

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
POLICY RECOMMENDATION TO MANAGEMENT OF MIGRANT WORKERS IN SPECIAL ECONOMIC ZONE
AT MAE SOD DISTRICT, TAK PROVINCE

อติยา ดวงอำไพ¹

¹สาขาวิชานโยบายสาธารณะ ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร
99 หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000 โทรศัพท์ 082-877-5191 E-mail: kala_mong@hotmail.com

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่อง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหา การจัดการแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 2) เพื่อศึกษาแนวคิดในการจัดการเชิงนโยบายของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จากผู้ที่เกี่ยวข้องในเชิงนโยบาย โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพและทำการเก็บข้อมูลด้วยการศึกษาวิจัยจากเอกสาร การสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกต การเก็บข้อมูลในครั้งนี้ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างจากผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญได้แก่ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ กลุ่มนักธุรกิจ กลุ่มผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานข้ามชาติ ผลการศึกษา พบว่า 1) การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทย เป็นเพราะปัจจัยผลักดันจากประเทศต้นทาง และปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทยที่ต้องการแรงงานราคาถูก 2) ถ้าหากเป็นเขตเศรษฐกิจอำเภอแม่สอดจะมีความต้องการแรงงานเป็นจำนวนมาก ดังนั้น แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่จะใช้พื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ฝึกฝีมือ เพื่อเข้าไปทำงาน ยังพื้นที่อื่นในของประเทศไทย ทำให้ขาดแคลนแรงงานในพื้นที่ 3) หากเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษควรมีการปรับเปลี่ยนกฎหมาย กฎเกณฑ์ เพื่อเป็นการควบคุมและบริหารจัดการให้สอดคล้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ 4) หน่วยงานภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษยังไม่มีหน่วยงานที่จะเข้ามาบริหารจัดการอย่างแท้จริง และมีกลุ่มการค้าแรงงานที่มีทั้งหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน กลุ่มผู้มีอำนาจ เข้ามาเกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าควรมีการประสานความร่วมมือกันทั้งในด้านการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว และด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ

คำสำคัญ : เขตเศรษฐกิจพิเศษ, แรงงานข้ามชาติ , การจัดการแรงงานข้ามชาติ

Abstract

This research is “the proposed policy recommendation to management of migrant workers in Special Economic Zone At Mae Sod District, Tak Province”. Its main objectives were to 1) study problems of Burmese migrant workers in Mae Sod District, Tak Province 2) study propose concepts on the management of migrant workers in Special Economic Zone, Mae Sod District, Tak Province from a person concerning with the policy. Qualitative research will be

applied and all data are collected by documentary research, interviews, in-depth interview and investigation. The researcher selected samples from government officer who deals with migrant worker, business man, entrepreneur who employs migrant worker, it was revealed that 1) the push factor from home country and pull factor on low cost labor from Thailand are the rational of the immigration of migrant workers 2) if Mae Sod District is a Special Economic Zone, the migrant worker will use this area as a training place to improve their labor skills in order to work in the inner part of Thailand. It will cause labor shortage in Mae Sod District 3) All laws and regulations should be revised in accordance with the management of migrant workers due to Mae Sod as a Special Economic Zone 4) there is no exact government sector taking part on the management of migrant workers in Special Economic Zone but separated sector involving in each matters. There is also a government or private sector and influential person involved in labor trafficked. The recommend is that Thai and Myanmar government should have migrant workers management collaboration and international cooperation.

Keywords: Special Economic Zone, Migrants Workers , Management of Migrants Workers

1. บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการและภาคเกษตร ที่มีสภาพการจ้างงานสูง จึงเป็นแหล่งดึงดูดแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ยากจนกว่า[1] โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพพม่า จากสถิติคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานชั่วคราวจากกรมการไทย ณ เดือน ธันวาคม 2552 มีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานรวมทั้งสิ้น 1,544,902 คน โดยมีคนต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยสัญชาติพมามีจำนวนมากที่สุด [2] จังหวัดตากเป็นจังหวัดหนึ่งของภาคเหนือ มีแนวชายแดนติดต่อกับสหภาพพม่าเป็นระยะทางประมาณ 565 กิโลเมตร โดยมีแม่น้ำเมย เป็นเส้นแบ่งเขตแดน ซึ่งปัจจุบันลำน้ำแคบและตื้นเขิน การเดินทางไปมาหาสู่หรือข้ามแดนจึงเป็นไปได้โดยง่าย จากรายงานสถานการณ์อุตสาหกรรมจังหวัดตากปี 2550 [3] พบว่า จังหวัดตาก มีโรงงาน 522 โรงงาน เงินลงทุนทั้งสิ้น

11,242,276 ล้านบาท จำนวนแรงงาน 52,289 คน การประกอบกิจการภาคอุตสาหกรรมแต่ละประเภทเน้นการใช้แรงงานสูง (Labor Intensive Industry) โรงงานส่วนใหญ่กระจุกตัวในบริเวณพื้นที่ติดกับชายแดนของจังหวัด ได้แก่ อำเภอแม่สอด ซึ่งเป็นเมืองหน้าด่านที่มีแหล่งอุตสาหกรรมและการค้าชายแดนไทย-พม่า ที่สำคัญทางเศรษฐกิจ มีมูลค่าการค้าชายแดนรวมทั้งสิ้น 25,058.31 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70.18 ของมูลค่าการค้าชายแดนรวมทั้งหมดในภาคเหนือ[4]เนื่องจากพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า ด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นแหล่งอุตสาหกรรมและการค้าชายแดน จึงส่งผลให้การเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของชาวพม่ามีจำนวนมาก ข้อมูลจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก แสดงให้เห็นว่ามีแรงงานข้ามชาติชาวพม่าอยู่ประมาณ 300,000 กว่าคน ที่เดินทางไปกลับเป็นประจำ [5] การเดินทางเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเป็นเพราะปัจจัยผลักดันทางเศรษฐกิจและปัญหาต่างๆภายในสหภาพพม่า ส่งผลให้ประชาชนต้องอพยพเข้ามาทำงานและต้องการเข้ามาแสวงหาโอกาสการทำงานในประเทศไทยเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปของคนไทยว่า พวกเขาคือ แรงงานต่างด้าว “คนพม่า” [6] ด้วยเหตุผลการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีการลงทุนเพิ่มขึ้น หรือคนไทยไม่ทำงานที่เรียกว่า เสี่ยง สกปรก และยากลำบาก หรือ นายทุนต้องการแรงงานราคาถูก จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนจากพม่า พากันเข้ามาทำงานยังประเทศไทย อำเภอแม่สอดจึงเป็นอำเภอเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ ส่งเสริมการลงทุน การสนับสนุนการค้าชายแดน และศักยภาพทางเศรษฐกิจ [7] จึงได้มีการดำเนินโครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจ โดยจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด ระหว่าง ตำบลแม่ปะ ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยใช้พื้นที่ป่าไม้ถาวร 5,603 ไร่ 56 ตารางวา เพื่อเป็นการส่งเสริมการขยายตัวของภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมชายแดนและเพื่อเป็นการรองรับการเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก(East-West Economic Corridor) ในอนาคต [8]

หากมีการพัฒนาให้แม่สอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นประตูการค้า และเป็นศูนย์กลางการค้าภูมิภาคเอเชียแล้ว ความต้องการแรงงานข้ามชาติชาวพม่าและการเข้ามายังประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติชาวพม่าเพื่อเข้ามาทำงานจึงเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จึงได้มุ่งเน้นไปที่การจัดการแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นโยบายของประเทศไทยในปัจจุบันต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติและปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และการจัดการแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
2. เพื่อศึกษาแนวคิดในการจัดการเชิงนโยบายแรงงานข้ามชาติชาวพม่า ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จากผู้ที่เกี่ยวข้องในเชิงนโยบาย

3. แนวคิด ทฤษฎี กรอบแนวคิดการวิจัยและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

3.1 ปัจจัยผลักดันและการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าสู่ประเทศไทย

การเดินทางเคลื่อนย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ของมนุษยชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งเป็นยุคไร้พรมแดนในเรื่องของข้อมูลข่าวสารข้อมูลต่างๆ เกือบทั่วโลก นับเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นทั้งภายในประเทศและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ ตามทฤษฎีการย้ายถิ่นประเภทแรงผลักแรงดูด (push-pull theory) ได้กล่าวไว้ว่า “ถ้าไม่เป็นเพราะสภาพบีบบังคับจนสุดหนที่บ้านเก่า ประเทศเกิด ก็ด้วยสภาพโอกาสที่เปิดกว้างเอื้ออำนวยในประเทศปลายทางที่เย้ายวนและเชิญชวนให้เข้ามา หรือทั้งสองอย่างประกอบกัน”[9] ในบรรดาเหตุผลที่ทำให้มนุษย์ตัดสินใจย้ายถิ่นแรงจูงใจทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะความคาดหวังที่จะมีรายได้สูงขึ้นเป็นเหตุผลหลักที่สำคัญที่สุดของการย้ายถิ่นทุกรูปแบบและเกือบทุกเส้นทาง แรงงานที่โยกย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อมาหางานทำ การเคลื่อนของคนระหว่างสองรัฐชาติตามชายแดน บางครั้งไม่ใช้การย้ายถิ่นข้ามชาติ แต่เป็นการไปมาหาสู่และทำมาหากินตามปกติของคนชายแดน ซึ่งมีให้เห็นตามรอยตะเข็บระหว่างรัฐไทยกับรัฐชาติอื่นๆ แต่แรงผลักดันนี้มิให้เห็นเด่นชัดในสหภาพพม่า

ศาสตราจารย์ ที ดับเบิลยู ชูลต์ส (Theodore W. Schultz) [10] ได้มองการอพยพเป็นขบวนการตัดสินใจอย่างสมัครใจที่จะไปอยู่ที่ใหม่เพื่อเพิ่มรายได้ พัฒนาความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของตน ในขณะเดียวกันในการอพยพนั้น ผู้ย้ายก็ต้องมีรายจ่ายหรือต้นทุน เช่น ค่าเดินทาง ค่าขนย้าย ค่าใช้จ่ายในการหางาน (Job Search) ค่าเสียโอกาสหรือค่าเสียเวลาในการเดินทางและหางานด้วย ผู้ตัดสินใจย้ายถิ่นได้เห็นผลประโยชน์(Benefit) จากการย้ายถิ่นกับค่าใช้จ่ายต่างๆทั้งทางตรงและทางอ้อม(Direct and Indirect Costs) แล้วเห็นว่า ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ นั้นสูงกว่ารายจ่ายหรือต้นทุน (Costs) เขาจึงตัดสินใจย้ายถิ่น ทฤษฎีของ อี.เอส. ลี (E.S. Lee [10]) ลีได้เขียนทฤษฎีการย้ายถิ่นจากการวิเคราะห์ถึงขนาด (Volume) กระแส (Streams) และการไหลสวนกระแส (Counterstreams) ของการอพยพ และคุณลักษณะต่างๆ ของผู้อพยพ ไว้ในบทความของเขา ได้ให้คำจำกัดความว่า “การอพยพ” คือ การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยอย่างถาวรหรือกึ่งถาวร (A permanent or semi-permanent change of residence) เขากล่าวว่า “ไม่ว่าการอพยพจะสั้นหรือยาว ย้ายหรือยากอย่างไร การเคลื่อนไหวใดๆเกี่ยวกับการย้ายถิ่นจะเกี่ยวข้องกับจุดเริ่มต้น (An Origin) ปลายทาง (A destination) และอุปสรรคต่างๆซึ่งกันขวางระหว่างต้นทางกับปลายทาง (An intervening set of obstacles)”

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ประเทศไทยได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศเพื่อให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการขนส่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ตามตะเข็บชายแดน ซึ่งประเทศไทยมีแนวชายแดนติดกับหลายประเทศ[11] โดยเหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยต้องการพัฒนาพื้นที่เขตลงทุนอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมให้เป็นประตูรองรับการเชื่อมโยงโครงการ ไม่ว่าจะเป็น Great Makong Subregion : GMS ซึ่งเป็นโครงการภายใต้ธนาคารแห่งเอเชีย ADB

Bank และโครงการ ACMECS [12] แนวทางการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด หรือแม่สอดโมเดล จะเป็นต้นแบบในการสร้างเมืองเศรษฐกิจใหม่ใน 5 ภาคทั่วประเทศ ได้แก่ เชียงราย สระแก้ว นครพนม เลย และยะลา เพื่อกระจายการลงทุนให้ทั่วทั้งภูมิภาค เพื่อเชื่อมโยงการค้าชายแดนและการค้าระหว่างประเทศ [13] โดยรัฐบาลต้องการที่จะส่งเสริมให้มีการเข้ามาลงทุนจากประเทศเพื่อนบ้าน หรือจากนักลงทุนต่างชาติ รวมทั้ง ให้นักลงทุนในท้องถิ่นในบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามแนวชายแดน

4. วิธีการดำเนินงาน

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบกับการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยนั้น ผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่าง โดยการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive Sampling) กับ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) โดยมีรายละเอียดดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องมาตรการ การจัดระบบแรงงานต่างด้าวระดับจังหวัด ได้แก่ จัดหางานจังหวัดตาก นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าว เจ้าหน้าที่ทหาร เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง นายกเทศบาลนครแม่สอดหรือรองนายกเทศบาลนครแม่สอด และปลัดเทศบาลนครแม่สอด

กลุ่มที่สอง องค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อดีตหอการค้าจังหวัดตาก สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก และผู้ประกอบการที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จำนวน 10 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพของงานวิจัยครั้งนี้ คือ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และสัมภาษณ์ (Interview) และการสังเกต (Observation) มีรายละเอียดดังนี้

1. การวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารวิชาการ งานวิจัย และเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติมาสร้างเครื่องมือตามกรอบแนวคิดในการวิจัย
2. การสัมภาษณ์แบบปลายเปิด (Opened-ended) และ การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth interview) ซึ่งแนวการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้กำหนดเรื่องที่จะศึกษาไว้กว้างๆ โดยมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informant interview) ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ และเขตเศรษฐกิจพิเศษ
3. การสังเกตและการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการ

5. ผลการศึกษา

5.1 ปัจจัยการเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติ

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติชาวพม่าเป็นเรื่องที่ปฏิเสธไม่ได้ เนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับสหภาพพม่า ผลจากการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่เน้นการลงทุน ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ที่เน้นการผลิตเพื่อการส่งออก ส่งผลให้ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานข้ามชาติมากขึ้น ผู้ประกอบการหรือนายจ้างจึงต้องการที่จะลดต้นทุนในการผลิต จึงนำไปสู่การนำเข้าแรงงานข้ามชาติ ประกอบกับการเดินทางเข้ามาของชาวพม่า

เป็นไปได้โดยง่าย ซึ่งปัจจัยหลักที่ทำให้เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น เป็นเพราะสถานการณ์การเมืองและสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของสหภาพพม่า ความยากจน ไม่มีงาน ไม่มีรายได้ จึงทำให้มีชาวพม่าเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทั้งในพื้นที่ชายแดน และพื้นที่ชั้นใน การเดินทางเข้ามาของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า ส่วนใหญ่ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ตามแนวเส้นทางเข้าออกตามธรรมชาติ ซึ่งมีหลายเส้นทางขึ้นอยู่กับว่าชนชาติใดอยู่ใกล้ที่ใดก็จะไปทางนั้น ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะไปเมืองชายแดนใกล้ๆกับประเทศไทย อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นอำเภอหนึ่งที่มีการเดินทางเข้าออกของแรงงานข้ามชาติ เป็นพื้นที่ชายแดน ที่เชื่อมโยงกับสหภาพพม่า ดังนั้น อำเภอแม่สอด จึงเป็นแหล่งแรงงานราคาถูก โดยอำเภอแม่สอดเป็นแหล่งฝึกฝีมือแรงงานข้ามชาติ เหตุผลที่มีการเลือกใช้แรงงานข้ามชาติชาวพม่าเข้ามาเป็นแรงงาน เพราะว่า แรงงานพม่ามีความขยัน อดทน ไม่เกี่ยงงาน ขอให้มีการทำ ค่าจ้างแรงงานถูก อำเภอแม่สอดจึงเปรียบเสมือนพื้นที่พักพิงเพื่อใช้เป็นแหล่งฝึกฝีมือแรงงาน เมื่อแรงงานเหล่านี้มีฝีมือก็จะอพยพเคลื่อนย้ายเข้าไปแสวงหาโอกาสยังพื้นที่ชั้นใน

5.2 กระบวนการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติ

กระบวนการเข้ามาของแรงงานข้ามชาตินั้น มีวิธีการหลากหลายวิธีเพื่อที่จะหาแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และภาคเกษตรกรรม เพื่อให้แรงงานมาทำงานในภาคส่วนต่างๆได้อย่างเพียงพอ แต่ก็ยังเกิดความขาดแคลน ดังนั้น จึงมีความพยายามที่จะนำแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงาน โดยผ่านกระบวนการจัดหางาน โดยมีนายหน้า เป็นคนดำเนินการ แล้วส่งเข้ามาทำงาน โดยการเดินทางเข้ามายังประเทศไทยนั้น จะมีค่าใช้จ่ายประมาณ 7,000-8,000 บาท ทั้งนี้ยังไม่รวมค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียให้กับนายหน้า เพื่อจัดหางาน นายหน้าจะมีวิธีการจัดการค่าใช้จ่าย ดังนี้

- 1) กรณีที่แรงงานข้ามชาติ มีค่าใช้จ่ายตั้งแต่เดินทางเข้ามาจากพม่า สู่อำเภอแม่สอด ค่าใช้จ่ายในประเทศต้นทาง แรงงานข้ามชาติจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง เมื่อมาถึงเมืองไทยตามทีนัดพบกับนายหน้า นายหน้าจะจัดหางานให้แล้วตกลงราคาจนเป็นที่พอใจ
- 2) กรณีแรงงานข้ามชาติต้องการเข้ามาทำงานยังประเทศไทย แต่ไม่มีเงินค่าเดินทาง ไม่มีเงินค่านายหน้า กรณีนี้ นายหน้าจะเป็นฝ่ายเสนอทางเลือกให้ว่า ให้เดินทางมาก่อน แล้วจะออกค่าใช้จ่ายให้ และจะหางานให้ เมื่อนายหน้าหางานให้ นายจ้างจะเป็นผู้จ่ายค่านายหน้าให้ แล้วนายจ้างจะไปหักจากเงินเดือนที่แรงงานข้ามชาติจะได้รับในแต่ละเดือน ซึ่งค่านายหน้าจะเป็นไปตามที่นายจ้างกับนายหน้าตกลงกันได้
- 3) กรณีที่แรงงานข้ามชาติต้องการเข้ามาทำงาน โดยนายหน้า ชักจูง จูงใจเพื่อให้มาทำงาน โดยอ้างว่า ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง มีงานดี เงินเดือนดี ซึ่งกรณีนี้นายหน้าต้องการแรงงานข้ามชาติ เพื่อนำไปส่งให้กับนายจ้างที่ต้องการแรงงานข้ามชาติเพื่อไปค้าประเวณี หรือ ถ้าเป็นผู้ขายอาจถูกส่งไปลงเรือประมง หรือ อาจถูกบังคับให้ทำงานที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลง

5.3 นโยบายการจัดระบบแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่างๆ เพื่อมิให้มีการพัฒนากระจุกตัว

เฉพาะในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา เพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยอำเภอแม่สอด เป็นอำเภอหนึ่งที่ถูกเลือกให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเนื่องจากอยู่ใกล้บริเวณตะเข็บชายแดน มีอาณาเขตติดต่อกับสหภาพพม่า ดังนั้นแรงงานที่เข้ามาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษส่วนใหญ่จึงเป็นแรงงานข้ามชาติชาวพม่า ปัญหาที่คาดว่าจะตามมาคือ ปัญหาการอพยพของแรงงานพม่า และปัญหาระงาการราคาถูกจากสหภาพพม่า

การดำเนินนโยบายของภาครัฐไทยต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติ เป็นระยะเวลาเกือบ 20 ปีแล้ว ที่ประเทศไทยได้มีการดำเนินนโยบายการจัดการและแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมือง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2553 โดยรัฐบาลไทยได้ดำเนินการจัดให้มีการเปิด นโยบาย “ผ่อนผัน” โดยอาศัยอำนาจมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยจัดให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองให้สามารถทำงานได้ เป็นการชั่วคราว นับแต่นั้นมา รัฐบาลไทยจึงมีการวางแผนปฏิบัติและอนุญาตให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นรายปี เพื่อให้สามารถควบคุมและดูแลแรงงานข้ามชาติที่หลบหนีเข้าเมืองให้เข้าสู่ระบบมากขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย

ผลปรากฏว่า การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาระงาการข้ามชาติหลบหนีเข้าเมืองไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เพราะขึ้นอยู่กับการเปลี่ยนแปลงไปในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย

ตาราง 1 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้ใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขของคณะรัฐมนตรีจากสถิติย้อนหลัง 10ปี ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2544-2553

มติ ครม. ปี พ.ศ.	จำนวน แรงงาน รวม ทั้งสิ้น (คน)	สัญชาติ		
		พม่า* จำนวน (คน)	ลาว จำนวน (คน)	กัมพูชา จำนวน (คน)
2544	568,249	451,335	59,358	57,556
2545	409,339	340,029	32,492	36,818
2546	288,780	247,791	21,314	19,675
2547	849,552	633,692	105,259	110,601
2548	705,293	539,416	90,073	75,804
2549	668,576	568,878	51,336	48,362
2550	546,272	498,091	22,085	26,096
2551	501,570	476,676	12,800	12,094
2552	1,314,382	1,078,767	110,854	124,761
2553	932,255	812,984	62,792	56,479

* แรงงานสัญชาติพม่ามีมากที่สุด

เมื่ออำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว จะทำให้เกิดลงทุนจากประเทศเพื่อนบ้าน จากนักลงทุนต่างชาติ รวมทั้ง เปิดโอกาสให้นักลงทุนในท้องถิ่น ได้ลงทุนในบริเวณเขตเศรษฐกิจพิเศษตามแนวชายแดนด้วย ดังนั้นความต้องการที่จะใช้แรงงานจะต้องมากขึ้น ซึ่งนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติในปัจจุบันของประเทศไทยในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีการเปลี่ยนไป รัฐบาลจะต้องหาหลักประกันว่า เมื่อมี

แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษแล้ว จะต้องมีการควบคุม การจัดการดูแล และการป้องกัน แรงงานข้ามชาติเหล่านั้นให้ทำงานภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยไม่ให้ออกไปทำงานนอกพื้นที่อย่างจริงจัง ควรมีการจัดทำใบอนุญาตเพื่อจัดการดูแลการเข้า-ออกของแรงงานข้ามชาติ เพื่อป้องกันการทะลักเข้าไปยังพื้นที่ชั้นใน นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการแรงงานข้ามชาติของรัฐบาล ในแต่ละยุคสมัยควรมีความต่อเนื่อง มีแนวทางปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกัน และควรมีการปรับเปลี่ยนกฎหมาย กฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับ สำหรับการจัดการแรงงานข้ามชาติ เพื่อใช้ปฏิบัติให้สอดคล้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยเฉพาะ

ภาครัฐของไทยควรมีการประกาศนโยบายที่ชัดเจนครอบคลุม และมีความจำเป็นในการบังคับใช้ต่อแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

5.4 ปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1) ประชาชนในพื้นที่ ยังมีการดำรงวิถีชีวิตแบบเดิม ไม่มีความเข้าใจในเรื่องเขตเศรษฐกิจพิเศษ ประชาชนบางกลุ่มมีความกังวลว่า การมีเขตเศรษฐกิจพิเศษจะทำให้วิถีชีวิตที่เคยเป็นอยู่มีการเปลี่ยนแปลงไป

2) ปัญหาทางการเมืองภายในของสหภาพพม่า ส่งผลให้ต้องมีการเปิด-ปิดด่านพรมแดนแม่สอด ซึ่งเป็นปัญหาระดับชาติต้องอาศัยความร่วมมือและทำความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า

3) การเข้ามาทำงานของแรงงานข้ามชาติในอำเภอแม่สอดนั้น ใช้พื้นที่อำเภอแม่สอดเป็นแหล่งฝึกฝีมือแรงงาน เมื่อเป็นแรงงานที่มีฝีมือแล้วก็อพยพเคลื่อนย้ายไปยังพื้นที่ชั้นใน ส่งผลให้แรงงานที่มีฝีมือในพื้นที่เกิดการขาดแคลนและไม่สามารถหาแรงงานให้ทดแทนได้

4) แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานยังประเทศไทย ส่วนใหญ่จะลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย และการเดินทางเข้ามาจะผ่านนายหน้า

5) หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ขาดการบูรณาการประสานความร่วมมือกันในการจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติอย่างแท้จริง โดยต้องอาศัยความร่วมมือกัน มิใช่ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง

4) เมื่อมีพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ จะต้องมีการกระทบต่อชุมชนโดยรอบ ทั้งด้านสาธารณสุข อุบโภค ตลอดจน ด้านสาธารณสุข

5) การจ้างแรงงานข้ามชาติของภาคธุรกิจเอกชน เป็นปัจจัยหลักเพื่อให้ภาครัฐออกมาตรการต่างๆเพื่อเอื้อต่อฝ่ายตน

6. สรุปและข้อเสนอแนะ

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาตินั้นเป็นเพราะปัจจัยจากปัญหาของประเทศต้นทาง ประกอบกับความต้องการแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ภาครัฐของไทยควรมีการบริหารจัดการโดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่มีความเกี่ยวข้อง ถ้าหากภาครัฐขาดการบริหารจัดการในส่วนของภาครัฐเอง การดำเนินนโยบายดังกล่าวก็จะดำเนินการอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐควรมีจัดทำระบบทะเบียนที่เป็นจริงและเอื้อประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย รัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่าควรมี

การประสานความร่วมมือกันทั้งในด้านการบริหารจัดการ
แรงงานข้ามชาติ และด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ

7. กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดการ
แรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ” สำเร็จได้ด้วยความรู้
จาก ผศ.รศ.อ.ทพญ.ดร.สุพัตรา จิตตเสถียร ประธานที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์ รศ.ดร. เดช วัฒนชัยยิ่งเจริญ กรรมการที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาเสียสละเวลามาเป็นที่ปรึกษา พร้อมทั้งให้
คำแนะนำ ติดตามดูแลกระบวนการดำเนินการวิจัยทุกขั้นตอน และ
ตรวจแก้ไขข้อบกพร่อง ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ใน
การทำวิทยานิพนธ์ จนทำให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้ประสบผลสำเร็จ
ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ผู้ให้ข้อมูลทุกท่านที่ได้คอย
ช่วยเหลือ ให้ข้อมูล และร่วมแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยน
ประสบการณ์ ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลเป็นอย่างดี

เหนือสิ่งอื่นใด ขอกราบขอบพระคุณ คุณบิดา มารดา
ของผู้วิจัย ที่ให้กำลังใจให้การสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือใน
ทุกด้านอย่างดีที่สุดเสมอมา

8. เอกสารอ้างอิง

- [1] โครงการอนุภูมิภาคแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็ก
และหญิง. (2549). งานทำหยาที่ลุ่มแม่น้ำโขง ทำงาน
หามรุ่งหามค่ำ : สภาพแรงงานเด็กข้ามชาติที่แม่สอด
ประเทศไทย. [ออนไลน์]. ที่มา: www.ilo.org/public/english/region/.../workingdayandnight-thai.pdf.
- [2] กรมการจัดหางาน สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว.ข้อมูล
คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร
ประจำปี 2552. [ออนไลน์].ที่มา: <http://lib.doe.go.th/doeinfo/pagedata/frmDocDetail2.aspx?docno=9731>
- [3] บริษัท โสมาภา อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด.รายงาน
สถานการณ์อุตสาหกรรมจังหวัดตาก ปี 2550,
[ออนไลน์]. ที่มา : www.industry.go.th/DocLib13/เหนือ/ตาก.doc
- [4] กรมการค้าต่างประเทศ,รายงานสถิติการค้าชายแดนไทย
กับพม่า ปี 2553.[ออนไลน์].ที่มา: <http://bordertrade.dft.go.th/DFT/Report/Province4.7.2.4.Detail.Monthly.asp?Country.Code=MM&Province.ID=7>
- [5] จังหวัดตาก.บันทึกรายงานคณะกรรมการร่วมภาครัฐ
และเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจจังหวัดตาก
ครั้งที่ 8/2553.[ออนไลน์].ที่มา: http://123.242.165.138/tak_poc/vitual/index.php
- [6] พรสุข เกิดสว่างและคณะ.การละเมิดสิทธิมนุษยชนใน
ประเทศไทย จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ.: เสนอในที่
ประชุมสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ทางเลือก นโยบาย
การนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย”
วันที่ 26-28 พฤษภาคม 2540 ณ โรงแรมรอยัลซิตี้
ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร ,2540.

- [7] ศูนย์ส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-พม่า จังหวัดตาก
สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก.(2554).รายงานการค้า
ชายแดนไทย-พม่า ปี 2553. [ออนไลน์].
ที่มา:www.moc.go.th/opscenter/tk/kcd_pre%202553.pdf
- [8] สกาวรัตน์ ศิริมา.(2554,28 มิถุนายน).บรรพต ก่อเกียรติ
เจริญ แนะนำรัฐทุน เขตเศรษฐกิจพิเศษ-แม่สอด.กรุงเทพ
ธุรกิจ [ออนไลน์].ที่มา: <http://www.takchamber.com/index.php?lay=show&ac=article&id=538789476&Ntype=2>
- [9] กฤติยา อาชวนิจกุลและคณะ. เส้นทางแรงงานหญิงจาก
ประเทศเพื่อนบ้านสู่ธุรกิจการค้าบริการทางเพศใน
ประเทศไทย : เสนอในที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการ
เรื่อง “ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้าม-
ชาติของประเทศไทย” วันที่ 26-28 พฤษภาคม 2540
ณ โรงแรมรอยัลซิตี้ ถนนศรีอยุธยา
กรุงเทพมหานคร ,2540.
- [10-11] บุญคง หันจางสิทธิ์.พิมพ์ครั้งที่ 2.เศรษฐศาสตร์
ทรัพยากรมนุษย์ : ประชากร แรงงาน การศึกษา
ฝึกอบรม ศาสนธรรม จริยธรรม สุขภาพอนามัย
สิ่งแวดล้อม กรุงเทพฯ : โอ เอส พริ้นติ้ง เฮาส์,2543.
- [12] ธนิต โสรัตน์.(ม.ป.ป.).การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ
ชายแดน .[ออนไลน์] ที่มา: <http://www.acmecsthai.com/web/16.php?id=19883>
- [13] ศูนย์ส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-พม่า จังหวัดตาก
สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก.(2554).รายงานการค้า
ชายแดนไทย-พม่า .[ออนไลน์] ที่มา :
www.moc.go.th/opscenter/tk/kcd_pre%202553.pdf