

บทที่ 2

สถานการณ์การทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นับเป็นยุคทองแห่งการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย อันเนื่องมาจากการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมจากต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้เศรษฐกิจเกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เบื้องหลังแห่งความสำเร็จดังกล่าวเป็นผลมาจากปัจจัยด้านแรงงานราคาถูกที่มีอยู่มาก ซึ่งรัฐใช้เป็นแรงจูงใจให้มีการเคลื่อนย้ายทุนจากต่างประเทศเข้ามาภายในประเทศไทย ผลพวงจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างมากมา โดยเฉพาะแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งกลายเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมโดยรวม

ด้วยสภาพที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จึงทำให้นายจ้างถือโอกาสเอารัดเอาเปรียบแรงงานต่างชาติเหล่านี้อย่างไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานตามกฎหมาย ดังนั้น การศึกษาถึงสถานการณ์เกี่ยวกับการทำงานแรงงานต่างชาติจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม โดยในบทนี้จะได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า "แรงงานต่างชาติ" ประเภทของแรงงานต่างชาติ สาเหตุและปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงานของแรงงานต่างชาติ รวมทั้งสถานการณ์แรงงานต่างชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ตลอดจนสภาพการจ้างโดยทั่วไปของแรงงานต่างชาติที่นายจ้างจัดให้ โดยจะได้กล่าวเป็นลำดับไปดังต่อไปนี้

1. ความหมายของคำว่า "แรงงานต่างชาติ" (Foreign Workers)

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การอพยพย้ายถิ่นฐานของมนุษย์จากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ แทบทุกภูมิภาคของโลกประสบอยู่ในปัจจุบัน ทั้งประเทศต้นทางและประเทศปลายทางซึ่งเป็นเป้าหมายของการอพยพย้ายถิ่น ทั้งนี้เกิดจากสาเหตุต่าง ๆ หลายประการที่ส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์ดังกล่าว เช่น ความขัดแย้งทางการเมือง ความแตกต่างทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น ซึ่งโดยสรุปแล้วการอพยพย้ายถิ่นเกิดจากเหตุผลทางการเมืองและเหตุผลทางเศรษฐกิจ โดยระยะแรกผู้อพยพส่วนใหญ่จะเป็นผู้ลี้ภัยทาง

การเมืองหรือผู้อพยพจากภัยสงคราม ด้วยเหตุผลทางการเมืองแต่ในระยะเวลาหลังจากยุคสงครามเย็น สิ้นสุดลง กระแสการอพยพของมนุษย์ได้เปลี่ยนแปลงเป็นการอพยพย้ายถิ่น ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นหลักมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการย้ายถิ่นภายในทวีปเอเชียได้เพิ่มขึ้นอย่างมากและในจำนวนผู้อพยพย้ายถิ่น ที่เป็นกลุ่มใหญ่ที่สุดก็คือ แรงงานต่างชาติที่ลี้ภัยจากประเทศที่มีแรงงานมากไปสู่ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าโดยเข้าไปทำงานอย่างถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย ซึ่งได้มีการให้ความหมายของคำว่า "แรงงานต่างชาติ" ดังนี้

ตามอนุสัญญา ฉบับที่ 143 ว่าด้วย ความเสมอภาคของโอกาสในการทำงานและการปฏิบัติต่อแรงงานต่างชาติ ค.ศ. 1975 (Convention concerning Migration in Abusive Conditions and Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) มาตรา 11 "แรงงานต่างชาติ" หมายถึง บุคคลที่อพยพย้ายถิ่นฐานไปยังประเทศหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะได้รับการจ้าง

ส่วนข้อแนะ ฉบับที่ 86 ว่าด้วยการจ้างแรงงานอพยพ (Recommendation concerning Migration for Employment) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ข้อ 1 (a) คำว่า "แรงงานต่างชาติ" หมายถึง บุคคลที่อพยพย้ายถิ่นฐานจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศหนึ่ง เพื่อหางานและหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งโดยปกติแล้วถือเป็นแรงงานอพยพ

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานต่างชาติและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) มาตรา 2 (1) ได้ให้คำนิยามของคำว่า "แรงงานต่างชาติ" ว่า "บุคคลที่ดำเนินการหรือเคยดำเนินการในกิจกรรมที่มีการให้ค่าตอบแทนในประเทศใด ซึ่งบุคคลนั้นไม่ได้เป็นคนในชาติของประเทศนั้น"

จากความหมายที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาและข้อแนะดังกล่าว พงจะสรุปได้ว่า แรงงานต่างชาติ (Migrant Workers) หมายถึง บุคคลที่อพยพจากประเทศหนึ่งไปอยู่ประเทศอื่น เพื่อแสวงหาโอกาสในการทำงานโดยไม่มีสัญชาติของประเทศนั้น ซึ่งลักษณะสำคัญของแรงงานต่างชาติต้องมีการย้ายถิ่นจากประเทศของตนไปยังประเทศอื่น โดยมีจุดประสงค์เพื่อการทำงานในประเทศนั้น คำว่า "Migrant Workers" ซึ่งหมายความถึง "แรงงานต่างชาติ" ในอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงเหมาะสมและสอดคล้องกับความหมายดังกล่าว

แต่สภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏในประเทศไทย แรงงานต่างชาติที่มีอยู่ในประเทศไทย ประกอบไปด้วยผู้ซึ่งย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำงานโดยตรง หรือเข้ามาเพื่อการศึกษา หรือเพื่อลี้ภัยแล้วลี้กลับทำงาน รวมถึงผู้ซึ่งเกิดและอาศัยในประเทศไทย แต่ไม่ได้

รับสัญชาติไทยด้วย¹ แรงงานต่างชาติเหล่านี้บางส่วนได้ตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศไทยอย่างถาวร บางส่วนเดินทางเข้ามาทำงานเป็นการชั่วคราว เช่นเดียวกับแรงงานต่างชาติในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการทำงานชั่วคราวหนึ่ง และหากมีเงินสะสมไว้พอสมควร แรงงานต่างชาติเหล่านี้ก็จะกลับประเทศของตน² ซึ่งจะเห็นว่าลักษณะของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย มีทั้งผู้อาศัยอยู่ในประเทศไทยแต่เดิมและผู้ที่ย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งแตกต่างจากลักษณะของแรงงานต่างชาติตามความหมายของอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งต้องมีการเคลื่อนย้ายจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเป็นสำคัญ ดังนั้นเพื่อความเหมาะสมและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ คำว่า "แรงงานต่างชาติ (Foreign Workers)" ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงหมายถึง ผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทยซึ่งทำงานอยู่ในประเทศไทย ซึ่งเป็นความหมายที่กว้างและครอบคลุมคำว่าแรงงานต่างชาติ (Migrant Workers) ของอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

โดยที่ตามกฎหมายไทยหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองหรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวบัญญัติว่า คนต่างด้าว หมายถึง ผู้ซึ่งไม่ได้มีสัญชาติไทย³ ฉะนั้นในที่นี้ แรงงานต่างชาติ จึงหมายถึง คนต่างด้าวที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย

การจำแนกแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

โดยทั่วไป คนต่างด้าวที่ประสงค์จะทำงานในประเทศไทย อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 โดยขั้นแรกจะต้องเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ซึ่งมี 2 ประเภท คือ

ก. คนต่างด้าวซึ่งเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มาตรา 41)

¹ เช่น ชาวเขาและชาวไทยภูเขาเผ่าต่างๆ ซึ่งจากตัวเลขของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 มีชาวเขาที่รอพิสูจน์สัญชาติจำนวน 244,775 คน ชาวไทยภูเขาที่ยังไม่ได้สัญชาติไทย จำนวน 83,000 คน นอกจากนี้ยังหมายถึง ผู้ที่ถูกเพิกถอนสัญชาติไทยด้วย

² เออิชิโร คิมูระ, "การคุ้มครองแรงงานต่างชาติ : กรณีศึกษากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายญี่ปุ่น," (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 7.

³ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 บัญญัติว่า คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดา ซึ่งไม่มีสัญชาติไทย

ข. คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมตำรวจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมาย (มาตรา 35)

ทั้งนี้ คนเข้าเมืองดังกล่าวตาม ข้อ ก และ ข ต้องไม่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 ดังนี้

(1) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้อง และยังมีสมบุรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศหรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

(2) ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามควรแก่กรณีที่เข้ามาในราชอาณาจักร

(3) เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้ หรือการศึกษทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่น อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว⁴

(4) วิกจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5) ยังมีได้ปลุกผีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน หรือปฏิบัติกรอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์ เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่ยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นว่านั้น

(6) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทย หรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นในกฎกระทรวง

(7) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

(8) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากร หรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(9) ไม่มีเงินติดตัว หรือไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศ ตามมาตรา 14

(10) รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา 16

⁴ งานที่ต้องห้ามตามมาตรา นี้ เป็นงานไร้ฝีมือ หมายความว่า คนต่างด้าว ย่อมไม่อาจร้องขออนุญาตเข้าเมืองเพื่อทำงานที่เป็นงานไร้ฝีมือได้

(11) ถูกรัฐบาลไทย หรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัย ในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณาขกเว้นให้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และคนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรต้องได้รับการตรวจลงตราหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทาง ซึ่งตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 กำหนดให้การตรวจลงตรา มีอยู่ 7 ประเภท คือ

- (1) ประเภททูต
- (2) ประเภทราชการ
- (3) ประเภทคนอยู่ชั่วคราว
- (4) ประเภทนักท่องเที่ยว
- (5) ประเภทคนเดินทางผ่านชั่วคราว
- (6) ประเภทคนเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร
- (7) ประเภทคนเข้าเมืองนอกกำหนดจำนวนคนต่างด้าว ซึ่งจะเข้ามามีถิ่นที่อยู่ใน

ราชอาณาจักรเป็นรายปี

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การเป็นคนเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมายต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยรัฐหลายขั้นตอน จึงจะมีสิทธิเข้าเมืองได้ แสดงว่า สิทธิการเข้าเมืองของคนต่างด้าว เป็นสิทธิที่ถูกกำหนดไว้โดยเฉพาะ และเป็นสิทธิที่ต้องมีการควบคุมและตรวจสอบ

อย่างไรก็ดีคนต่างด้าวที่ผ่านการตรวจลงตราและได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวนั้น ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 37 (1) ยังไม่สามารถประกอบอาชีพหรือรับจ้างทำงาน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอธิบดีมอบหมาย (อธิบดี หมายถึง อธิบดีกรมตำรวจ) ถ้ากรณีใดมีกฎหมายว่าด้วยการทำงาน คนต่างด้าวบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายนั้น (พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521)

ส่วนการขออนุญาตทำงานในประเทศไทยนั้น เดิมคนต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยสามารถทำงานได้โดยไม่ต้องขออนุญาตทำงาน ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 กำหนดให้ คนต่างด้าวซึ่งต้องการทำงานในประเทศไทยต้องขออนุญาตทำงานเสียก่อน เนื่องจากในขณะนั้น ได้มีคนต่างด้าวทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้ตลาดแรงงานลดน้อยลง จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าว

เพื่อช่วยคุ้มครองคนไทยให้มียางานทำ และเพื่อที่จะมิให้คนไทยถูกคนต่างด้าวแย่งตำแหน่งงานไปทำมากเกินไป⁵

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม 2516 และเพื่อไม่ให้คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ได้รับผลกระทบดังกล่าว ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 จึงได้มีการออกใบอนุญาตตลอดชีพแก่คนต่างด้าวดังกล่าว โดยให้ใบอนุญาตทำงานสามารถใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวซึ่งในปัจจุบันมีคนต่างด้าวซึ่งถือใบอนุญาตทำงานประเภทตลอดชีพจำนวน 121,521 คน

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้บังคับแทนตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบัน โดยใช้บังคับกับคนต่างด้าวทุกคนที่ประสงค์จะทำงานในประเทศไทย ยกเว้นคนต่างด้าวบางประเภทซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 4 และมาตรา 7 โดยยกเว้นบุคคลดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต
- (2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล
- (3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ
- (4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคล ใน (1) หรือ (2) หรือ (3)
- (5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจ เพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลป การกีฬา หรือกิจการอื่น ๆ ทั้งนี้ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา
- (7) คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง เพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วน มีระยะเวลาการทำงานไม่เกินสิบห้าวัน เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้อธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายตามแบบที่อธิบดีกำหนด (เดิมเป็นอธิบดีกรมแรงงานปัจจุบันคือ อธิบดีกรมการจัดหางาน)

นอกจากคนต่างด้าวที่ได้รับการยกเว้นแล้ว โดยหลักกฎหมายแล้ว คนต่างด้าวทุกคนที่ประสงค์จะทำงานในราชอาณาจักรไม่ว่าจะได้รับสินจ้างตอบแทนหรือไม่ จะต้องขออนุญาต

⁵ สุดาศิริ เสงฆุลธนา, "การประกอบอาชีพของคนต่างด้าวในประเทศไทย," วารสารกฎหมาย 8 (2526) : หน้า 97.

ทำงานทั้งนั้น⁶ ทั้งนี้ คนต่างด้าวสามารถขอได้ด้วยตนเอง หรือผู้เป็นนายจ้างยื่นขออนุญาตแทนได้ โดยยื่นคำขอต่ออธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย⁷ และคนต่างด้าวต้องเป็นผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์ ดังนี้⁸

(1) มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยมีใช้ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน

(2) นอกจากที่กล่าวมาแล้วในข้อ (1) คนต่างด้าวต้องอยู่ในเงื่อนไขดังต่อไปนี้⁹

- ก. มีความรู้ความสามารถในการทำงานตามที่ได้รับอนุญาต
- ข. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- ค. ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการ อันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคยาเสพติดให้โทษอย่างร้ายแรงหรือโรคพิษสุราเรื้อรัง
- ง. ไม่เคยต้องโทษจำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต

และเพื่อเป็นการคุ้มครองคนไทยไม่ให้ถูกคนต่างด้าวแย่งงานทำ รัฐจึงได้กำหนดงานซึ่งห้ามคนต่างด้าวทำ ดังนี้¹⁰

- (1) งานกรรมกร ยกเว้นงานกรรมกรในเรือประมง ตาม (2)
- (2) งานกสิกรรม งานเลี้ยงสัตว์ งานป่าไม้ หรืองานประมง ยกเว้นงานที่ใช้ความชำนาญงานเฉพาะสาขา หรืองานควบคุมดูแลฟาร์ม หรืองานกรรมกรในเรือประมงเฉพาะการประมงทะเล
- (3) งานก่ออิฐ งานช่างไม้ หรืองานก่อสร้างอื่น
- (4) งานแกะสลักไม้
- (5) งานขับขี่ยานยนต์หรืองานขับขี่ยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องจักรหรือเครื่องกล ยกเว้นงานขับขี่ยานพาหนะระหว่างประเทศ

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 99.

⁷ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 8 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ หน้า 14 เล่ม 95 ตอนที่ 73 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ.2521.

⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11.

⁹ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามและเงื่อนไขของคนต่างด้าว ซึ่งจะขอรับใบอนุญาตทำงาน ฉบับลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2522 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 96 ตอนที่ 2 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2522.

¹⁰ บัญชีท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522.

- (6) งานขายของหน้าร้าน
- (7) งานขายทอดตลาด
- (8) งานควบคุม ตรวจสอบ หรือให้บริการทางบัญชี ยกเว้นงานตรวจสอบภายใน เป็นครั้งคราว
- (9) งานเจียรระไน หรือขัดเพชรหรือพลอย
- (10) งานตัดผม งานตัดผม หรืองานเสริมสวย
- (11) งานทอผ้าด้วยมือ
- (12) งานทอเสื่อ หรืองานทำเครื่องใช้ด้วยกก หวาย ปอ ฟาง หรือเยื่อไม้ไผ่
- (13) งานทำกระดาษสาด้วยมือ
- (14) งานทำเครื่องเงิน
- (15) งานทำเครื่องดนตรีไทย
- (16) งานทำเครื่องถม
- (17) งานทำเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องนาก
- (18) งานทำเครื่องลงหิน
- (19) งานทำตุ๊กตาไทย
- (20) งานทำที่นอนหรือผ้าห่มนวม
- (21) งานทำบาตร
- (22) งานทำผลิตภัณฑ์จากผ้าไหมด้วยมือ
- (23) งานทำพระพุทธรูป
- (24) งานทำมีด
- (25) งานทำร่มกระดาษหรือผ้า
- (26) งานทำรองเท้า
- (27) งานทำหมวก
- (28) งานนายหน้า หรืองานของตัวแทน ยกเว้นงานนายหน้าหรืองานตัวแทนในธุรกิจ การค้าระหว่างประเทศ
- (29) งานในวิชาชีพวิศวกรรม สาขาวิศวกรรมโยธาที่เกี่ยวกับงานออกแบบและคำนวณ จักรระบบ วิจัย วางโครงการ ทดสอบ ควบคุมการก่อสร้างหรือให้คำแนะนำ ทั้งนี้ ไม่รวมงาน ที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษ
- (30) งานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับงานออกแบบ เขียนแบบ ประมาณราคา อำนวยการก่อสร้าง หรือให้คำแนะนำ

- (31) งานประดิษฐ์เครื่องแต่งกาย
- (32) งานปั้นหรือทำเครื่องปั้นดินเผา
- (33) งานมวนบุหรี่ยัดด้วยมือ
- (34) งานมัคคุเทศก์ หรืองานจัดนำเที่ยว
- (35) งานเร่ขายสินค้า
- (36) งานเรียงตัวพิมพ์อักษรไทยด้วยมือ
- (37) งานสาวและบิดเกลียวไหมด้วยมือ
- (38) งานเสมียนพนักงานหรืองานเลขานุการ
- (39) งานให้บริการทางกฎหมายธรรมดา

เดิมงานกรรมกรทุกประเภท ตาม (1) คนต่างด้าวไม่สามารถทำได้ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ. 2536 มาตรา 3 เหตุผลในการแก้ไข เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานไทยในการประกอบการประมงทางทะเล แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากขัดกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 12 (3) ซึ่งกำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร

นอกเหนือจากงานทั้ง 39 ประเภทดังกล่าวมาแล้ว คนต่างด้าวสามารถขออนุญาตทำงานได้ ซึ่งหากพิจารณาลักษณะของงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำแล้วจะเห็นว่า มีทั้งงานไร้ฝีมือ งานกึ่งฝีมือ และงานฝีมือ

และถึงแม้ว่างานซึ่งคนต่างด้าวประสงค์จะขออนุญาตทำงานจะไม่ใช่งานต้องห้ามดังกล่าวแล้วก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าจะได้รับใบอนุญาตทำงานนั้นเสมอไป ทางปฏิบัติยังคงขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตเป็นกรณีไปอีกชั้นหนึ่งเสียก่อน เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจึงจะทำงานตามที่ขออนุญาตได้ ซึ่งโดยปกติใบอนุญาตทำงานจะมีระยะเวลาครั้งละไม่เกินหนึ่งปี คนต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทนี้เป็นคนต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานประเภทชั่วคราว

อย่างไรก็ดียังมีคนต่างด้าวอีกประเภทหนึ่งซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่นได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 เป็นต้น คนต่างด้าวประเภทนี้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 10 กำหนดให้ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานเช่นเดียวกัน โดยให้ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่เข้ามาในราชอาณาจักร หรือภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่

ทราบว่าได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น ในกรณีที่คนต่างด้าวนั้นอยู่ในราชอาณาจักรแล้ว และระหว่างที่ขอรับใบอนุญาตให้ผู้นั้นคำขอทำงานไปพลางก่อนได้ ใบอนุญาตทำงาน ซึ่งออกให้ตามมาตรา 12 นี้ มีกำหนดเวลาเท่ากับระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายนั้น

นอกจากแรงงานต่างชาติซึ่งเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย และได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 คนต่างด้าวบางประเภทที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีหลักฐานการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองก็สามารถขออนุญาตทำงานได้ตามมาตรา 12 ซึ่งได้แก่

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศ หรืออยู่ระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย

(4) คนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 หรือกฎหมายอื่น

เหตุผลที่กำหนดให้คนต่างด้าวที่กล่าวมาข้างต้นทำงานได้ เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ได้มาประกอบอาชีพหรือทำงานในท้องที่จังหวัดต่างๆ โดยเสรี ทำให้ดูเหมือนว่าเป็นผู้มีอภิสิทธิ์เหนือคนต่างด้าวอื่น ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง จึงจำเป็นต้องเพิ่มบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับแก่คนต่างด้าวเหล่านี้ด้วย¹¹

คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทั้งสิ้นประเภท ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 12 จะขออนุญาตทำงานได้เฉพาะงานดังต่อไปนี้¹²

1. งานช่างซ่อมจักรยาน
2. งานช่างประกอบและซ่อมเบาะรถ
3. งานช่างประกอบและซ่อมตัวถัง
4. งานช่างประกอบและซ่อมท่อไอเสียรถ
5. งานช่างบัดกรีโลหะแผ่นด้วยมือ

¹¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

¹² ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ทำได้ ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2522 ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ 96 ตอนที่ 81 ลงวันที่ 15 พฤษภาคม 2522.

6. งานช่างไม้เครื่องเรือน
 7. งานช่างไม้ก่อสร้างอาคาร
 8. งานเลื่อยไม้ในโรงงานแปรรูปไม้
 9. งานช่างปูน
 10. งานช่างทาสี
 11. งานช่างประกอบและซ่อมประตูหน้าต่าง
 12. งานช่างติดตั้งมุ้งลวด
 13. งานช่างซ่อมผ้า
 14. งานช่างตัดเย็บเสื้อผ้า ยกเว้นการตัดเย็บเสื้อผ้าสตรี
 15. งานซักรีดเสื้อผ้า
 16. งานทำสวนผักและผลไม้
 17. งานเลี้ยงสัตว์ ยกเว้นการเลี้ยงไหม
 18. งานขายปลีกสินค้าที่มีใช้เวชภัณฑ์ เคมีภัณฑ์ เครื่องรับวิทยุ เครื่องรับโทรทัศน์ กล้องถ่ายภาพนิ่ง กล้องถ่ายภาพยนตร์ อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเครื่องอะไหล่
 19. งานขายอาหารหรือเครื่องดื่ม
 20. งานผลิตอาหารหรือเครื่องดื่ม
 21. งานช่างประกอบและซ่อมรองเท้า
 22. งานช่างซ่อมนาฬิกา ปากกา และแว่นตา
 23. งานช่างลับมีด และของมีคมอื่น ๆ
 24. งานช่างทำกรอบรูป
 25. งานช่างเครื่องทอง เครื่องเงิน หรือเครื่องโลหะมีค่าอื่น ๆ
 26. งานช่างทอถักไหมพรมและทอผ้าด้วยมือ ยกเว้นงานทอผ้าไหมและงานทำผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับเส้นไหม
 27. งานกรรมกร
- งานกรรมกรซึ่งคนต่างด้าวตามมาตรา 12(2) ทำได้ ในปัจจุบันได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 2 , 16 กรกฎาคม 2539 และ 6 สิงหาคม 2539 ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่หลบหนีเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร

ก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 สามารถทำงานกรรมกรได้ชั่วคราว มีกำหนดเวลา 2 ปี เฉพาะพื้นที่ 43 จังหวัด ในกิจการดังต่อไปนี้¹³

1. กิจการภาคเกษตรกรรม
2. กิจการประมงทะเล
3. กิจการต่อเนื่องจากประมงทะเล ได้แก่ แพลลา คัดเลือก แยกประเภท ทำความสะอาดสัตว์น้ำที่ได้จากการประมงทะเล การทำแพกุ้ง การทำปลาเค็มหวาน การทำปลาแล่นเนื้อ การทำหมึกตากแห้ง การทำหมึกลอก¹⁴
4. กิจการก่อสร้าง
5. กิจการเหมืองแร่ ถ่านหิน
6. กิจการขนถ่ายสินค้าทางน้ำ
7. กิจการการผลิต ได้แก่ การผลิตกะปิ การผลิตน้ำปลา การอบหรือบ่มใบยาสูบ การตากมันสำปะหลัง การเก็บผลผลิตการเกษตรในไซโล การเก็บสินค้าในโกดัง โรงเลื่อยไม้ โรงโม้หิน โรงสีข้าว
8. งานรับใช้ในบ้าน
9. กิจการผลิตประเภทอื่นๆ ที่มีได้กำหนดไว้แล้ว ให้เป็นไปตามความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว
10. การทำนาเกลือ
11. โรงงานทำไอ้่ง โรงงานทำอิฐ¹⁵

จะเห็นว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการทำงานประกอบอาชีพของคนต่างด้าวทุกประเภท ไม่ว่าจะเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม มิให้มาแย่งคนไทยประกอบอาชีพโดยเปิดเผยหรือปิดบัง¹⁶ ข้อมความว่า สิทธิในการทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย เป็นสิทธิที่มีเงื่อนไข (Condition Right) เช่นเดียวกับสิทธิในการเข้าเมือง ซึ่งในสังคมรัฐปัจจุบันและประชาคมต่าง ๆ ในอดีตถือว่า

¹³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0216/10757 เรื่อง การจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย”, 13 สิงหาคม 2539.

¹⁴ - ¹⁵ กิจการการทำแพกุ้ง การแกะกุ้ง การทำปลาเค็มหวาน การทำปลาแล่นเนื้อ การทำหมึกตากแห้ง การทำหมึกลอก การทำนาเกลือ โรงงานทำไอ้่ง โรงงานทำอิฐ เป็นกิจการที่เพิ่มเติมตามข้อเสนอของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ รส 0302/166 ลงวันที่ 5 สิงหาคม 2539

¹⁶ สุดาศิริ เสงพุลธนา, การประกอบอาชีพของคนต่างด้าวในประเทศไทย, หน้า 115.

การอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำมาหากินและอยู่อาศัยเป็นเอกสิทธิ์อย่างหนึ่งซึ่งไม่ใช่สิทธิที่คนต่างด้าวพวกนั้นมีมาแต่เดิม¹⁷

สรุปการจำแนกแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าคนต่างด้าวที่มีสถานภาพเป็นคนเข้าเมืองที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายก็ตาม จะทำงานในประเทศไทยได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) จึงจำแนกประเภทแรงงานต่างชาติได้ 2 ประเภท คือ

1. แรงงานต่างชาติที่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยโดยได้รับใบอนุญาตทำงาน

1) ประเภทตลอดชีพ ได้แก่ คนต่างด้าวที่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และทำงานอยู่ก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ใช้บังคับ คือ วันที่ 14 มีนาคม 2516 ซึ่งใบอนุญาตทำงานให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าว จนกว่าจะเปลี่ยนอาชีพ

2) ประเภทชั่วคราว ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว (Non-immigrant) และได้รับใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้อง

3) ประเภทตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายอื่น ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งได้รับการตรวจลงตราประเภทคนอยู่ชั่วคราว และได้รับอนุญาตทำงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 หรือพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 เป็นต้น

4) ประเภทตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 12 ได้แก่ คนต่างด้าวที่มีสถานภาพเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย และได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยถูกจำกัดอาชีพไว้เป็นพิเศษ ซึ่งมีอยู่ 27 ประเภท ตามที่กล่าวมาแล้ว

2. แรงงานต่างชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่ คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยโดยไม่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งเป็นคนเข้าเมืองที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

1) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งหมายถึงคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมือง

2) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่อยู่เกินเวลาที่กฎหมายกำหนด ที่เรียกกันว่า "Overstay Person"

¹⁷ โกลด์ โสภากวีจิตร, "กำเนิดของสิทธิมนุษยชน,"วารสารกฎหมาย 4 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2521) : หน้า 59.

3) คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองประเภทอื่น ซึ่งมีใช้ประเภทคนอยู่ชั่วคราว เช่น คนต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยได้รับอนุญาตประเภทนักท่องเที่ยว ซึ่งไม่อาจขออนุญาตทำงานได้ แต่ลักลอบทำงาน

2. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อ การเข้ามาของแรงงานต่างชาติ

2.1 ปัจจัยภายนอกประเทศ

2.1.1 สาเหตุทางการเมือง (Political Conflict)

กรณีนี้จะเห็นได้ชัดจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า และกัมพูชา ซึ่งมีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ เกิดการปะทะต่อสู้กันอย่างรุนแรงอยู่เสมอ ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวพากันอพยพย้ายถิ่นฐานเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในประเทศพม่า ซึ่งปกครองโดยรัฐบาลทหาร ในระบบเผด็จการ ซึ่งนอกจากจะมีการชุมนุมประท้วงจากกลุ่มผู้นิยมการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ยังมีปัญหาความแตกแยกทางเชื้อชาติระหว่างชนชาติพม่าและชนกลุ่มน้อย อันได้แก่ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ มอญ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลพม่าพยายามปราบปรามด้วยกำลังทหาร ทำให้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ เพื่อแสวงหาเสรีภาพและชีวิตที่ดีกว่าเดิม

ความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งใช้กำลังเข้าตัดสิน เป็นเสมือนตัวเร่งให้มีการเพิ่มปริมาณของจำนวนผู้อพยพข้ามแดน สภาพการณ์เช่นนี้เป็นเรื่องปกติธรรมดาที่เกิดขึ้นในเกือบทุกภูมิภาคของโลก จึงทำให้ประชาชนต้องพากันอพยพหลบหนีภัยสงครามที่เกิดขึ้นไปยังประเทศข้างเคียง

2.1.2 สภาพทางเศรษฐกิจของประเทศผู้อพยพ

จากความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านที่กล่าวมาแล้ว สภาพบ้านเมืองที่มีแต่การชุมนุมประท้วง การสู้รบกันอยู่เสมอ ส่งผลให้การพัฒนาประเทศชะงักงัน เศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนยากจน ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ค่าของเงินตกต่ำ ทำให้เกิดการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งมีเศรษฐกิจที่ดีกว่า เพื่อทางรอดของตนเองและครอบครัว

นอกจากนี้ ยังมีบางประเทศซึ่งระบบเศรษฐกิจอิงอยู่กับการเกษตรกรรม ซึ่งต้องอาศัยธรรมชาติเป็นหลัก ความไม่แน่นอนของธรรมชาติและภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่อย่างแร้นแค้น เช่น อินเดีย และบังคลาเทศ ซึ่งเป็นประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าว จึงมีแรงงานจากบังคลาเทศและอินเดียเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างผิด

กฎหมายเป็นจำนวนไม่น้อย โดยเข้ามาอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้วลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต

2.1.3 ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสาร

โลกในปัจจุบันเป็นโลกแห่งการพัฒนาเทคโนโลยีสมัยใหม่การติดต่อสื่อสารระหว่างประเทศสะดวกและรวดเร็วกว่าในอดีตมาก ด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ มีการแลกเปลี่ยนถ่ายทอดวัฒนธรรมความรู้ในสาขาต่าง ๆ ระหว่างชนชาติ ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองทั่วโลก ในสภาวะไร้พรมแดน มนุษย์สามารถรับทราบข่าวสารความรู้ ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่ การดำรงชีวิตในสังคมอื่นได้อย่างหลากหลายจากทั่วทุกมุมโลก จึงกระตุ้นให้แรงงานต่างชาติเกิดแรงจูงใจให้เดินทางมายังประเทศไทยมากขึ้น

2.2 ปัจจัยภายในประเทศ

2.2.1 การพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทย

ประเทศไทยกำลังอยู่ในช่วงของการก้าวเข้าสู่สภาพเศรษฐกิจที่พึ่งพาผลผลิตทางอุตสาหกรรมอย่างเต็มตัว แทนการพึ่งพาผลผลิตทางการเกษตรเช่นในอดีต ซึ่งได้พัฒนามาเป็นลำดับ จนประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยสูงสุดถึงร้อยละ 12.3 ในช่วงระหว่างปี 2531-2533

การพัฒนาทางเศรษฐกิจเริ่มต้นในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) โดยในช่วงแรกเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าโดยใช้นโยบาย "ส่งเสริม-จำกัด" คือ ส่งเสริมการผลิตภายในประเทศ จำกัดการนำเข้าจากต่างประเทศ¹⁸ สินค้าที่ผลิตได้จะจำหน่ายตลาดภายในประเทศ รัฐบาลให้การส่งเสริมมาก จนมีคำขวัญในยุคนั้นว่า "ไทยทำ ไทยใช้ ไทยเจริญ" และเช่นเดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว หรือประเทศที่กำลังพัฒนา อุตสาหกรรมในยุคเริ่มแรกที่สำคัญ ก็คือ อุตสาหกรรมสิ่งทอและอุตสาหกรรมต่อเนื่องกับสิ่งทอทั้งหลาย ได้แก่ ปั่นด้าย ฟอกย้อม รองเท้า เสื้อผ้าสำเร็จรูป เป็นต้น อุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมซึ่งเน้นการใช้แรงงานคนเป็นหลัก (Labor Intensive) ใช้เทคโนโลยีระดับต่ำ ค่าจ้างแรงงานถูก เมื่อต้นทุนการผลิตต่ำ ทำให้สินค้ามีราคาถูกกว่าสินค้าจากประเทศอื่น สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ดี ด้วยความได้เปรียบด้านต้นทุนแรงงานดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจูงใจให้นักลงทุน

¹⁸ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, "แรงงานสตรีไทยในทศวรรษ 2000,"ในแรงงานกับสังคมไทย : บนเส้นทางแห่งการพัฒนา (กรุงเทพมหานคร : บริษัท โปโรโตไป จำกัด, 2538), หน้า 255

ต่างชาติสนใจมาลงทุนในประเทศไทยมากขึ้น มีการจ้างงานมากทำให้เศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งการลงทุนจากต่างประเทศมิได้มีเฉพาะการลงทุนจากประเทศสหรัฐอเมริกา ยุโรป ตะวันตก และญี่ปุ่น เท่านั้น ประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เช่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน ฮองกง และ สิงคโปร์ ซึ่งประสบปัญหาต้นทุนด้านค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นตามภาวะการเติบโตทางเศรษฐกิจก็ เคลื่อนย้ายฐานการผลิตมายังประเทศไทยเช่นกัน

การลงทุนจากต่างประเทศผสมกันกับนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล มีการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพมากขึ้น ขณะที่ตลาดภายใน ประเทศเริ่มอิ่มตัว การพัฒนาอุตสาหกรรมจึงปรับเปลี่ยนมาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการ ส่งออก ตั้งแต่ช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นต้นมา ขณะเดียวกันสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกประเภทสิ่งทอเริ่มลดจำนวนลง โดยมีสินค้า จำพวกอุปกรณ์ไฟฟ้า วงจรไฟฟ้า คอมพิวเตอร์ และชิ้นส่วนเข้ามาแทนที่ ซึ่งยังต้องใช้แรงงาน จำนวนมากเช่นเดียวกัน

แต่ในปัจจุบัน ประเทศไทยเริ่มสูญเสียความได้เปรียบด้านแรงงานราคาถูก จึงไม่อาจดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติได้อีกต่อไป ทั้งนี้ เป็นผลมาจากสาเหตุหลายประการ ดังนี้

ก. อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ใช้อยู่ในประเทศไทย กำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างและผู้แทนของรัฐ ตามประกาศกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม (ประกาศกระทรวงมหาดไทย) เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ มีการปรับ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสูงขึ้นทุกปี (โปรดดูตารางที่ 1) โดยไม่มีการแยกอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามขนาด และประเภทของกิจการ มีผลทำให้ต้นทุนแรงงานสูงขึ้น ตลอดจนการบริหารงานใน สถานประกอบการของนายจ้างในการจัดสรรเงินเดือน และค่าจ้างของลูกจ้างทั้งระบบได้รับผล สะท้อนจากการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจากต้นทุนการผลิตที่ สูงขึ้น การกำหนดราคาขายของสินค้าที่สูงขึ้นตามต้นทุนยังก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันใน ตลาดโลกมากขึ้นอีกด้วยเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล

ปี พ.ศ.	อัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำ (บาท /วัน)	ตั้งแต่	หมายเหตุ
2536	125	1 เม.ย. 36	ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ 22 ลงวันที่ 17 มี.ค. 36
2537	132	1 เม.ย. 37	ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 21 มี.ค. 37
	135	1 ต.ค. 37	ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 21 มี.ค. 37
2538	145	1 ก.ค. 38	ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 26 พ.ค. 38
2539	157	1 ต.ค. 39	ฉบับที่ 5 ลงวันที่ 12 ก.ย. 39

นอกจากนี้ อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย เมื่อมีการเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกันกับประเทศ เช่น จีน อินโดนีเซีย เวียดนาม ฯลฯ (โปรดดูตารางที่ 2) จะเห็นว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทยยังสูงกว่าอย่างเห็นได้ชัด

ตารางที่ 2 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉลี่ยของประเทศต่างๆ (พ.ศ.2539)

ประเทศ	อัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยเฉลี่ย (บาท/วัน)
อินโดนีเซีย	62 - 75
อินเดีย	48
จีน	37
พม่า	27
ไทย	157
ฟิลิปปินส์	105
เวียดนาม	43

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการค่าจ้าง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

การที่ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้น เป็นเพราะมาตรฐานการครองชีพที่เปลี่ยนไปตามระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สิ่งนี้เป็นลักษณะของระบบเศรษฐกิจตลาดในสังคมที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจมากกว่า ย่อมมีมาตรฐานการครองชีพและค่าจ้างที่สูงกว่า¹⁹

ข. การรวมตัวทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันระบบเศรษฐกิจโลก ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก มีการรวมตัวของประเทศต่าง ๆ ในแต่ละภูมิภาคของโลกเป็นเขตเศรษฐกิจ เช่น สหภาพยุโรป (European Union) เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement) เป็นต้น ทำให้ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกสามารถเคลื่อนย้ายทุน ประชากร สินค้าและบริการได้อย่างเสรี ค่าจ้างแรงงานจะต่ำลง ขณะที่สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพสูง ดันทุนการผลิตต่ำ ได้เปรียบสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม

นอกจากนี้ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้ารอบอุรุกวัย (GATT = General Agreement on Tariff and Trade) ซึ่งพัฒนาเป็นองค์การค้าโลก (WTO = World Trade Organization) มีผลให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดต้องยกเลิกมาตรการทางภาษีศุลกากร โดยเปิดเสรีทางการค้าด้านธุรกิจการบริการต่าง ๆ ทำให้สินค้าจากต่างประเทศมีราคาถูกลงกว่าเดิมมาก กลยุทธ์ในการขายสินค้าที่เน้น "ราคา" มากกว่า "คุณภาพ" ที่เดิมเป็นจุดขายของประเทศไทยต้องยอมรับว่าเริ่มลดประสิทธิภาพลง ทางออกของการแก้ไขปัญหา เพื่อ "อยู่ได้" ในตลาดโลกต่อไป มีอยู่ 2 แนวทาง

แนวทางแรก คือ การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการขายใหม่ โดยเน้นคุณภาพของสินค้าและพัฒนาประสิทธิภาพการผลิต ซึ่งแน่นอนว่าจำเป็นต้องพึ่งพาเทคโนโลยีที่สูงขึ้นพร้อมกับพัฒนาฝีมือของแรงงานที่มีอยู่โดยเร็ว

แนวทางต่อมา คือ ใช้กลยุทธ์เดิม คือ ใช้แรงงานราคาถูกต่อไป ซึ่งมีทางทำได้หลายวิธี

วิธีแรก ย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศที่มีอัตราค่าจ้างต่ำ เช่น ลงทุนในประเทศจีน เวียดนาม อินโดนีเซีย เป็นต้น แต่วิธีการนี้ใช้ได้เฉพาะกิจการที่มีเงินทุนมาก มีศักยภาพการแข่งขันสูง ซึ่งกิจการที่มีทุนขนาดเล็กและขนาดกลางไม่สามารถทำได้

วิธีที่สอง ใช้การจ้างเหมาช่วง (Contract Labour) โดยผู้ประกอบการจ้างเหมาให้บุคคลอื่น ซึ่งเรียกว่า ผู้รับเหมาช่วง นำวัตถุดิบไปจ้างคนงานซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงให้ทำการผลิตสินค้าต่อ โดยจ่ายค่าจ้างเป็นรายชิ้น ตามผลงานที่ทำได้ ซึ่งจะเห็นว่าเป็นลักษณะ

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 269.

ของสัญญาจ้างทำของ ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน ผู้ประกอบการและผู้รับเหมาช่วง ไม่ใช่นายจ้าง ทำให้ประหยัดต้นทุนการผลิตลงไปได้มาก และไม่ต้องมีความผูกพันในฐานะนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานด้วย นับเป็นวิธีที่ยืดหยุ่นและได้ผลดี โดยเฉพาะกรณีที่มีจำนวนสินค้าที่ลูกค้าต้องการไม่แน่นอนตามภาวะตลาดโลก เมื่อลูกค้าสั่งซื้อสินค้าจำนวนมาก แทนที่จะจ้างคนงานเพิ่ม ก็ตัดช่วงงานไปให้ผู้รับเหมาช่วงอีกทอดหนึ่ง ซึ่งวิธีการนี้กำลังเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลายในประเทศไทย

วิธีที่สาม คือ การใช้แรงงานต่างชาติซึ่งลักลอบเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย และยอมรับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทยและต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ดี แม้จะยอมรับว่าประเทศไทยได้ก้าวมาถึงจุดที่ต้องเพิ่มศักยภาพของการแข่งขันในตลาดโลกด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีและการพัฒนาฝีมือของแรงงาน เพื่อเพิ่มคุณภาพของสินค้า และประสิทธิภาพการผลิตแต่การขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะความชำนาญและฝีมืออย่างมาก ก็เป็นอุปสรรคที่รัฐบาลกำลังแก้ไขด้วยการฝึกอบรมยกระดับฝีมือแรงงานที่มีอยู่อย่างเร่งด่วน ซึ่งก็ยังไม่เพียงพอและทันต่อความต้องการของตลาดแรงงาน ประกอบกับสถานประกอบการส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งใช้แรงงานคนเป็นหลัก ยังนิยมจ้างแรงงานราคาถูก จึงทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติจำนวนมากมายังประเทศไทยดังเช่นสมัยหนึ่ง ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกจากประเทศไทย อินเดีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ฯลฯ ไปยังญี่ปุ่น ฮังการี ไต้หวัน สิงคโปร์ และมาเลเซีย

2.2.2 ภาวะการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ

ก. โครงสร้างทางประชากร

ผลแห่งความสำเร็จจากการพัฒนาด้านบริการสาธารณสุขขั้นมูลฐานและการวางแผนครอบครัวอย่างจริงจังและต่อเนื่องในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา ทำให้คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อายุขัยโดยเฉลี่ยของคนไทยในปี พ.ศ. 2537 สูงขึ้นเป็น 67.6 ปี อัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรมีแนวโน้มลดลง จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2539 ประเทศไทยมีประชากรจำนวน 60 ล้านคน เพิ่มจากปี พ.ศ.2538 ซึ่งมีจำนวนประชากร 59.4 ล้านคน คิดเป็นอัตราการเพิ่มของประชากรเฉลี่ย ร้อยละ 1.006 เหล่านี้เป็นเหตุให้โครงสร้างทางอายุของประชากรเปลี่ยนแปลงไป โดยสัดส่วนของจำนวนเด็กจะลดลง คนชราจะมีจำนวนเพิ่มขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ สัดส่วนกำลังแรงงานรวมต่อจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศอยู่ในเกณฑ์ลดลงอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ.2537-2539 คิดเป็นร้อยละ 58.72, 57.63 และ 57.34 ตามลำดับ และเป็นที่น่าสังเกตว่า ขณะที่การพัฒนาเศรษฐกิจยังเน้นการใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมมาก

แต่แรงงานส่วนใหญ่กลับอยู่ในภาคเกษตรกรรมมีจำนวนสูงถึง 16.9 ล้านคน ส่วนแรงงานนอกภาคเกษตรกรรม มีจำนวนเพียง 15.6 ล้านคน (โปรดดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 กำลังแรงงานและการมีงานทำ ปี 2537-2539

กำลังแรงงานและการมีงานทำ	ปี 2537		ปี 2538		ปี 2539	
	รวม (คน)	ร้อยละ	รวม (คน)	ร้อยละ	รวม (คน)	ร้อยละ
ประชากร	59,396,000	100.00	59,401,000	100.00	60,005,000	100.00
1. กำลังแรงงานรวม	34,878,000	58.72	34,231,000	57.63	34,407,000	57.34
		(100.00)		(100.00)		(100.00)
1.1 ผู้มีงานทำรวม	33,676,000	(96.55)	33,178,000	(96.92)	33,497,000	(97.38)
- กำลังแรงงานที่รอดูกาล	888,000		736,000		903,000	
- ผู้มีงานทำ	32,788,000		32,442,000		32,594,000	
1) ในภาคเกษตรกรรม	18,834,000		17,718,000		16,961,000	
2) ในภาคอุตสาหกรรม	13,954,000		14,724,000		15,633,000	
1.2 ผู้ไม่มีงานทำ	1,202,000	(3.45)	1,053,000	(3.08)	910,000	(2.62)
- ผู้ไม่มีงานทำที่ออกหางานทำ	272,000		162,000		156,000	
- ผู้ไม่มีงานทำพร้อมที่จะทำงาน แต่ไม่ได้ออกหางานทำ	930,000		891,000		754,000	
2. ผู้มีอายุ 13 ปีขึ้นไปที่ไม่อยู่ในกำลัง แรงงาน	9,895,000	16.66	10,964,000	18.46	11,266,000	18.78
		(100.00)		(100.00)		(100.00)
2.1 ทำงานบ้าน	2,514,000	(25.41)	2,841,000	(25.91)	3,045,000	(27.03)
2.2 เรียนหนังสือ	4,524,000	(45.72)	4,761,000	(43.42)	4,938,000	(43.83)
2.3 ยังเด็ก ขรา หรือไม่สามารถ ทำงานได้	2,346,000	(23.71)	2,742,000	(25.01)	2,762,000	(24.52)
2.4 อื่นๆ	511,000	(5.16)	620,000	(5.66)	521,000	(4.62)
3. ผู้มีอายุต่ำกว่า 13 ปี	14,623,000	24.62	14,206,000	23.91	14,332,000	23.88

ที่มา : รายงานประจำปี 2539 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หน้า 101

: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ข. การส่งเสริมแรงงานไทยไปต่างประเทศ

นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) เป็นต้นมา รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยเฉพาะการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ ซึ่งสร้างรายได้ให้กับประเทศได้ปีละไม่น้อยกว่าหมื่นล้านบาท รัฐบาลให้การสนับสนุนตลอดมา ด้วยถือเป็นนโยบายสำคัญโดยมีตลาดแรงงานในต่างประเทศรองรับ อาทิ ไต้หวัน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ ฯลฯ เนื่องจากแรงงานไทยขยันและอดทนกว่าแรงงานชาติอื่น จึงเป็นที่นิยมของนายจ้าง

สำหรับจำนวนแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศในปี พ.ศ. 2539 มีจำนวนทั้งหมด 416,360 คน (ถูกกฎหมาย) ประเทศที่มีแรงงานไทยไปทำงานมากที่สุด ได้แก่ ไต้หวัน ซึ่งมีจำนวนถึง 131,000 คน รองลงมาคือ สิงคโปร์ ญี่ปุ่น และมาเลเซีย ตามลำดับ (โปรดดูตารางที่ 4) ซึ่งส่งผลให้มีการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศมากขึ้น

ตารางที่ 4 สถิติแรงงานไทยในต่างประเทศ จำแนกตามประเทศ ปี 2539

สำนักงานแรงงาน ในต่างประเทศ	พื้นที่รับผิดชอบ	จำนวนแรงงานไทย ประจำปี 2539 (คน)
1. ซาอุดีอาระเบีย	ซาอุดีอาระเบีย	22,040
	กาตาร์	14,070
	สหรัฐอเมริกา	4,250
	โอมาน	3,500
	เยเมน	200
		20
2. ซาอุดีอาระเบีย (สาขาเมืองเจดดาห์)	เจดดาห์และเขตตะวันตก	499
3. คูเวต	คูเวต	4,460
	ซีเรีย	2,900
	อัลจีเรีย	10
	อิหร่าน	50
	บาห์เรน	100
		1,400
4. กรีซ	กรีซ	23,179
	ลิเบีย	180
	อิตาลี	4,183
	อิสราเอล	1,400
		17,416
5. ประเทศฮ่องกง (ส่วนที่ 2) ไทเป	ไต้หวัน	93,000
6. ประเทศฮ่องกง (ส่วนที่ 2) สาขาเมือง เกาสง	เกาสง	38,000
7. ฮ่องกง	ฮ่องกง	16,763
8. ญี่ปุ่น	ญี่ปุ่น	58,303
9. บรูไน	บรูไน	32,300
10. มาเลเซีย	มาเลเซีย	57,816
11. สิงคโปร์	สิงคโปร์	70,000
รวม		416,360

ที่มา : รายงานประจำปี 2539 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หน้า 35

ค. การขาดแคลนแรงงาน

1) แรงงานไร้ฝีมือ

การพัฒนาเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมภาคอุตสาหกรรมเป็นเหตุให้เศรษฐกิจของประเทศเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ดึงดูดให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมเคลื่อนย้ายเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากค่าตอบแทนที่สูงกว่า การอพยพของแรงงานในชนบทเข้ามาในเมือง ซึ่งเป็นที่ตั้งของภาคอุตสาหกรรมนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ เช่น ความแออัดของชุมชน การบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นต้นแล้ว ยังทำให้เกิดความขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรกรรมขึ้นอีกด้วย เนื่องจากถูกดึงดูดเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการเป็นจำนวนมากอย่างต่อเนื่อง

การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือมิใช่เกิดขึ้นเฉพาะแต่ในภาคเกษตรกรรมเท่านั้น ในภาคอุตสาหกรรมเองก็ประสบปัญหานี้เช่นกัน เนื่องจากการที่รัฐบาลได้มีนโยบายส่งเสริมให้มีการลงทุนประกอบธุรกิจในประเทศ โดยให้สิทธิประโยชน์ด้านต่าง ๆ เป็นพิเศษแก่นักลงทุนต่างชาติที่มาลงทุนภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งมีผลให้ต้นทุนการผลิตต่ำ สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ โดยมีนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค จึงได้มีการกำหนดพื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมใหม่ โดยแบ่งออกเป็น 3 เขต (โปรดดูตารางที่ 5) เพื่อกระจายความเจริญออกสู่ชนบทอย่างทั่วถึง ทั้งนี้ ผู้ลงทุนในเขตส่งเสริมการลงทุนที่ 3 จะได้รับสิทธิประโยชน์เป็นพิเศษมากกว่าเขตอื่น

ตารางที่ 5 เขตส่งเสริมการลงทุน

เขต	จำนวน	จังหวัด
1	6	กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี นนทบุรี และ นครปฐม
2	10	สมุทรสงคราม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สระบุรี นครนายก ฉะเชิงเทรา และชลบุรี
3	60	จังหวัดที่เหลือจาก เขต 1-2

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

: แนวโน้มความต้องการแรงงานและการยกระดับฝีมือ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2540), หน้า 65

ผลของการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวของรัฐ ทำให้นักลงทุนสนใจไปตั้งสถานประกอบการยังพื้นที่ที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนดังกล่าวมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่ในเขต 3 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เป็นเหตุให้มีการจ้างงานในท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบกับมีการสนับสนุนให้ราษฎรฝึกอาชีพเสริมกันอย่างจริงจัง ทำให้แรงงานในท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น ส่งผลให้แรงงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นแรงงานหลักของประเทศ ไม่ต้องอพยพไปทำงานต่างถิ่นเหมือนเช่นในอดีต ทำให้เกิดภาวะการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือขึ้น

นอกจากนี้ จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปรากฏว่า คนไทยในชนบทมีการศึกษาสูงขึ้น คือ ได้เข้าเรียนภาคบังคับถึงร้อยละ 97.7 ประกอบกับมีค่านิยมที่ไม่ต้องการทำงาน ในงานประเภท 3 ส คือ งานสกปรก งานเสี่ยงอันตราย และงานสุดล้าบาก (งานหนัก) ซึ่งจ่ายค่าจ้างต่ำ อันได้แก่ งานประมง ก่อสร้าง และงานเกษตรกรรม รวมถึงงานอื่นที่ถือว่าเป็นงานต่ำ โดยเฉพาะอาชีพกรรมกรในเรือประมงทะเล ซึ่งเดิมส่วนใหญ่เป็นแรงงานจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หลังจากการเกิดพายุเฮอร์นีย์ในปี พ.ศ. 2532 ที่มีการเสียชีวิตของลูกเรือประมงทะเลจำนวนมาก ทำให้แรงงานไทยไม่ต้องการทำงานอาชีพนี้ โดยเห็นว่า เป็นการเสี่ยงอันตรายเกินไป ไม่มีเกียรติ และว่าเหว่ เนื่องจากต้องจากครอบครัวแต่ละครั้งเป็นเวลาหลายวัน²⁰ ยิ่งส่งผลให้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือทวีความรุนแรงขึ้น ซึ่งจากการสำรวจข้อมูลของสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ในปี พ.ศ.2537 จำนวนแรงงานประมงทะเล ที่ขาดแคลนมีจำนวนถึง 106,355 คน ส่วนแรงงานกรีดยางพารา จากการสำรวจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขาดแคลน จำนวน 100,000 คน²¹

และจากการสำรวจของกรมการจัดหางาน ร่วมกับหอการค้าจังหวัด จำนวน 39 จังหวัด ที่ประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ปรากฏว่า มีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนถึง 1,295,098 คน (โปรดดูตารางที่ 6)

²⁰ โครงการคุ้มครองแรงงานกิจการประมงทะเล ปีงบประมาณ 2538 (กรุงเทพฯ : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2539), หน้า 123.

²¹ รายงานประจำปี 2537 (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2538), หน้า 24-25.

ตารางที่ 6 ความต้องการแรงงานปี พ.ศ.2539

จังหวัด	จำนวนความต้องการแรงงาน (คน)
1. เชียงราย	30,000
2. แม่ฮ่องสอน	15,653
3. เชียงใหม่	30,000
4. ดาก	87,596
5. กาญจนบุรี	28,963
6. ระนอง	79,526
7. ราชบุรี	21,329
8. ประจวบคีรีขันธ์	4,615
9. ชุมพร	10,500
10. สมุทรปราการ	35,000
11. สมุทรสาคร	54,000
12. สมุทรสงคราม	16,470
13. เพชรบุรี	8,600
14. สุราษฎร์ธานี	14,300
15. นครศรีธรรมราช	8,980
16. สงขลา	12,337
17. ปัตตานี	7,000
18. นราธิวาส	3,000
19. สตูล	1,733
20. ตรัง	1,230
21. พังงา	37400
22. กระบี่	11,700
23. ภูเก็ต	14,070
24. ชลบุรี	10,374
25. ระยอง	13,838
26. ฉะเชิงเทรา	13,100

ตารางที่ 6 (ต่อ)

จังหวัด	จำนวนความต้องการแรงงาน (คน)
27. จันทบุรี	126,100
28. ตราด	36,750
29. กรุงเทพฯ	300,000
30. ลพบุรี	14,510
31. สุพรรณบุรี	35,000
32. นครสวรรค์	25,452
33. กำแพงเพชร	26,900
34. นครปฐม	58,000
35. นครราชสีมา	104,594
36. อุทัยธานี	10,000
37. อุทัยธานี	12,450
38. พิษณุโลก	11,260
39. ขอนแก่น	72,727
รวม	1,295,098

ที่มา : กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

: กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, “กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่
ลักลอบเข้าเมืองและความเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง”, เอกสารประกอบการ
สัมมนาระดับชาติในชุดโครงการวิจัย เรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงาน
ข้ามชาติของประเทศไทย โรงแสงสยามซีดี, 26-28 พฤษภาคม 2540, หน้า 21

2) แรงงานฝีมือ

การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมาภาคอุตสาหกรรมนับวันยังมี
บทบาทมากขึ้นแทนที่ภาคเกษตรกรรม เมื่อความได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงานเริ่มลดน้อยลง
การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการแข่งขันทางการค้า โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและพัฒนา
คุณภาพเป็นเรื่องที่จำเป็น ซึ่งต้องอาศัยเทคโนโลยีที่สูงกว่าเดิม และแรงงานที่มีฝีมือ

แต่การนำเทคโนโลยีในระดับสูงมาใช้ในกระบวนการผลิตสินค้าของประเทศยังคงต้องพึ่งพาการนำเข้าจากต่างประเทศที่พัฒนาแล้ว เนื่องจากประเทศไทยขาดการวางแผนล่วงหน้าในการผลิตบุคลากรด้านการวิจัยและการพัฒนา ทำให้ขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ในสาขาเฉพาะด้านเหล่านี้จำนวนมาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน อย่างเช่น มาเลเซีย และสิงคโปร์ซึ่งให้การสนับสนุนด้านงบประมาณการศึกษาอย่างเต็มที่ สูงกว่าประเทศไทยมาก โอกาสทางการศึกษาที่ด้อยกว่านี้เอง ทำให้ประเทศไทยค่อนข้างเสียเปรียบประเทศอื่น เพราะขาดแคลนแรงงานที่มีความรู้และมีทักษะฝีมือ²²

สำหรับแรงงานที่มีฝีมือนั้น จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2537 ผู้ที่มีงานทำซึ่งมีวุฒิการศึกษาระดับประถมศึกษา มีจำนวน 23.99 ล้านคน ระดับมัธยมศึกษาจำนวน 4.55 ล้านคน ระดับอุดมศึกษาจำนวน 1.56 ล้านคน แสดงว่า แรงงานส่วนใหญ่จำนวนประมาณร้อยละ 80 เป็นผู้มีการศึกษาในระดับต่ำ จำต้องได้รับการพัฒนาฝีมือให้สูงขึ้นรองรับกับเทคโนโลยีที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปซึ่งรัฐได้ตระหนักในเรื่องนี้เป็นอย่างดี และได้กำหนดเป็นเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยเน้นการพัฒนายกระดับฝีมือของแรงงานในสถานประกอบการมากขึ้น

อย่างไรก็ดี แม้รัฐได้เร่งผลิตบุคลากรในสาขาที่กำลังขาดแคลนและเร่งรัดพัฒนาฝีมือแรงงานที่มีอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทันและเพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงาน เนื่องจากต้องใช้เวลาระยะหนึ่งในการผลิตและพัฒนา ทำให้แรงงานต่างชาติที่มีฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก

ภาวะการขาดแคลนแรงงานฝีมือและไร้ฝีมือ กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้ดำเนินการร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และมหาวิทยาลัย-ธรรมศาสตร์ ทำการสำรวจแนวโน้มความต้องการแรงงาน ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2544 พบว่ามีความต้องการแรงงานประเภทวิศวกร ช่างเทคนิค เฉลี่ยปีละ 27,683 คน และ 66,822 คน ตามลำดับ ในขณะที่แรงงานทั่วไปมีความต้องการเฉลี่ยปีละ 466,932 คน (โปรดดูตารางที่ 7) ซึ่งเป็นปัญหาที่รัฐต้องหาแนวทางรับมือกับสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้าต่อไป

²² เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, "ปฏิรูปครบวงจรสู่ยุคเรืองรองของเมืองไทย (8) ปฏิรูปเศรษฐกิจ."

ตารางที่ 7 ความต้องการแรงงานแยกตามระดับฝีมือ ระหว่างปี 2540 - 2544

ระดับฝีมือ	ปี	2540	2541	2542	2543	2544	รวม	เฉลี่ย/ปี	ลำดับความ ต้องการ
1. วิศวกร/ช่างชำนาญ การ		36,122	29,221	25,069	21,746	26,255	138,413	27,683	6
2. ช่างเทคนิค		83,014	65,484	61,119	47,978	76,516	334,112	66,822	5
3. ช่างฝีมือ		92,263	76,867	88,079	55,062	71,047	383,318	76,664	4
4. ช่างกึ่งฝีมือ		118,966	75,808	79,412	63,358	75,983	413,528	82,706	3
5. แรงงานทั่วไป		517,499	442,071	447,009	456,332	471,750	2,334,660	466,932	1
6. พนักงาน		223,682	201,072	185,372	183,910	183,893	977,929	195,586	2
7. หัวหน้างาน		26,509	21,262	21,331	17,946	16,813	103,861	20,772	7
8. นักวิชาชีพ/ผู้เชี่ยวชาญ		22,724	19,558	19,691	11,898	16,202	90,074	18,015	8
9. ผู้จัดการและนักบริหาร		16,012	11,852	12,395	11,483	9,958	61,700	12,340	9
รวม		1,136,790	943,196	939,478	869,713	948,418	4,837,595	967,519	

ที่มา : แนวโน้มความต้องการแรงงานและการยกระดับฝีมือที่มีในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน, 2540), หน้า 50

2.8 ปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกเหนือจากปัจจัยที่กล่าวมาแล้ว สภาพทางภูมิศาสตร์ก็มีส่วนที่ช่วยให้แรงงานต่างชาติดลักลอบเข้ามาในประเทศไทยได้โดยสะดวก เช่น ประเทศพม่า ซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยยาวประมาณ 2,400 กิโลเมตร การเดินทางเข้ามาประเทศไทยได้ทั้งทางบกและทางน้ำ การควบคุมและสกัดกั้นจึงทำได้ลำบาก นอกจากนี้ กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีน้อยตลอดจนงบประมาณที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ ทำให้การตรวจตราของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจทำได้ทั่วถึง ปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลให้แรงงานต่างชาติดลักลอบเข้าประเทศไทยมีจำนวนมากขึ้น

3. สถานการณ์แรงงานต่างชาติในประเทศไทย

3.1 แรงงานต่างชาติที่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังที่กล่าวแล้วว่า แรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมาย ได้แก่ คนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย โดยได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ 4 ประเภทนั้น จากสถิติการพิจารณาอนุญาตการทำงานของแรงงานต่างชาติของกรมการจัดหางาน คนต่างด้าวที่ยื่นคำขอและได้รับอนุญาตให้ทำงานในแต่ละปีมีแนวโน้มสูงขึ้นมาก โดยในปี พ.ศ.2537 มีจำนวน 17,555 คน แต่ในปี พ.ศ.2540 เพียงแค่ไตรมาสที่ 1 ของปี มีจำนวนถึง 33,188 คน ซึ่งมากกว่าจำนวนคนต่างด้าวทั้งปีของ พ.ศ.2537 (โปรดดูตารางที่ 8)

ตารางที่ 8 สถิติการพิจารณาอนุญาตการทำงานคนต่างด้าว ตั้งแต่ปี 2537-ไตรมาสที่ 1 ปี 2540

ปี Year	รวม Total	ส่งเสริมการลงทุน Promoted Establishment	ชั่วคราว Non Promoted	คนต่างด้าว ตามมาตรา 12 Illegal Immigrant
2537 1994	17,555	3,795	11,763	1,997
2538 1995	24,783	5,186	13,731	5,866
2539 1996	142,982	4,383	15,231	123,368
2540 1997	33,188	1,256	3,763	28,169
มกราคม January	14,893	453	1,239	13,201
กุมภาพันธ์ February	9,229	353	1,247	7,629
มีนาคม March	9,066	450	1,277	7,339

ที่มา : กองวิชาการและแผนงาน กรมการจัดหางาน

: วารสารข่าวสารตลาดแรงงาน ประจำเดือนมิถุนายน 2540 กรมการจัดหางาน หน้า 13

หมายเหตุ : ไม่รวมผู้ที่ได้รับใบอนุญาตตลอดชีพ เนื่องจากปัจจุบันไม่มีการออกใบอนุญาตทำงานประเภทนี้เพิ่มเติมอีกแล้ว

แรงงานต่างชาติซึ่งได้รับใบอนุญาตประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน ส่วนใหญ่มาจากประเทศญี่ปุ่น อเมริกา เกาหลีใต้ จีน (ไต้หวัน และฮ่องกง) ซึ่งจะเป็นผู้ลงทุน ผู้บริหาร หรือช่างเทคนิคในด้านการผลิต หรือเทคโนโลยีที่มีความเชี่ยวชาญสูง โดยถือเป็นแรงงานฝีมือ ส่วนแรงงานต่างชาติซึ่งได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 มาตรา 12 เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งในปี พ.ศ.2539 มีจำนวน 123,368 คน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2538 รวม 20 เท่า เนื่องจากได้รับการผ่อนผันตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539

และจากการตรวจสอบจำนวนแรงงานต่างชาติถูกกฎหมายทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศไทย ในปี พ.ศ.2537-2539 แล้ว ในปี พ.ศ.2539 มีแรงงานต่างชาติทั้งหมด 316,165 คน เกือบครึ่งเป็นแรงงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 12 จำนวนถึง 131,046 คน โดยอยู่ในภูมิภาคเกือบทั้งหมด (โปรดดูตารางที่ 9) แสดงว่าในเขตภูมิภาคมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือสูง ขณะที่แรงงานต่างชาติประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน โดยมากอยู่ในเขตกรุงเทพฯ ทั้งนี้เป็นเพราะส่วนใหญ่สถานประกอบการในกรุงเทพฯ เป็นกิจการซึ่งใช้เทคโนโลยีในระดับสูง จึงจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างชาติที่เป็นแรงงานฝีมือมาทำงานด้วย

๑๗.๖๑
๑๗.๖๑

ตารางที่ 9 จำนวนและร้อยละของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย พ.ศ.2537-2539

ปี พ.ศ	เขต	ประเภทใบอนุญาต				รวม
		ตลอดชีพ	ชั่วคราว	ส่งเสริม	มาตรา 12	
2537	- กรุงเทพมหานคร	84,492	28,343	8,692	213	121,740
	- ภูมิภาค	37,721	6,463	6,631	7,467	58,282
	รวม	122,213	34,806	15,323	7,680	180,022
	ร้อยละ	67.9	19.3	8.5	4.3	100
2538	- กรุงเทพมหานคร	84,483	32,097	10,140	483	127,203
	- ภูมิภาค	38,079	7,928	7,135	13,046	66,188
	รวม	122,562	40,025	17,275	13,529	193,391
	ร้อยละ	63.4	20.7	8.9	7.0	100
2539	- กรุงเทพมหานคร	84,482	35,840	10,712	732	131,006
	- ภูมิภาค	37,039	9,999	4,564	130,314	185,159
	รวม	121,521	44,989	18,609	131,046	316,615
	ร้อยละ	38.4	14.2	5.9	41.4	100

ที่มา : กองงานคนต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
 : อรพินท์ พิทักษ์มหาเกตุ, "ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย", เอกสารประกอบสัมมนาในระดับชาติในชุดโครงการวิจัย เรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย โรงแรมสยามซิตี, 26-28 พฤษภาคม 2540, หน้า 29.

3.2 แรงงานต่างชาติที่มีขอบด้วยกฎหมาย

แรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ แบ่งได้เป็นสองกลุ่มใหญ่คือ

1. กลุ่มที่เข้าเมืองมาในฐานะนักท่องเที่ยว แล้วลักลอบทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้
2. กลุ่มที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

แรงงานต่างชาติในกลุ่มแรก เป็นแรงงานซึ่งเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย ในลักษณะของนักท่องเที่ยว ซึ่งขออนุญาตได้ง่ายกว่าการขอเข้าประเทศในประเภทชั่วคราว เมื่อเข้ามาแล้วก็จะหลบซ่อนอยู่เพื่อหางานทำในประเทศต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานที่มาจากประเทศอินเดีย ปากีสถาน และบังคลาเทศ เป็นต้น ซึ่งไม่สามารถประเมินตัวเลขที่แน่นอนได้ แต่มีผู้คาดว่าน่าจะมีเป็นร่วมแสนคน²³

ส่วนแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองนั้น จากข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจำนวนทั้งหมด 975,756 คน จำนวนมากที่สุดเป็นชาวพม่า จำนวน 426,391 คน นอกนั้นเป็นประเทศกลุ่มเอเชียใต้ (อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ) กลุ่มประเทศอินโดจีน จีน ลาว (โปรดดูตารางที่ 10)

²³ กฤตยา อาชวนิจกุล, วรณา จารุสมบุญ และอัญชลี วรางค์รัตน์, "ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย," เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติในชุด โครงการวิจัย เรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย โรงแรมสยามซิตี้, 26-28 พฤษภาคม 2540, หน้า 16.

ตารางที่ 10 ผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปี พ.ศ.2539

ผู้อพยพหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย		
1. ชาวเขาที่ไม่ใช่ชาวไทยภูเขา	372,120	คน
2. กลุ่มเอเชียใต้	50,000	คน
3. กลุ่มประเทศอินโดจีน	10,000	คน
4. กลุ่มลาวอพยพ	15,745	คน
5. กลุ่มจีนแผ่นดินใหญ่	100,000	คน
6. ชาวเนปาลอพยพ	1,500	คน
7. กลุ่มชาวพม่า	(426,391	คน)
7.1 ผู้พลัดถิ่นก่อน 9 มี.ค. 19	47,735	คน
7.2 นักศึกษา/ปัญญาชน	2,500	คน
7.3 ผู้หลบหนีหลัง 9 มี.ค. 19 (เหตุผลทางเศรษฐกิจ)	100,356	คน
7.4 ผู้หลบหนีลักลอบทำงาน	200,000	คน
7.5 ผู้หลบหนีภัยสงคราม	75,800	คน
รวม	975,756	คน

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

: กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวณิชย์, "กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง", หน้า 17.

และจากการสำรวจจำนวนแรงงานต่างชาติดังกล่าวในประเทศไทย โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกับหอการค้าจังหวัดต่าง ๆ ในปี พ.ศ.2539 ปรากฏว่ามีแรงงานต่างชาติดังกล่าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย จำนวน 717,689 คน ซึ่งเป็นตัวเลขจากการประมาณขั้นต่ำ ตัวเลขที่แท้จริงคาดว่าจะมี 1 ล้านคนขึ้นไป และมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ โดยกระจายไปทำงานในภาคเกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล เหมืองแร่ รับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่เป็นแรงงานพม่า (โปรดดูตารางที่ 11)

ตารางที่ 11 จำนวนแรงงานต่างชาติที่ผิดกฎหมาย

ปี พ.ศ.	จำนวนแรงงาน ต่างชาติผิดกฎหมาย (คน)	แรงงานพม่า (คน)
2533 ¹	65,000	-
2537 ²	525,480	334,123
2539 ³	717,689	40,000

- ที่มา : 1. วรวิทย์ เจริญเลิศ, "แรงงานต่างชาติ : มิติทางด้านเศรษฐกิจ", ในแรงงานกับสังคมไทย : บนเส้นทางแห่งการพัฒนา (กรุงเทพฯ : บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, 2538), หน้า 280.
2. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง
 3. กรมการจัดหางาน

จำนวนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายดังกล่าวได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 ผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองก่อนวันที่ 25 มิถุนายน 2539 สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถทำงานในประเทศไทยได้ โดยมีระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ในพื้นที่ 43 จังหวัด เฉพาะกิจการ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่ ถ่านหิน การผลิต และงานรับใช้ในบ้าน (โปรดดูตารางที่ 12)

ตารางที่ 12 พื้นที่จังหวัดที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงาน 43 จังหวัด

ภาค	จำนวนจังหวัด	จังหวัด
1. ภาคกลาง	15	กรุงเทพมหานคร กาญจนบุรี ราชบุรี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี ลพบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สระบุรี ประจวบคีรีขันธ์ พระนครศรีอยุธยา
2. ภาคตะวันออก	5	ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี ตราด
3. ภาคเหนือ	9	นครสวรรค์ กำแพงเพชร พิจิตร โขงโลก อุทัยธานี ตาก เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ลำพูน
4. ภาคตะวันออก เฉียงเหนือ	2	นครราชสีมา ขอนแก่น
5. ภาคใต้	12	ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต
รวม	43	

ที่มา : วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, "นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรม
ของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ" เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ ในชุด
โครงการวิจัย เรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย
โรงแรมสยามซิตี, 26-28 พฤษภาคม 2540, หน้า 120.

ทั้งนี้ ให้นายจ้างนำตัวแรงงานต่างชาติไปรายงานตัวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเสีย
ค่าประกันตัว 1,000 บาท แล้วนำไปตรวจสุขภาพ โดยเสียค่าใช้จ่ายคนละ 500 บาท จากนั้นไป
ดำเนินการขอรับใบอนุญาตทำงานในระหว่างวันที่ 1 กันยายน - 29 พฤศจิกายน 2539

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ต้องการควบคุมและจัดระเบียบแรงงาน
ต่างชาติผิดกฎหมายที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และต้องการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน
ในบางประเภทกิจการไปด้วยพร้อม ๆ กัน²⁴ แต่มีแรงงานต่างชาติมารายงานตัวเพียง 340,819 ราย
ออกใบอนุญาตทำงาน จำนวน 282,511 ราย ในจำนวนนี้เป็นพม่า 246,679 ราย ลาว 11,086 ราย

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

และกัมพูชา 24,746 ราย อยู่ในกิจการก่อสร้างมากที่สุดจำนวน 93,358 คน ต่ำสุดอยู่ในกิจการเหมืองแร่/เหมืองหิน จำนวน 1,472 คน (โปรดดูตารางที่ 13) คิดเป็นร้อยละ 47.48 ของจำนวนแรงงานต่างชาติทั้งหมด (717,689 คน) ซึ่งยังมีแรงงานต่างชาติยังไม่มารายงานตัวอีกจำนวนมาก การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ตารางที่ 18 จำนวนแรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามประเภทกิจการ

จำนวนที่มา รายงานตัว	จำนวนที่ได้ รับใบอนุญาต ทำงาน	ประเภทกิจการ							
		เกษตร กรรม	ก่อสร้าง	ประมง ทะเล	ต่อเนื่อง ประมง ทะเล	เหมือง แร่/หิน	ขนถ่าย สินค้า ทางน้ำ	การผลิต	รับใช้ ในบ้าน
340,819	282,511	77,700	93,358	32,047	17,988	1,472	2,504	22,333	35,109

ที่มา : ศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

: กฤตยา อาชวนิจกุล, วรรณภา จารุสมบุรณ์ และอัญชติ วรางครัดน์, “ความซับซ้อนและความสับสนเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย”, หน้า 112.

หมายเหตุ : ข้อมูล ณ วันที่ 7 มีนาคม 2540

จำนวนผู้ได้รับอนุญาตทำงาน มี

- พม่า 246,679 ราย

- ลาว 11,086 ราย

- กัมพูชา 24,746 ราย

รวม 282,511 ราย

4. สภาพการทำงานของแรงงานต่างชาติ

4.1 แรงงานต่างชาติที่ขอบด้วยกฎหมาย

สำหรับแรงงานต่างชาติถูกกฎหมายในประเทศไทย แต่เดิมในอดีต ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายและได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศ ซึ่งเป็นแรงงานฝีมือ เช่น ผู้บริหาร ผู้จัดการ ช่างฝีมือต่าง ๆ เป็นต้น แรงงานประเภทนี้เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานภายในประเทศมาก รัฐบาลให้ความสนใจส่งเสริมการนำเข้าแรงงานฝีมือ เพื่อสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศ และถ่ายทอดเทคโนโลยีให้แก่แรงงานไทยโดยได้รับสภาพการจ้างตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในประเด็นนี้รัฐไม่ได้ให้ความสำคัญในการตรวจสอบเกี่ยวกับสภาพการจ้างที่แท้จริงของแรงงานต่างชาติที่ขอบด้วยกฎหมาย เพื่อทราบข้อมูลที่ชัดเจนเท่าใดนัก ทั้งนี้ อาจเป็นด้วยเหตุผลบางประการ

ประการแรก อาจเป็นเพราะแรงงานต่างชาติกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มีการศึกษาคดี มีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิและสภาพการจ้างที่จะได้รับตามกฎหมาย ตลอดจนทราบกระบวนการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวเป็นอย่างดี เมื่อมีปัญหา ก็สามารถจัดการได้โดยสะดวก

ประการที่สอง แรงงานต่างชาติมีฝีมือเป็นที่ต้องการของบรรดานายจ้าง จำเป็นอยู่เองที่นายจ้างจะต้องจัดสภาพการจ้างให้ดีกว่า หรืออย่างน้อยเท่าเทียมกับแรงงานไทยเพื่อดึงดูดใจให้ทำงานด้วย

อย่างไรก็ดี ได้มีรายงานวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างของแรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ซึ่งถือเป็นแรงงานที่ขอบด้วยกฎหมายจากการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โดยได้ทำการวิเคราะห์จากข้อมูลของแรงงานต่างชาติ จำนวน 19,672 คน จาก 67 จังหวัด พบว่างานที่แรงงานต่างชาติทำมากที่สุด คือธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง จำนวน 2,430 ราย คิดเป็นร้อยละ 12.4 รองลงไปคือ งานสอนในสถาบันการศึกษาของรัฐ และเอกชน จำนวน 1,468 ราย และงานผลิต-จำหน่ายเสื้อผ้าและอัญมณี จำนวน 1,353 ราย ตามลำดับ (โปรดดูตารางที่ 14) เป็นที่น่าสังเกตว่า มีแรงงานต่างชาติทำงานเป็นผู้สอนในสถาบันการศึกษาทั้งภาครัฐ และเอกชนมากเป็นอันดับถัดมา อาจเป็นเพราะเป็นช่วงที่ตลาดแรงงานต้องการผู้ที่มีความรู้ทางภาษาต่างประเทศเป็นอย่างดีมาทำงานด้วย ทำให้มีผู้นิยมไปเรียนภาษาต่างประเทศกันอย่างแพร่หลาย

ตารางที่ 14 จำนวนและร้อยละของแรงงานต่างชาติที่ศึกษาจำแนกตามประเภทธุรกิจ

ประเภทของธุรกิจ	จำนวน	ร้อยละ
รับเหมา-ก่อสร้าง	2,430	12.4
สถาบันการศึกษาของรัฐ-เอกชน	1,468	7.5
ผลิต-จำหน่ายเสื้อผ้า/อัญมณี	1,353	6.9
ผลิต-จำหน่ายพลาสติก/อุปกรณ์แพทย์	1,340	6.8
ร้านขายปลีก-ส่ง-ซูเปอร์มาร์เก็ต	1,316	6.7
ผลิต-จำหน่ายโทรทัศน์/เครื่องเสียง/ชิ้นส่วนประกอบ	1,183	6.0
ผลิต-จำหน่ายเครื่องไฟฟ้า/อิเล็กทรอนิกส์/คอมพิวเตอร์	1,153	5.9
นำเข้า-ส่งออกสินค้า/ให้คำปรึกษาธุรกิจระหว่างประเทศ	1,151	5.9
ผลิต-จำหน่ายเครื่องหนัง	948	4.8
ผลิต-จำหน่ายหมึกพิมพ์/น้ำมัน/กระดาษ	826	4.2
ปิโตรเคมี-โรงกลั่น-วางท่อแก๊สธรรมชาติ/เชื้อเพลิง	767	3.9
ให้บริการทางวิศวกรรม/ประกอบติดตั้งเครื่องจักร	573	2.9
ผลิต-จำหน่ายสายไฟฟ้า/สายเคเบิล/ลวดทองแดง	501	2.5
ผลิต-จำหน่ายเหล็กเส้น	480	2.4
ผลิต-จำหน่ายเครื่องดื่ม/น้ำ/น้ำอัดลม/เบียร์	435	2.2
ผลิต-จำหน่ายผ้า/ด้าย/โรงงานทอผ้า	272	1.4
ผลิต-จำหน่ายอาหารสำเร็จรูป	219	1.1
ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์	144	0.7
ผลิต-จำหน่ายเครื่องใช้สำนักงาน/เฟอร์นิเจอร์	129	0.7
อื่นๆ	1,160	5.9
ไม่มีข้อมูล	1,824	9.3
รวม	19,672	100.0

ที่มา : อรพินท์ พิทักษ์มหาเกตุ, "ภาพรวมแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย," เอกสารประกอบการสัมมนาในระดับชาติในชุดโครงการวิจัย เรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย โรงแรมสยามซิตี้, 26-28 พฤษภาคม 2540, หน้า 41.

ส่วนตำแหน่งงานที่แรงงานต่างชาติทำงานมากที่สุด คือ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการ จำนวน 6,492 คน คิดเป็นร้อยละ 33 รองลงไป ได้แก่ ผู้จัดการ วิศวกร ผู้ควบคุมการผลิต/ช่างเทคนิค ตามลำดับ (โปรดดูตารางที่ 15) จะเห็นว่าตำแหน่งงานซึ่งอยู่ในอันดับต้นๆ จะเป็นตำแหน่งงานที่ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถและทักษะฝีมือในระดับสูง ซึ่งกำลังขาดแคลนเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 15 จำนวนและร้อยละของแรงงานต่างชาติที่ศึกษา จำแนกตามตำแหน่งงาน

ตำแหน่งงาน	จำนวน	ร้อยละ
ผู้อำนวยการ	6,492	33.0
ผู้จัดการ	1,729	8.8
วิศวกร	1,526	7.8
ผู้ควบคุมการผลิต/ช่างเทคนิค	1,525	7.8
ผู้ชำนาญการ	1,368	7.0
หัวหน้างาน/เจ้าหน้าที่ต่างๆ	1,299	6.6
ครู-ล่าม ผู้ที่ต้องใช้ภาษาต่างประเทศ	1,271	6.5
เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างประเทศ	850	4.4
นักดนตรี/นักร้อง/ผู้กำกับ	687	3.5
ที่ปรึกษาต่างๆ	684	3.5
กรรมการบริหาร	604	3.1
เจ้าของกิจการ	365	1.9
กรรมกร-ผู้ใช้แรงงาน	324	1.6
ผู้สื่อข่าว/ตากล้อง	286	1.5
ผู้ออกแบบเครื่องมือ/อัญมณี	252	1.3
นักบิน/พนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน	133	0.7
อื่นๆ	277	1.4
รวม	19,672	100.0

ที่มา : อรพินท์ พิทักษ์มหาเกตุ, "ภาพรวมแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย," หน้า 35.

สำหรับระยะเวลาการจ้างงาน ส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานในระยะสั้น ไม่เกิน 3 เดือน มากที่สุดจำนวน 9,854 คน ประมาณกึ่งหนึ่งของแรงงานต่างชาติทั้งหมด รองลงมาเป็นการจ้าง ในระยะเวลา 1 ปี จำนวน 4,765 คน ประมาณ 1 ใน 4 ของแรงงานต่างชาติทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ก็ดี ระยะเวลาการจ้างแรงงานต่างชาติอาจจะมากกว่าที่ปรากฏได้ เนื่องจากสามารถต่ออายุ ใบอนุญาตทำงานได้ในภายหลัง (โปรดดูตารางที่ 16)

ตารางที่ 16 จำนวนและร้อยละของแรงงานต่างชาติที่ศึกษา จำแนกตามระยะเวลาการจ้างงาน

ระยะเวลาการจ้างงาน (เดือน)	จำนวน	ร้อยละ
1 - 3	9,854	50.1
4 - 6	767	3.9
7 - 11	256	1.3
12	4,765	24.2
13 - 23	455	2.3
24	1,190	6.0
25 - 35	166	0.8
36	1,050	5.3
37 - 90	820	4.2
ไม่มีข้อมูล	349	1.8
รวม	19,672	100.0

ที่มา : อรพินท์ พิทักษ์มหาเกตุ, "ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย," หน้า 37.

4.2 แรงงานต่างชาติที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย

ในส่วนของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย สภาพการจ้างที่แท้จริงเป็นเรื่องยากที่จะสามารถตรวจสอบได้ชัดเจน เป็นเพราะสาเหตุดังนี้

1. แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมีจำนวนมาก กระจัดกระจายไปทั่วประเทศ ไม่สามารถสำรวจได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับงบประมาณในการดำเนินการของรัฐไม่เพียงพอต่อการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่

2. การสำรวจข้อมูลอาจจะไม่ได้รับความร่วมมือจากนายจ้างทั้งหมด เนื่องจากการจ้างแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองเป็นเรื่องที่ฝ่าฝืนกฎหมาย หากให้ข้อมูลดังกล่าวนายจ้างเกรงว่าจะได้รับโทษทางอาญา จึงไม่ยินยอมให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม ได้มีการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการจ้างของแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง ในพื้นที่หลายจังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ระนอง ตรัง ระยอง ภูเก็ต พังงา และกรุงเทพฯ รวมทั้งปริมณฑล เปรียบเทียบกับแรงงานไทยตามสถานประกอบการประเภทต่างๆ โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งแสดงถึงสภาพการจ้างของแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองได้บางส่วน ดังนี้

1) ตำแหน่งงานและสถานภาพการทำงาน

จากข้อมูลในตารางที่ 17 พบว่า แรงงานต่างชาติประเภทนี้ส่วนมากทำงานเป็นกรรมกร มีส่วนน้อยที่ทำงานระดับหัวหน้า แสดงว่าส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขณะที่แรงงานไทยส่วนใหญ่เป็นกรรมกรเช่นกัน แต่สัดส่วนการเป็นหัวหน้างานสูงกว่าแรงงานต่างชาติ โดยอยู่ในอัตราร้อยละ 18.5 ขณะที่แรงงานต่างชาติเป็นหัวหน้างานเฉลี่ยร้อยละ 5

สัดส่วนของแรงงานต่างชาติที่ทำงานเป็นกรรมกรในสถานประกอบการประเภทเกษตรกรรม ประมง ก่อสร้างอยู่ในเกณฑ์สูง ในขณะที่แรงงานไทยที่เป็นกรรมกรในงานเหล่านี้มีสัดส่วนน้อยกว่ามาก อาจเพราะงานในสาขาดังกล่าวเป็นงานหนัก งานเสี่ยงอันตราย และงานสกปรก ซึ่งเป็นงานที่คนไทยไม่อยากทำ

ตารางที่ 17 ร้อยละของตำแหน่งและสถานภาพการทำงานของแรงงานต่างชาติและ
แรงงานไทย จำแนกตามสถานประกอบการ

ประเภทแรงงาน/ตำแหน่ง	โรงงาน อุตสาหกรรม	สถาน บริการ ทางเทศ	สถาน บริการ ทั่วไป	ประมง	ก่อสร้าง	เกษตร กรรม	รวม
แรงงานต่างชาติ							
กรรมกร	87.7	-	55.0	97.4	95.5	98.4	76.0
หัวหน้างาน/ช่าง/โฟร์แมน	10.5	-	8.8	2.6	4.5	-	5.0
พนักงานบริการ	1.8	100.0	36.4	-	-	1.6	19.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวน	57	33	80	38	66	63	337
แรงงานไทย							
กรรมกร	83.3	3.2	50.5	73.2	65.8	84.0	62.1
หัวหน้างาน/ช่าง/โฟร์แมน	16.7	-	20.0	26.8	26.3	16.0	18.5
พนักงานบริการ	-	96.8	27.6	-	-	-	17.9
เจ้าของกิจการส่วนตัว (เช่น รับเหมาก่อสร้าง ขับรถรับจ้าง)	-	-	1.9	-	7.9	-	1.5
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวน	90	31	105	41	38	25	330

ที่มา : กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, "กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่
ลักลอบเข้าเมืองและความเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง", เอกสารประกอบการ
สัมมนาในระดับชาติ ในชุดโครงการวิจัย เรื่อง ทางเลือกนโยบายของการนำเข้าแรงงาน
ข้ามชาติของประเทศไทย โรงแรมสยามซิตี้, 26-28 พฤษภาคม 2540, หน้า 52.

2) วันและเวลาทำงาน

จากข้อมูลที่ปรากฏในตารางที่ 18 ในส่วนวันทำงานของแรงงานต่างชาติโดยเฉลี่ย
คือ 27.3 วันต่อเดือน แรงงานไทยมีวันทำงานโดยเฉลี่ย 26.9 วันต่อเดือน จะเห็นว่าจำนวน
วันทำงานต่อเดือนของแรงงานต่างชาติสูงกว่าเล็กน้อย เมื่อพิจารณาวันหยุดประจำสัปดาห์

ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้มีสัปดาห์ละหนึ่งวันแล้ว จำนวนวันทำงานต่อเดือนจะมีประมาณ 26 วันต่อเดือน แต่ทั้งแรงงานต่างชาติและแรงงานไทยกลับมีจำนวนวันทำงานต่อเดือนสูงกว่า 26 วัน แสดงว่า นายจ้างอาจไม่จัดวันหยุดประจำสัปดาห์ให้แก่ลูกจ้าง หรือจัดให้แล้ว แต่ไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับจำนวนชั่วโมงทำงานของแรงงานต่างชาติโดยเฉลี่ยวันละ 9.5 ชั่วโมง ส่วนแรงงานไทยโดยเฉลี่ยทำงานวันละ 8.9 ชั่วโมง แรงงานต่างชาติมีชั่วโมงทำงานต่อวันมากกว่าแรงงานไทยเล็กน้อย หากแยกประเภทของงานแล้ว กฎหมายกำหนดให้เวลาทำงานปกติสำหรับงานอุตสาหกรรมไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง แต่ตามข้อมูลที่สำรวจได้ในโรงงานอุตสาหกรรม ชั่วโมงทำงานโดยเฉลี่ยของแรงงานต่างชาติวันละ 9.2 ชั่วโมง คำนวณได้สัปดาห์ละ 55.2 ชั่วโมง ส่วนแรงงานไทยชั่วโมงทำงานโดยเฉลี่ยวันละ 8.3 ชั่วโมง คำนวณได้สัปดาห์ละ 49.8 ชั่วโมง ซึ่งแรงงานทั้งสองประเภทมีชั่วโมงทำงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ งานก่อสร้างซึ่งเป็นงานอุตสาหกรรมเช่นกัน แรงงานทั้งสองประเภททำงานโดยเฉลี่ย 8.5 ชั่วโมงต่อวัน คำนวณจำนวนชั่วโมงทำงานได้ 51 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ปรากฏว่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน

เมื่อพิจารณาจำนวนวันและชั่วโมงทำงานของแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติแล้ว โดยทั่วไปถือได้ว่าแรงงานไทยมีสภาพการทำงานที่ดีกว่าแรงงานต่างชาติ

ตารางที่ 18 จำนวนชั่วโมงทำงานและวันทำงานของแรงงานต่างชาติจำแนกตามสถานประกอบการ

ประเภทแรงงาน / ชั่วโมงทำงานต่อวัน	โรงงานอุตสาหกรรม	สถานบริการทางเพศ	สถานบริการทั่วไป	ประมง	ก่อสร้าง	เกษตรกรรม	รวม
<u>แรงงานต่างชาติ</u>							
6-8 ชั่วโมง	70.2	46.4	32.5	26.5	69.7	65.5	53.4
9-10 ชั่วโมง	10.5	7.1	33.8	11.8	28.8	20.7	21.6
มากกว่า 10 ชั่วโมง	19.3	46.4	33.8	61.8	1.5	13.8	25.0
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวน	57	28	77	34	66	58	320
ชั่วโมงทำงานโดยเฉลี่ยต่อวัน	9.2	10.4	10.1	11.1	8.5	9.0	9.5
วันทำงานโดยเฉลี่ยต่อเดือน	27.3	27.9	28.4	27.7	28.1	27.7	27.9
<u>แรงงานไทย</u>							
6-8 ชั่วโมง	80.0	78.6	32.0	54.8	56.8	58.3	57.2
9-10 ชั่วโมง	17.8	10.7	45.6	19.4	43.2	20.8	29.7
มากกว่า 10 ชั่วโมง	2.2	10.7	22.3	25.8	-	20.8	13.1
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
จำนวน	90	28	103	31	37	24	313
ชั่วโมงทำงานโดยเฉลี่ยต่อวัน	8.3	8.2	9.6	9.6	8.5	9.3	8.9
วันทำงานโดยเฉลี่ยต่อเดือน	26.9	27.9	27.0	26.5	28.3	25.9	27.1

ที่มา : กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, "กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง", หน้า 53.

3) ค่าจ้าง

จากการสำรวจค่าจ้างของแรงงานต่างชาติ พบว่า อัตราค่าจ้างต่อวันของแรงงานต่างชาติต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ยกเว้นแรงงานต่างชาติในสถานบริการทางเพศเท่านั้นที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (โปรดดูตารางที่ 19) เป็นเพราะแรงงานต่างชาติเหล่านี้

ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย จึงไม่กล้าเรียกร้องสิทธิตามกฎหมาย หรือไม่ทราบถึงสิทธิของตน จึงถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ อีกทั้งอัตราค่าจ้างที่ได้รับก็มากกว่าที่เคยได้รับในประเทศของตน จึงไม่ต้องการเรียกร้องเพิ่มเติม

อย่างไรก็ดี การที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้แก่ลูกจ้าง ไม่เพียงแต่เฉพาะแรงงานต่างชาติเท่านั้น ลูกจ้างที่เป็นคนไทยเอง การจ่ายค่าจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กทั้งในภาคอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และการก่อสร้าง ยังไม่เป็นไปตามที่กฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำกำหนดไว้ เนื่องจากนายจ้างมีปัญหาในเรื่องเงินทุน จึงพยายามลดต้นทุนโดยการจ่ายค่าจ้างต่ำ เพื่อให้ธุรกิจของตนสามารถแข่งขันกับธุรกิจอื่นๆ ได้²⁵ เมื่อคนไทยเองยังได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ คงไม่ต้องหวังว่าแรงงานต่างชาติไร้ฝีมือ ไร้การศึกษาและไม่มีทางเลือกจะได้รับค่าจ้างแรงงานตามกฎหมาย²⁶

ตารางที่ 19 รายได้เฉลี่ยต่อวันของแรงงานต่างชาติจำแนกตามสถานประกอบการ และ
เขตการจ้างค่าจ้างขั้นต่ำ

สถานประกอบการ	เขตที่ 1	เขตที่ 2	เขตที่ 3
<u>แรงงานต่างชาติ</u>			
รวมบริการทางเพศ	118	111	89
ไม่รวมบริการทางเพศ	103	111	80
- โรงงานอุตสาหกรรม	109	-	101
- บริการทางเพศ	244	-	173
- บริการทั่วไป	69	-	65
- ประมง	112	-	77
- ก่อสร้าง	133	111	104
- เกษตรกรรม	85	111	63

ที่มา : กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, "กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง", หน้า 56.

²⁵ การบริหารงานกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 2539 (กรุงเทพมหานคร : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2540), หน้า 68.

²⁶ "การใช้แรงงานพม่า : ข้อควรระวัง," กรุงเทพธุรกิจ (31 ตุลาคม 2538) : 4.

4) สวัสดิการ

ในด้านสวัสดิการ ต่างๆ เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไทยแล้ว โดยภาพรวมแรงงานไทยจะได้รับสวัสดิการที่ดีกว่าแรงงานต่างชาติเกือบทุกด้าน บางประการอาจต่ำกว่าแรงงานต่างชาติบ้าง แต่ก็ไม่แตกต่างกันมากนัก เช่น สวัสดิการด้านอาหาร แต่ข้อมูลที่น่าสนใจก็คือ สวัสดิการด้านที่พัก แรงงานต่างชาติได้รับสูงกว่าแรงงานไทยมากในทุกสถานประกอบการ ทั้งนี้ คงเป็นเพราะแรงงานต่างชาติมีสถานะเป็นผู้เช่าเมืองผิดกฎหมาย นายจ้างจึงจัดที่พักให้อาศัยเพื่อหลบซ่อนการจับกุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจงใจให้แรงงานต่างชาติทำงานด้วย (โปรดดูตารางที่ 20)

ตารางที่ 20 ร้อยละด้านสวัสดิการที่แรงงานต่างชาติและแรงงานไทยได้รับจำแนกตามสถานประกอบการ

ประเภทแรงงาน / สวัสดิการที่ได้รับ	โรงงานอุตสาหกรรม	สถานบริการทางเพศ	สถานบริการทั่วไป	ประมง	ก่อสร้าง	เกษตรกรรม	รวม
แรงงานต่างชาติ							
ค่ารักษาพยาบาล	38.6	30.3	43.8	34.2	25.8	42.9	36.8
ที่พัก	71.9	63.6	65.0	81.6	83.3	92.1	76.6
อาหาร	42.1	72.7	63.8	57.9	12.1	52.4	48.1
เสื้อผ้า	14.0	-	41.3	5.3	1.5	4.8	13.9
อื่นๆ (เช่น โบนัส และเสีย)	7.0	3.0	8.8	7.9	4.5	7.9	6.8
แรงงานไทย							
ค่ารักษาพยาบาล	53.3	12.9	57.1	41.5	47.4	28.0	46.7
ที่พัก	38.9	48.4	42.9	34.1	52.6	44.0	42.4
อาหาร	27.8	61.3	71.4	56.1	23.7	8.0	46.4
เสื้อผ้า	16.7	-	46.4	2.4	5.3	4.0	20.6
อื่นๆ (เช่น โบนัส และเสีย)	7.8	3.2	19.0	7.3	13.2	12.0	11.8

ที่มา : กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, "กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง", หน้า 58.

จากข้อมูลทีกล่าวนมาแล้วข้างต้น สรุปได้ว่าในด้านสภาพการจ้างของแรงงานต่างชาติที่มีชอด้วยกฎหมาย แรงงานต่างชาติประเภทนี้ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานไร้ฝีมือที่ต้องใช้กำลังร่างกายเพื่อแลกกับค่าจ้างที่ได้รับในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ อีกทั้งวันและเวลาทำงานปกติก็มีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในแง่กฎหมายแล้วแรงงานต่างชาติที่มีชอด้วยกฎหมาย ก็เป็นลูกจ้างที่น่าจะสมควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ในสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานต่างชาติที่มีชอด้วยกฎหมายให้ได้รับความเป็นธรรมเสมอกับแรงงานไทยประสบปัญหาและอุปสรรคขัดขวางหลายประการ ทั้งในทางปฏิบัติและทางกฎหมาย จึงทำให้แรงงานต่างชาติที่มีชอด้วยกฎหมายยังคงได้รับการเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างตลอดมา ซึ่งควรจะได้รับแก้ไข ดังที่จะได้กล่าวในบทต่อไป