

บทที่ 2

ปัญหาแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศอาเซียนและในประเทศไทย

ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และในประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมา เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าได้พัฒนาเป็นประเด็นปัญหาที่ต้องการมาตรการในการแก้ไขที่ตรงจุด และมีประสิทธิภาพ ในการวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจปัญหาได้อย่างถ่องแท้ นั้น มีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงที่มา และพื้นฐานของลักษณะปรากฏการณ์ทางสังคมวิทยาที่เกิดขึ้นโดยการศึกษาแนวความคิดต่างๆ ที่ใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ระหว่างประเทศดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การพัฒนาแนวคิดที่สามารถใช้เป็นกรอบดำเนินนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหานั้นเป็นจุดมุ่งหมายหลักของงานวิจัยชิ้นนี้

ในการทำความเข้าใจเรื่องการอพยพข้ามชาติของแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือเพื่อแสวงหางานในต่างประเทศนั้น มีความพยายามในการสร้างกรอบวิเคราะห์เพื่อนำมาใช้ในการอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวไว้หลายแนวทางเพื่ออธิบายถึงแรงจูงใจ และแรงผลักดันในการย้ายถิ่นเพื่อการแสวงหางานทำ แต่ละแนวความคิดต่างก็มีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่า ไม่มีแนวความคิดเพียงแนวใดแนวหนึ่งที่สามารถใช้อธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างครอบคลุมสำหรับทุกสถานการณ์ แนวความคิดต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับในการใช้อธิบายปรากฏการณ์แรงงานข้ามชาติในสถานการณ์ทางการเมือง และเศรษฐกิจในปัจจุบัน สามารถอธิบายถึงปัจจัยดึงดูด และผลักดันให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานได้ด้วยแนวความคิดที่หลากหลาย¹

¹ แนวความคิดหรือทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ มีหลายแนวความคิด แต่ละแนวคิดจะมีจุดเน้น และปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องแตกต่างกันออกไป ดูรายละเอียดจากโดยย่อจาก Supang Chantavanich and Garry Risser, *Intra-Regional Migration in Southeast and East Asia: Theoretical Overview, Trend of Migratory Flows, Labour Linkages and Implications for Thailand and Thai Migrant*, (Bangkok: Asian Research Center for Migration, Chulalongkorn

ในการพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยพิจารณาบริบทของภูมิภาคเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ การวิเคราะห์ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นของแรงงานนี้ จะไม่ใช่แนวความคิดใดแนวความคิดหนึ่งเป็นหลักเพียงหนึ่งเดียว แต่จะผสมผสานหลักสำคัญของแต่ละแนวความคิดเพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานข้ามชาติได้อย่างครอบคลุม และชัดเจน

2.1 ปัญหาแรงงานข้ามชาติในอาเซียน

สถานการณ์การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียน สามารถพิจารณาได้จากการสังเคราะห์แนวความคิดที่ได้กล่าวมาข้างต้น นั่นคือ ในช่วงระยะเวลา กว่า 2 ทศวรรษที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมการผลิตในระบบที่เน้นการใช้แรงงานเข้มข้น (labour intensive) ในประเทศที่มีทิศทางการพัฒนาไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ไม่ว่าจะเป็นประเทศไทย สิงคโปร์ หรือมาเลเซีย ได้ส่งผลให้อัตราการจ้างงาน โดยเฉพาะความต้องการแรงงานระดับล่าง หรือแรงงานไร้ฝีมือในโรงงานอุตสาหกรรมต่างๆ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของอัตราการจ้างงานไม่ว่าจะเป็นในภาคอุตสาหกรรม ธุรกิจบริการ ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และภาคเกษตรกรรม การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจโดยรวมนั้นได้ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาขึ้น² ด้วยเหตุนี้ การพัฒนาที่มีความเหลื่อมล้ำกันอย่างมากระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งในแง่อัตราค่าจ้าง และความต้องการแรงงานนั้นได้ส่งผลต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับแรงงานฝีมือ (skilled labour) แรงงานกึ่งฝีมือ (semi-skilled labour) และกรรมกร หรือแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labour) มีการประมาณการว่ามีแรงงานต่างชาติกระจายตัวทำงานในประเทศแถบเอเชียกว่า 13 ล้านคน³ ประเทศหลาย

University, 1996), pp. 2-6. ; กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวานิชย์, *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ล้นลอบเข้าเมือง และความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง*, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 18.

² เกษมสันต์ จินดาโช, *แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข*, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 20.

³ *Immigration worker's right*, available from <http://www.ilo.org/>

ประเทศในอาเซียนที่มีการพัฒนาเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่จัดเป็นประเทศนำเข้าแรงงานที่สำคัญ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสิงคโปร์ที่มีแรงงานต่างชาติ ในปี ค.ศ.1995 ประมาณ 3.5 แสนคน หรือเป็นร้อยละ 20 ของกำลังแรงงานทั้งหมด และได้เพิ่มขึ้นเป็นกว่า 500,000 คนในปี ค.ศ.1997⁴ ต้นปี ค.ศ.1997 ประเทศมาเลเซียถือเป็นประเทศที่มีตลาดแรงงานข้ามชาติที่ใหญ่ที่สุดในโลกประเทศหนึ่ง คือมีแรงงานต่างชาติทำงานในมาเลเซียกว่า 3,000,000 คน⁵ และในประเทศไทยเองก็มีแรงงานต่างชาติอยู่กว่า 1,000,000 คน⁶ และได้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าแรงงานต่างชาติเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในอันที่จะผลักดันให้พลวัตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ที่เป็นประเทศผู้รับแรงงานเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างรวดเร็วเพราะแรงงานต่างชาติเหล่านั้นได้เข้ามาทดแทนภาวะการดึงตัวของแรงงานในประเทศผู้รับแรงงานได้เป็นอย่างดี

การเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และการเงินการคลังภายในประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อกลางปี ค.ศ.1997 ในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศไทย อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางต่อสภาวะทางเศรษฐกิจประเทศในภูมิภาค ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาประการสำคัญคือ การหดตัวอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งนำไปสู่การล่มสลายของระบบเศรษฐกิจย่อย ซึ่งหมายรวมถึงการล้มของสถานประกอบการต่างๆ ที่เป็นฐานการทำงานของแรงงาน โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมที่เน้นแรงงานเข้มข้น (labour intensive industry) ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดการเลิกจ้างแรงงานอย่างมหาศาล ทั้งเนื่องมาจากการปิดกิจการ และการปรับโครงสร้างการจ้างงานเพื่อเป็นการประหยัดรายจ่ายของอุตสาหกรรมเหล่านั้น ภาวะซบเซาทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการผลิตในประเทศที่อยู่ในขั้นตอนของการพัฒนาไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่นี้เองที่ได้ส่งผลให้แรงงานข้ามชาติกลายเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เมื่อความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างชาติดลดลงอย่างรวดเร็วจนแรงงานต่างชาติที่มีอยู่ในประเทศกลายเป็น "ส่วนเกิน" ที่จำเป็นจะต้องส่งกลับเพื่อสงวนที่ว่างสำหรับแรงงานภายในประเทศที่ต้องเผชิญกับสภาวะการว่างงาน โดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ

⁴ ยงยุทธ แฉล้มวงศ์ และ จลองภพ สุตงกรกาญจน์, *การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติในระยะยาว*, (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า ๖-7.

⁵ *Immigration worker's right*, available from <http://www.ilo.org/>

⁶ "เหลียวหลังแลหน้าแรงงานต่างชาติ," *ผู้จัดการรายวัน* (12 ธันวาคม 2539):13 โปรดดูเชิงอรรถที่ 11 ของบทที่ 1 ประกอบ

ซึ่งหลบหนีเข้ามาโดยผิดกฎหมาย และเมื่อแรงงานต่างชาติที่เป็นส่วนเกินเหล่านั้นได้กลายมาเป็นปัญหาทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศผู้รับแรงงาน ในแง่ของการลักลอบเข้าเมืองที่ทางการของแต่ละประเทศไม่สามารถควบคุมได้อย่างทั่วถึง ดังจะเห็นจากสถิติการจับกุมและส่งกลับแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย การออกมาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติอย่างเข้มงวดในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นต้น โดยสรุปก่อนหน้าการเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ประเทศส่วนใหญ่ได้กำหนดมาตรการควบคุมแรงงาน ทั้งที่เป็นแรงงานผิดกฎหมาย และแรงงานลักลอบที่เข้ามาทำงาน ในหลายๆ รูปแบบอยู่แล้ว⁷ เช่น การที่แรงงานเข้ามาทำงานในประเทศผู้รับแรงงานนั้น จะมีใบอนุญาตทำงานชั่วคราวเท่านั้น (strictly temporary permission) มีการออกมาตรการที่เข้มงวดในการควบคุมแรงงาน อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้มาตรการดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ ซึ่งเกิดจากสาเหตุดังต่อไปนี้

1. ความต้องการแรงงานอย่างมหาศาลในอุตสาหกรรมบางประเภท ทำให้มีการใช้วิธีการหลายรูปแบบในอันที่จะส่งเสริมให้เกิดการนำเข้าแรงงานอย่างผิดกฎหมายโดยหลีกเลี่ยงการดำเนินการที่ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นการติดสินบนเจ้าหน้าที่ การลักลอบร่วมมือกันอย่างเป็นทางการระหว่างเจ้าหน้าที่ และผู้ประกอบการ ฯลฯ
2. แรงงานเหล่านี้มีบทบาทอย่างมากในการกระตุ้นภาคการผลิตที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้ การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ เพราะเห็นว่าเป็นกระแสความต้องการของสังคม
3. บทบาทของนายหน้าในการรับเอาบุคคลเข้ามาทำงานในประเทศรับแรงงานมีสูง ทั้งในรูปแบบที่ถูกกฎหมาย และการหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการลักลอบนำเข้าแรงงานเหล่านั้นทำให้อัตราการไหลเข้าของแรงงานในช่วงเวลาดังกล่าวมีอัตราสูงขึ้น จากบทบาทของตนกลุ่มนี้

⁷ Graziano Batistella and Maruja M.B. Asis, *The Crisis and Migration in Asia*. (Quezon City: Scalabrini Migration Center, 1999) p.19.

2.2 ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

ในการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงกว่า 4 ทศวรรษที่ผ่านมา นั้น ถือได้ว่าประเทศไทยประสบผลสำเร็จในการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ จากการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจแบบการเกษตรเป็นเศรษฐกิจกึ่งอุตสาหกรรมกรรมและเน้นการพัฒนาไปสู่เศรษฐกิจอุตสาหกรรม ตลอดจนการก้าวเข้าสู่ยุคที่การค้าและบริการได้เข้ามามีสัดส่วนสูงขึ้นในระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยเห็นได้จากการเติบโตทางเศรษฐกิจเฉลี่ยในช่วง 30 ปีที่ผ่านมาอยู่ที่ประมาณ ร้อยละ 7.5 ต่อปี⁸ ซึ่งธนาคารโลกได้จัดประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจ (economic miracle) และถูกมองว่าจะพัฒนาจนกลายเป็นเสือตัวที่ 5 ของเอเชีย ตามหลังญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้ และสิงคโปร์⁹ ลักษณะการดำเนินนโยบายและโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปจากการที่เคยยึดติดกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างเป็นฐานในการพัฒนา (resource-based approach) และภาคการผลิตเชิงเกษตรกรรม มาเป็นการให้ความสำคัญกับการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต การเพิ่มความสำคัญของอุตสาหกรรมบริการที่ทันสมัย (technology-based approach) มากยิ่งขึ้น การขยายตัวอย่างรวดเร็วดังกล่าวทำให้แรงงานเป็นที่ต้องการในกระบวนการเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมาก โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมให้มีการลงทุนทั้งจากนักลงทุนท้องถิ่น และนักลงทุนจากต่างประเทศ รวมไปถึงการขยาย/ กระจายตัวการลงทุนไปยังภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น และการสนับสนุนส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยว ทำให้มีการขยายฐานการผลิตออกไปยังภูมิภาคต่างๆ อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว ปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจดังกล่าว คือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น¹⁰ นอกจากนี้ ยังส่งผลให้มีการจ้างงานนอกภาคเกษตรเพิ่มมากขึ้นอันหมายรวมถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรไปยังภาคนอกเกษตรกรรม ในขณะเดียว

⁸ ینگยุทธ แฉล้มวงศ์ และ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, *การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติในระยะยาว*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2539), หน้า 1.

⁹ นิคม จันทรวิฑูร, *ประเทศไทยจากเศรษฐกิจเฟื่องฟูถึงวิกฤตสังคม*, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2541), หน้า 17.

¹⁰ ینگยุทธ แฉล้มวงศ์ และ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, *การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติในระยะยาว*, หน้า 8.

กันปัญหาการขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือก็เกิดขึ้นทั้งในภาคเกษตรกรรมและนอกภาคเกษตรกรรมด้วย อย่างไรก็ตาม ในเขตพื้นที่แนวชายแดนในส่วนที่มีระบบเศรษฐกิจยังคงอยู่ในภาคเกษตรเป็นส่วนใหญ่ เป็นผลให้มีการหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติจากพม่า จีน ลาว และ กัมพูชา เข้ามาทำงานในประเทศไทยเพิ่มขึ้นในกิจการที่คนไทยในท้องถิ่นไม่ให้ความสนใจ โดยเฉพาะเมื่อค่าแรงงานไทยในบริเวณชายแดนสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านทั้งพม่า ลาว จีน หลายเท่าตัว กล่าวคือในขณะที่จังหวัดชายแดนประเทศไทยมีอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำอยู่ที่ประมาณ 110-120 บาทต่อวันนั้น ประเทศพม่ามีอัตราค่าจ้างอยู่ที่ 4-5 บาท/วัน¹¹ ประเทศลาว 36.5 บาท/วัน และมณฑลยูนนาน มีอัตราค่าจ้างประมาณ 20 บาทต่อวัน¹² ซึ่งจุดนี้ถือเป็นจุดกำเนิดของการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติในงานรับจ้างต่างๆ มากยิ่งขึ้น

การเกิดภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อกลางปี ค.ศ.1997 ได้ส่งผลกระทบต่อสภาวะการว่างงาน และความต้องการแรงงานต่างชาติอย่างรุนแรง กล่าวคือ อัตราการว่างงานของคนไทยเมื่อต้นปี ค.ศ.1998 สูงกว่า 1.8 ล้านคน และคาดว่าจะเพิ่มสูงขึ้นอีกเรื่อยๆ เป็นกว่า 2.5 ล้านคนภายในสิ้นปี ค.ศ.1998¹³

รัฐบาลไทยได้ตอบสนองต่อสถานการณ์ตลาดแรงงานในประเทศ มาตรการที่เด่นชัดประการหนึ่งคือการควบคุมแรงงานต่างชาติ และมีมาตรการที่เข้มงวดกับการว่าจ้างแรงงานต่างชาติมากยิ่งขึ้น ได้มีมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการดำเนินการกับแรงงานต่างชาติในหลายลักษณะ เช่นการส่งกลับประเทศ การจดทะเบียนแรงงานเพื่อทำการควบคุมอย่างเข้มงวดทั้งในแง่ปริมาณและลักษณะงานที่ทำ อย่างไรก็ตาม การควบคุมแรงงาน

¹¹ แรงงานในประเทศพม่าส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลผลิตที่ไม่แน่นอนและผลผลิตที่ได้มามากจะต้องนำส่งต่อรัฐบาลทหารในราคาที่ต่ำกว่าท้องตลาด หรือในบางกรณีโดยไม่คิดมูลค่า นอกจากนี้ยังมีการเกณฑ์แรงงานทาส ซึ่งนอกจากจะไม่ได้รับค่าแรงงานแล้ว คนที่ถูกเกณฑ์แรงงานยังต้องออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าอาหารในค่ายแรงงานรวมทั้งการก่อสร้างค่ายพักเองด้วย โปรดดูรายละเอียดใน พรสุข เกิดสว่าง, *การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540)

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-15.

¹³ "ข้อมูลการเลิกจ้างและแนวโน้มการเลิกจ้าง ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2540," *สยามรัฐ* (1 มกราคม 2541):14.

ต่างชาติไม่ประสบผลสำเร็จดังปรากฏในงานวิจัย ที่พบว่าปริมาณแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยที่เคยมีจำนวนประมาณ 200,000 คนและกระจายอยู่ในบริเวณไม่เกินพื้นที่ 30 จังหวัดในปี ค.ศ.1994 นั้น กลับเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนกว่า 1,000,000 คนกระจายอยู่กว่า 63 จังหวัดทั่วประเทศในปี ค.ศ.1997¹⁴

2.3 ภูมิหลังการทำงานของแรงงานต่างชาติในประเทศไทย

ประเทศไทยจัดเป็นประเทศที่มีการรับแรงงานต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศมาตั้งแต่มีการติดต่อกับประเทศตะวันตกในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มีข้าหลวงในพระบรมมหาราชวังหลายคนที่เป็นชาวต่างชาติและบุคคลเหล่านี้ต่างก็ได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ รวมถึงการมีชาวจีนและลาวเข้ามาทำงานในระดับแรงงานเป็นต้น ในปัจจุบัน แรงงานต่างชาติยังคงมีความสำคัญในบริบทของสังคมไทย เราอาจจัดแบ่งแรงงานต่างชาติในประเทศไทยออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

2.3.1 แรงงานต่างชาติถูกกฎหมาย

คนต่างชาติที่สามารถเข้ามาทำงานได้ถูกต้องตามกฎหมายในประเทศไทยนั้นสามารถทำงานได้เฉพาะในงานที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พ.ศ.2522 โดยทั่วไปเป็นแรงงานฝีมือที่อาศัยความชำนาญเฉพาะด้านหรืองานที่ต้องการประสบการณ์เฉพาะตำแหน่ง เช่น ช่างเทคนิค ผู้บริหารและจัดการ วิศวกร ฯลฯ

จากการที่รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนการลงทุน และพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกในช่วงการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ซึ่งส่งผลให้เกิดการขยายตัวอย่างรวดเร็วก็ได้เปิดโอกาสให้มีชาวต่างประเทศเข้ามาทำงานพร้อมๆ กับการขยายตัวของอุตสาหกรรมสมัยใหม่เอาไว้ด้วย โดยตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ได้เปิดโอกาสให้ชาวต่างชาติเข้ามาประกอบอาชีพใน

¹⁴ ยงยุทธ แฉล้มวงศ์ และ ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, *การจัดการแรงงานอพยพต่างชาติในระยะยาว*, หน้า 12.

ประเทศไทยได้ โดยมีเงื่อนไขกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวหลายประการ เช่น ลักษณะอาชีพที่ชาวต่างชาติจะทำได้นั้น ต้องเป็นลักษณะงานที่อาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีประสบการณ์ และทักษะเฉพาะตำแหน่ง โดยมีการกำหนดให้มีการถ่ายทอดความรู้ให้แก่คนไทยด้วย จำนวนของคนต่างชาติที่เข้ามาทำงานในส่วนของส่งเสริมการลงทุนนั้น มีประมาณ 25,000 คนในปี ค.ศ.1993 และเพิ่มเป็นกว่า 180,022 คนในปี ค.ศ.1996 โดยได้รับอนุญาตให้ทำงานตลอดชีพ 122,213 คน มีผู้ได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราว 7,680 คน ได้รับอนุญาตทำงานตาม พรบ.ส่งเสริมการลงทุน 15,323 คน¹⁵ ในขณะที่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศไทยไล่ตามการขยายตัวของเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็วไม่ทันนั้น การใช้แรงงานที่มาจากต่างชาติในส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นการบรรเทาภาวะตึงตัวของแรงงานฝีมือ และแรงงานกึ่งฝีมือไปได้บางส่วน

2.3.2 แรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย

แรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมือง คือแรงงานต่างชาติที่ลักลอบทำงานโดยไม่ถูกต้องตามพระราชกฤษฎีกางานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ ปีพ.ศ.2522 หรือคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ปีพ.ศ.2521 คนกลุ่มนี้หมายรวมถึง ผู้ที่ได้รับอนุญาตเข้าเมืองเพื่อจุดประสงค์อื่น เช่นท่องเที่ยว ธุรกิจ แต่ลักลอบประกอบอาชีพหรือผู้ที่มีใบอนุญาตทำงานแต่หมดอายุ¹⁶

ในส่วนของแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทยด้วยเหตุผลด้านเศรษฐกิจและการเมืองในประเทศเพื่อนบ้านนั้น ได้มีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามานับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา¹⁷ โดยมีผู้หลบหนี

¹⁵ เกษมสันต์ จินวาโส, *แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข*, หน้า 19-20.

¹⁶ กฤตยา อาชวนิชกุล วรรณณา จารุสมบุรณ์ และ อัญชลี วรางครัตน์, *ความซับซ้อนและความสับสนวุ่นวายเรื่องคนข้ามชาติในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 9-16.

¹⁷ เกษมสันต์ จินวาโส, *แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข*, หน้า 21.

เข้ามาอาศัยในประเทศไทยในฐานะผู้พลัดถิ่น และลักลอบทำงานทั้งที่เป็นการชั่วคราวเพื่อรอโอกาสหลบหนีไปยังประเทศที่สาม และลงหลักปักฐานเป็นการถาวรในประเทศ

จากการศึกษาของสำนักเลขาธิการคณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี ในปี ค.ศ.1995 ได้แบ่งกลุ่มต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองไว้ดังต่อไปนี้¹⁸

1. ผู้อพยพ เป็นกลุ่มผู้หลบหนีที่เข้ามาอยู่ในฐานะผู้พลัดถิ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959 เป็นต้นมา อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการหลบหนีสงครามในประเทศเวียดนาม และจนถึงปัจจุบันยังมีตกค้างอยู่ในประเทศไทยประมาณ 42,211 คน
2. ผู้อพยพจากอินโดจีน เป็นผู้อพยพที่เดินทางมาจากเวียดนามประมาณ 160,000 คน กัมพูชา 490,000 คน และลาว 360,000 คน ผู้อพยพจากอินโดจีนนี้เป็นพวกที่หลบหนีภัยสงครามนับตั้งแต่คอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในอินโดจีนและเริ่มการเปลี่ยนแปลงไปสู่ระบอบสังคมนิยมนี้ จุดประสงค์หลักของคนกลุ่มนี้คือลี้ภัยสงครามไปอยู่ในประเทศที่สาม ซึ่งไทยได้ดำเนินการจัดส่งไปแล้วกว่า 700,000 คน ส่งกลับประเทศต้นทาง 400,000 คน และยังมีเหลือตกค้างในประเทศไทยกว่า 13,000 คน
3. ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด และถือเป็นปัญหาที่รัฐบาลได้ให้ความสนใจมากเป็นพิเศษ โดยได้จำแนกคนกลุ่มนี้ออกเป็นกลุ่มๆ คือ
 - 3.1 ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า เป็นกลุ่มที่อพยพเข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ.1976 มีจำนวนประมาณ 48,000 คน
 - 3.2 นักศึกษาพม่า เป็นกลุ่มที่หลบหนีภัยทางการเมืองเข้ามาอยู่ในประเทศไทย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2531 และ 24 กันยายน 2534 มีจำนวนประมาณ 2,500 คนอยู่ตามศูนย์นักศึกษาพม่า

¹⁸ เกษมสันต์ จินดาโล, แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข, หน้า 18-23.

- 3.3 ผู้หลบหนีการสู้รบ คนกลุ่มนี้หลบหนีเข้ามาอยู่ตามแนวชายแดนด้วยเหตุผลทางการเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ ที่หนีร่นการปราบปรามของรัฐบาลทหารพม่า มีประมาณ 80,000 คน
- 3.4 แรงงานที่ลักลอบเข้ามาหางานทำ เป็นกลุ่มที่ลักลอบเข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ ลักลอบเข้ามาหางานทำในจังหวัดชายแดน และขยายไปยังจังหวัดอื่นๆ อย่างกว้างขวาง กลุ่มนี้ยังไม่สามารถสรุปจำนวนเป็นที่แน่นอนได้ เพราะไม่มีหลักฐานการเดินทางเข้าเมือง และยังไม่มีการสำรวจที่แน่ชัด โดยเบื้องต้นคาดว่าแรงงานกลุ่มนี้มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ คาดว่ามีประมาณ 400,000-500,000 คนในปี ค.ศ.1995 และเพิ่มเป็นกว่า 700,000 ในปี ค.ศ.1997¹⁹ กลุ่มนี้ถือเป็นกลุ่มที่เป็นปัญหาหลักของแรงงานอพยพ ซึ่งต้องการมาตรการควบคุมและดำเนินการที่เป็นระบบ
4. กลุ่มคนจีน เป็นกลุ่มที่เข้าเมืองโดยถูกต้อง และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยกลุ่มที่เข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น จะเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว แต่ไม่เดินทางออกจากประเทศตามกำหนด โดยในปี ค.ศ. 1995 ตกค้างในประเทศไทยประมาณ 120,000 คน สำหรับกลุ่มที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมายนั้น จะมรขบวนการหลบหนีเข้าเมืองเพื่อเข้ามาในประเทศ หรือเพื่อเดินทางไปยังประเทศที่สามต่อไป
5. ชาวกัมพูชา เป็นกลุ่มผู้อพยพที่หลบหนีเข้ามาหางานทำ เป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม มีอัตราค่าจ้างประมาณวันละ 40-50 บาท และ 50-70 บาทต่อวันในกิจการก่อสร้าง การลักลอบเข้าเมืองของชาวกัมพูชานั้น จะเดินทางผ่านช่องทางชายแดนระหว่างไทย-กัมพูชา ที่มีระยะทางกว่า 800 กิโลเมตร มีจำนวนประมาณ 10,000 คน ในปี ค.ศ.1995²⁰

¹⁹ “เหลียวหลังแลหน้าแรงงานต่างชาติ,” ผู้จัดการรายวัน (12 ธันวาคม 2539):13 โปรดดูเชิงอรรถที่ 11 ของบทที่ 1 ประกอบ

²⁰ เกษมสันต์ จินดาโล, แรงงานอพยพจากต่างประเทศ: ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไข, หน้า 23.

6. ชาวลาว ส่วนใหญ่หลบหนีเข้ามาทำงานเป็นแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกร กรรมกร ลูกจ้างร้านอาหาร โรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ลูกเรือประมง ในบริเวณจังหวัดชายแดนไทย-ลาว คนกลุ่มนี้มีจำนวนประมาณ 10,000 คน²¹
7. ชาวเวียตนาม เป็นกลุ่มที่เดินทางผ่านประเทศกัมพูชา โดยปลอมแปลงสัญชาติเป็นกัมพูชาก่อนเดินทางเข้ามาสู่ประเทศไทยทางปอยเปต ผ่านเข้ามาในประเทศไทยทางอำเภออรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้ว และเดินทางต่อเข้าไปหางานทำในจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ยังไม่ทราบจำนวนที่แน่ชัดของคนกลุ่มนี้ว่ามีเท่าใด
8. กลุ่มเอเชียใต้ เป็นกลุ่มที่เดินทางมาจากประเทศอินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ และศรีลังกาที่เดินทางเข้าประเทศโดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่มักไม่เดินทางกลับ มีจำนวนประมาณ 35,000 คน คนกลุ่มนี้มักประกอบอาชีพค้าขาย และมีบางส่วนเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม ส่วนใหญ่จะเดินทางต่อไปยังประเทศมาเลเซีย เพื่อขายแรงงานต่อไป

หน่วยราชการของไทยเล็งเห็นถึงปัญหาชนกลุ่มน้อยที่เพิ่มสูงขึ้นจึงได้กำหนดมาตรการควบคุมแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองในปี ค.ศ.1992 (พ.ศ.2535) โดยมีมตินิรโทษกรรมและจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ ใน 4 จังหวัดในเบื้องต้น คือ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง และขยายเป็น 10 จังหวัดตลอดแนวชายแดนไทย-พม่าในเวลาต่อมา แต่ก็ได้รับความสนใจจากนายจ้างน้อยมากเพราะการดำเนินการจดทะเบียนมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก และมีรายจ่ายค่อนข้างสูง ต่อมาในปี ค.ศ.1996 รัฐบาลก็ได้มีมติดำเนินการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติใหม่ โดยผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติสามารถทำงานในประเทศไทยได้เป็นเวลา 2 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรี มิถุนายน 2539²² โดยได้กำหนดลักษณะงาน และจำกัดเขตพื้นที่การทำงานของแรงงานต่างชาติเหล่านั้นไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านั้นไม่ได้รับการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง ทั้งนี้ นอกจากที่จะมีความยุ่งยากในการปฏิบัติ และ

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

²² สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ แกรรี ริสเซอร์ และสุภาวงศ์ จันทวานิชย์, *การติดตามผลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง*, (กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 2-3.

รายจ่ายที่ค่อนข้างสูงแล้ว ยังเป็นผลสืบเนื่องมาจาก แรงงานต่างชาติในขณะนั้น ยังไม่ได้ เป็นปัญหาที่ชัดเจนโดยเฉพาะในบริบทเชิงเศรษฐกิจและสังคม

2.4 แรงงานพม่าในบริบททางสังคมและเศรษฐกิจของไทย

ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วว่าปัญหาคนข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานใน ประเทศไทยที่มีจำนวนมากที่สุดคือชนต่างด้าวที่หลังไหลมาจากพม่า การจำแนกแรงงาน อพยพจากพม่าเข้ามาในประเทศไทยสามารถแยกเป็น 4 กลุ่ม คือ²³

1. กลุ่มที่ตั้งใจเข้ามาหางานทำ มีทั้งผู้ที่มีจุดมุ่งหมายจะส่งเงินให้ครอบครัวหรือรวบรวม เงินกลับบ้าน รวมทั้งผู้ที่ต้องการหลบหนีความยากแค้นมายังประเทศไทยซึ่งทราบล่วงหน้า การทำงานอยู่ก่อน จึงมุ่งตรงมาเพื่อหางานทำ กลุ่มนี้มักไม่ค่อยวางแผนอนาคตแน่นอนนัก หากจะดูสถานการณ์ในประเทศพม่า หากสถานการณ์สู้รบเบาบางลง ก็จะกลับไป หากสถานการณ์ในประเทศพม่ายังไม่ดีขึ้นก็รับครอบครัวมาอยู่ด้วยกัน
2. กลุ่มที่ตั้งใจจะอพยพหนีภัยแต่ไม่พบค่ายหรือที่พักพิงรองรับจึงกระจัดกระจายมาหางาน ทำในที่สุด ประชาชนกลุ่มนี้เป็นผู้ลี้ภัยจากการข่มเหงของรัฐบาลพม่าซึ่งมิได้ตั้งใจเข้ามา เป็นแรงงานผิดกฎหมาย หากฝ่ายไทยมิได้มีมาตรการรองรับคนกลุ่มนี้ เช่นกรณีที่เกิดขึ้นกับชาวไทยใหญ่ที่อพยพเข้ามาทางจังหวัดแม่ฮ่องสอนและเชียงใหม่จากฝั่งรัฐฉาน ของพม่า ซึ่งทางการไทยไม่มีค่ายอพยพในจุดดังกล่าว ไม่เหมือนกับบริเวณชายแดน ตะวันตกของประเทศไทยที่มีค่ายผู้อพยพชาวมอญจากฝั่งพม่ารองรับอยู่ ซึ่งคนกลุ่มนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการอพยพมาทั้งครอบครัว ส่งผลให้คนกลุ่มนี้ประสบความยากลำบาก เพราะมีทั้งเด็กและคนชรา มิได้มีเฉพาะกลุ่มที่อยู่ในวัยแรงงานแต่เพียงกลุ่มเดียว
3. กลุ่มผู้ลี้ภัยที่หลบหนีเข้ามาอาศัยในค่ายพักพิงตามแนวชายแดน (แผนภูมิที่ 2-1) คน กลุ่มนี้ไม่ได้ตั้งใจจะเข้ามาขายแรงงานและต่างรอเวลามุ่งคืนถิ่น หากแต่สถานการณ์ใน

²³ พรสุข เกิดสว่าง, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ, (กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540), หน้า 41-42.

ประเทศพม่าไม่ได้สอดคล้องกับความต้องการของคนเหล่านี้เพราะสถานการณ์ทางการเมือง และความขัดแย้งระหว่างพลเรือนกับทหารในพม่ายังคงไม่สงบ ทำให้หลายคนหมดหวังในการกลับบ้านและผันตัวเองมาเป็นแรงงานในที่สุด มีการตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ หากผู้ลี้ภัยตระหนักว่าตนยังไม่สามารถกลับถิ่นฐานได้อย่างปลอดภัย การผลักดันกลับและการกดดันไม่ให้อาศัยอยู่ในค่ายอย่างสงบ จะเป็นแรงผลักดันให้คนกลุ่มนี้หลบหนีออกมาหางานทำในประเทศไทยมากกว่าที่จะมุ่งหน้ากลับบ้านเกิด โดยจะเริ่มจากการทำงานแบบเข้าไปเย็นกลับในบริเวณใกล้เคียง จนถึงการมีนายหน้าชักชวนพาเร่ขายแรงงานในส่วนต่างๆ ของประเทศต่อไป

4. กลุ่มผู้ลี้ภัยทางการเมือง ซึ่งบางคนได้ออกมาหางานทำเช่นกันโดยคนกลุ่มนี้มีทั้งที่เป็นแรงงานไร้ฝีมือและที่เป็นแรงงานฝีมือ เพราะระดับการศึกษาของคนกลุ่มนี้ค่อนข้างสูงกว่ากลุ่มอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น

ปัจจัยต่างๆ ที่ดึงดูดคนกลุ่มนี้เข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทย (pull factors) สามารถพิจารณาได้ดังนี้

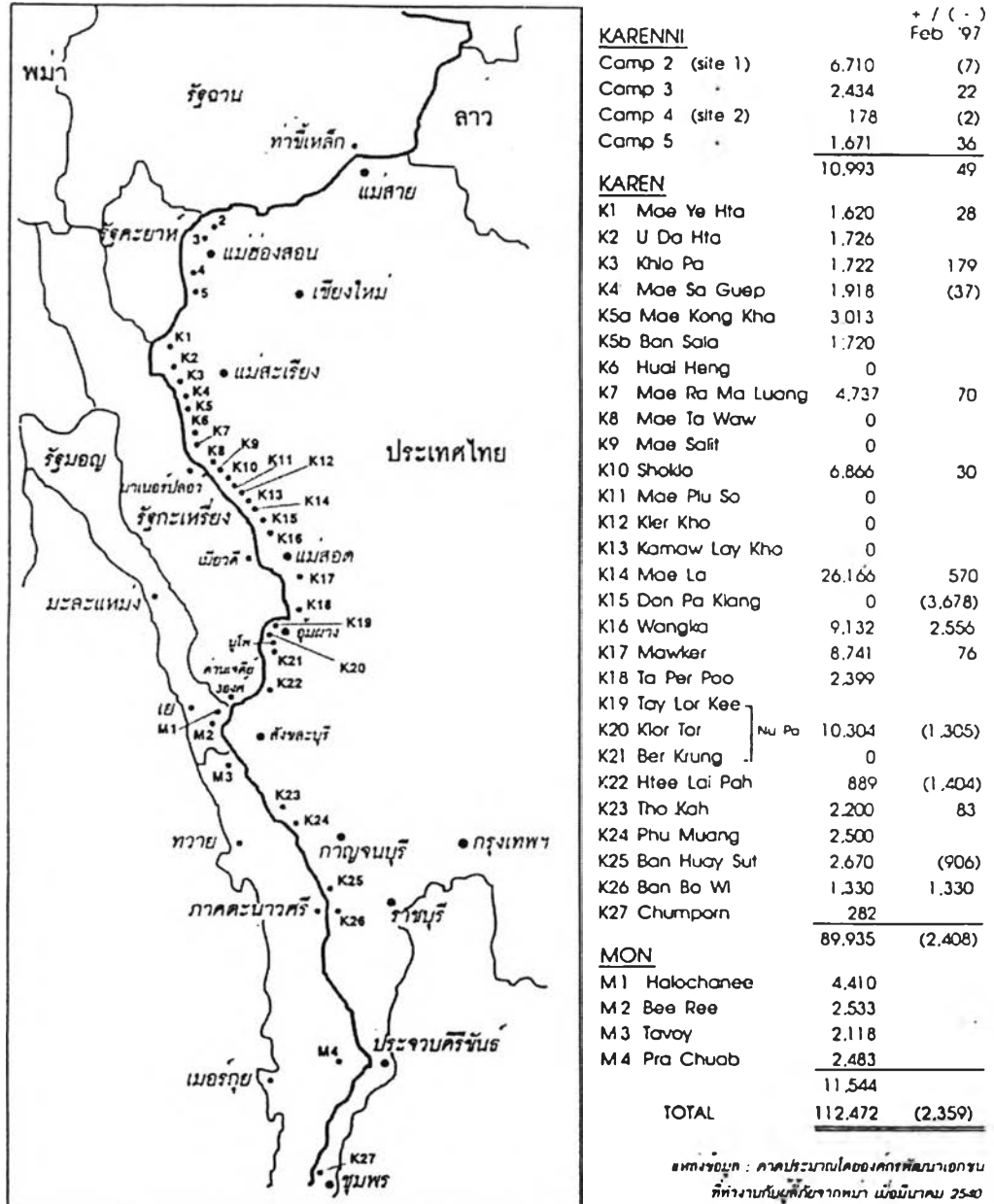
1. ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าในระยะเวลาที่ผ่านมา การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทยประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว การขยายตัวทางเศรษฐกิจที่รวดเร็วดังกล่าวทำให้เกิดความต้องการแรงงานที่สูงขึ้นในขณะเดียวกันกับที่สภาวะการแข่งขันในตลาดมีสูงเช่นกัน การลดต้นทุนโดยใช้แรงงานต่างชาติจึงเป็นทางเลือกที่ผู้ประกอบการให้ความสนใจ
2. ภาวะการขาดแคลนแรงงาน เนื่องจากอัตราการเพิ่มของประชากรลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร จึงทำให้สัดส่วนประชากรในวัยทำงานลดลงตามไปด้วย ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การที่แรงงานไทยส่วนหนึ่งออกไปทำงานในต่างประเทศซึ่งได้ค่าตอบแทนที่สูงกว่า ส่งผลให้มีการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการ เช่น กิจการก่อสร้าง ในขณะเดียวกันการที่แรงงานไทยส่วนหนึ่งมีระดับการศึกษาที่สูงขึ้นทำให้งานในบางลักษณะ เช่น งาน 3D คืองานที่สกปรก (Dirty) งานที่ยุ่งยากหรืองานที่ต้องการความอดทนสูง (Difficulty) และงานที่เสี่ยงอันตราย (Dangerous) จึงไม่เป็นที่ต้องการ และมีแรงงานไทยรองรับในส่วนนี้ไม่เพียงพอ ทำให้ผู้ประกอบการจำเป็น

ต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ซึ่งมีค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่า มีความขยัน
อดทน และที่สำคัญคือ ไม่มีอำนาจในการต่อรอง

3. ความล้มเหลวของมาตรการของรัฐในการจัดการกับปัญหาแรงงานต่างชาติผิด
กฎหมาย²⁴ ด้วยเหตุผลหลายประการที่ทำให้มาตรการการป้องกันแรงงานต่างชาติ
ลักลอบเข้าเมืองไม่มีประสิทธิภาพและขาดประสิทธิผล อันเป็นผลมาจากมาจากการ
ขาดการประสานงานอย่างเป็นระบบทั้งจากภาครัฐบาลและภาคเอกชน งบประมาณ
ไม่เพียงพอ และการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐฯ ทำให้การลักลอบ
เข้าเมืองเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และน่าเสียดายเมื่อเปรียบเทียบกับผลได้ทางเศรษฐกิจใน
อนาคตของการลักลอบขายแรงงาน

²⁴ กุศล สุนทรธาดา และ อุมารณณ์ ภัทรวานิชย์, *กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้า
เมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง*, หน้า 3.

แผนภูมิที่ 2-1: ค่ายพักพิงผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-พม่า



รัฐบาลไทยได้ให้คำจำกัดความผู้ลี้ภัยในที่นี้ว่าเป็นผู้หลบหนีการสู้รบจากประเทศพม่า เพื่อหลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงกลับเป็นภาษาอังกฤษว่า 'refugee' และที่นี้แสดงแต่จำนวนผู้ลี้ภัยที่ทางรัฐไทยได้จัดพื้นที่รองรับให้เท่านั้น ยังมีอีกจำนวนหนึ่งที่พยายามข้ามเส้นพรมแดนมาแต่ถูกผลักดันให้อยู่ในประชิดชายแดนในเขตพม่า หรือหะยอเข้ามาและกระจายตัวไปเป็นแรงงาน เนื่องจากไม่มีพื้นที่รองรับ ในขณะที่จำนวนผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนเพิ่มขึ้นเกือบ 4 หมื่นคนในระยะ 2 ปีที่ผ่านมา จำนวนแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่าได้เพิ่มขึ้นเป็นแสนคน

ที่มา : พรสุข เกิดสว่าง, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า: จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ, หน้า

พิจารณาจากแรงดึงดูดในประเทศข้างต้น ทำให้มีการหลั่งไหลของแรงงานเข้ามาในประเทศไทยอย่างมหาศาลจนเกินความสามารถของทางการไทยที่จะควบคุมได้ ผลกระทบที่ตามมาเห็นได้อย่างชัดเจนต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทย คือ

ตารางที่ 2-1 เหตุผลที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

| เหตุผล | ร้อยละ |
|---|--------|
| 1. รายได้ดีกว่า | 61.5 |
| 2. สภาพความเป็นอยู่ดีกว่า | 7.7 |
| 4. ติดตามญาติ เพื่อนเข้ามา | 6.8 |
| 5. รายได้และสภาพความเป็นอยู่ดีกว่า | 5.4 |
| 6. มีปัญหาทางการเมืองและการเกณฑ์แรงงาน | 4.3 |
| 7. ติดตามญาติหรือเพื่อนเข้ามา และรายได้ดีกว่า | 1.7 |
| 8. ไม่มีความเห็น | 1.1 |
| รวม | 100 |

ที่มา : สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ แกรรี วิสเซอร์ และสุภางค์ จันทวานิชย์, *การติดตามผล การจดทะเบียนแรงงานต่างชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง*, หน้า 47.

ด้านการเมืองและความมั่นคง การเข้ามาของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย อาจมีจุดประสงค์อื่นๆ แอบแฝงนอกเหนือไปจากด้านเศรษฐกิจ อาทิ การใช้พื้นที่ชายแดน เคลื่อนไหวต่อต้านรัฐบาลพม่า การใช้ประเทศไทยเป็นฐานปฏิบัติการเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่า หรือแม้แต่การก่อการร้ายในประเทศไทยเพื่อต่อกรกับรัฐบาลพม่า ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่าในภาพรวม นอกจากนี้ การกีดกันแรงงานต่างชาติของนายจ้างชาวไทยอาจส่งผลให้ประชาคมโลกโจมตีประเทศไทย ในประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย²⁵

²⁵ *Immigration worker's right* available from <http://www.ilo.org/>

ด้านเศรษฐกิจ แรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ขาดอำนาจต่อรอง นายจ้างหรือผู้ประกอบการจึงสามารถจ้างแรงงานเหล่านี้ได้ในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าการว่าจ้างแรงงานไทย ส่งผลให้ต้นทุนในการผลิตลดลง อย่างไรก็ตาม การที่มีการว่าจ้างแรงงานในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าอุปสงค์แรงงานในประเทศนั้นส่งผลกระทบต่อโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ทำให้อุปสงค์-อุปทานของกลไกตลาดแรงงาน และโครงสร้างอัตราค่าจ้างแรงงานบิดเบือนไม่ตรงตามความเป็นจริง ทั้งยังเป็น การถ่วงให้กระบวนการพัฒนาฝีมือแรงงานในประเทศล่าช้าลง เพราะนายจ้างไม่เห็นความสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เนื่องจากมีแรงงานราคาถูกนั่นเอง

ด้านสังคม แรงงานต่างชาติเหล่านี้บางส่วนได้ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ปัญหาทางสาธารณสุข มีการแพร่ระบาดของโรคร้ายที่เคยหมดสิ้นไปจากประเทศไทยแล้ว อาทิ โรคเท้าช้าง โรคเอดส์ นอกจากนี้การที่คนเหล่านี้ต้องอาศัยอยู่อย่างหลบซ่อนทำให้ต้องอยู่กันอย่างแออัด กลายเป็นแหล่งเพาะเชื้อโรคระบาดร้ายแรง และกลายเป็นแหล่งเสื่อมโทรม ซึ่งการที่แรงงานลักลอบเข้ามามีจำนวนมากขึ้นเท่าใด ปัญหาที่เกิดขึ้นก็จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.5 ผลกระทบจากแรงงานต่างชาติต่อเศรษฐกิจไทย

การเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อกลางปี ค.ศ.1997 ได้ส่งผลให้เกิดการเลิกจ้าง และการว่างงานในหมู่ประชาชนไทยอย่างมาศาลดังที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น มาตรการอย่างหนึ่งที่รัฐบาลมองว่าจะเป็นแนวทางในการแก้ไขสภาวะการว่างงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การผลักดันแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานกลับประเทศ โดยเฉพาะการเข้ามาทำงานในสาขาที่ไม่ได้รับการอนุญาต เพื่อสงวนงานไว้สำหรับคนไทย ตามมติคณะกรรมการนโยบายบรรเทาปัญหาการว่างงาน เมื่อวันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2541²⁶ ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อการควบคุมการไหลเข้าของแรงงานต่างชาติอย่างเข้ม

²⁶ ธีรพล ขุนเมือง “ฝ่าแผนขับแรงงานต่างด้าวรัฐบาลชวน หลีกภัย ภู่วิกฤติคนไทยกว่า 1 ล้านตกงาน.” *มติชน* (1 กุมภาพันธ์ 2541): 9.

งวด และผลักดันแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายออกนอกประเทศอย่างจริงจัง โดยจัดให้มีแรงงานไทยเข้ามาทดแทนการทำงานของคนต่างด้าวเหล่านั้น ได้มีการกำหนดมาตรการที่เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติเพื่อบรรลุลดอุปสงค์ 8 ประการ คือ

1. ไม่อนุญาตให้มีการจดทะเบียน และผ่อนผันแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายทำงานอีกต่อไป
2. แรงงานที่ได้รับการผ่อนผันให้ทำงานแล้วต้องมีการจัดระเบียบควบคุมอย่างเข้มงวด รวมถึงการห้ามทำงานที่ไม่อยู่ในรายการที่ผ่อนผันสำหรับแรงงานต่างชาติ
3. สกัดกั้นและป้องกันการเข้ามาใหม่ของแรงงาน โดยให้เร่งรัดตรวจจับผู้ลักลอบจ้างงานโดยผิดกฎหมาย โดยให้เอาผิดทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตาม พรบ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2522 และ พรบ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
4. ดำเนินการส่งกลับผู้ไม่ได้รับอนุญาตทำงาน ในกรณีที่รอการส่งกลับให้ทำงานได้ชั่วคราวในจังหวัดชายแดน 13 จังหวัดเท่านั้น
5. ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาสำหรับกิจการบางประเภทที่ไม่สามารถทดแทนด้วยแรงงานในประเทศได้ เช่น กิจการประมง ฯลฯ
6. หากมีการขาดแคลนแรงงาน ให้นำเข้าได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย
7. ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมร่วมกับคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำการศึกษาเพื่อการวางมาตรการระยะยาวในการแก้ไขปัญหาการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ
8. ประชาสัมพันธ์อย่างต่อเนื่องถึงมหันตภัยของการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย ทั้งในแง่เศรษฐกิจ การเมือง และ สังคม

เมื่อพิจารณาถึงการมองปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของรัฐบาลไทยแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลเริ่มที่จะให้ความสำคัญกับปัญหานี้อย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1996 เป็นต้นมา แต่การดำเนินการในครั้งนั้น ไม่เน้นที่การกำจัดแรงงานต่างชาติ หากแต่ให้ความสำคัญกับการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างชาติให้อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่บ้านเมือง เพื่อเป็นมาตรฐานในการควบคุมแรงงานผิดกฎหมาย แรงงานต่างชาติยังคงได้รับอนุญาตให้ทำงาน และเมื่อใบอนุญาตหมดอายุ 2 ปี ก็ยังสามารถดำเนินการ

ตามขั้นตอนใหม่ และทำงานในประเทศไทยต่อไปอีก²⁷ แต่เมื่อเกิดสภาพตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในประเทศในกลางปี ค.ศ.1997 แรงงานต่างชาติจึงได้กลายเป็นปัญหาที่รัฐต้องให้ความสำคัญและเร่งด่วนมากขึ้นเพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของคนในชาติ

2.6 ความล้มเหลวของการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับเอกภาคและทวิภาค: ความจำเป็นในการเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องของความร่วมมือในระดับพหุภาคี

ดังที่กล่าวแล้วในบทที่ 1 ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาในระดับเอกภาคี หรือการดำเนินการฝ่ายเดียวอันเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาโดยใช้กลไกและการดำเนินนโยบายภายในประเทศเป็นกลไกหลัก หากแต่ความพยายามที่ผ่านมาทั้งหมดไม่สามารถส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม จึงพอจะสรุปได้ว่ามาตรการเพียงฝ่ายเดียวไม่สามารถจัดการกับปัญหาที่ขยายใหญ่ขึ้นจนกลายเป็นปัญหาในระดับภูมิภาคมากกว่าที่จะเป็นปัญหภายในที่จะสามารถแก้ไขได้โดยการดำเนินการเพียงลำพังต่อไป ทางเลือกการดำเนินนโยบายในประเด็นที่กว้างขึ้นในระดับถัดมาคือ ความร่วมมือในระดับทวิภาคี นั่นคือความร่วมมือระหว่าง 2 ประเทศที่เป็นคู่กรณี หรือเพื่อแสวงหาวิธีการแก้ไขปัญหาอื่นๆ

ความพยายามในลักษณะทวิภาคีระหว่างไทย-พม่าได้มีขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรก เมื่อมีการก่อตั้ง คณะกรรมการร่วมว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีไทย-พม่าในปี ค.ศ. 1997²⁸ โดยกลไกความร่วมมือทวิภาคีที่สร้างใหม่นี้กำหนดให้มีการประชุมในสองระดับ คือการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโส และการประชุมในระดับนายกรัฐมนตรี ฝ่ายไทยใช้คณะกรรมการความร่วมมือนี้เป็นกลไกในการติดตามผลความคืบหน้าในความสัมพันธ์ภายใต้ข้อตกลง และความร่วมมือต่างๆ ระหว่างประเทศทั้งสอง รวมทั้งเพื่อเป็นการแสวงหาลู่

²⁷ สุทธิจิตต์ จินตยานนท์ แกร์รี ริสเซอร์ และสุภาวงศ์ จันทวานิชย์, *การติดตามผลการจัดทะเบียนแรงงานต่างชาติจากเมียนมาร์ กัมพูชา และลาวที่ลักลอบเข้าเมือง*, หน้า 2-3.

²⁸ กระทรวงการต่างประเทศ, *ข่าวสารระนิเทศ* (192/2540)

ทางที่จะพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันอันจะนำไปสู่การดำเนินการที่เป็นรูปธรรมที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมความร่วมมือในรูปแบบที่กว้างและหลากหลายยิ่งขึ้น โดยล่าสุด ในการประชุมร่วมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 23-25 สิงหาคม 2542 ประเด็นหลักในการหารือได้แก่ ความร่วมมือในการประสานงานด้านชายแดน ปัญหายาเสพติด ปัญหาผู้หนีภัยผู้รับสัญชาติพม่า แรงงานผิดกฎหมาย ปัญหาหารโครงการมรณบัตร ความร่วมมือในด้านการค้า เศรษฐกิจการลงทุน การคมนาคม และการพลังงาน ทั้งนี้ได้มีการลงนามในความตกลงระหว่างประเทศ 2 ฉบับ คือ ความตกลงว่าด้วยการยกเว้นการตรวจลงตราหนังสือเดินทางทูต และความร่วมมือด้านวัฒนธรรม²⁹

อย่างไรก็ตาม ความร่วมมือในระดับทวิภาคีระหว่าง ไทย-พม่าก็ไม่ได้นำไปสู่ความร่วมมืออย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในประเด็นที่เป็นปัญหาอย่างแท้จริงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสอง ดังจะเห็นว่า ถึงแม้ประเด็นปัญหาที่อาจจะกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ของประเทศทั้งสองได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในระดับทวิภาคี หากแต่ผลสรุปของเวทีดังกล่าว ที่นำไปสู่การลงนามความตกลงอย่างเป็นทางการนั้น กลับเป็นเรื่องของพิธีการทางการทูตมากกว่าที่จะเป็นความตกลงเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เป็นผลประโยชน์อย่างแท้จริงของทั้งสองประเทศ

นอกจากนี้ ในประเด็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ปัญหาเรื่องเชื้อชาติและชาติพันธุ์ได้เข้ามาบิบบบาทในการทำให้ประเด็นปัญหานี้มีความซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีก เมื่อชนกลุ่มน้อยที่มีปัญหาสู้รบกับรัฐบาลทหารพม่านั้น กลายเป็นคนไร้สัญชาติ รัฐบาลพม่ามองคนเหล่านั้นว่าไม่ได้เป็นคนพม่า และไม่ได้ถือสัญชาติพม่า แม้ว่าคนเหล่านั้นจะเกิดและอาศัยอยู่ในดินแดนของพม่าก็ตาม รัฐบาลพม่าไม่จำเป็นที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของคนกลุ่มดังกล่าว เพราะฉะนั้น การดำเนินการเพื่อการส่งตัวกลับตามแบบวิธีการทูตปกติจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้เป็นปัญหาที่เกิดระหว่างรัฐอย่างประเด็นปัญหาอื่นๆ ดังนั้น ถึงแม้ว่าการเจรจาระหว่างไทยกับพม่าในประเด็นแรงงานข้ามชาติจะบรรลุผลก็ตาม ปัญหา ก็จะไม่ได้รับการแก้ไขอย่างครอบคลุม เมื่อพิจารณาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันที่ยังไม่มีการบรรลุความตกลงใดๆ ในประเด็นนี้เลย ก็

²⁹ กระทรวงการต่างประเทศ, *ข่าวสาระนิเทศ* (254/2542)

ยิ่งเห็นอย่างชัดเจนว่าการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติ โดยอาศัยกลไกทวิภาคีเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะประสบผลสำเร็จในอนาคตอันใกล้

อย่างไรก็ตาม ตราบเท่าที่ยังไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการอพยพย้ายถิ่นเพื่อการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า ในประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่า ไม่ว่าจะ เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศต้นทางและประเทศเป้าหมายของการอพยพ หรือความร่วมมือในระดับพหุภาคี อย่างเป็นทางการแล้ว วงจรของการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าว คือ หลบหนีเข้ามาทำงาน → ถูกจับกุม → ถูกส่งกลับ → หลบหนีเข้ามาใหม่ จะยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ การใช้กลไกความร่วมมือในระดับภูมิภาคจึงเป็นทางเลือกเพื่อการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหา โดยอาศัยแนวทางความร่วมมือในระดับที่กว้างขึ้น และการที่มีกลไกการทำงานที่ซับซ้อนขึ้น และสามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น