

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปรากฏการณ์ของการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่ประเทศหนึ่ง นั้นเป็นปรากฏการณ์อันเกิดขึ้นโดยมีความเกี่ยวเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมที่มีความรวดเร็วและซับซ้อนมากขึ้นภายใต้ระบบโลกาภิวัตน์ การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาตินั้นมีลักษณะสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับสังคมปลายทางว่าด้วยจ้างแรงงานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกภูมิภาคของโลกรวมทั้งประเทศไทย ในขณะที่แรงงานไทยย้ายถิ่นออกไปทำงานยังต่างประเทศ ขณะเดียวกันแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่า ลาว และกัมพูชาก็ได้ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่เป็นแรงงานที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย สำหรับประเทศไทยปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะประเภทงานไร้ฝีมือระดับล่างนั้นมีมาเป็นเวลานาน ด้วยมีมูลเหตุจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นเหตุผลหลักร่วมกับเหตุผลอื่นๆ ที่ผลักดันให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้เดินทางเข้ามาเพื่อทำงานในประเทศไทย

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้นำมาสู่ความเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรม ที่เริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2513 เป็นต้นมา นำมาสู่การขยายตัวของภาคอุตสาหกรรมที่สูงขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากการผลิตเพื่อการบริโภคภายในประเทศมาสู่การผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (import-substitution policy) ซึ่งเป็นนโยบายการพัฒนาในช่วงปี พ.ศ. 2503 ถึงปี พ.ศ. 2528 และท้ายที่สุดคือการผลิตเพื่อการส่งออก (export-oriented industrialization) โดยเริ่มส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตรในปี พ.ศ. 2516 และมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในปี พ.ศ. 2528 เป็นต้นมา<sup>1</sup>

การพัฒนาตามแผนการพัฒนาประเทศแบบทฤษฎี Harrod-Domar<sup>2</sup> ที่ให้ความสำคัญเรื่องทุนเป็นใหญ่ ขณะที่แรงงานเป็นเพียงทรัพยากรที่ไม่มีคุณค่าเพราะมีจำนวนมาก นั้นส่งผลให้

<sup>1</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย ธิชัยเศรษฐวุฒิ, นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 44.

<sup>2</sup> นิคม จันทรวิทุร, แรงงานไทย, 35 ปีบนเส้นทางการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2544), หน้า 14.

ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วในภาคอุตสาหกรรม โดยมีสัดส่วนของการปรับเปลี่ยนจากการผลิตแบบแรงงานเข้มข้น (labor intensive) ไปสู่การผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้น (capital intensive) มากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีอัตราการมีส่วนร่วมในการทำงานของแรงงาน (labor force participation rate) ก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ด้วยเพราะช่วงเวลาดังกล่าวระบบเศรษฐกิจยังมีความสามารถในการดูดซับแรงงานได้ดี และด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับมิติของการแข่งขันทางด้านการผลิตทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ยังคงเป็นพื้นฐานสำคัญที่ทำให้มีความพยายามสร้างความได้เปรียบในปัจจัยของการผลิตที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจัยทางด้านแรงงาน

การขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นทำตลาดแรงงานมีการจ้างงานที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่มีแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีอัตราที่ลดลง และมีแนวโน้มว่าแรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงาน (new entrant) จะลดลงเรื่อยๆ ซึ่งมีผลมาจากปัจจัยสำคัญสองประการ คือ ประการแรก คือ การลดต่ำลงของอัตราภาวะเจริญพันธุ์ (fertility rate) โดยในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ประชากรไทยเพิ่มช้าลงอย่างมาก โดยปัจจุบันประชากรไทยเพิ่มไม่ถึงร้อยละ 1 ต่อปี ซึ่งต่างจากเมื่อช่วง 30-40 ปีก่อนที่ประชากรไทยเพิ่มเร็วมาก โดยมีอัตราการเพิ่มประชากรเมื่อราวปี พ.ศ. 2510 สูงเกินกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งในปี พ.ศ. 2548 นี้้อตราเกิดของประชากรไทยลดลงเหลือเพียง 13 ต่อประชากรพันคน ในขณะที่อัตราการตายอยู่ในระดับ 6-7 ต่อประชากรพันคน จึงทำให้อัตราเพิ่มต่อประชากรอยู่ประมาณร้อยละ 0.6 หรือร้อยละ 0.7 เท่านั้น

ทั้งนี้เป็นผลสำเร็จจากโครงการวางแผนครอบครัวแห่งชาติ ที่รัฐบาลไทยได้ประกาศเป็นนโยบายประชากรเมื่อปี พ.ศ. 2513 เพื่อเป้าหมายที่จะชะลออัตราเพิ่มประชากรให้ช้าลง ทำให้การลดอัตราการเพิ่มของประชากรอัตราเจริญพันธุ์รวมของสตรีไทยนั้นลดลง ซึ่งเมื่อ 40-50 ปีก่อนเคยสูงเกินกว่า 6 แต่ลดลงอย่างรวดเร็วมากจนเหลือเกินกว่า 2 เล็กน้อยในปี พ.ศ. 2534 และเหลือเพียง 2 ในปีพ.ศ. 2539 ซึ่งในปัจจุบันประมาณว่าสตรีไทยคนหนึ่งจะมีลูกโดยเฉลี่ยเพียง 1.7 คนเท่านั้น<sup>3</sup> ประการที่สอง นโยบายส่งออกแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ ซึ่งการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของแรงงานไทยมีมานาน และเริ่มเป็นที่นิยมอย่างมากในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา โดยเฉพาะประเทศในแถบตะวันออกกลาง ตามสถิติของกรมแรงงาน พบว่าจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศนั้นมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น คือนับตั้งแต่ พ.ศ. 2516 เป็นต้นมา

<sup>3</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล และ ปราโมทย์ ประสาทกุล, "ประชากรของประเทศไทย ณ พ.ศ. 2548," ประชากรและสังคม 2548, พิมพ์ครั้งที่ 1, (จังหวัดนครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548), หน้า 17.

ปัจจุบันจากข้อมูลการขออนุมัติเดินทางไปทำงานต่างประเทศประจำปี พ.ศ. 2541-2547 นั้นพบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 1,050,857 คน โดยที่ข้อมูลประจำปี พ.ศ. 2548 มีจำนวนทั้งสิ้น 90,499 คน<sup>4</sup>

ในอดีตประเทศไทยพัฒนาอุตสาหกรรมโดยใช้แรงงานเข้มข้นมาโดยตลอด แต่ทว่าในปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดซึ่งต้องเผชิญกับการแข่งขันสูง ทั้งการแข่งขันที่มาจากการผลิตสินค้าในตลาดล่าง ด้วยเพราะมีผู้ผลิตรายใหม่ อันได้แก่ จีน เวียดนาม อินโดนีเซีย ซึ่งประเทศดังกล่าวที่ค่าแรงงานที่ถูกกว่า และสามารถนำเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย มาเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต เช่น กลุ่มอุตสาหกรรมสิ่งทอ ฯลฯ ในอีกด้านหนึ่งการที่ประเทศไทย จะเข้าไปแข่งขันผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ และใช้เทคโนโลยีที่สูงขึ้น เป็นเรื่องที่ยากเพราะประเทศไทยขาดการวางนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมระยะยาว ทางเลือกของการพัฒนาจึงอยู่บนทาง 2 แพร่ง คือ ระหว่างการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจไปสู่การผลิตที่ใช้เทคโนโลยีในงานที่ใช้ทักษะ แรงงานอย่างมีประสิทธิภาพการผลิต กับการประวิงกระบวนการสะสมทุนแนวขยาย (extensive accumulation) โดยเฉพาะแรงงานราคาถูกและการลดต้นทุน (cut-cost strategy) ซึ่งจากสภาพการณ์ที่ผ่านมาประเทศไทยทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจนั้นจะเลือกในแนวทางหลัง เพื่อนำมาเป็นกลยุทธ์การแข่งขัน จากการลดต้นทุนด้วยการจ้างแรงงานในกลุ่มแรงงานที่ราคาถูกกว่า เห็นได้จากการย้ายฐานการผลิตโดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น ไว้ในพื้นที่ติด ชายแดน (economy of the border-line) ด้วยเพราะเศรษฐกิจอยู่ในระบบที่แข่งขันด้วยราคา (price cutting) ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แรงงานยังถูกมองในมิติของต้นทุนมากกว่าที่จะเป็นอุปสงค์ หรือกำลังซื้อสินค้า ในกรณีที่แรงงานไม่ได้ถูกผนึกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของการสะสมทุน (integration) จึงทำให้การลงทุนในภาคการผลิตมีความต้องการแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้น พร้อมกับนำมาสู่ ปัญหาการละเมิดสิทธิของแรงงานที่เพิ่มเป็นเงาตามตัว การจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อมาเป็นต้นทุน ราคาถูกในภาคการผลิต ลักษณะดังกล่าวสะท้อนถึงระบบทุนนิยมไทยที่มีการแบ่งงานกันทำตาม เชื้อชาติ (cultural division of labour)<sup>5</sup> และประกอบกับปัจจุบันตลาดแรงงานระหว่างประเทศมีความสมบูรณ์มากกว่าในอดีต ซึ่งจะมีการเคลื่อนย้ายเกิดขึ้นในหลายอาณาบริเวณของโลก ทำให้ ตลาดแรงงานมีความสมบูรณ์เพิ่มขึ้นตลอดเวลา โดยการศึกษาของ Meade, J. E. ได้อธิบายไว้ว่า<sup>6</sup> การเคลื่อนย้ายไปทำงานในสถานที่อื่น ด้วยเหตุผลสำคัญในเรื่องค่าจ้างหรือค่าตอบแทนแตกต่าง

<sup>4</sup> สำนักงานบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ, รายงานฝ่ายทะเบียนคนหางานและสารสนเทศ[Online]

Available from: <http://www.overseas.doe.go.th/news/index.htm> [29 September 2005]

<sup>5</sup> วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2540), หน้า 41-43.

<sup>6</sup> J.E. Meade, A., *Neo-classical theory of economic growth*, (New York: Oxford University Press, 1983).

กัน ระหว่างถิ่นที่ต้นอาศัยอยู่กับถิ่นที่มีค่าตอบแทนสูง และด้วยเพราะบางประเทศนั้นจะมีแรงงานเกินความต้องการ (labor surplus) ขณะที่อีกประเทศหนึ่งเกิดการขาดแคลนแรงงาน (labor shortage) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ กลุ่มสมาชิก เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระยะยาว

ปัจจุบันการขยายตัวทางเศรษฐกิจเกินกว่าแนวโน้มระยะยาว (potential output) ซึ่งเริ่มปรากฏขึ้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 เป็นต้นมานั้น ได้ส่งผลให้เกิดการดึงตัวของตลาดแรงงานไร้ฝีมือด้วยเช่นกัน การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือระดับล่างในหลายท้องที่และในบางสาขาอาชีพ เช่น กิจการประมง การก่อสร้าง และแม้แต่เกษตรกรรมการเพาะปลูก สาเหตุประการหนึ่งเนื่องจากการย้ายถิ่นของแรงงานจากภาคเหล่านี้ไปสู่ภาคอื่นๆ เช่น ภาคบริการ และ/หรือ แรงงานไทยที่เลือกจะไม่ทำงานเสี่ยงอันตราย เช่น งานกิจการประมง และไม่ต้องการทำงานหนัก เช่น งานภาคเกษตรกรรม รวมทั้งงานที่ยู่ยากสกปรก เช่น กิจการก่อสร้าง ประกอบกับระดับค่าจ้างที่แตกต่างกันระหว่างตลาดแรงงานไร้ฝีมือของแรงงานไทยกับแรงงานต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การจ้างแรงงานต่างชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายในประเทศไทย<sup>7</sup>

ความเจริญเติบโตจากผลของการพัฒนาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมนั้น ก่อให้เกิดลักษณะงานและอาชีพที่แตกต่างไปจากอดีต นำมาซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงานบางสาขาในประเทศ เป็นที่มาของนโยบายหนึ่งที่หลายประเทศนิยมนำมาใช้ คือการใช้แรงงานต่างด้าวทดแทนการขาดแคลนแรงงานที่เกิดขึ้น ซึ่งภาวะการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยเริ่มปรากฏขึ้นในปี พ.ศ. 2532 เป็นต้นมา<sup>8</sup> และจากผลการศึกษาเกี่ยวกับการพยากรณ์อุปสงค์และอุปทานแรงงานในอนาคตในช่วงปี 2547-2549<sup>9</sup> มีข้อสรุปว่าสัดส่วนของสถานภาพแรงงานการทำงานในแต่ละอาชีพของแรงงานระดับล่างนั้นจะเกิดความดึงตัวของกรจ้างงานในกลุ่มอาชีพเพาะปลูกและอาชีพเลี้ยงสัตว์ ขณะที่อาชีพประมงคาดว่าจะเกิดความขาดแคลนแรงงานโดยพยากรณ์ว่าความต้องการแรงงานของธุรกิจเรือประมงนั้นต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอีกประมาณเท่าตัว โดยในปัจจุบันมีแรงงานเพียง 6-7 หมื่นคนเท่านั้น ขณะที่ในกลุ่มอาชีพกรรมกร มีความต้องการแรงงานในสัดส่วนระหว่างกรรมกรงานหนักต่อกรรมกรงานเบาประมาณ 3เท่าตัว โดยในปัจจุบันมีแรงงานในกลุ่มกรรมกร

<sup>7</sup> คณะเศรษฐศาสตร์, ความต้องการแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 2-9.

<sup>8</sup> สังคีต พิริยะรังสรรค์ และกิตติ ลิ้มสกุล, "การปรับค่าจ้างขั้นต่ำปี 2537 ความเป็นไปได้," มติชน (11 กุมภาพันธ์ 2537): 39.

<sup>9</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, การศึกษาภาพรวมของตลาดแรงงานในสาขาที่มีการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545).

หนักเพียงร้อยละ 1.86 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ประกอบกับการปรับระดับทำงานคนไทยที่ไม่  
 นิยมทำงานประเภท3Ds<sup>10</sup> และจากข้อมูลจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ควรอนุญาตให้จ้างในปี พ.ศ.  
 2547-2549<sup>11</sup> โดยพิจารณาร่วมกับปัจจัยการว่างงานแรงงานไทยนั้นพบว่า ในปี พ.ศ. 2549 มี  
 ความต้องการแรงงานต่างด้าวจำนวน 541,662 คน โดยมีกิจการประเภท โรงงานอุตสาหกรรม  
 กิจการประมงและต่อเนื่อง และงานกรรมกรทั่วไป มีความต้องการแรงงานต่างด้าวในสัดส่วนที่สูง  
 คือ 134,002 125,583 และ 94,381 คน ตามลำดับ ซึ่งลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นสถานการณ์  
 การขาดแคลนแรงงานในกลุ่มอาชีพกรรมกรมีแนวโน้มรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยสมาคมอุตสาหกรรม  
 ภาคใต้ ระบุถึงความต้องการแรงงานต่างชาติที่จำนวน 30,000 คน และสมาคมอุตสาหกรรมเยือก  
 แข็งแห่งประเทศไทย ระบุจำนวนความต้องการ 20,000 คน รวมทั้งสมาคมก่อสร้างในพระ  
 ราชมณเฑียรฯ แจ้งความประสงค์ขอนำเข้าแรงงานลาว 10,000 คน โดยรวมใน 3 จังหวัดชายแดน  
 ภาคใต้และจังหวัดสงขลา มีความต้องการนำเข้าแรงงานอยู่ประมาณ 100,000 คน<sup>12</sup>

ตลอดเวลากว่าสามสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับ  
 แรงงานอพยพอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด ซึ่งในทางปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวยังขาดความ  
 ชัดเจนในแนวทางการดำเนินการ ขาดเอกภาพในการบริหารงานร่วมกันระหว่างหน่วยงาน ความ  
 ล้มเหลวในการแก้ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของแรงงานต่างด้าว ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนา  
 เศรษฐกิจที่ขาดประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลมาจากความอ่อนไหวของปัญหาแรงงาน โดยเฉพาะใน  
 ปัจจุบันมีการระบุสิทธิแรงงานซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่าง  
 ประเทศ (International Labor Organization; ILO)<sup>13</sup> โดยจะมีการผูกมัดเงื่อนไขการเปิดเสรี  
 ทางการค้าระหว่างประเทศ หรือที่เรียกว่า social clause (เงื่อนไขทางสังคม) ซึ่งปรากฏในการ  
 ประชุมเวทีองค์การการค้าโลก\* และเพื่อเป็นแนวทางลดนโยบายกีดกันทางการค้าของประเทศ  
 พัฒนาแล้วที่มีต่อประเทศกำลังพัฒนาที่กิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ของผู้ผลิตที่ใช้แรงงาน

<sup>10</sup> ยงยุทธ แซ่ลิ่มวงษ์ และคณะ, "การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์," เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการ  
 ประจำปี 2546 เรื่องความมั่นคงของมนุษย์, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546), หน้า 10.

<sup>11</sup> สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม  
 มหาวิทยาลัยมหิดล, การศึกษาความต้องการแรงงานอพยพต่างด้าวในประเทศไทย ในช่วงปี 2546-2548, (กรุงเทพมหานคร, 2546),  
 หน้า 4-9, ๘-5.

<sup>12</sup> คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านชนชาติ ผู้ไร้สัญชาติ แรงงานข้ามชาติและผู้พลัดถิ่น สภานายความ  
 Available from: <http://www.statelessperson.com/www/?q=node/283> [30 January 2008]

<sup>13</sup> ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์, ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีต่อแรงงานไทย, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
 2544), หน้า 183.

\* การประชุมองค์การการค้าโลกที่ประเทศสิงคโปร์ ในเดือนธันวาคม 2539 ยอมรับที่จะปฏิบัติตามหลักการมาตรฐาน  
 แรงงานระหว่างประเทศ

ราคาถูก\* ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาหามาตรการที่เป็นรูปธรรม เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารและจัดการแรงงานต่างด้าว นโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าวลำดับต่อไป<sup>14</sup>

ปรากฏการณ์ของแรงงานต่างด้าวนั้นเป็นปัญหาที่มีลักษณะระหว่างประเทศ<sup>15</sup> โดยกระบวนการจัดการปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีกระบวนการจัดการร่วมกันทั้งสองฝ่าย ในรูปของแบบพิธีความร่วมมือระดับการเมือง อันได้แก่ การสร้างนโยบายระหว่างประเทศร่วมกัน (common policy) การสร้างแผนปฏิบัติการร่วมกัน (common action plan) และอาจถึงการสร้างองค์กรจัดการร่วมกัน (common management organ) โดยประเทศไทยได้ทำความตกลงระหว่างประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งจัดทำขึ้นที่กรุงเวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และนำมาสู่ที่มาของนโยบายนำเข้าแรงงานจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อลดปัญหาจากการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือระดับล่างของประเทศไทย อีกทั้งความร่วมมือดังกล่าวจะช่วยลดภาวะการว่างงานของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนสูงถึง 200,000 คน หรือร้อยละ 5 ของประชากรของประเทศ<sup>16</sup> โดยส่วนใหญ่การจ้างงานของประเทศเป็นลักษณะของการจ้างงานเป็นรายวัน โดยมีเพียงร้อยละ 6 ของกำลังแรงงานสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวที่มีอาชีพเป็นลูกจ้างมีเงินเดือนประจำ<sup>17</sup>

ความเป็นมาดังกล่าวข้างต้น ได้นำมาสู่การกำหนดนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นนโยบายที่พยายามแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือระดับล่างในกิจการบางประเภท และเพื่อจัดการแรงงานต่างด้าวให้อยู่ในระบบสามารถควบคุมและบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยปัญหาที่สั่งสมมานาน จากนโยบายผ่อนผันให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด โดยมีการวาง

\* นโยบายการทุ่มตลาด (dumping) คือการที่ประเทศผู้ส่งออกสินค้าพยายามผลิตสินค้า โดยใช้แรงงานราคาถูก ขณะที่สภาพการจ้างงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อลดต้นทุนการผลิต

<sup>14</sup> เกษมสันต์ จินฉนวนโส, แรงงานอพยพต่างประเทศ: ข้อเท็จจริงประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539).

<sup>15</sup> เกตุยา อาชวนิชกุล และพันธุทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร, คำถามและข้อท้าทายต่อนโยบายรัฐไทยในมิติสุขภาพและสิทธิแรงงานข้ามชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (จังหวัดนครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548), หน้า 95.

<sup>16</sup> "แรงงานลาวถูกกฎหมายพร้อมข้ามแดนชุดแรกเข้าไทย แก้ปัญหาคนเถื่อน," ผู้จัดการรายวัน, (7 สิงหาคม 2548): 14.

<sup>17</sup> Inthasone Phetsiriseng, Gender Concerns in Migration in Lao PDR Migration Mapping Study: A Review of Trends, Policy and Programme Initiatives, (Lao PDR: UNIFEM, 2007), p. 5.

แนวทางปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายนับตั้งแต่ พ.ศ. 2539 นั้น มาตรการตามนโยบายดังกล่าวนั้นไม่สามารถจัดระบบแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนนำมาสู่แนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2547<sup>18</sup> ที่เห็นชอบในหลักการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและแผนปฏิบัติการบริการแรงงานต่างด้าว ให้เกิดการบูรณาการร่วมกัน โดยในระยะที่หนึ่ง ให้มีการผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ขณะที่ยังมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง และในระยะที่สอง ให้ปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินการเพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วในระยะที่หนึ่ง ได้รับการรับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในส่วนของระยะที่สองนี้หมายรวมถึงการดำเนินการจ้างแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) ตามที่รัฐบาลไทยได้ทำข้อตกลงไว้กับประเทศคู่ภาคี (พม่า ลาวและกัมพูชา) โดยความร่วมมือดังกล่าวเป็นการดำเนินการให้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 200,000 คน ซึ่งเป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2548-2551 ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 8 การรักษาความมั่นคงของรัฐ กลยุทธ์หลัก 8.3.12 ที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายให้เป็นไปตามข้อตกลงกับประเทศต้นทาง<sup>19</sup>

ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2548 สภาอุตสาหกรรมภาคได้ร่วมกับภาคเอกชนในพื้นที่ได้นำเสนอปัญหาดังกล่าวต่อรัฐบาล จนนำไปสู่การหาทางออกโดยการเจรจาเพื่อบรรลุข้อตกลงระหว่างกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมของไทยกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมลาว ในการจัดส่งแรงงานลาวเข้ามาทำงานเพื่อทดแทนแรงงานในพื้นที่ภาคใต้ โดยนำร่องที่จังหวัดสงขลา และเมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2549 ที่ผ่านมา กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมลาวได้จัดส่งแรงงานลาวมาทำงานในประเทศไทย โดยการนำเข้าแรงงานชุดแรกนั้นมีจำนวน 64 คน เพื่อเข้ามาทำงานที่โรงงานแปรรูปอาหารทะเลในจังหวัดสงขลา จากลักษณะดังกล่าวข้างต้นเป็นสถานการณ์สำคัญที่นำมาสู่การศึกษาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานลาวในจังหวัดสงขลา: กระบวนการ ปัญหา และผลที่เกิดขึ้น ซึ่งในการศึกษาดังกล่าวนี้นี้เป็นการศึกษาถึงกระบวนการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานลาว ตามนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าว อันเป็นไปตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วย

<sup>18</sup> กรมการจัดหางาน, คู่มือปฏิบัติงานการจัดระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา. (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน, 2547), หน้า 3.

<sup>19</sup> สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการจัดระบบและกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างด้าว ครั้งที่ 1 / 2549. (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงาน, 2549).

ความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน (MOU) รวมถึงการศึกษาผลที่เกิดขึ้นกับแรงงานลาวและเจ้าของสถานประกอบการ ในลักษณะผลที่ก่อให้เกิดของความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้รวมถึงการวิเคราะห์ถึงข้อปัญหาเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานลาว ตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว เพื่อผลการศึกษาที่ได้อันจะนำไปสู่แนวทางการแก้ไขปัญหานั้นในเชิงนโยบาย และในระดับหน่วยปฏิบัติงาน โดยลักษณะการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาอย่างเป็นองค์รวมเพื่อให้ได้ข้อค้นพบที่สามารถนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะทั้งในแนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอในระดับปฏิบัติงานของหน่วยงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการและการดำเนินนโยบายการนำเข้าแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงาน และเพื่อผลที่เกิดขึ้นตามนโยบายดังกล่าวนั้นก่อประโยชน์กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายดังกล่าวให้มากที่สุด

## 1.2 คำถามการวิจัย

1. หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าแรงงานลาว ตามบทบาทของภารกิจงานเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานลาวนั้น มีกระบวนการบริหารจัดการ หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานลาวอย่างไร
2. ผลที่เกิดขึ้นกับแรงงานลาวและเจ้าของสถานประกอบการ ในลักษณะผลที่ก่อให้เกิดของความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการนำเข้าแรงงานลาวตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว มีลักษณะอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานลาว ทั้งในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ ของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในระดับหน่วยปฏิบัติงาน อันเป็นบทบาทตามภารกิจงานเกี่ยวข้องกับการนำเข้าแรงงานลาว ตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทั้งในเชิงนโยบายและในระดับหน่วยปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานลาว ตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว
3. เพื่อศึกษาผลที่เกิดขึ้นกับแรงงานลาวและเจ้าของสถานประกอบการ ในลักษณะผลที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคม



#### 1.4 สมมติฐานในการศึกษา

1. ระบบการย้ายถิ่นทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับรัฐในเรื่องนโยบายของรัฐและมาตรการเกี่ยวกับการย้ายถิ่นของแรงงาน
2. การจ้างงานระหว่างรัฐเป็นกระบวนการเชิงนโยบายของรัฐหลังจากมีประสบการณ์การนำเข้าแรงงานมาหลายทศวรรษ เกี่ยวกับการจัดประเภทของแรงงานตามคุณสมบัติและเป็นไปตามข้อบังคับของกฎหมาย
3. การนำเข้าแรงงานลาวมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจและสังคมของตัวแรงงานลาวและเจ้าของสถานประกอบการ

#### 1.5 ขอบเขตในการศึกษา

ขอบเขตในการศึกษาครั้งนี้แบ่งเป็น

##### 1) ขอบเขตของเนื้อหา

- 1.1) ศึกษากระบวนการการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานลาวตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว ในกรอบของการนำนโยบายไปปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง ทั้งหน่วยงานระดับยุทธศาสตร์ และส่วนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับหน่วยปฏิบัติงาน
- 1.2) ศึกษาผลที่เกิดขึ้นกับแรงงานลาวและเจ้าของสถานประกอบการ ในลักษณะผลที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการปรับตัวตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการนำเข้าแรงงานลาวตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว

##### 2) ขอบเขตของพื้นที่ศึกษา

การศึกษาในส่วนของการนำนโยบายนำเข้าแรงงานลาวไปปฏิบัติ และผลที่เกิดขึ้นกับกลุ่มแรงงานลาว และเจ้าของสถานประกอบการที่รับแรงงานลาวเข้าทำงานในกิจการ โดยอยู่ในพื้นที่จังหวัดสงขลา (เป็นจังหวัดแรกนำร่องนโยบาย)

##### 3) ขอบเขตของช่วงเวลา

การศึกษาในส่วนของการนำเข้าแรงงานลาว และผลที่เกิดขึ้นต่อแรงงานลาว และเจ้าของสถานประกอบการ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2549 ถึง วันที่ 1 มกราคม 2551

## 1.6 นิยามคำศัพท์

การนำเข้าแรงงาน หมายถึง การนำเข้าแรงงานลาวเพื่อการจ้างงานตามบันทึกความเข้าใจว่าด้านความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

แรงงานลาว หมายถึง แรงงานลาวที่ผ่านการนำเข้าแรงงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย ตามนโยบายการนำเข้าแรงงานและการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)

เจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับกระบวนการนำเข้าแรงงานและการจ้างแรงงานตามขอบเขตงานที่เกี่ยวข้อง

แรงงานไร้ฝีมือ/แรงงานระดับล่าง (unskilled labor) หมายถึง แรงงานที่ใช้กำลังกาย และมือเป็นส่วนใหญ่ มากกว่าใช้กำลังความคิด สมอง หรือทักษะในการทำงาน

สถานประกอบการ หมายถึง หน่วยเศรษฐกิจที่ประกอบธุรกิจอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างในทุกประเภทอุตสาหกรรมมีสถานที่หรือสาขาของสถานที่ซึ่งดำเนินกิจการในจังหวัดสงขลา

การขาดแคลนแรงงาน (labour shortage) หมายถึง สถานการณ์ที่มีแรงงานไม่เพียงพอหรือไม่สามารถหาแรงงานที่ประสงค์ทำงานได้ในประเภทกิจการที่ศึกษาในจังหวัดสงขลา

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงกระบวนการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานลาว อันเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ ตามบทบาทของหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว
2. สามารถนำเสนอผลสรุปปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานลาว เพื่อการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการการนำเข้าแรงงานลาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ
3. ทราบถึงผลที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าแรงงานลาว ตามนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว ที่มีต่อแรงงานลาวและสถานประกอบการ ในลักษณะผลที่ก่อให้เกิดของความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจและสังคม