงงาน อย่างไรก็ตามอาจเชื่อได้เช่นกันว่า การเข้าไปแย่งงานขึ้นต่ำทำนั้น ก็จะทำให้แรงงานระดับต่ำสุดของประเทศผู้รับเข้าพยายามปรับปรุงฐานะของตนเองในสังคมให้ดีขึ้น และถ้าหากผู้อพยพเข้าทำให้เศรษฐกิจรุ่งเรืองขึ้นโดยส่วนรวมแล้ว โอกาสที่ชนชั้นล่างจะได้รับผลดีรวมทั้งผู้อพยพในการหางานทำก็มีมากขึ้นด้วย

## 3. ผลทางสังคม

การอพยพเข้าของผู้มีเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และขนบธรรมเนียมประเพณีต่างกัน ย่อมก่อให้เกิดผลเสียขึ้นในประเทศที่รับเข้าอย่างแน่นอน และทำให้เกิดการกีดกันหรือแม้แต่การกดขี่อย่างรุนแรงต่อประชากรอพยพนี้ ซึ่งผลต่อมาอาจทำให้เกิดความวุ่นวายภายในประเทศได้ นอกจากนั้นการอพยพเข้ายังทำให้รัฐบาลของประเทศผู้รับเข้านั้น ต้องมีภาระมากขึ้นในการจัดหาสาธารณูปโภคเพื่อตอบสนองความต้องการที่ขยายตัวขึ้นจากการอพยพเข้าเหล่านั้น ซึ่งทำให้ประชากรในท้องถิ่นไม่ค่อยพอใจที่รัฐบาลของตนไปดูแลเอาใจใส่คนต่างชาตินักเกินไป ทั้งๆ ที่ใน

ความเป็นจริงนั้นผู้อพยพเข้าส่วนมากจ่ายภาษีทางตรงและทางอ้อมเช่นเดียวกับคนพื้นเมือง แต่ได้ผลตอบแทนน้อยกว่า ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะพวกเขาเป็นคนหนุ่มสาว และมักเป็นโสด จึงมีอุปสงค์ต่อบริการสาธารณสุข โรงเรียน และระบบสวัสดิการสังคมอื่นๆ น้อยกว่าประชากรพื้นเมือง

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ในปัจจุบันได้สร้างผลกระทบให้เกิดขึ้นในสังคมไทย โดยสามารถแบ่งได้ เป็น 3 ด้าน (วัฒนา วณิชพรัตน์, 2551) ดังนี้

ด้านที่หนึ่ง ผลกระทบทางสังคม อาทิ ปัญหาด้านอาชญากรรมและยาเสพติด เป็นที่ทราบกันดีว่า การมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำนวนมากทำให้เกิดการแข่งขันกันเองระหว่างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายด้วยกัน แรงงานต่างด้าวบางส่วนว่างงาน จึงมักพบว่าการลักลอบเข้าเมืองในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่จำนวนมาก บ่อยครั้งมีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุราและมีการลักลอบขายของผิดกฎหมาย ทำให้คนไทยบางส่วนเกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่ในชุมชน นอกจากนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นกับชุมชนอีกประการที่เห็นได้ชัดเจน คือ เรื่องของสิ่งแวดล้อม มีปริมาณขยะมาก ชุมชนสกปรกเพราะความไม่มีระเบียบของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ปัญหาการลักลอบเข้าเมือง การเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านโดยเฉพาะ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาในประเทศไทยมีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี จากสถิติผู้ต้องขังชาวต่างชาติที่ถูกจับเนื่องจากเข้าเมืองผิดกฎหมายหรือกระทำความผิดในคดีต่างๆ และกำลังรอการส่งกลับหรือผลักดันออกนอกประเทศในแต่ละปีมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้น โดยมีผู้ต้องขังชาวพม่ามีจำนวนมากที่สุดมาโดยตลอด รองลงมา คือ กัมพูชา และลาว ตามลำดับ ปัจจุบันคาดว่ามีผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายที่ยังไม่มาจดทะเบียนประมาณ 1 - 1.5 ล้านคน ซึ่งครึ่งหนึ่งของคนกลุ่มนี้เป็นผู้หญิงและเด็กที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ปัญหาด้านการศึกษา โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่จะได้รับมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเองในกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย และการได้เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทย แต่การที่ลูกของแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหล่านี้จะได้รับการศึกษาเหมือนเด็กไทยนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสถานศึกษาหลายแห่งอ้างว่าเด็กไม่มีสัญชาติไทย ขณะเดียวกันการเปิดโอกาสให้เด็กต่างด้าวเข้าสู่ระบบการศึกษาของไทยก็จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยด้วย

ด้านที่สอง ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข แรงงานต่างด้าวบางส่วนได้เป็นพาหนะนำโรคใหม่ๆ เข้ามาในประเทศไทย ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัด และได้รับบัตรประกันสุขภาพ แต่ก็ยังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน แรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกลุ่มนี้สร้างปัญหาและผลกระทบในด้านสาธารณสุข



ต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สถานะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาดหรือการกระจายโรคติดต่อที่สำคัญ จากรายงานการศึกษาเรื่องความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยปี 2546 – 2549 โดยสถาบันเอเชียศึกษา สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและสถาบันวิจัยประชากรและสังคม พบว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายส่วนหนึ่งเป็นโรคติดต่อและเจ็บป่วยด้วยโรคที่ประเทศไทยเคยควบคุมได้แล้ว มีการตรวจพบโรคต่างๆ ได้แก่ มาเลเรีย วัณโรค เท้าช้าง ไข้เลือดออก โรคเรื้อน และไข้กาฬหลังแอ่น ซึ่งหากไม่มีการควบคุมให้ดีแล้วอาจทำให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคเหล่านี้ในประเทศไทยอีกครั้ง ผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้ หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐต้องแบ่งปันทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ บุคลากรทางการแพทย์อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่าย และเวลาในการออกติดตามในการแก้ปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะจังหวัดบริเวณชายแดนจะแบกรับภาระสูงเพราะมีผู้มาใช้บริการมาก

ด้านที่สาม ผลกระทบด้านความมั่นคง การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก กระจัดกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ โดยไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่แท้จริง แต่มีการประมาณว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยน่าจะมีไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน ในขณะที่การบริหารแรงงานต่างด้าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นปัญหาแรงงานต่างด้าวจึงย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสัญชาติพม่าที่มีการจ้างทำงานหนาแน่นมากที่สุดบริเวณชายแดนที่ติดต่อกับประเทศพม่า ได้แก่ จังหวัดตาก เชียงใหม่ และระนอง ลงมาถึงบริเวณพื้นที่ภาคกลางตอนล่างซึ่งเป็นศูนย์รวมเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นแหล่งอุตสาหกรรมแบบเข้มข้น ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายผลักดันแรงงานต่างด้าวแต่ก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร เพราะถึงแม้จะสามารถผลักดันคนต่างด้าวกลับไปได้ แต่ไม่นานคนเหล่านั้นก็เดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีก นอกจากนี้ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายยังมีที่อยู่ไม่ถาวร มีการเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศอยู่ตลอดเวลา

แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยที่เป็นประเด็นปัญหาใหญ่อยู่ในปัจจุบันนี้ ก็คือแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยและความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจกลายเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้จะเป็นประโยชน์และมีความจำเป็นสำหรับประเทศไทยอยู่พอสมควรก็ตามแต่จำนวน

แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่ได้หลั่งไหลเข้ามาอย่างมากมายได้ก่อให้เกิดปัญหาและเกิดผลกระทบต่างๆ ในสังคมไทยเป็นอย่างมาก

## 2.8 สภาพทั่วไปของพื้นที่ศึกษา

อำเภอสันทราย เป็นอำเภอหนึ่งในเขตปริมณฑลของนครเชียงใหม่ ที่มีความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เป็นอำเภอที่รองรับความเจริญจากนครเชียงใหม่ โดยเฉพาะความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จนปัจจุบันอำเภอสันทราย มีสถานะอำเภอขนาดใหญ่ ในแง่ของจำนวนประชากรที่มากที่สุดเป็นอันดับ 3 ของจังหวัดเชียงใหม่ รองจากอำเภอเมืองเชียงใหม่ และอำเภอฝาง ตามลำดับ มีการขยายตัวของสถานบริการ สถานประกอบการต่างๆ การขยายตัวของชุมชนเมืองแม่โจ้ ทำให้อำเภอสันทรายมีความพร้อมทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านสถานศึกษา สถานประกอบการ บ้านจัดสรร จากการเติบโตอย่างต่อเนื่องทำให้อำเภอสันทรายถูกกำหนดบทบาทให้เป็นอำเภอที่รองรับในด้านแหล่งที่อยู่อาศัยที่สำคัญของจังหวัดเชียงใหม่

1. ที่ตั้งและอาณาเขตอำเภอสันทรายมีอาณาเขตติดต่อกับอำเภอใกล้เคียงดังนี้

- ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอแม่แตง
- ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอดอยสะเก็ด
- ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอเมืองเชียงใหม่และอำเภอแม่ริม
- ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอดอยสะเก็ด อำเภอสันกำแพง และอำเภอเมืองเชียงใหม่

2. การปกครองส่วนภูมิภาคอำเภอสันทรายแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 12 ตำบล ได้แก่ ตำบลสันทรายหลวง 9 หมู่บ้าน ตำบลสันทรายน้อย 7 หมู่บ้าน ตำบลสันพระเนตร 7 หมู่บ้าน ตำบลสันนาเม็ง 10 หมู่บ้าน ตำบลสันป่าเปา 6 หมู่บ้าน ตำบลหนองแห้ง 11 หมู่บ้าน ตำบลหนองจ่อม 9 หมู่บ้าน ตำบลหนองหาร 13 หมู่บ้าน ตำบลแม่แฝก 12 หมู่บ้าน ตำบลแม่แฝกใหม่ 12 หมู่บ้าน ตำบลเมืองเส้น 5 หมู่บ้าน และตำบลป่าไผ่ 16 หมู่บ้าน

3. การปกครองส่วนท้องถิ่นท้องที่อำเภอสันทรายประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 12 แห่ง ได้แก่

3.1 เทศบาลเมืองแม่โจ้ ครอบคลุมพื้นที่บางส่วนของตำบลหนองจ่อม บางส่วนของตำบลหนองหาร และบางส่วนของตำบลป่าไผ่

3.2 เทศบาลตำบลสันทรายหลวง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสันทรายหลวงทั้งตำบล ตำบลสันทรายน้อยทั้งตำบล บางส่วนของตำบลสันพระเนตร และบางส่วนของตำบลป่าไผ่

3.3 เทศบาลตำบลสันพระเนตร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสันพระเนตร (เฉพาะนอกเขตเทศบาลตำบลสันทรายหลวง)

- 3.4 เทศบาลตำบลสันนาเม็ง ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสันนาเม็งทั้งตำบล
- 3.5 เทศบาลตำบลหนองจ่อม ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองจ่อม (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้)
- 3.6 เทศบาลตำบลแม่แฝก ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแม่แฝกทั้งตำบล สำนักงานเทศบาลตั้งอยู่ที่บ้านหนองสะ
- 3.7 เทศบาลตำบลเจดีย์แม่ครัว ครอบคลุมพื้นที่ตำบลแม่แฝกใหม่ทั้งตำบล
- 3.8 เทศบาลตำบลป่าไผ่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลป่าไผ่ (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้และเทศบาลตำบลสันทรายหลวง)
- 3.9 เทศบาลตำบลเมืองเส้น ครอบคลุมพื้นที่ตำบลเมืองเส้นทั้งตำบล
- 3.10 เทศบาลตำบลสันป่าเป้า ครอบคลุมพื้นที่ตำบลสันป่าเป้าทั้งตำบล
- 3.11 เทศบาลตำบลหนองแห่ ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองแห่ทั้งตำบล
- 3.12 เทศบาลตำบลหนองหาร ครอบคลุมพื้นที่ตำบลหนองหาร (เฉพาะนอกเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้)
4. สถาบันการศึกษา
  - 4.1 มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐ มีพื้นที่กว่า 3,000 ไร่ ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองแม่โจ้ ตำบลหนองหาร
  - 4.2 โรงเรียนสันทรายวิทยาคม
  - 4.3 โรงเรียนศรีสังวาลย์

## 2.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่เข้ามาพำนักอาศัยและทำงานอยู่ในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ได้นำงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นรูปแบบและประกอบการศึกษา ดังนี้

สุภักดิ์ เสวตวิมุต์ (2539) ได้ศึกษา มูลเหตุจูงใจในการหลบหนีเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่าด้านอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนสัญชาติพม่าในการหลบหนีเข้าเมืองมาอาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน มีมูลเหตุมาจากทั้งปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด ปัจจัยผลักดันที่สำคัญ เช่น การเกณฑ์ชายที่มีอายุระหว่าง 13 ปีขึ้นไปเป็นทหารและเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า เพื่อให้บุคคลเหล่านี้เป็นกำลังแนวหน้าในการสู้รบปราบปรามกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าเพื่อจัดตั้งรัฐอิสระ นอกจากนั้นปัญหาความยากจนและการไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ถือว่าเป็นปัจจัยผลักดันที่มีความสำคัญ

รองลงมา สำหรับปัจจัยดังกล่าวนั้น เกิดจากความต้องการในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความยากจน ตลอดจนความมีการอยู่ดีกินดีมากกว่าเดิม จะเห็นได้ว่าปัจจัยทั้งสองอย่างมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและเป็นมูลเหตุจูงใจที่สำคัญที่ทำให้คนสัญชาติพม่าเดินทางออกนอกประเทศเพื่อเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน

วันเพ็ญ วอกลาง (2540) ศึกษาผลกระทบของแรงงานพม่าในจังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะทั่วไปของแรงงานพม่าในจังหวัดเชียงราย และศึกษาผลกระทบทางด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และสาธารณสุข ผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ แรงงานพม่าส่วนใหญ่เข้ามาทำงานในสถานประกอบการต่างๆ เนื่องจากมาทดแทนแรงงานไทยประเภทสกปรก เสี่ยง และต้องการใช้ความขยันอดทน ซึ่งแรงงานไทยไม่ทำ พร้อมทั้งแรงงานหาได้ง่ายและมีค่าจ้างถูกกว่า ซึ่งส่งผลให้ค่าจ้างในจังหวัดเชียงรายปรับตัวช้ากว่าในจังหวัดอื่นๆ ผลกระทบทางด้านสังคมและความมั่นคง แรงงานพม่าที่เข้ามาโดยถูกตำรวจจับได้มีความผิดในคดีลักลอบเข้าเมืองมีจำนวนสูงขึ้นเรื่อยๆ และยังมีคดีต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากแรงงานพม่าส่วนใหญ่เป็นคดีลักทรัพย์ โจรกรรมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และคดียาเสพติด ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข ผู้ไปใช้บริการการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลแม่สาย ร้อยละ 18 เป็นแรงงานพม่า และมีแรงงานพม่าร้อยละ 15 ที่ขอสงเคราะห์จากโรงพยาบาล ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการสงเคราะห์คิดเป็นร้อยละ 16.15 ของงบประมาณที่ทางโรงพยาบาลได้รับ เป็นการเพิ่มภาระงานของบุคลากรทางการแพทย์ เสี่ยงงบประมาณในการสงเคราะห์ และแรงงานพม่ายังเป็นพาหะนำเชื้อโรคมาลาเรีย วัณโรค และโรคเอดส์ เข้ามาอีกด้วย

ฉลองขวัญ อุทะยอด (2542) ได้ศึกษาเรื่อง ผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างชาติต่อความมั่นคงแห่งชาติ กรณีศึกษาแรงงานพม่า ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ผลกระทบที่เกิดจากการอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติ มีทั้งผลทางบวกและผลทางลบ โดยผลทางด้านบวก เช่น ลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการ ช่วยลดต้นทุนการผลิต และสามารถนำสินค้าไปแข่งขันกับต่างประเทศได้ในด้านราคา ทำให้ประเทศไทยมีภาพพจน์ที่ดีในสายตาของนานาชาติ ส่วนผลกระทบทางด้านลบ ได้แก่ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การที่แรงงานต่างชาติเข้าแย่งแรงงานไทย ทำให้กลไกค่าจ้างไม่เป็นไปตามกลไกราคา การกีดกันทางการค้าจากประเทศคู่ค้า การขาดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต และการสูญเสียเงินตราออกนอกประเทศ ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านสังคมจิตวิทยา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาเชื้อชาติ ปัญหาโสเภณีข้ามชาติ ปัญหายาเสพติด ปัญหาการแย่งที่ดินทำกิน และปัญหาสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเมือง เช่น รัฐบาลอาจถูกกดดันจากนานาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลในที่สุด



วิมล สุประเพียร (2544) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ผลกระทบจากการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในเขตจังหวัดตราด ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบทางเศรษฐกิจจากการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในจังหวัดตราด คือ ทำให้มีการจ้างแรงงานไทยในกิจการต่างๆ ลดลง แต่ก็สามารถทดแทนแรงงานที่ขาดแคลน ทำให้เป็นผลดีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แต่จะต้องควบคุมไม่ให้แรงงานต่างด้าวก่อปัญหาต่างๆ ที่ทำให้เสียบรรยากาศของการท่องเที่ยว ทางสังคม คือ แรงงานต่างด้าวมักดื่มสุรามึนเมาแล้วก่อปัญหาอาชญากรรมขัดแย้งกับนายจ้าง ไม่รู้กฎจราจร มีปัญหาโสเภณีเพิ่มมากขึ้น และทำให้ประชาชนมีความรู้สึกกังวลใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เมื่อเข้าไปในแหล่งที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมาก ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวมักถูกกดขี่จากนายจ้าง การผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวมิขึ้นตอนยุ่งยาก ไม่สะดวกในการปฏิบัติ แต่การผ่อนผันดังกล่าวสามารถควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวได้

รุ่งเกียรติ สนแจ้ง (2547) ศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายรัฐบาลกับปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ศึกษากรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้มีการลักลอบของแรงงานต่างด้าวพม่าเข้ามาในประเทศไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าต่อประเทศไทยซึ่งส่งผลกระทบด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของชาติ และศึกษาแนวทางนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึง พ.ศ. 2546 รวมทั้งข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขปัญหาในอนาคตจากการศึกษาปรากฏผลดังนี้

ในด้านของปัจจัยที่มีอิทธิพลมีส่วนผลักดันให้เกิดการอพยพของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเข้ามาในประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาการเมืองภายในของประเทศพม่า ผลกระทบต่อในด้านเศรษฐกิจ และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนเอง ในทางตรงกันข้าม ปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทยที่มีอิทธิพลต่อการเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งการขาดแคลนแรงงานบางสาขาอาชีพ เช่น งานกรรมกร งานประมง เป็นต้น

วิทยา สิงห์หมื่น (2547) ได้ศึกษา กระบวนการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าวจากประเทศพม่าและการจัดการปัญหาของภาครัฐ: กรณีศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาสรุปได้ว่า กระบวนการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าวจากประเทศพม่าได้มีการลักลอบเข้าเมืองอย่างต่อเนื่อง สาเหตุของการหลบหนีเข้าเมืองมีทั้งปัจจัยภายในประเทศพม่าและปัจจัยภายในของไทย รวมไปถึงบริบทอื่นๆ ส่วนช่องทางการหลบหนีเข้าเมืองเป็นช่องทางธรรมชาติตามแนวชายแดนด้านจังหวัดเชียงใหม่ คืออำเภอเชียงดาวมากที่สุด รองลงมาคือช่องทางตามแนวชายแดนด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอน ขบวนการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าวจากประเทศพม่าเข้ามาอยู่ในพื้นที่จังหวัด

เชียงใหม่ นั้น เป็นการเดินทางเข้ามาด้วยตนเอง มากับญาติ หรือมากับคนรู้จัก และมีการนำพาเข้ามาเป็นกลุ่ม

พิมล ดิกขาว (2548) ได้ศึกษา แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่อำเภออมก๋อย จังหวัดเชียงใหม่: สาเหตุและผลกระทบ ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว ได้แก่ สภาพพื้นที่ของอำเภออมก๋อย การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว อิทธิพลของผู้ประกอบการ ความร่วมมือของประชาชน ขบวนการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งปัจจัยดังกล่าวเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่เกิดขึ้นในพื้นที่อำเภออมก๋อย และส่งผลกระทบต่อความมั่นคง สังคม สาธารณสุข สิทธิมนุษยชน การเมือง และเศรษฐกิจ ในพื้นที่อำเภออมก๋อยระดับปานกลาง

เรืองเดช ณ ลำพูน (2548) ได้ศึกษา ปัญหาของแรงงานต่างด้าวในสวนส้มอำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า

1. สาเหตุของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในสวนส้ม คือปัญหาด้านสิทธิและเสรีภาพในประเทศบ้านเกิด จึงทำให้แสวงหาที่อยู่ใหม่ที่ดีกว่า และด้านเศรษฐกิจในประเทศบ้านเกิดเป็นระบบทุนนิยม และเกิดความไม่สงบจากการปราบปรามชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ประชาชนไม่มีที่ดินทำกินและมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ มีความผันผวนทางเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อ ค่าเงินตกต่ำ ทำให้มีการหลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศที่ดีกว่า

2. ปัจจัยดึงดูดภายในประเทศ คือประเทศไทยมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ มีการลงทุน และการขยายสวนส้มจำนวนมาก มีการแข่งขันสูงทำให้เจ้าของกิจการสวนส้มต้องการลดต้นทุนในการผลิต แรงงานราคาถูกจึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดของผู้ประกอบการ

3. ภาวะขาดแคลนแรงงานในประเทศไทย เนื่องจากมีการไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย ซึ่งรัฐบาลได้สนับสนุนและส่งเสริมให้ไปทำงานต่างประเทศจึงเกิดภาวะขาดแคลนแรงงาน และแรงงานส่วนใหญ่ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานภาคเกษตรกรรมและการประมง

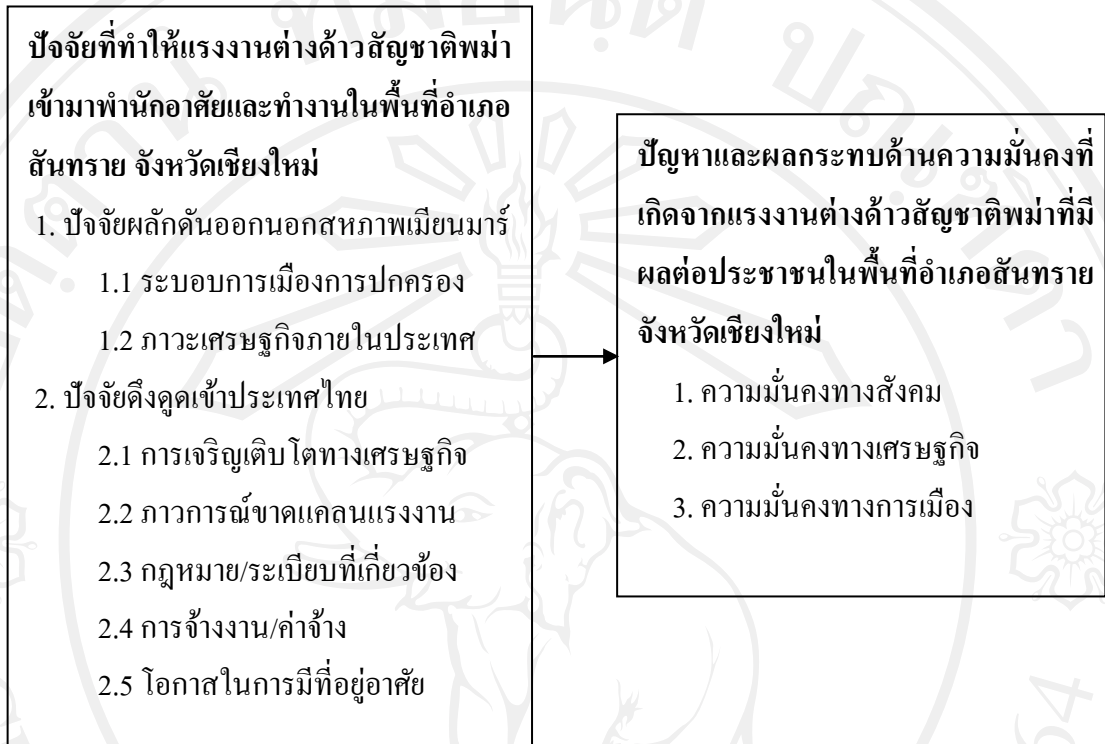
4. ครอบครัวและชุมชนของแรงงานต่างด้าวมีความสำคัญต่อเครือข่ายในการย้ายถิ่น การหลบหนีของแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในสวนส้มนั้นจะเริ่มจากการเคลื่อนย้ายเข้าทางชายแดน และหางานทำ เมื่อมีงานทำเป็นหลักแหล่งแล้วจะมีการนำญาติเข้ามาทำงาน ซึ่งเป็นเครือข่ายเกิดจากความสัมพันธ์เชิงเครือญาติหรือครอบครัว

5. แนวโน้มของปัญหาแรงงานต่างด้าวในสวนส้มอำเภอฝาง คือความแออัดของประชากรในอำเภอฝาง เพราะมีแรงงานเพิ่มมากขึ้นและแย่งอาชีพคนในท้องถิ่น ปัญหาเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวจะเป็นเด็กไร้สัญชาติที่ไม่สามารถเข้ารับการศึกษานในโรงเรียนได้ สร้างภาระการจัดการหาปัจจัยพื้นฐาน ค่ารักษาพยาบาล และการบริการสาธารณสุขของรัฐ

6. มาตรการที่เหมาะสมสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหา คือรัฐบาลจะต้องเข้ามา มีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณเพื่อที่จะควบคุมไม่ให้ปัญหาลุกลามกว้างออกไปกว่าเดิม ซึ่ง นับเป็นการสูญเสียทรัพยากรของรัฐและการบริหารด้วย ภาครัฐควรให้ความสนใจและแก้ไขปัญหา อย่างจริงจังเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยการดำเนินการผ่านกลไกระบบราชการที่ผู้รับผิดชอบจะต้อง มีจิตสำนึกในการปฏิบัติภารกิจเป็นข้าราชการที่ได้อย่างแท้จริง

นิวัฒน์ ศรีโคก (2550) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่าในอำเภอเมืองเชียงใหม่ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงาน ต่างด้าวสัญชาติพม่าและแนวทางแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ทำงานในอำเภอเมือง เชียงใหม่ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยทางด้านสังคมที่มีผลทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ามี ความต้องการย้ายถิ่น คือความหวังที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้น ความเป็นอิสระ และความเมตตาเอื้ออาทรของ คนไทย และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ามีความต้องการย้ายถิ่น คือค่าใช้จ่ายในการเดินทางระหว่างไทยกับพม่า และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของเมืองเชียงใหม่ ที่ดีกว่าจังหวัดอื่นๆ และยังพบว่า ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยในด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจล้วนแล้วแต่เป็น ปัจจัยที่มีผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า และเนื่องจากปัญหาความไม่สงบสุข ภายในประเทศพม่าเกิดความขัดแย้งของชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ในประเทศพม่า การถูกกดขี่ข่มเหง จากรัฐบาลทหารของพม่า ไม่มีความปลอดภัยในทรัพย์สิน ปัญหาจากยาเสพติด การเข้าออกระหว่าง พม่ากับอำเภอเมืองเชียงใหม่ กฎหมายควบคุมคนต่างด้าวของไทย และการขึ้นทะเบียนแรงงานต่าง ด้าว อัตราค่าจ้างแรงงานของอำเภอเมืองเชียงใหม่ สวัสดิการการรักษาพยาบาลของแรงงานต่างด้าว ค่าแรงขั้นต่ำที่รัฐบาลไทยกำหนด ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพ และค่าล่วงเวลาที่ได้รับ เป็นต้น ทำให้ ปัจจัยเหล่านี้เป็นสาเหตุให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่ามีความต้องการที่จะอพยพเข้ามาอยู่ในเขต อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ และตามที่ต่างๆ ในประเทศไทย

## 2.10 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา



ภาพ 2.1 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

1. ตัวแปรอิสระ คือ ปัจจัยที่ทำให้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าเข้ามาพำนักอาศัยและทำงานในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย

1.1 ปัจจัยผลักดันออกนอกประเทศสหภาพเมียนมาร์ ได้แก่ ระบบการเมืองการปกครอง และภาวะของเศรษฐกิจภายในประเทศ

1.2 ปัจจัยดึงดูดเข้าประเทศไทย ได้แก่ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของพื้นที่ ภาวะการขาดแคลนแรงงาน กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจ้างงาน/ค่าจ้าง และโอกาสในการมีที่อยู่อาศัยอยู่

2. ตัวแปรตาม คือ ปัญหาและผลกระทบในด้านความมั่นคงที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่มีผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ ได้แก่ ปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง