

**รายงานอพยพจากต่างประเทศ:
ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข**

เกษมสันต์ จิณณาโส

รายงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริง
ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข

Working Paper No. 10

โดย

เกษมสันต์ จิณณาโส

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (NESDB)

พฤศจิกายน 2538

(ปรับปรุง กรกฎาคม 2539)

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ “A Policy Study on the Management of Undocumented Migrant Workers in Thailand” ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเป็นผู้จัดทำ โดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ UNFPA-Extension of THA/93/P10.)

Executive Summary

Foreign Migrant Workers: Facts, Problem Identification and Recommendations

Since late 1980s, Thailand has made significant progress in transforming itself from an agricultural to an industrial based economy. This rapid economic growth caused a general tightening of the labor market and labor shortages in certain segments. It is evident from relatively low levels of open unemployment and the rise in wage rates. The labor tightening is not only evident in Bangkok but also in the provinces during the peak season in agriculture. Thai workers have become more reluctant to accept manual and low paid work as more jobs open in the industrial and service sectors. Consequently, there is strong pressure for illegal labor migration makes Thailand a powerful magnet for migrants from neighboring countries.

It is recognized that cross border migration has been a well-known phenomenon in Thailand since 1980s. The number of illegal migrants has grown from about 40,000 in 1987 to about 700,000 in 1995, nearly two-thirds of them from Myanmar.

During the past two decades, the Thai government has tried to find ways to manage the large number of illegal migrants from Myanmar. The National Security Council (NSC) is one of the main national organizations under the Prime Minister's Office dealing with migration issues that have implications for national security. But recently the role of NSC has changed from war refugees to primarily economic refugees. The government has assigned the NSC to deal with ever increasing number of illegal migrants in Thailand especially those along the Thai-Myanmar border. Several measures were introduced, these included: (1) set up rules and regulations that allow the hiring of illegal workers while they are waiting to be repatriated; (2) registered the illegal workers from Myanmar and allow them to apply for work permit; (3) strictly enforcement of checkpoints along border; and increasing penalties to both illegal migrants and employers.

The implementations have become difficult for many reasons, to name just a few; (1) It is almost impossible to seal a thousands of kilometers along the border; (2) It is difficult to come up with clear policies on this because of opposing interests of businessmen; (3) It is difficult to implement at the field level since there are always conflicting views, understaffed and poor working environment among local government agencies.

Recently, the government as recommended by NSC has come up with a new short term measures to control inflow of unskilled illegal migrants. Some of these measures are: (1) to allow those workers waiting to be repatriated to be bailed out by employer by depositing only 1,000 baht to the immigration office to make them available for work; (2) to increase the permission areas from 9 provinces to 39 provinces; (3) to increase the nationality from Burmese to include Laos and Kampuchea; and (4) to allow the migrant workers to work in agriculture, fisheries and related activities, mining, transportation and industries.

สารบัญเรื่อง

	หน้า
1. บทนำ	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. การวิเคราะห์ภาพรวมทางเศรษฐกิจ	3
4. โครงสร้างตลาดแรงงาน	5
5. ความไม่สมดุลของทรัพยากรมนุษย์ในตลาดแรงงาน	9
6. ความแตกต่างของค่าจ้างในประเทศไทย	12
7. การเคลื่อนย้ายแรงงาน	14
7.1 การอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง	14
7.2 การลักลอบเข้ามาหางานทำของแรงงานอพยพจากต่างประเทศ	16
7.3 การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย	18
7.4 การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย	19
8. สถานการณ์แรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมือง	21
8.1 ญวนอพยพ	21
8.2 ผู้อพยพจากอินโดจีน	21
8.3 ผู้ลี้ภัย และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า	22
8.4 กลุ่มคนจีน	22
8.5 ชาวกัมพูชา	23
8.6 ชาวลาว	23
8.7 ชาวเวียดนาม	24
8.8 กลุ่มเอเชียใต้	24
9. ผลการดำเนินงานของรัฐบาล	25
9.1 แบ่งแยกกลุ่มผู้อพยพ	25
9.2 การกำหนดมาตรการในการผ่อนผัน	25

9.3	การกำหนดมาตรการในการปฏิบัติ	28
9.4	การกำหนดแนวทางในการบริหารและสั่งการ	31
9.5	มติคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหา ทางเศรษฐกิจ (กรอ.)	34
9.6	ประกาศกระทรวงมหาดไทย	35
10.	สถานการณ์และประเด็นปัญหา	38
10.1	แนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดยังมีความขัดแย้งกับแนวทางในการปฏิบัติ	39
10.2	การจดทะเบียนแรงงานพม่าทำได้ในขอบเขตจำกัด	39
10.3	มาตรการที่กำหนดบางประการยังไม่เหมาะสม	39
10.4	การจดทะเบียนทำประวัติและออกบัตรประจำตัวมีความล่าช้า	40
10.5	กรณีการจ้างแรงงานประมงมีขั้นตอนยุ่งยากมาก	40
10.6	ยังขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เบ็ดเสร็จในการกำหนดนโยบาย และสั่งการ	41
10.7	เกิดปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างภาครัฐบาล และองค์กรการกุศล ภาคเอกชน	41
10.8	มีขบวนการในรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายและมีผลกระทบในวงกว้าง	42
10.9	ค่าใช้จ่ายในการประกันตัวสูง ทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงและไม่ค่อย ให้ความร่วมมือ	42
10.10	ความเข้าใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องในด้านขอบเขตของความคุ้มครองด้าน กฎหมายยังไม่ชัดเจน	43
10.11	การกำหนดหลักเกณฑ์บางประการขาดความสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน	43
11.	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	44
11.1	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	44
11.2	แนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพจากต่างประเทศของสำนักงาน สภาพความมั่นคงแห่งชาติ (เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2537)	46

11.3	ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย (เฉพาะในจังหวัดระนอง) จัดทำโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนา แรงงานแห่งชาติ	48
11.4	ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาระงงานขาดแคลนในสวนยางพารา	50
11.5	ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมงของ หอการค้าไทย	51
11.6	การจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ(12 มิถุนาคม 2539)	52

สารบัญตาราง

	หน้า
1. เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจ	56
2. ประมาณการการจ้างงานทำ และการว่างงาน ปี 2537-2544	57
3. ประมาณการผู้จ้างงานทำ จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2537-2544	58
4. ประมาณการสัดส่วนการจ้างงานทำ จำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2537-2544	58
5. ประมาณการสัดส่วนกำลังแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษา (เปอร์เซ็นต์)	59
6. ค่าจ้างจริงที่ลูกจ้างในภาคเอกชนได้รับ จำแนกตามพื้นที่	60
7. อัตราค่าจ้างเฉลี่ยสำหรับแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร	62
8. ร้อยละของสถานประกอบการที่จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ	62
9. ดัชนีค่าจ้างระหว่างเพศชายและหญิง	63
10. จำนวนและการประกอบอาชีพของแรงงานสัญชาติพม่า	64
11. จำนวนการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ในปีงบประมาณ 2536, 2537	66
12. ช่องทางและจุดลักลอบเข้าไทยของแรงงานสัญชาติพม่า	69
13. ข่ายงานและขบวนการลักลอบนำชาวจีนเดินทางเข้าไทย	70
14. ช่องทางและจุดลักลอบเข้าไทยของแรงงานสัญชาติกัมพูชา	71
15. ช่องทางและจุดลักลอบเข้าไทยของแรงงานสัญชาติลาว	73
16. สถิติคนต่างชาติดักค้างในไทย	74

แรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข *

1. บทนำ

ช่วงปี 2520-2530 ที่ผ่านมามีภาพรวมของตลาดแรงงานในประเทศที่มีกำลังแรงงานเหลือเฟือทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท ได้สะท้อนให้เห็นภาพของการว่างงานโดยเปิดเผยที่เกิดขึ้นในเขตเมืองใหญ่ ๆ เช่น กรุงเทพมหานครและในเมืองหลักอื่น ๆ มีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 317,000 คน ในปี 2525 เป็น 350,000 คน ในปี 2530 หรือมีอัตราการว่างงานโดยเปิดเผยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.2 ของกำลังแรงงาน ในปี 2525 เป็นร้อยละ 1.3 ในปี 2530 ตามลำดับ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศและรัฐบาลที่บริหารงานในช่วงเวลาดังกล่าว ได้ดำเนินการเร่งรัดและแก้ไขปัญหการว่างงานได้ผลเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่มิได้หมายความว่า ปัญหาการว่างงานของประเทศในขณะนั้น ได้หมดสิ้นไป

ผลของความสำเร็จในการดำเนินนโยบาย เพื่อลดอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรอย่างต่อเนื่องในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้อัตราการเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานใหม่ในช่วงหลังปี 2535 ลดลงอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็นได้จาก กำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นในจำนวนที่ลดลงจาก 764,000 คน ในปี 2535 เหลือเพียง 229,000 และ 151,000 คน ในปี 2538 และ 2539 ตามลำดับ เป็นผลทำให้ทิศทางการกำหนดนโยบายด้านการมีงานทำของประเทศ ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องของการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ด้านการพัฒนาการศึกษา พัฒนาคุณภาพทักษะและมีมือแรงงาน ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงและการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ เพราะว่าฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ยึดติดกับการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เช่น ที่ดิน ทุน แรงงาน และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ (Resource-Based Approach) ที่มีอยู่อย่างเหลือเฟือในอดีตได้ลดน้อยลงตามลำดับ และเป็นผลทำให้มีอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัยได้นำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการผลิต (Technology-Based Approach) มากยิ่งขึ้น

* ฝ่ายเลขานุการ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแรงงานอพยพจากต่างประเทศ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กรกฎาคม 2538 และปรับปรุงเพิ่มเติม เมื่อ 10 กรกฎาคม 2539

ในปัจจุบัน การพัฒนาประเทศกำลังอยู่ในจุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญ โดยที่เศรษฐกิจของประเทศไทย กำลังก้าวเข้าสู่ระดับนานาชาติ และจะต้องแข่งขันในเวทีโลกมากยิ่งขึ้นทุกขณะ โดยที่โครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศ ได้เปลี่ยนแปลงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัย ในขณะที่ฐานที่ตั้งของชุมชนได้เริ่มเปลี่ยนจากเกษตรสังคมชนบทมาสู่ความเป็นสังคมเมืองยิ่งขึ้น ดังนั้นถ้าจะให้คนเป็นผู้กำหนดหรือผู้สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องพัฒนาคนให้มีศักยภาพและขีดความสามารถ สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างการผลิตของอุตสาหกรรมและบริการ ที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ประเด็นปัญหาหลัก ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ได้แก่ปัญหาด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ ยังไม่ได้สนับสนุนการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากข้อจำกัดด้านคุณภาพของแรงงานไทยกว่าร้อยละ 80 ของกำลังแรงงาน ยังมีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ทำให้ความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรมนุษย์และประสิทธิภาพการผลิตของแรงงานไทยมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้น รวมทั้งประเด็นปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงานทั้งในระดับกลางและสูงที่ผลิตได้ไม่ทันต่อความต้องการของอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ ที่ได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

ในขณะเดียวกัน ประเด็นปัญหาของการใช้กำลังคนในระดับล่างของไทย เริ่มฉายแววให้เห็นถึงสถานการณ์ด้านการขาดแคลนแรงงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในเขตพื้นที่ที่มีแนวชายแดนระหว่างไทยกับพม่ามีปัญหาการขาดแคลนกำลังคนในระดับล่างรุนแรงมากยิ่งขึ้น เป็นผลทำให้มีการไหลทะลักของแรงงานอพยพจากประเทศพม่า จีน ลาว และกัมพูชาเข้ามาหางานทำมากขึ้น ในกิจกรรมที่หากคนไทยในท้องถิ่นทำงานไม่ได้ ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของการลักลอบเข้ามาหางานทำในงานรับจ้างใช้แรงงานประเภทต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1) เพื่อประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยที่มีผลต่อการจ้างงานในส่วนรวมและการจ้างงานในท้องถิ่นที่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางกิจกรรม ทางเศรษฐกิจ เช่น การประมง ก่อสร้าง เหมืองแร่ งานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม ฯลฯ

2) เพื่อศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านนโยบายของรัฐบาล ที่เกี่ยวข้องกับ การจ้างแรงงานอพยพจากต่างประเทศต่อการจ้างแรงงานในท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของค่าจ้าง การเคลื่อนย้ายแรงงานของไทยและจากต่างประเทศที่ทดแทนการขาดแคลนแรงงานในท้องถิ่น

3) เพื่อทบทวนข้อกำหนด กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางในการปฏิบัติเพื่อการควบคุม ผ่อนผัน การกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของตลาดแรงงานในปัจจุบัน อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวนโยบาย และมาตรการเพื่อการบริหารและจัดการเพื่อการควบคุม และการใช้ประโยชน์จากแรงงานอพยพจากต่างประเทศต่อไป

3. การวิเคราะห์ภาพรวมทางเศรษฐกิจ

ในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องและมั่นคง โดยที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีอัตราเพิ่มเฉลี่ยประมาณร้อยละ 7.5 ต่อปี^{1/} ซึ่งเป็นผลทำให้มีการพัฒนาและขยายตัวทางเศรษฐกิจและการจ้างเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในสาขาอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ โดยเฉพาะสัดส่วนการมีงานทำระหว่างภาคเกษตรกรรมต่อภาคอุตสาหกรรมและบริการได้ลดลงจากร้อยละ 67 : 33 ในปี 2533 เหลือร้อยละ 57 : 43 ในปี 2536 และประมาณว่าสัดส่วนการจ้างงานนี้ จะลดลงเหลือร้อยละ 45 : 55 ในปี 2544^{2/} ตามลำดับ

ผลของการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ได้ส่งผลในทางตรงต่อการพัฒนาด้านการส่งออกสินค้าของไทยเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลค่าการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมของไทย ในปี 2536 ได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว และเพิ่มมากกว่าการส่งออกสินค้าเกษตรที่เคยเป็นสินค้า

1/: อลงภพ สุสังกร์กาญจน์ โครงสร้างตลาดแรงงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศของไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

2/: เกษมสันต์ จินณวาไล และคณะ กำลังแรงงาน การมีงานทำและการว่างงาน ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พฤษภาคม 2538

ส่งออกของไทยที่สำคัญในช่วงเวลาที่ผ่านมา ดังจะเห็นได้จาก มูลค่าการส่งออกสินค้าของไทยไปต่างประเทศ ในช่วงหลังปี 2537 สามารถส่งออกสินค้าเป็นมูลค่ามากกว่า 1 ล้านล้านบาท และในช่วง 3 เดือนแรกของปี 2538 มูลค่าการส่งออกสินค้าได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 23.8 หรือมีมูลค่ารวมกว่า 321,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นการขยายตัวเพิ่มขึ้นในทุกหมวดสินค้า 3/

ในด้านของการผลิตภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว ในปี 2538 มีแนวโน้มของการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในภาคการเกษตร ผลผลิตภาคเกษตรโดยส่วนรวมที่ทำการเพาะปลูกพืช และธัญพืชต่าง ๆ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง อ้อย ยางพารา เป็นต้น มีอัตราการขยายตัวใกล้เคียงกับปี 2537 ที่ผ่านมา เนื่องจากมีสภาพดินฟ้าอากาศ และปริมาณน้ำเพื่อการเกษตรที่เพียงพอและเอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูก

ส่วนการผลิตในสาขาอุตสาหกรรมในช่วงต้นปี 2538 ที่ผ่านมา พบว่า มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ 11.5 เทียบกับร้อยละ 5.0 ในช่วงระยะเวลาเดียวกันในปี 2537 ผลผลิตของอุตสาหกรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นั้น เป็นอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและบริโภคในประเทศ ได้แก่ อุตสาหกรรมยานยนต์ และส่วนประกอบ อุตสาหกรรมแปรรูปสินค้าเกษตร และอาหารแช่แข็ง สิ่งทอ และเสื้อผ้าสำเร็จรูป เครื่องคอมพิวเตอร์ และชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องหนังและเครื่องใช้สำหรับการเดินทาง เป็นต้น ประกอบกับความสำเร็จของนโยบายการกระจายความเจริญสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท ที่ได้เร่งรัดให้มีการส่งเสริมการลงทุน และการกระจายตัวของอุตสาหกรรมไปลงทุนในเขต 3 เพิ่มมากขึ้นก็เป็นตัวกระตุ้นให้มีการขยายตัว และพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว โดยในช่วงปี 2536 - เมษายน 2538 ได้มีการอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนไปแล้ว 1,512 โครงการ เป็นเงินลงทุนประมาณ 392,570 ล้านบาท และส่งผลให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นประมาณ 331,020 ตำแหน่ง 4/

3/ : รายงานภาวะเศรษฐกิจไทยในไตรมาสแรก และแนวโน้ม ปี 2538 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พฤษภาคม 2538

4/ : การติดตามประเมินผลการดำเนินนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบท กองประสานการพัฒนาชนบท สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ - พฤษภาคม 2538

สำหรับสาขาการท่องเที่ยวและบริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องของไทยในช่วงปี 2538 อยู่ในภาวะฟื้นตัวดีขึ้น โดยมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 6.8 เป็นร้อยละ 10.7 เนื่องจากตลาดการท่องเที่ยวที่สำคัญในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็วและเป็นที่ยอมรับของนักท่องเที่ยวจากทั่วทุกมุมโลกมากขึ้น ซึ่งประมาณว่าจะมีจำนวนนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย เพิ่มขึ้นจาก 6 ล้านคน ในปี 2535 เป็น 6.5 ล้านคน ในปี 2538 และจะมีรายได้เพิ่มขึ้นเป็น 185,000 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เศรษฐกิจของไทยในช่วงปี 2538 จะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.5 เป็นร้อยละ 8.8 แม้ว่าสถานการณ์ทางการเงินระหว่างประเทศของค่าเงินเยนและดอลลาร์สหรัฐยังมีอยู่ ประกอบกับการดำเนินนโยบายด้านการเงินและการคลังของไทยในเชิงรุก การขยายตัวด้านการส่งออก และการพัฒนาอุตสาหกรรมในสาขาต่าง ๆ จะมีส่วนผลักดันให้เศรษฐกิจไทยสามารถยืนอยู่ได้ท่ามกลางความผันผวนของเศรษฐกิจโลกอย่างมั่นคงต่อไป

4. โครงสร้างตลาดแรงงาน

การวิเคราะห์ภาพรวมของโครงสร้างตลาดแรงงานในปัจจุบัน จะเป็นตัวชี้วัดที่ดี และสะท้อนให้เห็นถึงภาพการเปลี่ยนแปลง ที่เป็นผลกระทบจากความสำเร็จในการลดอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรในอดีตอย่างต่อเนื่อง ที่ทำให้การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีแนวโน้มลดลง รวมทั้งผลของการขยายโอกาสการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี การตายของประชากรด้วยโรคเอดส์ ทำให้การเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานใหม่มีการปรับตัวลดลงในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ประกอบกับการขยายตัวอย่างต่อเนื่องทางการผลิตในภาคอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ และความสำเร็จของนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบทได้เป็นแรงผลักดันให้ความต้องการแรงงานในตลาดแรงงานภาคเอกชนขยายตัวอย่างรวดเร็ว เป็นผลทำให้การว่างงานโดยเปิดเผยลดต่ำลงโดยลำดับ

โครงสร้างตลาดแรงงานของไทยได้สะท้อนให้เห็นว่า ในช่วงปี 2532-2536 มีกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานโดยเฉลี่ยประมาณปีละ 400,000 คน และเริ่มเปลี่ยนแปลงไปในช่วงหลังปี 2537 โดยจะมีกำลังแรงงานใหม่ที่เข้าสู่ตลาดแรงงานลดลงจาก 291,000 คน เป็น 151,000 คน

ในปี 2539 โดยกำลังแรงงานใหม่นี้จะปรับตัวเพิ่มขึ้นเป็น 176,000 คน ในปี 2540 และ 289,000 คน ในปี 2544 เนื่องจากมีกำลังแรงงานใหม่บางส่วนที่เริ่มทยอยเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มขึ้นหลังสำเร็จการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ที่เป็นผลมาจากนโยบายการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ซึ่งสามารถขยายอัตราการเรียนต่อ ม.1 ได้มากกว่าร้อยละ 90 แล้วและสูงกว่าเป้าหมายที่ตั้งไว้ ร้อยละ 73.5 ในปี 2539 ตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (ดูตารางที่ 2)

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานทำของไทย ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ภาคการเกษตรเคยเป็นแหล่งรองรับการจ้างงานได้เป็นอย่างดีเริ่มมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้น ประกอบกับข้อจำกัดด้านการขยายตัวของที่ดินเพื่อการเกษตรมีมากขึ้น ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ได้ถูกนำไปใช้ในการผลิต โดยขาดการอนุรักษ์และผลิตทดแทน จึงส่งผลให้กระบวนการผลิตในสาขาต่าง ๆ ได้หันไปใช้เทคโนโลยีในการผลิตที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการขยายการเติบโตอย่างต่อเนื่องของอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ ได้เป็นแรงผลักดันให้ความต้องการแรงงานที่มีคุณภาพทักษะและมีมือแรงงานเพิ่มตามไปด้วย ซึ่งภาพของการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวนี้ ได้แสดงให้เห็นว่า การจ้างงานทำของประเทศเพิ่มขึ้นใหม่จำนวน 1.54 ล้านคน ในช่วงปี 2532-2536 และประมาณว่าในช่วงปี 2537-2544 จะมีการจ้างงานเพิ่มขึ้นใหม่อีก 1.49 ล้านคน มีผลทำให้มีการจ้างงานรวมเพิ่มขึ้นจาก 32.4 ล้านคน ในปี 2537 เป็น 32.9 และ 33.9 ล้านคน ในปี 2540 และ 2544 ตามลำดับ

เมื่อจำแนกผู้จ้างงานทำทั้งประเทศ จำนวน 32.4 ล้านคน ในปี 2537 ออกตามระดับการศึกษาพบว่า กว่าร้อยละ 79 ของผู้จ้างงานทำทั้งประเทศมีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า กล่าวได้ว่าจะเป็นอุปสรรคที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ในการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตของแรงงานให้สูงขึ้นซึ่งสัดส่วนการจ้างงานทำของกลุ่มผู้มีการศึกษานี้มีแนวโน้มลดลงไม่มากนัก แม้จะได้รับผลกระทบจากนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี และนโยบายการยกระดับพื้นฐานการศึกษาสายสามัญให้กับแรงงานภาคอุตสาหกรรม โดยประมาณว่า เมื่อสิ้นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 กลุ่มผู้จ้างงานทำนี้กว่าร้อยละ 69 ยังมีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า (ดูตารางที่ 3 และ 4)

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ภาพรวมด้านการมีงานทำของประเทศ หากแบ่งโครงสร้างของตลาดแรงงานออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ตลาดแรงงานที่เป็นระบบ^{5/} (Formal Sector) และตลาดแรงงานนอกระบบ^{6/} (Informal Sector) แล้วพบว่า การจ้างงานส่วนใหญ่ของไทยในภาพรวมทั้งประเทศ ยังอยู่ในตลาดแรงงานนอกระบบมากกว่า 2 ใน 3 หรือประมาณร้อยละ 60 ของการจ้างงานทั้งประเทศ

ในด้านการว่างงานของไทยนั้น มีข้อสังเกตหลายประการ ที่ชี้ให้เห็นถึงภาพของการเปลี่ยนแปลงด้านการว่างงานของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราการว่างงานของไทยในปัจจุบันได้ลดต่ำลงอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับสองทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งจำนวนผู้ว่างงานโดยเปิดเผย (Opened Unemployment) ได้ลดลงจาก 170,000 คน ในปี 2532 เหลือเพียง 155,000 และ 125,000 คน ในปี 2534 และ 2536 ที่เป็นผลมาจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องและมั่นคง ผสมผสานไปกับการดำเนินนโยบายลดอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากร การกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค

5/ : ตลาดแรงงานที่เป็นระบบ หมายถึง 'ตลาดแรงงานที่มีระบบการจ้างงาน มีการคัดเลือกก่อนการบรรจุเข้าทำงาน มีสัญญาหรือระยะเวลาการจ้างงานที่แน่นอน ในธุรกิจบางประเภทอาจมีสหภาพแรงงาน หรือมีการจัดตั้งองค์กรแรงงานในรูปแบบอื่น ๆ เป็นองค์ประกอบ ลักษณะขององค์กรหรือหน่วยธุรกิจมีการจัดสายงานการบริหาร และการจัดการที่เป็นระบบ มีการกำหนดตำแหน่งงานและขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบของงานแต่ละประเภท ใ้ไว้อย่างชัดเจน มีความยืดหยุ่นต่ำในการเปลี่ยนแปลง ที่อาจจะเกิดจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างตลาดแรงงานภายนอก'

6/ : ตลาดแรงงานนอกระบบ คือ 'ตลาดแรงงานที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับ 'ตลาดแรงงานที่เป็นระบบ' โดยไม่มีการกำหนดการจ้างงานที่แน่นอน ลูกจ้างมีอัตราค่าจ้างต่ำ ขาดสวัสดิการและการประกันสังคม ส่วนใหญ่มักเป็นการจ้างงานรายวันในสัดส่วนสูง ไม่มีการจัดระบบโครงสร้างขององค์กรที่ ชัดเจน และมักจะเป็นหน่วยธุรกิจขนาดเล็ก'

และชนบท และการขยายโอกาสทางการศึกษาจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ซึ่งผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าอัตราการว่างงานเฉลี่ยของไทย ในช่วงปี 2532-2536 ได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เหลือเพียงร้อยละ 0.48 ของกำลังแรงงาน ซึ่งอัตราการว่างงานนี้ ในช่วงหลังปี 2537-2544 ประมาณว่าจะอยู่ในอัตราคงตัวประมาณร้อยละ 0.38-0.39 ของกำลังแรงงานเท่านั้น

ส่วนการว่างงานตามฤดูกาล (Seasonal Unemployment) ที่เกิดขึ้นในแต่ละปีนั้น มีขนาดและอัตราการว่างงานที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะสภาพภูมิอากาศ ปริมาณน้ำฝน และปริมาณน้ำในเขตชลประทาน เพื่อการเพาะปลูกในแต่ละปี หากปีใดมีภาวะฝนแล้งหรือฝนทิ้งช่วงเกิดขึ้นในช่วงของฤดูกาลเพาะปลูก ก็จะมีผลผลักดันให้การว่างงานตามฤดูกาลเพิ่มขึ้น และส่งผลให้เกิดการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรกรรมไปยังเขตเมืองหลัก เมืองรอง และในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้ว่างงานตามฤดูกาลที่ได้เพิ่มขึ้นจาก 1.4 ล้านคน ในปี 2532 เป็น 1.9 ล้านคน ในปี 2534 และลดลงเหลือ 1.2 ล้านคน ในปี 2536

ลักษณะโดยทั่วไปของผู้ว่างงานตามฤดูกาลนี้ ประมาณร้อยละ 53.0-68.0 เป็นผู้ว่างงานที่อยู่นอกเขตเมือง หรืออยู่ในเขตชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด ซึ่งมีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาและต่ำกว่าและมีอายุเฉลี่ยระหว่าง 15-34 ปี มากที่สุด ^{7/} ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับกลุ่มผู้ว่างงานที่ไม่ออกหางานทำ (Available for Work) แต่มีเหตุผลของการว่างงานแตกต่างไปจากการว่างงานตามฤดูกาล ^{8/}

7/ : เกษมสันต์ จินฉนวนาไล และคณะ op.cit., หน้า 45-46

8/ : เกษมสันต์ จินฉนวนาไล และคณะ ผู้ว่างงานที่ไม่ออกหางานทำ (Available for Work) ข้อเท็จจริงประเด็นปัญหา ลำดับความสำคัญและการกำหนดนโยบาย กอปรวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สิงหาคม 2537

5. ความไม่สมดุลของทรัพยากรมนุษย์ในตลาด แรงงาน

สืบเนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตจากภาคการเกษตรไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่ทันสมัยมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการเร่งรัดปรับปรุงโครงสร้างทางการผลิตทางการเกษตรแบบผสมผสาน ที่มีการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ไปปรับปรุงกระบวนการผลิตทางการเกษตรมากขึ้น ได้ส่งผลให้ภาคเกษตรกรรมมีความต้องการใช้แรงงานเพื่อการผลิตในภาคเกษตรกรรมน้อยลง การผลิตในภาคอุตสาหกรรมและบริการสมัยใหม่ที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ต้องเผชิญกับปัญหาคุณภาพของแรงงานที่เป็นปัจจัยในการผลิตที่สำคัญ ยังมีการศึกษาในระดับต่ำมีความชำนาญงานไม่มากนัก ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างของกำลังแรงงานไทยกว่าร้อยละ 80 ยังมีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า ประกอบกับอัตราการเรียนต่อในระดับมัธยมศึกษาของไทย ในปี 2533 อยู่ในระดับร้อยละ 50 ซึ่งต่ำกว่าอัตราการเรียนต่อของประเทศในกลุ่มอาเซียนด้วยกัน ^{9/} ประกอบกับผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ชี้ให้เห็นว่า หากรัฐบาลสามารถเพิ่มอัตราการเรียนต่อจาก ๖.6 ไป ๑๑.1 ได้ร้อยละ 100.0 ของจำนวนนักเรียนที่จบระดับประถมศึกษา โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นไป เมื่อสิ้นปี 2544 กำลังแรงงานกลุ่มนี้กว่าร้อยละ 70 ยังมีการศึกษาในระดับประถมและต่ำกว่าอยู่นั่นเอง ^{10/} (ดูตารางที่ 5)

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้เร่งรัดขยายโอกาสการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี อย่างเร่งด่วน เพื่อปรับปรุงคุณภาพของแรงงานไทยให้สูงขึ้น ซึ่งในปี 2537 นี้ สามารถขยายอัตราการเรียนต่อได้สูงถึงร้อยละ 90 ^{11/} ของจำนวนนักเรียนที่ศึกษาต่อในระบบและนอกระบบโรงเรียนแล้ว และสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ยังมีปัญหาด้านคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษาที่ต้องเร่งรัดและปรับปรุงกระบวนการผลิตกำลังคนของภาครัฐบาลต่อไป

9/ : ฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์, op.cit., หน้า 3-5

10/ : Sussangkarn, Chalongsob (1991); Education, Labor Markets, and Economic Development : Policy Simulations, Research Report No.1-2, Chai Pattana-Year-End Conference on "Education Options for the Future of Thailand, December

11/ : สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผลงานรัฐบาลในรอบ 2 ปี 7 เดือน พฤษภาคม 2538

ในด้านความต้องการกำลังคนของสถานประกอบการของภาคเอกชน ที่ได้ส่งตำแหน่งงานว่างให้กรมการจัดหางาน เพื่อให้บริการด้านการจัดหางานพบว่า ยังมีตำแหน่งงานว่างกว่า 408,434 ตำแหน่ง ที่หาคนบรรจุงานไม่ได้ ในปีงบประมาณ 2537 หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ได้ว่าภาครัฐบาลสามารถให้บริการด้านการจัดหางานได้เพียงร้อยละ 23.0 ของตำแหน่งงานว่างในปี 2537^{12/} เท่านั้น ซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากตำแหน่งงานว่างในปัจจุบัน มีความต้องการแรงงานที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะตำแหน่งมากยิ่งขึ้น ขณะที่ผู้หางานทำมีคุณสมบัติไม่ตรงกับความต้องการของนายจ้างหรือสถานประกอบการ แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ สามารถเพิ่มอัตราการบรรจุงานได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยจัดระบบการพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อพัฒนาคุณภาพ ทักษะ และมีมือแรงงานของคนหางาน อันจะเป็นแนวทางหนึ่งในการฝึกเตรียมเข้าทำงานและปรับปรุงคุณสมบัติของผู้หางานทำให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานก่อนการบรรจุงานต่อไป

การที่อุตสาหกรรมของไทยได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่พึ่งพาการส่งออกเป็นหลัก เช่น อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์ เครื่องใช้ไฟฟ้า อุปกรณ์คอมพิวเตอร์และส่วนประกอบอุตสาหกรรมรถยนต์และชิ้นส่วน ฯลฯ กำลังเผชิญกับปัญหาความไม่สมดุลด้านความต้องการใช้แรงงานที่มีคุณภาพสูงขึ้น ขณะที่กำลังแรงงานส่วนใหญ่ของไทยยังมีการศึกษาดำ แต่ความต้องการแรงงานในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก มีความต้องการใช้แรงงานที่มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นอย่างยิ่ง จึงทำให้กำลังแรงงานที่มีการศึกษาดำกว่าระดับมัธยมศึกษาส่วนใหญ่ ยังคงทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมหรือเป็นแรงงานรับจ้างในธุรกิจที่ไม่เป็นทางการและมีส่วนหลักในตลาดแรงงานนอกระบบ ส่งผลให้เกิดปัญหาความแตกต่างด้านรายได้ระหว่างผู้มีงานทำที่อยู่ในธุรกิจที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยผู้มีงานทำในตลาดแรงงานที่เป็นระบบจะมีแนวโน้มของรายได้สูงกว่าผู้ทำงานในตลาดแรงงานนอกระบบ ซึ่งเป็นจุดกำเนิดของปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ที่มีช่องว่างมากขึ้นทุกขณะ และเป็นปัญหาด้านการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมต่อไป

12/ : กองวิชาการและวางแผน สถิติการจัดหางาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย^{13/} ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของระดับการศึกษาและอัตราค่าจ้างว่า "ช่องว่างระหว่างค่าจ้างของแรงงานที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่ากับค่าจ้างของผู้มีการศึกษาสูงกว่าจะห่างออกจกกันมากขึ้น" โดยแนวโน้มของอัตราค่าจ้างที่แท้จริง (Real Monthly Wage) ระหว่างปี 2521-2527 จะเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 1.5 ต่อปี สำหรับลูกจ้างภาคเอกชนทั่วประเทศ แต่ระหว่างปี 2527-2535 ที่เศรษฐกิจมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว อัตราค่าจ้างที่แท้จริงจะเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 4.4 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าในช่วงปี 2521-2527 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ค่าจ้างที่แท้จริงในเขตเมืองและค่าจ้างที่แท้จริงของแรงงานหญิงจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงปี 2527-2535 ^{14/} ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการใช้แรงงานในเขตเมืองและแรงงานหญิงในภาคอุตสาหกรรมและบริการ ที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาเดียวกัน และสอดคล้องกับภาพรวมของอัตราการเข้าสู่กำลังแรงงานหญิงในตลาดแรงงาน (Female Labor Force Participation Rate : FLFPR) ของกลุ่มอายุ 15-30 ปี ที่มีอัตราการเข้าสู่ตลาดแรงงานเพิ่มสูงขึ้นในช่วงเวลาเดียวกัน (ดูตารางที่ 6)

การเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของค่าจ้างดังกล่าวนี้ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง ได้แก่ "กลุ่มลูกจ้างเอกชนที่มีการศึกษาดำและเป็นแรงงานไร้ฝีมือ มีอัตราการเพิ่มขึ้นของค่าจ้างที่แท้จริงในช่วงปี 2527-2535 จะต่ำกว่าในช่วงปี 2521-2527 และต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของค่าจ้างในภาพรวมของลูกจ้างเอกชน" ซึ่งภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างของค่าจ้างได้สะท้อนให้เห็นว่า "ความไม่สมดุลระหว่างโครงสร้างทางทรัพยากรมนุษย์ของประเทศกับโครงสร้างความต้องการแรงงาน ในช่วงปี 2527-2535 ที่เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและมีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นแรงงานที่มีการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษา มากกว่าในในระดับที่ต่ำกว่าระดับประถมศึกษา จึงเป็นผลทำให้อัตราค่าจ้างของแรงงานกลุ่มที่มีการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษาเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว"

13/ : อลงภพ สุสังกร์กาญจน์, op.cit., หน้า 4

14/ : แต่อัตราค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มแรงงานหญิงในรูปตัวเงินยังต่ำกว่าแรงงานชาย แม้ว่าอัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยของแรงงานหญิงในเขตเมืองจะเพิ่มจาก 975 บาท/เดือน ในปี 2521 เป็น 1,182 และ 1,810 บาท/เดือน ในปี 2527 และ 2535 ตามลำดับก็ตาม ก็ยังต่ำกว่าอัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยของแรงงานชายที่ปรับเพิ่มจาก 1,450 บาท ในปี 2521 เป็น 1,738 และ 2,486 บาท/เดือน ในปี 2527 และ 2535 ทั้งนี้เพราะว่าฐานของค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือนของแรงงานชายสูงกว่าแรงงานหญิง

6. ความแตกต่างของค่าจ้างในประเทศไทย

โครงสร้างการผลิตของประเทศ เริ่มเข้าสู่จุดหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงจากเกษตรกรรมมาเป็นอุตสาหกรรมที่ทันสมัยมากขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาไม่นานนัก อย่างไรก็ตามสัดส่วนของประชากรส่วนใหญ่กว่าร้อยละ 55.7 ในปี 2537 ยังคงประกอบอาชีพอยู่ในสาขาเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาความผันผวนของราคาสินค้าเกษตร และความไม่คงที่ของสภาพภูมิ-อากาศในแต่ละปี ขณะที่โอกาสในการหารายได้เสริมนอกภาคเกษตรในเขตชนบทยังมีขอบเขตจำกัด ด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้น ได้ชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ราคาสินค้าเกษตรกรรมมีบทบาทสำคัญอย่างมาก ในการเปลี่ยนแปลงภาวะความยากจนของชาวชนบท

การสำรวจข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช 2 ค.) ได้สะท้อนให้เห็นภาพในอีกแง่มุมหนึ่งว่า รายได้เฉลี่ยของแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมอยู่ในเกณฑ์ต่ำ สอดคล้องกับภาพรวมของรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของประชากรรายภาค กล่าวคือ ร้อยละ 76.0 ของแรงงานรับจ้างในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับอัตราค่าจ้างเฉลี่ยรายวันประมาณ 50 บาทและต่ำกว่า ขณะที่แรงงานรับจ้างในภาคเหนือมีเพียงร้อยละ 55.1 เท่านั้น ที่ได้รับอัตราค่าจ้างเดียวกัน จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนของแหล่งที่มาของรายได้ ของประชากรในชนบทว่า โครงสร้างของอัตราค่าจ้างในภาคเหนือมีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยสูงกว่าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีโอกาสในการหารายได้เพิ่มจากการประกอบอาชีพอื่น ๆ น้อยกว่าประชากรในภาคเหนือและในภาคอื่น ๆ ดังนั้นประชากรที่อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงประสบปัญหาความยากจนและความไม่เท่าเทียมด้านการกระจายรายได้มากกว่าคนในภาคอื่น ๆ ^{15/} (ดูตารางที่ 7)

นอกจากนั้น การสำรวจค่าจ้าง รายได้ และชั่วโมงการทำงาน ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในปี 2534 ได้ชี้ให้เห็นในภาพรวมถึงปัญหาความยากจนของประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองเช่น ในกรุงเทพมหานครหรือเมืองหลักใหญ่ๆได้ว่า ความยากจนที่เกิดขึ้นมีอีกสาเหตุหนึ่งมาจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในเขตเมือง ที่คนงานได้รับในสัดส่วนที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งประมาณว่ากว่า

15/ : ธรรมรักษ์ การพิศิษฐ์ และ เกษมสันต์ จินฉนวนโส การกระจายรายได้ไทย : ปัญหา แนวคิด และแนวทางแก้ไข รายงานการสัมมนาสาธาณกิจ สถาบันสาธาณกิจ มูลนิธิประชากร, 2537

ร้อยละ 49.0 ของสถานประกอบการทั่วประเทศ จ่ายอัตราค่าจ้างต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เมื่อพิจารณาเป็นรายภาคแล้วพบว่า ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือและภาคใต้ มีเจ้าของสถานประกอบการในเขตเมืองประมาณร้อยละ 61.0-64.0 จ่ายอัตราค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายกำหนด และเป็นสถานประกอบการขนาดกลาง และขนาดเล็กที่มีการจ้างลูกจ้างประมาณ 20-99 และ 19 คนลงมา (ดูตารางที่ 8)

ข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในด้านรายได้และค่าจ้างระหว่างแรงงานชายและหญิง พบว่า อัตราค่าจ้างโดยส่วนรวมของแรงงานชายมีสัดส่วนของค่าจ้างแรงงานสูงกว่าแรงงานหญิงในทุกกลุ่มอายุ ซึ่งผลการศึกษาเรื่อง Productivity Growth in Thailand^{16/} ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ใช้ข้อมูลจากการสำรวจแรงงาน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาเป็นฐานในการสร้างดัชนีรายได้ของเพศชาย และคำนวณจากฐานรายได้ของกลุ่มอายุ 30-39 ปี ซึ่งอยู่ในวัยทำงานให้เท่ากับ 100 ผลการศึกษาในการปรับฐานตัวเลขในเรื่องนี้ พบว่า อัตราค่าจ้างเฉลี่ยของแรงงานหญิงในกลุ่มอายุ 40 ปีขึ้นไป มีช่องว่างระหว่างรายได้มากกว่าในกลุ่มแรก ซึ่งความแตกต่างของรายได้นี้ สะท้อนให้เห็นภาพของโครงสร้างค่าจ้างที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วว่า เป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกรณีของประเทศไทย กล่าวคือ ในประเทศที่พัฒนาแล้วดัชนีค่าจ้างจะเพิ่มสูงขึ้นสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของอายุเฉลี่ยของคนงานดังจะเห็นได้จากตัวอย่างที่เกิดขึ้น ในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลี ดัชนีค่าจ้างนี้จะเพิ่มขึ้นจนกระทั่งอายุใกล้ 60 ปี สำหรับกรณีของไทยจุดที่น่าสังเกตในเรื่องดัชนีค่าจ้างนั้น เริ่มลดลงสำหรับแรงงานในกลุ่มอายุ 40-49 ปี ในช่วงปี 2520 จาก 69.50 เป็น 60.86 ในกลุ่มอายุ 50 ปีขึ้นไป และในช่วงหลังปี 2523 โครงสร้างของอายุและค่าจ้างได้ปรับตัวเพิ่มขึ้น และลดลงจนกระทั่งในปี 2531 เป็นต้นมา ดัชนีของค่าจ้างในกลุ่มนี้ได้เริ่มลดลงอีกครั้งหนึ่ง (ดูตารางที่ 9)

ผลของการศึกษาในการสร้างดัชนีชี้วัดความแตกต่างในเรื่องอัตราค่าจ้างนี้ เป็นเครื่องยืนยันได้อีกทางหนึ่งว่า ประเด็นปัญหาความยากจน และความไม่เท่าเทียมกันด้านการกระจายรายได้ นั้น มีส่วนสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานชายหญิงไม่น้อยไปกว่า ระดับการศึกษาของคนงานอีกด้วย

16/ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย Productivity Growth in Thailand (Preliminary Report), 2537.

7. การเคลื่อนย้ายแรงงาน

7.1 การอพยพแรงงานจากชนบทเข้าสู่เมือง :

ในด้านภาพรวมการเคลื่อนย้ายแรงงานไทยจากเขตชนบทเข้าสู่เมืองนั้น เป็นผลมาจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโดยรวม สภาพวะของความเป็นเมืองที่เพียบพร้อมไปด้วยเครื่องอำนวยความสะดวกสบาย อัตราค่าจ้างแรงงานที่สูง โอกาสในการศึกษาที่สูงขึ้น โอกาสในการหางานทำเพื่อเพิ่มรายได้มีมากกว่าในเขตชนบท ได้เป็นปัจจัยดึงดูดที่สำคัญให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากเขตชนบทเข้ามาหางานทำในเขตเมืองหลัก เมืองรอง กรุงเทพมหานคร และปริมณฑลอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งไม่รวมถึงผลกระทบจากสภาพภูมิอากาศและฤดูกาล ที่จะเป็นตัวชี้วัดถึงขนาดและจำนวนของการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานที่จะเพิ่มขึ้นในแต่ละปี ผลของการสำรวจสำมะโนประชากรและเคหะ พ.ศ. 2533 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานว่า ในช่วงปี 2528-2533 มีผู้ย้ายถิ่นทั้งชายและหญิงออกจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จำนวน 590,192 คน ภาคเหนือ 24,872 คน และภาคใต้ 18,011 คน ซึ่งผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่อยู่ในวัยเรียนและวัยแรงงานอายุระหว่าง 10-40 ปี ที่ส่วนใหญ่ได้อพยพไปอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อการหางานทำและศึกษาต่อในสัดส่วนสูง

ในช่วงหลังปี 2535 เป็นต้นมา การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและบริการได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ประกอบกับความสำเร็จของนโยบายกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคและชนบทที่ประสบความสำเร็จในระดับที่น่าพอใจ ทำให้มีการกระจายตัวของอุตสาหกรรมและการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคออกไปอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ภาพรวมของการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เคยเกิดขึ้นในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงไป แรงงานอพยพจำนวนมากที่เคยหลั่งไหลเข้ามาหางานทำในเขตเมืองเริ่มลดน้อยลง โดยเฉพาะแรงงานอพยพจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เคยออกไปหางานทำเป็นแรงงานรับจ้างในภาคการเกษตร ภาคการผลิตในอุตสาหกรรมและบริการหรือเป็นลูกจ้างในตลาดแรงงานนอกระบบ ได้หันไปประกอบอาชีพในโรงงานอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ ที่กระจายตัวไปยังส่วนภูมิภาคต่างๆ มากยิ่งขึ้น ก่อให้เกิด

ผลกระทบในแนวกว้างมากขึ้น มีการขาดแคลนแรงงานรับจ้างในภาคการเกษตร^{17/} ที่เคยมีแรงงานอพยพจากภาคตะวันออกเฉียงเหนืออพยพไปทำงานทำในช่วงที่มีการเก็บเกี่ยวอ้อย มันสำปะหลัง สับปะรด มากขึ้น รวมทั้งกิจกรรมการก่อสร้าง การรับจ้างใช้แรงงานอื่นๆ ได้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับล่างติดตามมาเนื่องจากแรงงานอพยพเหล่านี้ได้หันไปประกอบอาชีพอื่น ๆ ในภาคการผลิตของอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ ที่มีรายได้สูงกว่า มีระบบการจ้างงาน มีการประกันสุขภาพและประกันสังคม มีวันหยุดและสังคมของตนเองที่เป็นผลมาจากการกระจายตัวของอุตสาหกรรมและบริการไปยังส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ^{18/}

ลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานชนบทในภาคเหนือพบว่า มีการอพยพไปทำงานในเขตนิคมอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน และอุตสาหกรรมต่อเนื่องประเภทต่าง ๆ ในจังหวัดใกล้เคียงในสัดส่วนที่สูง^{19/} ในขณะที่ปัญหาการเคลื่อนย้ายแรงงานในภาคใต้ พบมากที่สุด ในเขต 4 จังหวัดชายแดนติดต่อกับประเทศมาเลเซีย (ยะลา นราธิวาส ปัตตานี และสตูล) มีการอพยพไปทำงานทำในประเทศมาเลเซีย โดยไปเป็นแรงงานรับจ้างในสาขาเกษตรกรรมและการก่อสร้าง ประมาณว่ามีจำนวนมากกว่า 100,000 คน ในแต่ละปี สถานการณ์ดังกล่าวชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่า การเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคต่าง ๆ จากเขตชนบทไปสู่เขตเมืองในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น เป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานในท้องถิ่นได้ช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ในระยะยาวเมื่อความต้องการแรงงานมิได้ลดลงแต่อย่างใด ประกอบกับกำลังแรงงานมีอยู่อย่างจำกัด และมีแนวโน้มลดลงนั้น จะส่งผลให้ตลาดแรงงานของประเทศเกิดปัญหาการขาดแคลนกำลังคนเพื่อใช้

17/ : รูปแบบของการเคลื่อนย้ายแรงงานนี้ให้ภาพที่สอดคล้องกันกับผลการศึกษาของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ ในการศึกษาเรื่องทิศทางการจัดการแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทย : ศึกษากรณีจังหวัดระนอง เอกสารประกอบการสัมมนา ณ ห้องเจ้าพระยาบอลรูม โรงแรมเจ้าพระยาปาร์ค กรุงเทพมหานคร 17 กรกฎาคม 2538

18/ : เกษมสันต์ จินณวาไล ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแรงงานอพยพจากต่างประเทศ เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง สถานการณ์คนข้ามชาติของประเทศไทย : นโยบายและทิศทางการวิจัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 30 กันยายน 2537

19/ : โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ต้องการแรงงานที่จบมัธยมศึกษาตอนต้นเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อ ม.1 ของจังหวัดลำพูนและบริเวณใกล้เคียงนิคมอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ในการพัฒนาเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและบริการประเภทต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้อัตราค่าจ้างแรงงานจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นโดยลำดับ ซึ่งเป็นไปตามกฎเกณฑ์ และกลไกของตลาดแรงงาน

7.2 การลักลอบเข้ามาหางานทำของแรงงานอพยพจากต่างประเทศ

ในด้านการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานของแรงงานอพยพจากต่างประเทศที่ลักลอบเข้ามาหางานทำในประเทศไทย พบว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีการลักลอบเข้ามาหางานทำของแรงงานไร้ฝีมือที่เดินทางมาจากประเทศจีน อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ เนปาล ศรีลังกา และลาว ที่ลักลอบเข้ามาทำงานในกิจการค้าปลีก ค้าส่ง งานรับจ้างในโรงงานอุตสาหกรรมและเป็นหญิงบริการในเขตเมืองต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก การลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานในกลุ่มนี้ มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก สำหรับกลุ่มผู้ลักลอบเข้ามาหางานทำในประเทศไทยกลุ่มนี้ จะต้องมีการกำหนดนโยบายเป็นกรณีพิเศษ เช่น เข้มงวดการตรวจจับ เพิ่มโทษ และผลักดันออกนอกประเทศโดยเร็ว

นอกจากนี้ ยังมีแรงงานอีกกลุ่มหนึ่ง จำนวนประมาณ 300,000-400,000 คน จากประเทศพม่า ซึ่งเป็นแรงงานรับจ้างไร้ฝีมือราคาถูก ได้ลักลอบเข้ามาหางานทำในกิจการประมง ก่อสร้าง งานรับจ้างในสาขาเกษตรกรรม เหมืองแร่ และกิจการหลุมถ่าน ในเขต 10 จังหวัดชายแดน (ไทย-พม่า) เป็นเวลานานมาแล้ว แต่ยังไม่มีความชัดเจนในการควบคุมดูแล เพื่อจัดระบบการบริหารและการจัดการที่มีประสิทธิภาพ แนวทางที่ภาครัฐบาลได้กำหนดไว้บางส่วนมีความขัดแย้งกับแนวทางในการปฏิบัติและข้อบังคับทางกฎหมาย ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องมีการศึกษาในรายละเอียดต่อไป

ภายใต้สถานการณ์ในปัจจุบัน การอพยพเข้ามาหางานทำของแรงงานพม่านี้ นอกจากเป็นการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานในท้องถิ่นโดยทั่วไปแล้ว ยังเป็นการสร้างความได้เปรียบทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ อันเนื่องมาจากแรงงานอพยพกลุ่มนี้ สามารถทดแทนแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม การก่อสร้าง ประมง และอื่น ๆ ที่มีปัญหาการขาดแคลนอย่างรุนแรง และสามารถเสริมสร้างฐานะการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศในกิจกรรม

การเกษตร การก่อสร้างและการประมงได้เป็นอย่างดี โดยเข้าทดแทนแรงงานในท้องถิ่นที่มีการขาดแคลน และหาคนทำงานทดแทนไม่ได้

ประเด็นปัญหาการใช้ประโยชน์แรงงานอพยพนี้ ยังมีปัญหาติดขัดในเรื่องข้อบังคับทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างด้าว การเข้าเมือง การกำหนดอาชีพสงวน และอาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในระบอบที่ผ่านมามีความเข้มงวดโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการผลักดัน ตรวจจับ เพิ่มโทษแก่ผู้หลบหนีเข้าเมือง แม้ว่าในระยะหลังจะมีมาตรการผ่อนผันให้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าสามารถทำงานได้ในบางพื้นที่ที่กำหนด 20/ เช่น ในจังหวัดตาก กาญจนบุรี ระนอง และเชียงราย เป็นต้น

ขั้นตอนในการอนุญาตให้ทำงานนั้น จะต้องผ่านกระบวนการตรวจจับส่งฟ้องศาล เพื่อรอการเนรเทศ ขณะที่รอการเนรเทศนั้น นายจ้างที่มีความประสงค์จะจ้างแรงงานอพยพไปทำงานด้วยนั้น จะต้องวางหลักทรัพย์ในวงเงินไม่เกิน 5,000 บาท 21/ แล้วยื่นขออนุญาตทำงานโดยเสียค่าธรรมเนียมปีละ 1,000 บาท เป็นผลทำให้นายจ้างในระดับท้องถิ่นที่มีปัญหาการขาดแคลนแรงงานหรือหาคนทำงานในท้องถิ่นไม่ได้ ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดและขั้นตอนตามกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งกล่าวได้ว่า นายจ้างไม่สามารถจัดจ้างแรงงานอพยพกลุ่มนี้ได้อย่างรวดเร็ว และต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งยังไม่สามารถนำแรงงานอพยพกลุ่มนี้ออกไปทำงานนอกเขตพื้นที่ที่กำหนดไว้ได้

ในการจัดจ้างแรงงานอพยพสัญชาติพม่าเพื่อเข้าทำงานในสาขาเกษตรกรรม การประมง การก่อสร้าง หรือในงานรับจ้างใช้แรงงานประเภทอื่น ๆ นั้น ควรที่จะมีการกำหนดให้กลุ่มแรงงานรับจ้างเหล่านี้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน โดย

20/ : ได้มีการแก้ไขพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2536 โดยอนุญาตให้สามารถจ้างแรงงานอพยพสัญชาติพม่าเข้าทำงานในกิจการประมงได้ในเขตพื้นที่ที่ติดชายทะเลใน 22 จังหวัด (ยกเว้น เขตกรุงเทพมหานคร)

21/ : วางหลักทรัพย์ 5,000 บาทต่อคน กรณีที่นายจ้างต้องการแรงงานพม่าไปทำงานในกิจการประมง สำหรับในกิจการอื่น ๆ ค่าประกันตัวยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง โดยกำหนดวงเงินประกันตัวไว้ จำนวน 50,000 บาทต่อคน

เฉพาะอย่างยิ่งภายใต้กรอบกฎหมายแรงงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ประเทศอื่นๆ ใช้มาตรการการกีดกันทางการค้าเข้ามาเป็นอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ประกอบกับเป็นการป้องกันมิให้นานาชาติกล่าวประนามประเทศไทยว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน กคช. และเออาร์ดีเอเปริียบ การจ้างแรงงานอพยพเหมือนเช่นกับกรณีบางประเทศที่มีการใช้แรงงานจากผู้ต้องขังในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก โดยจ่ายอัตราค่าจ้างอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างโดยทั่วไป

7.3 การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย

ภาพรวมของแรงงานไทยที่อพยพไปทำงานทำในกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง เริ่มมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา เนื่องจากความอึดตัวของตลาดแรงงานและความตึงเครียดทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ ผลกระทบจากการที่เจ้าหน้าที่ของสถานทูตถูกฆาตกรรม และความไม่กระจ่างชัดของผลการสืบสวนเรื่องการโจรกรรมเพชร มีผลทำให้ชื่อเสียงของแรงงานไทยเริ่มมัวหมอง และเกิดความเสื่อมศรัทธาในการจ้างแรงงานไทย ดังจะเห็นได้ว่าจำนวนแรงงานไทยที่เคยทำงานอยู่ในประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งเป็นตลาดแรงงานใหญ่ที่สุดในภูมิภาคนี้ ได้เริ่มลดลง จากจำนวน 61,442 คน ในปี 2532 เหลือเพียง 8,707 คน และ 5,035 คน ในปี 2535 และ 2536 ตามลำดับ ซึ่งคาดว่า ในอนาคตแรงงานไทยที่จะอพยพไปทำงานในกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง จะมีแนวโน้มลดลงไปอีก ถ้าหากสถานการณ์ดังกล่าวยังไม่คลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้น

ในขณะที่ตลาดแรงงานในกลุ่มประเทศตะวันออกกลาง เริ่มมีปัญหาและข้อจำกัดมากขึ้นในเรื่องของการขยายตลาดแรงงานนั้น นับได้ว่าเป็นความโชคดีของแรงงานไทยที่กลุ่มประเทศได้หวัน สิงคโปร์ ฮองกง ได้ให้ความสำคัญและเปิดโอกาสให้คนงานไทยมีโอกาสเข้าไปทำงานทำมากขึ้น ลักษณะของความต้องการแรงงานในประเทศฮ่องกง ส่วนใหญ่ต้องการแรงงานหญิง เพื่อไปงานแม่บ้านเป็นจำนวนมาก ในขณะที่แรงงานชายเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานในประเทศได้หวัน และสิงคโปร์ ลักษณะงานของประเทศทั้งสองนี้ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานอุตสาหกรรมการผลิต และก่อสร้างเป็นหลัก โดยเฉพาะประเทศได้หวันคาดว่าจะเป็ตลาดแรงงานที่สำคัญของแรงงานไทยในอนาคต เพราะรัฐบาลของประเทศเหล่านี้มีโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ มีความต้องการแรงงานทุกประเภทอีกเป็นจำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากจำนวนแรงงานไทยที่ไปทำงานมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 111 คน ในปี 2533 เป็น 10,938 และ 66,891 คน ในปี 2535 และ 2536 ตามลำดับ แนวโน้มดังกล่าว ส่งผลให้ความต้องการแรงงานมีฝีมือ เช่น ช่างเทคนิค

สาขาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือในบางสาขา เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้

นอกจากนี้ยังมีแรงงานไทยที่ไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น ประมาณว่าในปี 2535 มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 76,000 คน ในจำนวนดังกล่าวนี้ เป็นแรงงานฝีมือและกึ่งฝีมือที่เข้าไปทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย จำนวน 6,000 คน และเป็นแรงงานที่ลักลอบเข้าไปทำงานทำ จำนวน 70,000 คน (เป็นหญิงบริการ 50,000 คน และเป็นคนที่เข้ามาทำงานผิดกฎหมายทั้งหญิง และชายประมาณ 20,000 คน) 22/

7.4 การทำงานของคนต่างด้าวในประเทศไทย

ในช่วงปี 2520-2524 รัฐบาลได้ส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก โดยเปิดโอกาสให้นักลงทุนชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนพร้อมกับอนุญาตให้ทำงานได้ตามเงื่อนไขของการส่งเสริมการลงทุน และประเภทชั่วคราว ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (2521) ซึ่งจะต้องไม่เป็นอาชีพสงวนที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดงานอาชีพให้คนต่างด้าวทำ (2522) โดยลักษณะงานอาชีพที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำนั้น ต้องเป็นงานที่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีประสบการณ์และทักษะเฉพาะตำแหน่ง ได้แก่ผู้ควบคุมการผลิต วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ และผู้ปฏิบัติการทางการบริหาร เป็นต้น โดยกำหนดให้มีการถ่ายทอดความรู้ (Technology Transfer) ไปยังแรงงานไทยด้วย เพื่อเป็นการฝึกอบรมแรงงานในประเทศให้มีความรู้และความชำนาญ สามารถทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าวได้ในระยะยาว

จำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามประเภทของการส่งเสริมการลงทุน และประเภทชั่วคราวในระยเวลาดังกล่าว มีจำนวนประมาณปีละ 4,000-4,500 คน และมีแนว

22/ : พิรุฬห์ มฤคทัต รายงานการเดินทางไปดูงานด้านแรงงานที่ประเทศญี่ปุ่น กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

โน้มนำเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่าตัวในช่วงปี 2530-2534 โดยมีจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้โดยเฉลี่ยประมาณปีละ 7,400-10,000 คน ซึ่งแนวโน้มดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจน ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นมา โดยมีจำนวนเพิ่มขึ้นจาก 11,651 คน เป็น 22,101 ในปี 2536 และคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายนี้^{23/}กล่าวได้ว่าสามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานฝีมือได้บางส่วน

ในขณะที่ตลาดแรงงานเกิดภาวะความตึงตัว เนื่องมาจากการผลิตกำลังคนที่มีความรู้ระดับกลางและสูงไม่เพียงพอและตอบสนองต่อความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วไปพร้อม ๆ กับการขยายของอุตสาหกรรมในภาคต่าง ๆ ของประเทศนั้น ปัญหาการขาดแคลนกำลังคนในกลุ่มนี้ ได้มีการทดแทนโดยการใช้แรงงานจากต่างประเทศที่เข้ามาทำงานตามเงื่อนไขของการส่งเสริมการลงทุนและกฎหมายคนเข้าเมือง

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่าการเข้ามาทำงานของกำลังแรงงานที่มีความรู้ระดับกลางและสูงเป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติญี่ปุ่น จีน และอเมริกันมากที่สุด (ปี 2525-2537) เข้ามาทำงานในตำแหน่งงานบริหาร งานจัดการ วิศวกร และผู้ปฏิบัติงานในสาขาที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาอนุมัติให้แรงงานจากต่างประเทศเข้ามาทำงานตามเงื่อนไขของการส่งเสริมการลงทุนและขออยู่ชั่วคราวนั้นพบว่า การพิจารณาอนุมัติขั้นตอนและเสียเวลามาก ในบางอาชีพที่ยื่นขออนุญาตทำงาน อาทิ งานในตำแหน่งวิชาชีพวิศวกรรม ช่างเทคนิค หรืองานที่ต้องใช้ความสามารถพิเศษหรือความชำนาญเฉพาะด้าน ยังมีข้อจำกัดของกฎหมายที่ไม่สามารถให้บริการได้อย่างรวดเร็ว

23/ : รวมจำนวนผู้ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ตามมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

8. สถานการณ์แรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมือง

การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติในกลุ่มประเทศอินโดจีน และเอเชียได้เกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยได้กลายเป็นแหล่งที่พักพิง และอยู่ชั่วคราวในฐานะผู้พลัดถิ่น พร้อมทั้งเป็นแหล่งงานที่แรงงานต่างชาติจากหลายประเทศมุ่งหวังที่จะเข้ามาหางานทำทั้งเป็นการถาวร และชั่วคราวเพื่อเดินทางต่อไปยังประเทศที่สามต่อไป

กลุ่มแรงงานที่หลบหนีเข้าเมืองจากการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการคณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี^{24/} ได้แบ่งกลุ่มคนต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมือง ไว้ดังต่อไปนี้

8.1 ญวนอพยพ : เป็นกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในฐานะผู้พลัดถิ่นที่เข้ามาอยู่ในเมืองไทยตั้งแต่ปี 2502 เป็นต้นมา ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการอพยพหนีภัยสงครามในประเทศเวียดนาม และไทยสามารถผลักดันส่งกลับไปได้บางส่วนประมาณ 45,033 คน ซึ่งยังมีตกค้างอยู่ในประเทศไทยอีก 42,211 คน ประกอบด้วยชาวญวนอพยพรุ่นที่ 1 (2488-2489) จำนวน 7,617 คน รุ่นที่ 2 เป็นบุตรของรุ่นแรก จำนวน 19,127 คน และรุ่นหลาน จำนวน 7,290 คน และที่เหลืออีก 8,077 คน ที่ยังไม่สามารถพิสูจน์สถานภาพ ตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติต่อญวนอพยพ ปี 2538-2540^{25/}

8.2 ผู้อพยพจากอินโดจีน : เป็นกลุ่มผู้อพยพที่เดินทางมาจากเวียดนาม กัมพูชา และลาว ที่มีจำนวนรวมกันมากกว่า 1 ล้านคน โดยเป็นผู้อพยพจากกัมพูชา 490,000 คน ลาว 360,000 คน และเวียดนาม 160,000 คน ตามลำดับ

24/ : รายงานการศึกษาเฉพาะกรณีเรื่อง สถานการณ์คนข้ามชาติในไทย สำนักงานเลขาธิการคณะที่ปรึกษาการข่าว สำนักนายกรัฐมนตรี มิถุนายน 2538

25/ : ได้แก่ ชาวญวนที่อยู่อาศัยในประเทศไทยอย่างสงบเรียบร้อย และไม่เป็นที่สงสัยต่อสังคมไทย

ผู้อพยพจากอินโดจีนนี้ เป็นพวกที่หนีภัยสงครามนับตั้งแต่คอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะในอินโดจีนและเริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบสังคมนิยมในช่วงปี 2518-2522 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลี้ภัยสงครามไปอยู่ในประเทศที่สามที่ได้จัดส่งไปแล้วจำนวนกว่า 700,000 คน และ 400,000 คน ถูกส่งกลับไปยังประเทศที่อพยพมา (2538)

จากการประเมินสถานการณ์ของผู้อพยพอินโดจีนที่ยังตกค้างอยู่ในประเทศไทย และรอการส่งกลับมีจำนวน 13,048 คน ที่ยังอยู่ในศูนย์ควบคุมต่าง ๆ ในจังหวัดนครพนม ชลบุรี และ นครราชสีมา 26/

8.3 ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า : เป็นกลุ่มที่ได้รับความสนใจมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติหลายประการเพื่อแก้ไขปัญหา กลุ่มผู้อพยพนี้อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด (ดูรายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มผู้อพยพสัญชาติพม่าในเอกสารฉบับนี้ และตารางที่ 10 11 และ 12)

8.4 กลุ่มคนจีน : เป็นกลุ่มที่เข้าเมืองโดยถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเฉพาะในกลุ่มแรกที่เข้าเมืองไทยถูกต้องตามกฎหมายนั้น จะขอเข้าเมืองในฐานะนักท่องเที่ยว^{27/} จากการติดตามผลพบว่า มีชาวจีนที่เข้าเมืองมาแล้ว และไม่เดินทางออกตามกำหนดโดยตกค้างอยู่ในประเทศโดยประมาณ 120,000 คน^{28/} ในปี 2538 ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์

26/ : ข้อมูลจากสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย พฤษภาคม 2538

27/ : นักท่องเที่ยวสามารถอยู่ได้ไม่เกิน 60 วัน หรือขออยู่ชั่วคราวได้ไม่พ้น 90 วัน และขอต่ออายุได้ครั้งละ 1 ปี ตามประเภทของ Visa เข้าเมือง

28/ : ประมาณของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ

เพื่อการเดินทางต่อไปยังประเทศสามต่อไป หรือมีบางส่วนตกค้างและประกอบอาชีพในไทยโดย พัก อาศัยอยู่กับญาติพี่น้อง^{29/}

สำหรับกลุ่มที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้น จะมีขบวนการนำพาเพื่อหลบหนีเข้าเมือง^{30/} โดยเสียค่าใช้จ่ายรายละ 100,000-150,000 บาท หากต้องการเดินทางต่อไปยังประเทศที่สามต่อไป ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงถึงรายละ 250,000-400,000 บาท โดยใช้ช่องทางผ่านพม่า และลาว เพื่อเข้ามาทางภาคเหนือของไทยทางอำเภอแม่สาย และเชียงแสน จ.เชียงราย (ดูตารางที่ 13)

8.5 ชาวกัมพูชา : เป็นกลุ่มผู้อพยพที่หลบหนีเข้ามาหางานทำ เป็นแรงงานรับจ้างในภาคการเกษตร มีอัตราค่าจ้างวันละประมาณ 40-50 บาท และหากทำงานในกิจการก่อสร้างจะได้รับอัตราค่าจ้างประมาณ 60-70 บาทต่อวัน การลักลอบเข้าเมืองของชาวกัมพูชานั้น จะเดินทางผ่านช่องทางระหว่างชายแดนไทย - กัมพูชา (ระยะทางยาวกว่า 800 กม.) ที่เข้าได้โดยสะดวกมากที่สุด โดยผ่านจังหวัดสระแก้ว ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ และตราด ซึ่งจะมีการเข้าเมืองโดยมีขบวนการร่วมกับนายหน้าจัดหางานไทยเป็นผู้จัดส่งแรงงาน และการลักลอบเข้าเมืองด้วยตนเองประมาณว่า มีจำนวน 10,000 คน ในปี 2538 (ดูตารางที่ 14)

8.6 ชาวลาว : เป็นกลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับคนไทยมากโดยเฉพาะรูปร่าง หน้าตา และภาษาพูด ที่คล้ายคลึงกับคนในท้องถิ่นของไทยในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งการลักลอบเข้ามาทำงานของชาวลาวนี้ มีทั้งผ่านขบวนการลักลอบนำพาและการเข้าเมืองด้วยตนเอง (ตารางที่ 15) โดยเฉพาะกลุ่มแรกนี้จะเสียค่าใช้จ่าย

29/ : ที่ประกอบอาชีพสุจริตได้แก่ ผู้สอนภาษา พ่อครัว นักร้อง หมอดู หมอแผนโบราณ ช่างเจียรนัย ฯลฯ และที่เข้ามาประกอบอาชีพสุจริต โดยมีพฤติกรรมด้านการก่ออาชญากรรม ปล้น จับตัวเรียกค่าไถ่ และขบวนการปลอมแปลงเอกสาร

30/ : ขบวนการนำพาผู้หลบหนีเข้าเมืองจะได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของไทย และพม่า ที่มีนายหน้าชาวจีนเป็นผู้ติดต่อประสานงาน อำนวยความสะดวก จัดหาที่พักเพื่อหลบซ่อน ก่อนจัดทำหลักฐานหนังสือเดินทางปลอมก่อนเดินทางไปยังประเทศที่สามต่อไป

เป็นค่านายหน้ารายละ 500-1,000 บาท และกลุ่มหลังจะเป็นกลุ่มที่เข้ามาทำการค้าขายระหว่างชายแดน หรือลักลอบ เข้ามาทำงานเป็นแรงงานรับจ้างครั้งละประมาณ 1-2 สัปดาห์

การประกอบอาชีพของชาวลาวส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานรับจ้างในภาคการเกษตร กรรมกร ลูกจ้างตามร้านอาหาร คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ลูกเรือ ประมง ในเขตจังหวัดน่าน แพร่ พะเยา -หนองคาย อุบลราชธานี มุกดาหาร นครพนม และเลยที่ประมาณว่ามีจำนวนเกือบ 10,000 คน

8.7 ชาวเวียดนาม : เป็นกลุ่มที่เดินทางจากเวียดนามที่เดินทางผ่านมาจากประเทศกัมพูชา โดยการปลอมแปลงสัญชาติเป็นกัมพูชาก่อนที่จะเดินทางเข้าไทยทางปอยเปต ซึ่งจะผ่านนายหน้าจัดส่งแรงงานชาวไทยโดยเสียค่าใช้จ่ายรายละ 1,000-1,500 บาท เพื่อเป็นค่าบริการและผ่านเข้าไทยด้านอำเภอรัษฎาประเทศ จ.สระแก้ว เพื่อเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพมหานครต่อไป นอกจากนี้ ยังมีผู้ลักลอบชาวเวียดนามบางกลุ่มที่ลักลอบเข้าเขตชายแดนไทยด้านนครพนมและมุกดาหาร โดยเดินทางผ่านลาว เพื่อเข้าเขตไทยอีกต่อหนึ่ง ขณะนี้ยังไม่ทราบจำนวนที่แน่ชัดว่ามีเท่าใด

8.8 กลุ่มเอเชียใต้ : เป็นกลุ่มผู้อพยพที่เดินทางมาจากประเทศ อินเดีย ปากีสถาน บังคลาเทศ และศรีลังกาที่เดินทางเข้าประเทศ โดยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ส่วนใหญ่ มักจะอยู่เกินกำหนดตามที่ได้รับอนุญาตตามวีซ่าเข้าเมือง ซึ่งประมาณว่ามีจำนวน 35,234 คน ในปี 2537 ที่ยังตกค้าง (ตารางที่ 16) และมีได้เดินทางออกนอกประเทศ โดยจะประกอบอาชีพค้าขายอยู่ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่น ๆ ซึ่งมีชาวปากีสถานและบังคลาเทศบางส่วนจะเดินทางต่อไปยังมาเลเซียเพื่อขายแรงงานเป็นแรงงานรับจ้าง

การติดตามสถานการณ์ความเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเหล่านี้ พบว่า ชาวปากีสถานในไทยจะดำเนินการจัดส่งแรงงานไปยังแหล่งต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดทำหนังสือเดินทางปลอมเพื่อเดินทางไปยังจุดหมายปลายทางต่อไป

9. ผลการดำเนินงานของรัฐบาล

จากการที่มีการไหลทะลักเข้ามาหางานทำของแรงงานอพยพจากต่างประเทศเป็นจำนวนมากเป็นเวลากว่า 20 ปีมาแล้ว รัฐบาลได้มีการดำเนินงานในหลายรูปแบบโดยมีการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติต่อกลุ่มผู้อพยพเข้ามาหางานทำดังนี้

9.1 แบ่งแยกกลุ่มผู้อพยพ

การแบ่งแยกกลุ่มผู้อพยพเป็นกลุ่มต่าง ๆ ทำให้เข้าใจง่ายและกำหนดมาตรการในทางปฏิบัติได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยแบ่งกลุ่มผู้อพยพแรงงานพม่าไว้ จำนวน 5 กลุ่ม ดังนี้

1) แรงงานพลัดถิ่น หรือผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า : เป็นกลุ่มผู้อพยพที่เข้ามาในประเทศไทยก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 ซึ่งประมาณว่ามีจำนวนประมาณ 48,000 คน ในช่วงปี 2519-2537

2) แรงงานที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 : เป็นกลุ่มที่อพยพเข้ามาหางานทำด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และมีหลักแหล่งถาวรหรือที่อยู่อาศัยถาวรแล้ว มีจำนวนประมาณ 33,000 คน ในช่วงปี 2519-2535 และเพิ่มขึ้นเป็น 100,356 คน ในปี 2538

3) ผู้หลบหนีการสู้รบ : เป็นผู้หลบหนีเข้ามาพำนักอยู่ตามแนวชายแดนด้วยเหตุผลทางการเมือง ประมาณว่ามีจำนวน 50,000 คน ในช่วงปี 2527-2525 และเพิ่มขึ้นเป็น 80,000 คน ในปี 2538

4) แรงงานที่ลักลอบเข้ามาหางานทำ : เป็นกลุ่มที่เข้ามาหางานทำตามแนวชายแดนในเขต 10 จังหวัด และในเขตจังหวัดอื่น ๆ มีจำนวนไม่แน่นอน เนื่องจากยังไม่มี การสำรวจที่ชัดเจน ซึ่งประมาณว่าแรงงานกลุ่มนี้ มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ประมาณ 400,000- 500,000 คน ในระหว่างปี 2537-2538 ซึ่งเป็นกลุ่มที่เริ่มมีปัญหาของการอพยพเข้ามาทำงานมากขึ้น และจะต้องเร่งรัดจัดการจัดระบบแก้ไขให้ชัดเจนมากขึ้น

5) นักศึกษาพม่า : เป็นกลุ่มที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของภาครัฐบาลตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2531 และ 24 กันยายน 2534 มีจำนวนประมาณ 2,500 คน ซึ่งเป็นกลุ่มที่อาศัยอยู่ในศูนย์นักศึกษาพม่าเป็นเวลากว่า 7 ปีมาแล้ว ขณะนี้ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ในการผลักดันออกนอกประเทศแต่อย่างใด

9.2 การกำหนดมาตรการในการผ่อนผัน

การกำหนดนโยบายและมาตรการของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มผู้อพยพ สัญชาติ พม่า ทั้ง 5 กลุ่มนั้น สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติได้กำหนดแนวทางไว้ค่อนข้างชัดเจน โดย

เฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายด้านความมั่นคงแห่งชาติของไทยต่อพม่า ในช่วงปี 2532-2536 ได้กำหนดไว้ ดังนี้

1) ให้ความคุ้มครองผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าอย่างรัดกุม เพื่อมิให้ดำเนินการใด ๆ ที่จะทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยและต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

2) สกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองทุกประเภทอย่างจริงจังและต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรการ ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ตามมติ ครม. เมื่อ 17 มีนาคม 2535 ดังต่อไปนี้ 31/

(1) ราษฎรพม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดนไทย - พม่าในเขตพม่า

(1.1) การแจ้งเตือน ทั้งในรูปปฏิบัติการจิตวิทยาและประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรพม่าและชนกลุ่มน้อยในดินแดนพม่าทราบว่า การหลบหนีเข้ามาในเขตไทยมีความผิดตามกฎหมายไทย จะต้องถูกจับกุม ส่งฟ้องศาลเพื่อลงโทษสถานหนัก และจะถูกส่งตัวกลับพม่าทุกราย

(1.2) การสกัดกั้นและผลักดัน สกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่ลักลอบเข้ามาในพื้นที่ชายแดนตั้งแต่ในโอกาสแรก โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดชุดตรวจของ ทหารพรานและอส.ปฏิบัติงานในพื้นที่ที่มีการลักลอบเข้าเมืองเป็นประจำ และพื้นที่อื่นที่เห็นว่าจำเป็น

(2) ราษฎรพม่าที่ประสงค์จะเข้ามาในเขตไทยเป็นการชั่วคราว

(2.1) ผ่อนผันให้เข้ามาในเขตไทยบางจุดโดยมีเงื่อนไข ผ่อนผันให้ราษฎร จากพม่าสามารถเดินทางเข้ามาซื้อหาสิ่งของอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในพื้นที่ชายแดนเขตไทยที่กำหนด ได้ในระยะเวลาที่จำกัด โดยจะต้องมีการจัดทำประวัติ มีชื่อ รูปถ่าย และลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ที่เดินทางเข้ามาเก็บไว้เป็นหลักฐาน

(2.2) ควบคุมให้เข้าออกตามช่องทาง การเดินทางเข้ามาจะต้องเข้าออกตามช่องทางที่กำหนดและจำกัดให้อยู่ในพื้นที่ชายแดนที่กำหนดไว้ การเดินทางเข้าออกนอกช่องทางที่กำหนดหรือออกนอกพื้นที่ควบคุม จะมีการจับกุมลงโทษตามกฎหมายคนเข้าเมืองโดยเคร่งครัด

31/ : เอกสารประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เรื่อง แนวทางปฏิบัติการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าในพื้นที่จังหวัดตาก และแม่ฮ่องสอน ณ ห้องประชุมศาลากลาง จังหวัดตาก กองการต่างประเทศ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย 14 กุมภาพันธ์ 2537

(3) ราษฎรพม่าที่หลบหนีออกจากพื้นที่ที่กำหนด และผู้ที่เข้ามาออกช่องทางที่กำหนด

(3.1) การป้องกันการหลบหนีจากพื้นที่ชายแดน ให้มีการสกัดกั้นอย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่ได้รับการผ่อนผันเข้ามาในพื้นที่ชายแดนที่กำหนดแล้วหลบหนีไปยังพื้นที่อื่น และกำหนดให้จังหวัดชายแดนไทย-พม่าทั้ง 4 จังหวัดเป็นพื้นที่ควบคุม มีการจัดตั้งจุดตรวจทั้งในลักษณะประจำและเคลื่อนที่โดยใช้กำลัง ตร.ต., อส., ตร.ทล. เข้ามาทำหน้าที่ ส่วนการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เหล่านี้ เพื่อความเหมาะสมกับการกิจที่เพิ่มขึ้น อาจกระทำโดยการขยายอัตราหรือโยกย้ายมาจากพื้นที่อื่น ๆ โดยเน้นการตรวจตามเส้นทางจากอำเภอชายแดนไปยังตัวจังหวัด

(3.2) การเพิ่มโทษ ให้มีการส่งฟ้องในความผิดสถานหนักต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่เคยถูกจับกุม และศาลพิพากษาให้ส่งออกนอกเขตไทยแล้วลักลอบกลับเข้ามาอีกตาม ม.92 ของประมวลกฎหมายอาญา

(3.3) ติดตามและตรวจสอบ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจในพื้นที่ติดตามและตรวจสอบหากมีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไปอยู่อาศัยในพื้นที่รับผิดชอบ และพบการกระทำความผิด ให้ทำการจับกุมและส่งฟ้องศาลทุกกรณี

(4) ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย

(4.1) ใช้อำนาจของกฎหมาย ให้มีการกำหนดระเบียบฯ ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว และประกาศเรื่องการกำหนดเขตควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองจาก พม่าเป็นการเฉพาะ โดยให้มีกฎหมายรองรับ คืออาศัย ม.17 แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522^{32/} มอบอำนาจให้ รมว.มท. เป็นผู้กำหนดระเบียบฯ และประกาศดังกล่าว

(4.2) ทำทะเบียนควบคุม ให้มีการสำรวจและจัดทำทะเบียนประวัติพร้อมบัตรประจำตัวของผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ให้มีความถูกต้องและตรงกับความเป็นจริงตามห้วงเวลาที่กำหนด เพื่อให้สามารถใช้เป็นหลักฐานในการควบคุมจำนวนและตรวจสอบบุคคล เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีผู้หลบหนีเข้ามาใหม่มีจำนวนเพิ่มขึ้น

32/ : มาตรา 17 ในกรณีพิเศษเฉพาะเรื่องรัฐมนตรีโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี จะอนุญาตให้คนต่างด้าวผู้ใดหรือจำพวกใด เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรภายใต้เงื่อนไขใด ๆ หรือจะยกเว้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในกรณีใด ๆ ก็ได้

(4.3) ให้อยู่เป็นการชั่วคราว ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า (ที่เข้ามาหลัง 9 มี.ค. 19) ที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติ และ บัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อ บังคับที่ทางราชการกำหนดเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

(5) ผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้ามาทำงาน

(5.1) ผ่อนผันให้ทำงานโดยมีเงื่อนไข ใช้มาตรการทางการบริหารเพื่อ บรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ โดยให้กระทรวงมหาดไทยหนดรายละเอียดในเรื่องพื้นที่ที่ผ่อนผันให้ทำงาน ชนิดของการประกอบการที่ขาดแคลนแรงงาน และการ จัดทำทะเบียนประวัติผู้ขายแรงงานที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า

(5.2) กวดขันการจ้างแรงงานโดยไม่ถูกต้อง ให้มีการจับกุมและลงโทษ อย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองที่รับจ้างทำงานโดยไม่ถูกต้อง และนายทุนที่ลักลอบใช้แรงงานผู้ หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(6) ผู้ให้ที่พักอาศัยและให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง

(6.1) ดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด ให้มีการดำเนินคดีผู้ให้ที่พัก อาศัยและความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกไม่ว่ากรณีใดแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยเข้มงวด ตาม กฎหมายคนเข้าเมือง หากผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้ที่เคยถูกลงโทษเนรเทศไปแล้ว ให้ฟ้องใน ลักษณะความผิดฐานให้ความช่วยเหลือผู้ถูกเนรเทศด้วย

(6.2) การยึดของกลาง ให้กรมตำรวจออกคำสั่งกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ อำนาจแก่เจ้าพนักงานสอบสวน ในการยึดของกลางที่ใช้สนับสนุนผู้หลบหนีเข้าเมืองเอาไว้จนกว่า คดีจะถึงที่สุด

9.3 การกำหนดมาตรการในการปฏิบัติ

กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติตามมติ ครม. เมื่อ 17 มีนาคม 2535 ไว้ดัง ต่อไปนี้

(1) แนวทางปฏิบัติตามมาตรการดำเนินการต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า

(1.1) แจ่งเตือนในรูปปฏิบัติการจิตวิทยา (ปจว.) และ ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎร พม่าที่อยู่ในพื้นที่ชายแดน ไทย-พม่า ในเขตพม่าทราบว่า การหลบหนีเข้าเมืองมาในเขต ไทยมี ความผิดตามกฎหมายไทย พร้อมทั้งสกัดกั้นและผลักดันตั้งแต่ในโอกาสแรก

(1.2) ผ่อนผันให้ราษฎรพม่าเข้ามาในพื้นที่ชายแดนไทย เพื่อซื้อหาของอุปโภค บริโภคที่จำเป็นโดยกำหนดมาตรการควบคุมการเข้า-ออก

(1.3) ให้มีการสกัดกันอย่างจริงจังต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ที่ได้รับการผ่อนผันเข้ามาในพื้นที่ชายแดนที่กำหนด แล้วหลบหนีไปยังพื้นที่อื่น ให้เพิ่มโทษกรณีต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งเคยถูกจับกุม และศาลเคยพิพากษาให้ส่งออกนอกเขตไทยและลักลอบกลับเข้ามาอีก รวมทั้งติดตามและตรวจสอบผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไปอยู่อาศัยในพื้นที่ที่รับผิดชอบ หากพบการกระทำผิดให้จับกุมและส่งฟ้องศาลทุกกรณี

(1.4) ให้กำหนดเขตควบคุม จัดทำทะเบียนควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง (ที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519) ที่ตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศไทย โดยให้อยู่เป็นการชั่วคราวเช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

(1.5) ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดต่อผู้ให้ที่พักอาศัย และให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง

(2) มาตรการปฏิบัติต่อการใช้แรงงานพม่า

(2.1) ให้จังหวัดชายแดนไทย - พม่า ทั้ง 10 จังหวัด ล้างและจัดทำทะเบียนรวมทั้งบัตรประจำตัว ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าที่เดินทางเข้าประเทศไทย หลัง 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรอยู่ในอำเภอต่าง ๆ ของจังหวัดนั้น

(2.2) ดำเนินการให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองตามข้อ (2.1) เป็นคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต และถูกกักตัวไว้ ณ สถานที่ใดในระหว่างรอการส่ง กลับตาม มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 33/

33/ : มาตรา 54 คนต่างด้าวผู้ใดเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับ อนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุด หรือถูกเพิกถอนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งตัวคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้

ถ้ามีกรณีต้องสอบสวนเพื่อส่งตัวกลับตามวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรา 19 และมาตรา 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีคำสั่งให้ส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรแล้ว ในระหว่างรอการส่งกลับ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้ไปพักอาศัยอยู่ ณ ที่ใด โดยคนต่างด้าวผู้นั้นต้องมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด โดยต้องมีประกันหรือมีทั้งประกันและหลักประกันก็ได้ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่จะกักตัวคนต่างด้าวผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ใดเป็นเวลานาน เท่าใดตามความจำเป็นก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการกักตัวนี้ให้คนต่างด้าวผู้นั้นเป็นผู้เสีย

บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2480 ใช้บังคับ

(2.3) ให้จังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากกรมการจัดหางานในมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 34/ เมื่อนายจ้างแจ้งรายชื่อลูกจ้างให้ทราบ และให้ลูกจ้างยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน 90 วัน

(2.4) กรณีนายจ้างจะจ้างบุคคลสัญชาติพม่าที่ไม่ได้ขอรับใบอนุญาตภายใน 90 วัน ให้ประกาศรับสมัครคนงานไทยทางหนังสือพิมพ์หรือจุดประกาศต่าง ๆ ที่กำหนด 15 วัน เพื่อรับสมัครคนงานไทย ภายใน 45 วัน ก่อน หากไม่มีคนงานไทยสมัคร จึงให้รับบุคคลสัญชาติพม่าเข้าทำงานได้

(2.5) จังหวัดจะออกใบอนุญาตทำงานให้เมื่ออายุครั้งละ 1 ปี โดยเห็นควรให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมให้ลูกจ้างแทน รายละ 1,000 บาท

(2.6) เมื่อครบกำหนด 1 ปี จะต้องต่อใบอนุญาตทำงานให้ทุกครั้ง และต้องประกาศเพื่อเปิดโอกาสให้แก่แรงงานไทยก่อน

(2.7) เมื่อนายจ้าง จ้างแรงงานพม่าเข้าทำงานแล้ว จะต้องได้รับการดูแลในเรื่องอัตราค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่จังหวัดกำหนด เพื่อป้องกันการกดขี่ในเรื่องการใช้แรงงานและหลักสิทธิมนุษยชน

34/ : มาตรา 12 คนต่างด้าวดังต่อไปนี้จะทำงานใดได้เฉพาะที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศดังกล่าวรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดไว้ก็ได้ตามที่เห็นสมควร

(1) คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ ซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใด แทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

(2) คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และจู่อยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร

(3) คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น

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

คนต่างด้าวจะทำงานใดที่รัฐมนตรีกำหนดตามวรรคหนึ่งได้ต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมาย

(2.8) การจ้างแรงงานจะต้องจ้างตามลำดับ คือ แรงงานไทย, ผู้พลัดถิ่น สัญชาติพม่า, ผู้หลบหนีเข้าเมืองพม่าที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 และตั้งหลักแหล่งถาวรในไทย ซึ่งจังหวัดได้ทำทะเบียนและผ่านขั้นตอนตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แล้ว (ไม่ให้จ้างผู้หลบหนีเข้าเมืองที่เข้า-ออก เป็นประจำ ตามบริเวณชายแดนซึ่งจังหวัดมิได้ลงทะเบียนไว้) กรณีมีผู้ฝ่าฝืนและให้ความช่วยเหลือให้ดำเนินคดีตาม พรบ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

(2.9) พื้นที่ที่จะให้แรงงานพม่าทำงานให้กำหนดเฉพาะที่จำเป็น ตามสภาพความเป็นจริง โดยให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดและปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นในแต่ละปี

(2.10) ประเภทของงานให้กำหนดเฉพาะที่จำเป็น และต้องอยู่ในงาน 27 ประเภทที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ โดยให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณากำหนดและปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นในแต่ละปี

(2.11) การใช้แรงงานพม่าในจังหวัดชายแดนไทย-พม่า 10 จังหวัด ให้อยู่ในดุลยพินิจของแต่ละจังหวัด โดยไม่จำเป็นต้องจ้างแรงงานพม่าในทุกจังหวัด

9.4 การกำหนดแนวทางในการบริหารและการสั่งการ

การกำหนดแนวทางในการบริหารและการสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาและติดตามผลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแนวทางที่กำหนดไว้ตามมาตรการข้างต้นไปแล้วนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการติดตามแก้ไขปัญหาโดยตลอด สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) มติคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพสังคม ในการประชุมครั้งที่ 1/2536 เมื่อ 25 กุมภาพันธ์ 2536 ให้มีการผ่อนผันการใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าในระยะแรกเพียง 4 จังหวัด ที่มีความต้องการสูงก่อน โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดพิจารณาลำดับความเร่งด่วนของแต่ละอำเภอ ได้แก่ จังหวัดระนอง ตาก กาญจนบุรี และเชียงราย

(2) มติคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพจากต่างประเทศเมื่อ 13 ตุลาคม 2536 ให้กระทรวงมหาดไทยเร่งรัดดำเนินการตามนโยบาย และมาตรการที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งประมวลอุปสรรคปัญหา และเสนอแนะทางการแก้ไข เพื่อสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพสังคมจะพิจารณา กำหนดนโยบายและมาตรการในภาพรวม ให้สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพและนำเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(3) มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ 4 พฤศจิกายน 2536 ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องการแก้ไขปัญหาลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และการแก้ไข ปัญหาแรงงานจากต่างประเทศ เป็นปัญหาที่มีแนวโน้มจะรุนแรงยิ่งขึ้นในอนาคต จึงกำชับให้ส่วน ราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามนโยบาย มาตรการและกฎระเบียบที่มีอยู่โดยเคร่งครัด รวมทั้ง แก้ไขปัญหาทุจริต/ การร่วมมือของเจ้าหน้าที่ในการนำคนต่างด้าวเข้าประเทศเร่งรัดการดำเนินการ ป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างด้าวและดำเนินการในเรื่องมาตรการ ผ่อนผันให้จ้างแรงงานชาวพม่าในบางพื้นที่

(4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 4 มกราคม 2537 ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา กำหนดมาตรการและแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาคคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง และทำงานโดยไม่ได้ รับอนุญาตตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย โดยพิจารณาร่วมกับสำนักงานสภาความมั่นคงแห่ง ชาติ และเสนอ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีโดยด่วนดังต่อไปนี้

(4.1) ประชาสัมพันธ์ให้คนไทยทราบสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานบาง ประเภท และพิจารณาร่างงานใดจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติและงานใดสมควรสงวนไว้ให้คน ไทย

(4.2) กวดขันและเข้มงวดกับการลักลอบเข้ามาของคนต่างชาติที่ ดำเนินการ อย่างเป็นทางการ

(4.3) การดำเนินการตามกฎหมายควรมุ่งไปที่ผู้ว่าจ้าง หรือผู้ที่รับคนต่าง ชาติไว้ทำ งานด้วย

(4.4) กระทรวงมหาดไทยควรเร่งรัดส่งตัวผู้เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ออกนอก ราชอาณาจักรให้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อประหยัดงบประมาณและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

(5) สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีมติในการประชุมส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เมื่อ 25 เมษายน 2534 กำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หลบหนี เข้ามาในไทย ดังนี้

(5.1) ผ่อนผันให้องค์การกุศลเข้าไปให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยฯที่หลบหนี เข้ามาบริเวณชายแดนไทย-พม่า โดยยึดถือหลักการที่วางไว้ คือ

- องค์กรอาสาสมัครเอกชนที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือต้องเป็นองค์กร กุศลเล็ก ๆ

- ให้ความช่วยเหลือในสิ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

- การให้ความช่วยเหลือจะต้องไม่มีการประชาสัมพันธ์

- จำกัดจำนวนเจ้าหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือให้มีจำนวนน้อยที่สุด และไม่ควรอยู่ประจำในพื้นที่

- ให้ความช่วยเหลือเฉพาะพลเรือนเท่านั้น

(5.2) ให้กระทรวงมหาดไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติในการควบคุมดูแลองค์กรกุศลเพื่อให้การช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยฯ เป็นไปตามหลักการที่วางไว้แก่สมาชิกของ The Burmese Border Consortium : BBC, International Rescue Committee : IRC, และองค์กรเอกชนจากต่างประเทศ เช่น Catholic Office for Emergency Relief for Refugees : COOERR และ Medecines Sans Frontiers : MSF ซึ่งในช่วงหลัง 18 มกราคม 2537 สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีการปรับปรุงนโยบายในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่หลบภัยจากการสู้รบ ดังนี้

(1) เห็นสมควรปรับปรุงนโยบายในการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่หลบภัยจากการสู้รบใหม่โดยมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- ต้องเป็นองค์กรเล็ก ๆ หรือเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ และการดำเนินงานสอดคล้องกับนโยบายของทางราชการ และองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือดังกล่าวไม่มากเกินไปที่จะควบคุมดูแลได้

- ให้ความช่วยเหลือในสิ่งจำเป็นตามที่ทางราชการกำหนด
- ต้องไม่มีการประชาสัมพันธ์ในการให้ความช่วยเหลือ
- ให้ความช่วยเหลือได้เฉพาะพลเรือนที่ลี้ภัยเข้ามาเท่านั้น

(2) เห็นควรให้มีการเข้มงวดกวดขันการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ให้ปฏิบัติตามระเบียบและมาตรการของทางราชการยิ่งขึ้น เพื่อการดำเนินการในการควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชนได้ผลในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม

(3) สมควรให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทั้งในส่วนกลาง และในพื้นที่ได้มีการประสานการดำเนินงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง เช่น การพิจารณาอนุมัติ ต่อโครงการเป็นรายปี ให้จังหวัดรายงานผลการปฏิบัติเป็นประจำทุก 3 เดือน ให้องค์กรพัฒนาเอกชนรายงานผลการปฏิบัติงานทุกเดือน และให้นายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายชี้แจงทำความเข้าใจในนโยบายของทางการ และรับฟังผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นประจำ

(4) การควบคุมดูแลการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน มีความเกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ หากไม่สามารถควบคุมดูแลผู้หลบหนี

เข้าเมืองจากการสู้รบได้ การดูแลองค์กรพัฒนาเอกชนก็ไม่อาจกระทำได้เช่นเดียวกัน จึงเห็นสมควรให้มีการควบคุมดูแลผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบอย่างเข้มงวดกวดขัน ดังนี้

- ในพื้นที่ที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองเป็นจำนวนมาก เช่น ใน จ.ตาก สมควรจัดตั้งศูนย์อำนวยการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าระดับจังหวัด ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมาย เป็นหัวหน้าศูนย์ ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลในระดับจังหวัด และทำหน้าที่ประสานงานกับส่วนกลาง

- ส่วนในระดับอำเภอ ให้จัดตั้งชุดควบคุมขึ้นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและอาสาสมัคร เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลพื้นที่อพยพพุนแห่งในเขตอำเภอ

- ในด้านกำลังเจ้าหน้าที่ ให้มีการเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่จากศูนย์รับผู้อพยพอินโดจีนที่ปิดไปแล้วตามความจำเป็น

(5) เห็นสมควรให้หน่วยข่าวทุกหน่วยติดตามพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนอย่างใกล้ชิด หากมีหลักฐานปรากฏว่าเจ้าหน้าที่คนใดมีการติดต่อ และให้ความช่วยเหลือกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่า ให้รายงานมาที่สภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อจะได้หาทางดำเนินการในทางที่เหมาะสมต่อไป

(6) นอกจากองค์กรพัฒนาเอกชนจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หลบหนีเข้าเมืองในพื้นที่ชายแดนไทย - พม่าแล้ว ยังมีบุคคลกลุ่มอื่นอีก รวมทั้งสื่อมวลชนที่เข้าไปเคลื่อนไหวในพื้นที่ชายแดนกองกำลังชนกลุ่มน้อย จึงเห็นสมควรให้มีการควบคุมดูแลการเข้า-ออกในพื้นที่ชายแดนให้เข้มงวด

9.5 มติคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไข

ปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.)

คณะกรรมการ กรอ. ได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2537 เมื่อ 30 กรกฎาคม 2537 ที่จังหวัดเชียงใหม่ได้มีมติให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการใช้แรงงานอพยพจากต่างประเทศในพื้นที่จังหวัดชายแดนหรือใกล้เคียง ที่ขาดแคลนแรงงานโดยมอบหมายสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ประสานงานกับกองทุนสนับสนุนการวิจัย เพื่อให้การสนับสนุนในการทำการศึกษารายนี้ ตามที่คณะกรรมการ สมช. มีมติมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ทำการศึกษาในรายละเอียดเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเหมาะสม เกี่ยวกับการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และจะได้นำผลการศึกษามาเสนอคณะกรรมการ กรอ. พิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม สมช. สศช. และ TDRI ได้ร่วมกันจัดทำโครงการศึกษาวิจัย เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์แรงงานอพยพจากต่างประเทศเพื่อขอเงินทุนสนับสนุนการวิจัย แต่ไม่ได้รับผลการพิจารณาสนับสนุนด้านเงินทุนเพื่อการวิจัย จากกองทุนสนับสนุนการวิจัยจึงเป็นแรงผลักดันให้ สมช. ได้แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับแรงงานอพยพจากต่างประเทศ ขึ้นเมื่อ 15 เมษายน 2538 เพื่อทำการศึกษาดังกล่าว และเป็นจุดเริ่มต้นของการศึกษา รายละเอียดที่เกี่ยวข้องเรื่องแรงงานอพยพจากต่างประเทศ : ข้อเท็จจริงประเด็นปัญหา และแนวทางแก้ไขที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ ซึ่งผลการศึกษานี้จะนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการในการแก้ไข ปัญหาที่ชัดเจนต่อไป

9.6 ประกาศกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการควบคุมผู้ หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 โดยให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย และมีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว โดยให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการกำหนด รวมทั้งผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวตามความจำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณา เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ โดยมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้กำหนดระเบียบฯ และประกาศที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกาศ กำหนดการควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ดังนี้

(1) การกำหนดเขตควบคุม

(1.1) ให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้แล้ว จำนวน 100,356 คน พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ภายในเขตอำเภอท้องที่จังหวัดต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในบัตรประจำตัว ดังนี้

(1) จังหวัดเชียงราย ในพื้นที่อำเภอเมืองเชียงราย อำเภอแม่สาย อำเภอเชียงแสน อำเภอแม่จัน อำเภอแม่สรวย และกิ่งอำเภอแม่ฟ้าหลวง

(2) จังหวัดตาก ในพื้นที่อำเภอแม่สอด อำเภอพบพระ และอำเภอแม่ระมาด

(3) จังหวัดกาญจนบุรี ในพื้นที่อำเภอศรีสวัสดิ์ อำเภอสังขละบุรี อำเภอ ไทรโยก และ อำเภอทองผาภูมิ

(4) จังหวัดระนอง ในพื้นที่อำเภอเมืองระนอง อำเภอกะเปอร์ อำเภอละ ลูน อำเภอกระบุรี และ กิ่งอำเภอสุขสำราญ

(5) จังหวัดเชียงใหม่ ในพื้นที่อำเภอแม่ฮาด อำเภอฝาง อำเภอเชียงดาวและ อำเภอเวียงแหง

(6) จังหวัดแม่ฮ่องสอน ในพื้นที่อำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน อำเภอสบเมย อำเภอขุนยวม อำเภอแม่ลาน้อย อำเภอแม่สะเรียงและกิ่งอำเภอปางมะผ้า

(7) จังหวัดราชบุรี ในพื้นที่อำเภอเมืองราชบุรี อำเภอโพธาราม และอำเภอ สวนผึ้ง

(8) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในพื้นที่อำเภอเมืองประจวบคีรีขันธ์ อำเภอ ทับสะแก อำเภอบางสะพาน และอำเภอบางสะพานน้อย

(9) จังหวัดชุมพร ในพื้นที่อำเภอท่าแซะ

(1.2) ผู้หลบหนีฯ ตามข้อ (1.1) จะย้ายถิ่นที่อยู่หรือเดินทางออกจากเขตพื้นที่ที่ กำหนดไว้ในบัตรประจำตัวไม่ได้ยกเว้นกรณีเจ็บป่วยหนัก โดยมีหลักเกณฑ์การผ่อนผันดังนี้

(1) ผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเดินทางออกนอกเขตได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วน คือ เจ็บป่วยหนัก ซึ่งสถานพยาบาลในพื้นที่ไม่สามารถให้การรักษาได้เท่านั้น โดยผ่อนผันให้มีผู้ ติดตามไม่เกิน 2 คน

(2) ให้ออกนอกเขตได้ครั้งละไม่เกิน 7 วัน เว้นแต่มีเหตุจำเป็น เช่น การ รักษาพยาบาลตาม (1) ในข้อ (1.2) ซึ่งต้องใช้เวลาเกินกว่า 7 วัน โดยต้องมีหลักฐานใบรับรอง แพทย์มาแสดง

(3) การขออนุญาตออกนอกเขตอำเภอ ให้นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นผู้อนุญาต แล้วแจ้งอำเภอปลายทาง และรายงานให้ จังหวัดทราบ

(4) การขออนุญาตออกนอกเขตจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุ ญาติ แล้วแจ้งจังหวัดปลายทางและรายงานกระทรวงมหาดไทยทราบ

(2) การผ่อนผันให้ทำงาน

ผ่อนผันให้สามารถทำงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ตามนัย มาตรา 12 แห่ง พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวทำตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว

พ.ศ. 2521 ทำได้ในเขตพื้นที่ควบคุมฯ โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอนและรายละเอียดที่กำหนด ในท้าย ประกาศฉบับนี้

(3) ผู้หลบหนีฯ ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดแห่งประกาศฉบับนี้ ให้ถือว่า การได้รับอนุญาตให้พักอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวสิ้นสุดลงทันที นอกจากนั้น ยังได้ออกระเบียบการผ่อนผันการจ้างแรงงานผู้หลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2538 ไว้ดังต่อไปนี้

(1) พื้นที่ดำเนินการผ่อนผันการจ้างแรงงาน ในระยะแรกให้ดำเนินการตามมาตรการผ่อนผันการใช้แรงงานผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เฉพาะในพื้นที่ควบคุม 4 จังหวัด ก่อน คือ จังหวัดเชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนอง และเมื่อได้ดำเนินการไประยะหนึ่งแล้วจะมีการติดตามประเมินผล และดำเนินการในพื้นที่จังหวัดควบคุมที่เหลืออีก 5 จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่

แม่ฮ่องสอน ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร โดยกระทรวงมหาดไทยจะได้แจ้งกำหนดการดำเนินการให้จังหวัดทราบต่อไป

(2) คุณสมบัติ ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ ต้องมี

คุณสมบัติ ดังนี้

2.1 เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ที่เดินทางเข้าประเทศไทย หลังวันที่ 9 มีนาคม 2519

2.2 เป็นผู้ที่ยกกรรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าไว้แล้ว (บัตรสีส้ม และบัตรสีม่วง)

2.3 ให้ผู้หลบหนีฯ สามารถทำงานได้เฉพาะในพื้นที่อำเภอ/กิ่งอำเภอที่ระบุไว้ในบัตรของตนเท่านั้น

(3) ขั้นตอนการขอจ้างแรงงาน

การขอจ้างแรงงานให้ดำเนินการตามขั้นตอนดังนี้

3.1 ขั้นตอนการประกันตัวผู้หลบหนีเข้าเมืองเพื่อออกใบขออนุญาตทำงาน

(1) ผู้ประกอบกิจการหรือนายจ้างนำตัวผู้หลบหนีฯ ที่มีบัตรประจำตัวไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม) ณ ที่ทำการด่าน ตม. ในพื้นที่

(2) ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี อนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว ตามม.17 แห่ง พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ไม่จำเป็นต้องดำเนินคดีอีก โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม. รับตัวกักไว้รอการส่งกลับตาม ม.54 แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 โดยแจ้งคำสั่งส่งกลับ (ตม.35) ให้ผู้หลบหนีฯ รับทราบ และจัดทำประวัติไว้ตามระเบียบฯ

(3) ผู้ประกอบการหรือนายจ้างยื่นขอประกันตัว และทำสัญญาประกันตัวคนต่างด้าวผู้หลบหนีฯ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตาม. โดยนำหลักทรัพย์เงินสดหรือหนังสือสัญญาค้ำประกันของธนาคาร (ไม่กำหนดวันสิ้นสุดสัญญา) ในวงเงิน 5,000 บาท อากาศแลตมปี 10 บาทต่อคน บัตรประจำตัวและหลักฐานทะเบียนการค้า

(4) เมื่อพนักงาน ตม.ได้อนุญาตให้ประกันแล้ว จะออกเอกสารการรายงานตัว ดิจรูปถ่ายให้คนต่างด้าวถือประจำตัวไว้เป็นหลักฐาน และนัดให้ไปรายงานตัวตามกำหนดเวลา

(5) รายละเอียดในการประกันตัว ให้เป็นไปตามระเบียบคำสั่งคือประกาศที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองกำหนด

3.2 ขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงาน

(1) นายจ้างแจ้งชื่อลูกจ้างที่ได้รับการประกันตัวแล้ว ตามข้อ 3.1 ให้จังหวัด (สำนักงานจัดหางานจังหวัด) ทราบ และยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายในกำหนด (จังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากกรมการจัดหางาน ตาม ม.12 แห่ง พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ 2521)

(2) สำหรับรายละเอียด ให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อกำหนด หรือประกาศของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

10. สถานการณ์และประเด็นปัญหา

จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพจากต่างประเทศสัญชาติพม่ามาแล้วนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวทางดังกล่าวเมื่อนำไปปฏิบัติยังมีปัญหาความสับสนเป็นอย่างยิ่ง ระหว่างนวนโยบาย แนวทางและมาตรการที่กำหนดกับหลักของกฎหมายตาม พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ .2522 พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และ พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตน่านน้ำไทย พ.ศ. 2482 ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาในภาพรวม ดังต่อไปนี้

10.1 แนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดยังมีความขัดแย้งกับแนวทาง ในการปฏิบัติ

เนื่องจากนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดให้ใช้มาตรการในการผ่อนผัน ให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้แต่ต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตามกฎหมายกำหนดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจ้างแรงงานพมานั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีนายจ้างแจ้งความประสงค์จะขอประกันตัว ขณะที่ผู้อพยพสัญชาติพม่าอยู่ในฐานะผู้รอการเนรเทศ เพื่อไปทำงานเป็นการชั่วคราวในเขตพื้นที่ 4 จังหวัด คือ ตาก กาญจนบุรี เชียงราย และระนองเท่านั้น ซึ่งเมื่อผ่านขั้นตอนดังกล่าวแล้ว จะต้องยื่นคำขออนุญาตทำงานจากสำนักงานจัดหางานจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง โดยจ่ายค่าธรรมเนียม จำนวน 1,000 บาท แต่ในขณะเดียวกันยังกำหนดมาตรการด้านการจับกุมและลงโทษผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงานโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายไปพร้อม ๆ กันด้วย ซึ่งมีผลกระทบต่อตัวเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ ไม่สามารถแจกแจงได้ว่า ควรใช้หลักการบริหารทางด้านรัฐศาสตร์ หรือจะยึดหลักกฎหมายด้านนิติศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้

10.2 การจดทะเบียนแรงงานพม่าทำได้ในขอบเขตจำกัด

กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้มีการสำรวจและจดทะเบียนแรงงานพม่า ที่เข้ามาหางานทำในเขตจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี 2527^{35/} เป็นต้นมา โดยทำการจดทะเบียนผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ตั้งหลักแหล่งในประเทศไทยหลัง 9 มีนาคม 2519 ได้เพียง 100,356 คน ซึ่งกลุ่มผู้อพยพนี้ ขณะนี้ มีงานทำและอยู่ในเขตพื้นที่ทั้งสิ้น การที่จะผลักดันให้นากลุ่มผู้อพยพนี้ ไปทำงานในเขตพื้นที่ที่มีการขาดแคลนแรงงานในปัจจุบัน คงจะได้รับความร่วมมือไม่มากนัก อย่างไรก็ตามงานที่ยังค้างค้างและรัฐบาลต้องให้ความสนใจมากขึ้น ได้แก่ กลุ่มที่ลักลอบเข้ามาหางานทำที่มีจำนวนมหาศาลอยู่ในตลาดแรงงานขณะนั้นนั่นเอง ที่จะต้องเร่งหามาตรการในการจดทะเบียน ออกใบอนุญาต ควบคุม จัดระบบบริหารและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

10.3 มาตรการที่กำหนดบางประการยังไม่เหมาะสม

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดมาตรการและแนวทางปฏิบัติ ให้ดำเนินการกับผู้ให้ที่พักอาศัย และให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีเข้าเมือง โดยให้ยึดของกลาง ซึ่งกรมตำรวจได้ออกคำสั่งกำหนดแนวทางในการปฏิบัติให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานสอบสวน ในการยึดของกลางที่

35/ : กระทรวงมหาดไทย เริ่มจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่น สัญชาติพม่า ครั้งแรกในช่วงปี 2527- 2529 มีจำนวน 42,000 คน

ใช้ สนับสนุนผู้หลบหนีเข้าเมืองเอาไว้จนกว่าคดีจะสิ้นสุดนั้น ได้เป็นช่องทางทำมาหากินของเจ้าหน้าที่ ที่มีพฤติกรรมในทางมิชอบโดยทำการยึดทรัพย์สินของมีค่าต่าง ๆ จากผู้หลบหนีเข้าเมือง และ เรียกผลประโยชน์จากผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในรูปของตัวเงิน เป็นต้น ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ต้องเร่งรัดประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรับทราบขอบเขต อำนาจ และหน้าที่ของตนเองให้มากยิ่งขึ้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งภาพพจน์อันดีงามของประเทศไทยต่อสายตาของชาวโลกต่อไป

10.4 การจดทะเบียนทำประวัติและออกบัตรประจำตัวมีความ ล่าช้า

การจดทะเบียนทำประวัติและบัตรประจำตัวผู้พลัดถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมานั้นยังมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก ซึ่งจะต้องเร่งรัดดำเนินการจดทะเบียนให้เสร็จสิ้นภายใน 10 จังหวัดชายแดนต่อไป ผลของการดำเนินงานดังกล่าว ได้มีเสียงสะท้อนกลับมายังส่วนกลางในรูปแบบของการประพุดติมิชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยมีการหลอกลวงว่า การทำประวัติและออกบัตรนี้ จะมีผลต่อการโอนสัญชาติเพื่อทำบัตรประชาชนต่อไป หรือมีผลต่อการจ้างแรงงานพม่าที่ลักลอบเข้ามาหางานทำ ซึ่งมีเสียงสะท้อนให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนแรงงานเพื่อทำบัตรสีม่วง หรือสีส้ม ได้มีการเรียกเงินเป็นค่าใช้จ่ายรายละประมาณ 5,000 บาท โดยอ้างว่าเป็นค่าใช้จ่ายในการประกันตัว นอกจากนั้น เมื่อดำเนินการจดทะเบียนแรงงานอพยพแล้ว ปรากฏว่ามีเพียงร้อยละ 70 ของ แรงงานที่จดทะเบียนไว้เท่านั้น ที่มารับบัตรประจำตัวเนื่องจากขั้นตอนการออกบัตรมีความล่าช้า เสียเวลามาก ใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 1-2 เดือน

10.5 กรณีของการจ้างแรงงานพม่าในกิจการประมงมีขั้นตอนยุ่ง ยากมาก

จากที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการจ้างแรงงานพมานั้นจะต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะขั้นตอนจับส่งฟ้องศาล เสียค่าปรับ รอการเนรเทศ ยื่นประกันตัวเพื่อออกไปทำงานแล้วขออนุญาตเพื่อไปทำงานจากสำนักจัดหางานต่อไปนั้น หากนายจ้างมีความประสงค์ต้องการจ้างแรงงานพม่าไปทำงานในกิจการประมง จะต้องยื่นขออนุมัติจากกรมประมงอีกครั้งหนึ่ง(จะเป็นผลบังคับใช้หลังจากที่กำหนดแนวทางแก้ไขไว้ใน พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตน่านน้ำไทย

พ.ศ.) ซึ่งในปัจจุบันนี้ ได้กำหนดเกณฑ์พิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวที่รอกการส่งออก นอกราชอาณาจักร สามารถทำงานในเรือประมงทะเล พ.ศ. 2536 โดยผ่อนผันให้ ทำงานได้ใน พื้นที่จังหวัดชายทะเล (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) แล้วแต่ยังติดขัดอยู่ในแง่ของกฎหมายดังกล่าว ยังไม่ได้การแก้ไขให้สอดคล้องกัน ประกอบกับในร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิการประมงฯฉบับใหม่ที่ อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของรัฐสภา มีการกำหนดและให้อำนาจอธิบดีกรมประมงในการ กำหนดโควต้า และอำนาจในการอนุมัติ ให้จ้างแรงงานต่างด้าวเป็นลูกเรือได้ ซึ่งจะนำไปสู่ความ ยุ่งยากในการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต ดังนั้น ควรที่จะมี การพิจารณาทบทวนประเด็นดังกล่าว ก่อนที่ร่าง พ.ร.บ.ฯ ฉบับนี้ จะมีผลบังคับใช้ต่อไป

10.6 ยังขาดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เบ็ดเสร็จในการกำหนด นโยบายและสั่งการ

การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานอพยพจากพม่า นั้น มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลาย หน่วยงาน เช่น กรมตำรวจ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย ศูนย์รักษา ความปลอดภัยแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนัก งานข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กรมประมง กระทรวงการต่างประเทศ สถาบันภาคเอกชนในรูปของสมาคมต่าง ๆ และจังหวัดต่าง ๆ ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการ ประสานงาน การสั่งการหรือการแปลแนวนโยบาย ไปสู่มาตรการในการปฏิบัติในแต่ละพื้นที่ที่มี ความแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติงานในด้านการบริหารและการจัดการอย่าง เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

10.7 เกิดปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างภาครัฐบาลและองค์การกุศล ภาคเอกชน

เมื่อพิจารณาในด้านมนุษยธรรมแล้วจะเห็นได้ว่าองค์การการกุศลภาคเอกชนหลาย แห่งทั้งจากภายในและต่างประเทศได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยสงครามจากการสู้รบ ตามชายแดน ซึ่งได้ส่งผลในด้านของการควบคุมและการให้บริการของภาครัฐ ขณะเดียวกัน องค์การการกุศลภาคเอกชนดังกล่าว ยังได้เน้นการประชาสัมพันธ์ผลงานออกไปอย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจจะมีผลกระทบหลาย ๆ ด้าน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การขัดขวางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การเผยแพร่ข่าวสารในทางลบที่กระทบต่อภาพพจน์ของประเทศ มีบางองค์กร

เคลื่อนไหวทางการเมืองในรูปของการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่กลุ่มต่อต้าน การตัดไม้ทำลายป่า และผลกระทบต่อการอพยพเข้าเมืองเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

10.8 มีขบวนการในรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมายและมีผลกระทบในวงกว้าง

การที่นโยบายด้านการบริหารและการจัดการเพื่อการควบคุมแรงงานอพยพจากต่างประเทศยังไม่ชัดเจนอยู่ในขณะนั้น ได้ส่งผลให้มีขบวนการนำพาและลักลอบพาแรงงานจากพม่าข้ามแดนมายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ยากแก่การป้องกันและตรวจจับ ประกอบกับได้รับแจ้งจากสมาคมผู้ประกอบการอาชีพทางกรมประมงแจ้งให้ทราบว่า ได้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลได้ทำตัวเป็นนายหน้าจัดหางาน นำพาคนงานพม่าลักลอบเข้าเมืองไปส่งให้แก่นายจ้างโดยคิดค่าหัวคนละ 1,500-3,000 บาท และได้มีขบวนการปล้นคนงานพม่าจากเรือลำหนึ่งไปขายให้กับเรืออีกลำหนึ่งเกิดขึ้นแล้ว นอกจากนี้ ยังได้มีบุคคลบางกลุ่มได้มีการหลอกลวงหญิงชาวพม่า กระเหรี่ยง และไทยใหญ่ เข้ามาค้าประเวณีและทำงานในสถานบริการ เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดผลกระทบมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โรคระบาดที่เกือบจะสาบสูญไปจากประเทศไทยแล้วได้เกิดขึ้นมาอีก ได้แก่ ไข้มาเลเรีย โรคท้องร่วง และโรคเท้าช้าง รวมทั้งยังมีโรคสมัยใหม่ที่เป็นมากในบรรดาลูกเรือประมง ได้แก่ โรคเอดส์ เป็นต้น

10.9 ค่าใช้จ่ายในการประกันตัวสูง ทำให้นายจ้างหลีกเลี่ยงและไม่ค่อยให้ความร่วมมือ

จากที่ได้มีการกำหนดค่าประกันตัวเพื่อการไปทำงานไว้สูงถึง 50,000 บาทนั้น สำนักงานการตรวจคนเข้าเมือง ได้พิจารณาลดหย่อนค่าประกันตัวลงเหลือ 5,000 บาท สำหรับนายจ้างที่มีความประสงค์ต้องการจ้างแรงงานพม่า นอกจากนี้ นายจ้างต้องจ่ายค่าใช้จ่ายอื่น ๆ อีก เช่น ค่าปรับของศาลประมาณรายละ 2,000-2,500 บาท ค่าใบอนุญาตทำงาน 1,000 บาท รวมเป็นค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นประมาณ 8,000-8,500 บาท ต่อการจ้างแรงงานพม่าหนึ่งคน ซึ่งค่าใช้จ่ายจำนวนนี้ยังมีภาคเอกชนร้องขอให้มีการพิจารณาปรับลดค่าใช้จ่ายอีก โดยให้ลดค่าประกันตัวลงเหลือรายละ 1,000 บาท หรือขอให้เครดิตหรือเสียงของสถานประกอบการมาค้ำประกันแทน . (ยังไม่มี การพิจารณารายละเอียดในเรื่องนี้) และผลของค่าประกันตัวและค่าใช้จ่ายที่สูงมากดังกล่าวนี้ ทำให้ขาดความร่วมมือจากนายจ้างเป็นจำนวนมาก ที่จะปฏิบัติตามแนวทางที่ทางราชการกำหนด

10.10 ความเข้าใจของบุคคลที่เกี่ยวข้องในด้านขอบเขตความคุ้มครองด้านกฎหมายยังไม่ชัดเจน

ในการจ้างแรงงานพม่าเพื่อเข้าทำงานในสถานประกอบการนั้น ยังมีนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลยังเข้าใจคลาดเคลื่อน เกี่ยวกับผลของการบังคับใช้ทางด้านกฎหมาย โดยมองประเด็นว่าแรงงานเหล่านี้ ลักลอบเข้ามาหางานทำและเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย เมื่อจ้างแรงงานพม่าแล้วนั้น ไม่ต้องให้ความคุ้มครองเรื่องค่าจ้าง ตามประกาศของคณะกรรมการค่าจ้างขั้นต่ำ การคุ้มครองแรงงาน การประกันสังคมและสวัสดิการแรงงาน ซึ่งเป็นตามเข้าใจที่ผิดพลาดอย่างมาก และจะเป็นผล

กระทบต่อการส่งออกของไทยไปยังต่างประเทศว่า ยังมีการเอารัด เอาเปรียบ และการทุจริตแรงงานในกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในสายตาของ ชาวโลกและประเทศคู่ค้าของไทยด้วย

10.11 การกำหนดหลักเกณฑ์บางประการขาดความสอดคล้องกันระหว่างหน่วยงาน

ขอบเขตของการจดทะเบียนทำประวัติ และบัตรประจำตัวผู้อพยพแรงงานที่ ดำเนินการโดยกระทรวงมหาดไทย เพื่อนุญาตให้อยู่ชั่วคราวได้นั้น กำหนดไว้เฉพาะเขตอำเภอที่แรงงานพม่ามารายงานตัวเท่านั้น การเดินทางไปหางานทำนอกเขตพื้นที่ ต้องขออนุมัติเป็นคราว ๆ ไป ซึ่งเป็นอุปสรรคสำหรับนายจ้างประการหนึ่งของการเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานในเขต อำเภออื่น ๆ ในจังหวัดเดียวกัน ขณะที่ขอบเขตของการทำงานที่ออกใบอนุญาตให้ทำงานได้นั้น ให้ทำงานได้ในทุกเขตอำเภอในจังหวัดนั้น ๆ ความแตกต่างของการกำหนดพื้นที่นี้เอง ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคมากมายแก่ภาคเอกชน และเป็นการเพิ่มปริมาณงานให้แก่ส่วนราชการ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการขาดความร่วมมือของภาคเอกชนกับภาครัฐได้อีกประการหนึ่ง

11. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับแรงงานอพยพจากต่างประเทศ ได้มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในหลายระดับทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับพื้นที่หลายครั้ง แต่ข้อเสนอดังกล่าวยังไม่บรรลุผลและนำไปเป็นแนวทางการปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ บรรดาข้อเสนอดังกล่าวนี้นี้ ได้มีการประมวลมาจากส่วนราชการและสถาบันภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง ดังรายละเอียด ต่อไปนี้ 36/

11.1 ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(1) ระเบียบเร่งด่วน

(1.1) ผ่อนผันให้ผู้ประกอบการในบางสาขาธุรกิจที่ขาดแคลนแรงงานสามารถจ้างแรงงานอพยพจากต่างประเทศได้ตามความจำเป็น เพื่อบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานในท้องถิ่น โดยมอบหมายให้กรมการจัดหางานประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการศึกษา และกำหนดพื้นที่ที่มีการขาดแคลนแรงงาน

(1.2) พิจารณากำหนดอัตราค่าประกันตัวที่เหมาะสม และไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ภาคเอกชน หรือใช้ชื่อเสียงของสถานประกอบการของเอกชนค้ำประกันแทนการจ่ายเงินสดพร้อมทั้งลดค่าปรับแก่แรงงาน ที่ลักลอบเข้ามาหางานทำที่นายจ้างมีความประสงค์จะจ้างไปทำงานโดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาดำเนินการ โดยประสานงานกับส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

36/ : เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายนอกเหนือไปจากที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวนี้นี้ เป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น จากข้อกำหนดเชิงนโยบาย และมาตรการที่กำหนดไว้ เป็นแนวทางในการปฏิบัติในปัจจุบันนี้

(1.3) สนับสนุนงบประมาณ และเร่งรัดการจดทะเบียนผู้ลักลอบเข้าเมือง ให้ครอบคลุมในทุกจังหวัดที่มีการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย เร่งดำเนินการสำรวจในเขตพื้นที่ 10 จังหวัดชายแดน และมอบหมายให้สำนักงานสถิติแห่งชาติทำการสำรวจคนต่างด้าว หรือผู้ลักลอบเข้าเมืองในทุกกลุ่มสัญชาติในเขตจังหวัดที่มีการใช้แรงงานอพยพจากต่างประเทศ หรือมีชาวต่างชาติพักอาศัยอยู่ พร้อมทั้งมอบหมายให้สำนักงานประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษ

(1.4) มอบหมายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พิจารณา กำหนด แนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายในด้านการคุ้มครองแรงงาน การแรงงานสัมพันธ์และการประกันสังคม สำหรับนายจ้างหรือสถานประกอบการที่มีความประสงค์ หรือ จัดจ้าง แรงงานอพยพจากต่างประเทศเข้าทำงาน

(1.5) เร่งรัดทำการศึกษาและวิจัยตามที่ รศก. และคณะกรรมการ สภาพความมั่นคงแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว เพื่อนำผลการวิจัยใช้เป็นแนวทางในการ ปรับปรุงนโยบายในการบริหารและจัดการ ทั้งระยะสั้นและยาวต่อไป หรือหาแหล่งทุนสนับสนุน การวิจัยจากแหล่งอื่น ๆ เช่น จากภาคเอกชน องค์กรเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ หรือจาก ภาครัฐบาลโดยขออนุมัติงบกลางเพื่อใช้ในการสนับสนุนการทำวิจัยนี้

(2) ระยะยาว

(2.1) ปรับปรุง กฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งลดขั้นตอนในการ พิจารณาจัดจ้างแรงงานอพยพจากต่างประเทศ ให้เป็นศูนย์เฉพาะกิจด้านบริการจ้างแรงงาน พม่าเบ็ดเสร็จ (One Stop Service Center) ตามที่หอการค้าไทยเสนอ เพื่อเป็นการประหยัดเวลา ลดขั้นตอน และประหยัดค่าใช้จ่ายของภาคเอกชน โดยมอบหมายให้กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม รับไปพิจารณาดำเนินการและประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย และกระทรวง เกตรและสหกรณ์

(2.2) แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล เพื่อการควบคุมในด้านการจัดระบบการบริหารและการจัดการ เกี่ยวกับแรงงานอพยพจากต่าง ประเทศให้มีประสิทธิภาพ โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยรับไปพิจารณาดำเนินการ โดยให้ ประสานงานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงาน สภาพความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2.3) เรงรัดให้มีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติสิทธิทางประมง พ.ศ. เพื่อให้สามารถจัดจ้างแรงงานอพยพจากต่างประเทศเข้าทำงานในกิจการประมงทะเลได้ ให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2536 ที่ให้สามารถจ้างลูกเรือประมงที่เป็นแรงงานอพยพจากต่างประเทศได้ โดยมีมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปพิจารณาดำเนินการ

11.2 แนวทางแก้ไขปัญหาแรงงานอพยพจากต่างประเทศ ของ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (เมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2537)

(1) การแก้ไขปัญหาลูกเรือ ให้เร่งรัดการดำเนินการตามนโยบาย มาตรการ และกฎหมายที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด จริงจัง และต่อเนื่อง ดังนี้

(1.1) ให้ดำเนินการป้องกันมิให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเข้ามาในประเทศ อย่างจริงจังและเข้มงวดกวดขันมากขึ้น โดยเน้นการสกัดกั้นและปราบปรามที่กลุ่มคนที่จะเข้ามาใหม่ และขบวนการลักลอบ รวมทั้งในเรื่องการตรวจลงตรา และการอนุญาตระยะเวลาให้อยู่ในประเทศ เพื่อป้องกันมิให้แสวงโอกาสเข้ามาทำงานในประเทศ โดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับขบวนการลักลอบ

(1.2) ให้เร่งรัดการดำเนินการผ่อนผันการจ้างแรงงานพม่าเท่าที่จำเป็นตามมติ ครม. เมื่อ 17 มีนาคม 2535 อย่างจริงจัง โดยเฉพาะการจัดทำทะเบียนประวัติ และบัตรประจำตัว คนเหล่านี้ และพิจารณาทะลาทางลดหรือผ่อนปรนขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ ของ กฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคปัญหา อาทิ จำนวนเงินและขั้นตอนการประกันตัว

(1.3) ให้ติดตามตรวจสอบ จับกุม และบังคับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย อย่างจริงจังสำหรับผู้หลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในประเทศ โดยเฉพาะบุคคลที่มีพฤติกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ให้ความสำคัญในการดำเนินการในลำดับต้น ส่วนผู้ที่ลักลอบทำงานหรืออาศัยอยู่กับญาติพี่น้อง ควรตรวจสอบจำนวนพื้นที่ที่อยู่ การประกอบอาชีพ และติดตามพฤติกรรม เพื่อควบคุมมิให้เกิดผลเสีย หากยังไม่สามารถส่งกลับประเทศได้

(1.4) ให้ส่วนกลางและผู้บังคับบัญชาทุกระดับ ให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานและสิ่งอำนวยความสะดวกอันจำเป็น ในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ อาทิ อุปกรณ์ และบุคลากรในการปฏิบัติงาน

(1.5) จัดให้มีชายการติดต่อสื่อสาร และระบบการตรวจตราเฝ้าระวังบริเวณ ชายแดนและการข่าว ให้ติดต่อถึงกันได้สะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อป้องกัน การลักลอบเข้าเมือง

(1.6) ให้ดำเนินการลงโทษอย่างจริงจังต่อผู้นำคนต่างด้าวลักลอบเข้าเมือง โดยเฉพาะต่อขบวนการลักลอบและเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริต รวมทั้ง นายจ้างและผู้ใช้แรงงาน ที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย

(1.7) ให้ดำเนินการประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจกับประชาชน ทุกกลุ่ม รวมทั้งนายจ้าง ให้ทราบสถานการณ์ ปัญหา และสนับสนุนการแก้ไขปัญหของทางราชการ

(1.8) ให้มีการติดตาม รายงาน และประเมินผลการดำเนินงานของทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบในทุกระยะ และประสานให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทราบเป็นระยะ ๆ ต่อไปด้วย

(2) การแก้ไขปัญหาในระยะยาว

(2.1) ให้ศึกษาติดตามสถานการณ์แรงงานอพยพต่างประเทศโดยต่อเนื่อง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น ประกอบการให้ประโยชน์ในการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป

(2.2) ให้ศึกษาวิจัยในเชิงวิชาการเกี่ยวกับการจ้างแรงงานอพยพต่างประเทศที่จำเป็นในสัดส่วนที่เหมาะสมกับแรงงานไทย และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อโครงสร้างและอัตราค่าจ้างแรงงานไทย รวมทั้งผลกระทบต่อผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติ (โดยเฉพาะแรงงานจากพม่าและจีน)

(2.3) จัดให้มีศูนย์กลางจัดเก็บข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหา และกำกับดูแลในการดำเนินการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระยะยาว

(2.4) พัฒนาฝีมือแรงงานไทยเพื่อยกระดับคุณภาพของแรงงานไทยให้สูงขึ้นเป็นแรงงานฝีมือหรือกึ่งฝีมือ รองรับตลาดแรงงานและการพัฒนาเทคโนโลยีในอนาคต

(2.5) ส่งเสริมการลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเน้นการลงทุนของเอกชนไทย เพื่อสร้างงานในประเทศเหล่านั้นและเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจร่วมกันในภูมิภาค

(2.6) สร้างเสริมความเข้าใจกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่าง ๆ ในโอกาสที่เหมาะสมให้ทราบปัญหา ภาระและการดำเนินการของไทยเกี่ยวกับแรงงานอพยพต่างประเทศเพื่อทราบปัญหาตรงกันและสนับสนุนช่วยเหลือแก้ไขปัญหตามความเหมาะสม

11.3 ข้อเสนอการแก้ไขปัญหาการจ้างแรงงานผิดกฎหมาย (เฉพาะในจังหวัดระนอง) จัดทำโดยสภาที่ปรึกษาเพื่อ พัฒนาแรงงานแห่งชาติ

(1) ระยะเวลาต้น

(1.1) จังหวัดระนองออกประกาศเรื่องความต้องการใช้แรงงานต่างถิ่นของผู้ประกอบการในจังหวัดระนองโดยให้ผู้ประกอบการในจังหวัดระนองมาแจ้งและยืนยันแรงงานต่างถิ่นที่จ้างอยู่ในปัจจุบันต่อจัดหางานจังหวัดภายใน 30 วัน ณ วันที่ประกาศและแจ้งความต้องการจะจ้างต่อไปหรือไม่

(1.2) จัดหางานจังหวัดทำทะเบียนความต้องการแรงงานของผู้ประกอบการในจังหวัดระนอง และออกใบรับรองเพื่อนายจ้างนำไปยื่นต่อ ตม. จังหวัดระนอง เพื่อดำเนินตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 มาตรา 54

(1.3) ให้จังหวัดใช้อำนาจที่ได้รับมอบจากกรมพัฒนาฝีมือแรงงานในมาตรา 12 (2) แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เพื่อนายจ้างแจ้งรายชื่อลูกจ้างให้ทราบและให้ลูกจ้างยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน 90 วัน

(1.4) นายจ้างนำหลักฐานการประกันตัวจาก ตม. ไปยื่นให้จัดหางานจังหวัดเพื่อออกใบอนุญาตทำงานต่างด้าวโดยกำหนดให้ใบอนุญาตทำงานไม่เกิน 6 เดือน ค่าธรรมเนียม 500 บาท (กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2537) ข้อ 2 การกำหนดค่าธรรมเนียม)

(1.5) เมื่อครบกำหนดตามระยะเวลา ให้ดำเนินมาตรการตรวจจับอย่างเข้มงวด กรณีพบผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยไม่มีใบรับรองจากทางราชการ ให้จับขังและผลักดันออกนอกประเทศทันที

(2) ระยะเวลากลาง (เข้าสู่ระบบทำงาน)

(2.1) กำหนดให้นายจ้างมาแจ้งความจำนงต่อจัดหางานจังหวัด ในระยะเวลา 30 วันก่อนหมดอายุการจ้างงานแรงงานต่างถิ่นว่าต้องการจ้างแรงงานต่างถิ่นเดิมหรือไม่ และให้ ดำเนินการตามขั้นตอน 1 (1.4) ใหม่

(2.2) กรณีนายจ้างเลิกจ้างหรือถูกจ้างลาออกก่อนครบกำหนดการจ้าง ให้ นายจ้าง ประกาศรับสมัครคนงานไทยทางหนังสือพิมพ์ หรือจุดประกาศต่าง ๆ มีกำหนด 15 วัน โดยแจ้งรายละเอียดตำแหน่งงานที่จ้างให้จัดหางานจังหวัดทราบ เพื่อรับสมัครคนงานไทย ภายใน 45 วันก่อน หากไม่มีคนงานไทยสมัครจึงให้รับแรงงานต่างถิ่นได้ ทั้งนี้ต้องดำเนินการตามขั้นตอน 1 (1.4) ใหม่

(2.3) เมื่อครบกำหนดระยะเวลา 6 เดือน ให้ระดมตรวจจับอย่างเข้มข้นเป็นการติดตามผล

(2.4) กรณีนายจ้างไม่มายืนยันตามขั้นตอน 1 (1.1) ให้ดำเนินการเหมือนขั้นตอน 2 (2.2)

(3) มาตรการเสริม

(3.1) ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดระนอง สำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการเลี้ยงดูคนต่างชาตินผู้หลบหนีเข้าเมืองและถูกจับขังเพื่อรอการ ผลักดันออกนอกประเทศรวมทั้งจัดสร้างสถานที่คุมขังให้เพียงพอ สนับสนุนกำลังบุคลากร

(3.2) ให้ผู้บังคับบัญชาทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคุม ดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่อย่างใกล้ชิดเพื่อช่วยแก้ปัญหา

(3.3) ให้ สมช. เป็นศูนย์กลางในการติดตามและประเมินผลทั้งหมด และรายงานให้รัฐบาลทราบ

(4) มาตรการระยะยาว

(4.1) เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขกฎหมายที่ขัดกับการจ้างแรงงานต่าง ชาติ ในสาขาที่ขาดแคลน เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตประเทศไทย พ.ศ. 2482 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

(4.2) มีการเจรจาระหว่างประเทศ ให้รัฐบาลพม่าออกหนังสือสำคัญแสดงตัวของชาวพม่า โดยถือเป็นเอกสารของรัฐ

(4.3) ให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมติดตามประเมินเรื่องอาชีพในสาขาที่ขาดแคลน โดยให้หาสถานภาพของการจ้างงานและติดตามประเมินผลสาขาการผลิตที่ขาดแคลนตลอดเวลา

(4.4) การดำเนินการนำแรงงานต่างชาตินไร้ฝีมือเข้ามาทำงานในประเทศไทย ให้เป็นการประสานงานกันระหว่างรัฐต่อรัฐ

11.4 ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาแรงงานขาดแคลนในสวน ยางพารา 37/

(1) เสนอ กรม. พิจารณามีมติให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แก้ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว โดยอนุญาตให้แรงงานต่างชาติทำงานรับจ้างในสวน ยางพาราได้

(2) เสนอ กรม. พิจารณามีมติให้กระทรวงมหาดไทย พิจารณาลดอัตราค่า ประกันตัวคนต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมือง จาก 15,000 บาท ต่อคน เหลือ 5,000 บาท ต่อคน

(3) ขอให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กำหนดเงื่อนไขพิเศษสำหรับการ จ้างแรงงานต่างชาตินำเข้าทำงานในสวนยาง คือ

(3.1) เจ้าของสวนยางพารา จะต้องประกาศหาคนงานไทยก่อน เป็นเวลา ไม่น้อยกว่า 30 วัน หรือ 60 วัน เมื่อหาไม่ได้ก็ค่อยจ้างแรงงานต่างชาติ

(3.2) เจ้าของสวนยางพารา จะต้องจ้างคนไทยในอัตราส่วนมากกว่า ร้อยละ 50 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด

(3.3) ไม่ควรกำหนดขนาดของสวนยางพารา ที่จะสามารถจ้างแรงงานต่าง ชาติได้ ทั้งนี้ เพราะเจ้าของสวนยางส่วนใหญ่ในประเทศนี้ มีสวนยางขนาดเล็ก เช่น ไร่ละ 20-30 ไร่ ที่จะมีเกิน 100 ไร่ มีจำนวนเล็กน้อย

(4) คณะทำงานพิจารณาเห็นควรมอบให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ทำการศึกษาเพื่อส่งเสริมให้มีบริษัทรับจ้างการทำสวนยางแบบครบวงจร โดยรัฐจะให้สิทธิพิเศษ เช่น

(4.1) สามารถนำแรงงานต่างชาตินำมาทำงานในบริษัทได้

(4.2) ได้รับสิทธิพิเศษยกเว้นการเสียภาษีรายได้ที่ได้จากการทำสวนยาง

ธรรมชาติ

(4.3) สามารถนำเครื่องจักรจากต่างประเทศที่ใช้ในสวนยาง โดย ยกเว้นภาษี

37/ : เป็นข้อเสนอแนะของคณะทำงานศึกษาปัญหาแรงงานด้านสวนยางพารา ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการนโยบายยางธรรมชาติ กระทรวงพาณิชย์ 7 กรกฎาคม 2537

11.5 ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมง ของหอการค้าไทย 38/

(1) ขั้นตอนการจ้างแรงงานพม่าต้องเกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการหลายหน่วยงานทำให้ต้องใช้การดำเนินการมาก แนวทางแก้ไขควรจัดให้มีศูนย์เฉพาะกิจด้านบริการการจ้างแรงงานพม่า (One Stop Service) เพื่อดำเนินการให้เสร็จสิ้นได้ภายในแห่งเดียว

(2) ค่าใช้จ่ายเบื้องต้นในการดำเนินการจ้างแรงงานพม่าค่อนข้างสูง คือ ประมาณคนละ 8,500 บาท โดยแบ่งเป็นค่าปรับประมาณ 2,500 บาท ค่าประกัน 5,000 บาท และค่าออกใบอนุญาต 1,000 บาท แนวทางแก้ไขควรให้มีการผ่อนผันลดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ลง

(3) มาตรการผ่อนผันการจ้างแรงงานพม่านี้ สภาพความมั่นคงแห่งชาติอนุมัติให้ใช้ได้เฉพาะ 4 จังหวัด คือ เชียงราย ตาก ระนอง และกาญจนบุรีก่อน ซึ่งไม่ได้รวมจังหวัดตามชายทะเลทั้งหมดที่ขณะนี้ได้รับความเดือดร้อนอย่างมาก แนวทางแก้ไขควรให้มีการผ่อนผันในจังหวัดตามชายทะเลทั้งหมด

(4) ในการแก้ปัญหาในระยะยาว ทางหอการค้าไทยเห็นควรเสนอให้มีการออกกฎหมายเป็นการถาวรเพื่อรองรับในเรื่องของการจ้างแรงงานต่างชาติสำหรับการประมง ซึ่งทางหอการค้าไทยทราบว่า ขณะนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทยกำลังจะถูกเสนอเพื่อพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการผ่อนผันในลักษณะชั่วคราว ขณะที่ยังมีการขาดแคลนแรงงานประมงไทย โดยให้อำนาจแก่อธิบดีกรมประมง ออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตให้แก่คนต่างด้าว เพื่อเป็นลูกเรือประมงได้

38/ : ข้อเสนอของหอการค้าไทยถึงเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อ 30 มกราคม 2538

11.6 การจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายของสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (12 มิถุนายน 2539)

สภาพความมั่นคงแห่งชาติ โดยมี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานได้ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย พร้อมทั้งได้นำเสนอ ครม.พิจารณาแล้ว เมื่อ 25 มิถุนายน 2539 สรุปได้ดังนี้

(1) **นโยบาย** จัดระเบียบควบคุมแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย ที่ลักลอบทำงานและอยู่ในประเทศให้เข้าระบบ เพื่อทางราชการสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมาย ป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาใหม่ โดยให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้ประกอบการหรือนายจ้าง ผู้ใช้แรงงาน ชำราชการ กลุ่มคน และประชาชนในพื้นที่มีส่วนรับผิดชอบอย่างมีประสิทธิภาพ

(2) **มาตรการดำเนินการ**

(2.1) ผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย โดย ร.ม.ว. มท. อาศัยอำนาจตาม ม.17 ของ พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมือง ผิดกฎหมายเหล่านั้น มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองระหว่างการรอส่งกลับ และ ร.ส.อนุญาตให้ ทำงานชั่วคราว โดยมีการประกันตัวโดยนายจ้าง และออกให้อนุญาตทำงานโดย ร.ส.

(2.2) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ จำนวน ลักษณะงาน อาชีพ (หรือกิจการ) พื้นที่ สัญชาติ ระยะเวลา สภาพการจ้าง เงินประกัน ขั้นตอน และวิธีการในการผ่อนปรนให้ทำงาน การกำกับดูแล และมาตรการอื่น ๆ

(3) **การผ่อนปรน** : ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(3.1) **จำนวนผ่อนปรน** ตามที่กระทรวงแรงงานฯ พิจารณาอนุญาต โดยพิจารณาจากความขาดแคลน

(3.2) **อาชีพ/ประเภทกิจการ** กิจการภาคเกษตรกรรม ประมงทะเล ต่อเนื่องจากประมงทะเล ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน ขนส่ง ขนถ่ายสินค้าและอุตสาหกรรม ทั้งนี้ตามที่ขาดแคลน และไม่กระทบต่อแรงงานไทย

(3.3) **พื้นที่ 39 จังหวัด** ได้แก่ จังหวัดชายแดนไทย 9 จังหวัด จังหวัด ชายทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดอื่น ๆ อีก 11 จังหวัด ซึ่งมีความต้องการขาดแคลนแรงงาน

(3.4) **สัญชาติ** แรงงานที่ได้รับการผ่อนผันต้องเป็นบุคคลสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

(3.5) สภาพการจ้างและค่าจ้าง ให้เป็นไปโดยเหมาะสม ไม่เกิดผลกระทบ และข้อโต้แย้งและโจมตีทั้งภายในและภายนอกประเทศ

(3.6) เงินประกัน 1,000 บาท

(3.7) ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ ให้ดำเนินการในลักษณะการร่วมการ ลดและปรับขั้นตอน พิธีการ และรูปแบบที่ไม่จำเป็นออกไป เพื่อความสะดวกรวดเร็ว สามารถ ปฏิบัติได้จริง และสอดคล้องกฎหมายภายในประเทศ

(3.8) ระยะเวลาผ่อนปรน ไม่เกิน 2 ปี เพื่อป้องกันการอยู่ต่อเนื่องเป็นการ ถาวร โดยให้นายจ้างนำผู้ใช้แรงงานมารายงานตัวในระยะเวลาประมาณ 6 เดือน และขออนุญาต ต่ออายุการทำงานกับกระทรวงแรงงานเมื่อครบ 1 ปี

(3.9) ผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานหรือไม่มี ผู้ประกอบการขอประกันตัว ระยะต่อไป ให้มีการตรวจสอบโดยชัดเจน ให้ดำเนินการเป็นไปตาม กฎหมาย

(4) ระบบการควบคุมและกำกับดูแล ดังต่อไปนี้

(4.1) จัดทำทะเบียนประวัติบุคคล ทะเบียนอนุญาตทำงาน บัตรอนุญาตทำ งาน

(4.2) สกัดกั้นและผลักดันการลักลอบเข้ามาใหม่อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(4.3) ใช้มาตรการทางบริหารและมาตรการทางกฎหมายต่อนายจ้าง ผู้ใช้แรง งาน ข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างจริงจัง

(4.4) ยกเลิกการจ้างแก่นายจ้าง เมื่อไม่ทำตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ นาย จ้างรายงานตัวผู้ใช้แรงงาน และรายงานผลการดำเนินการตามเวลาที่กำหนด

(4.5) ลงโทษให้เป็นแบบอย่างต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ จับกุม และการลงโทษการดำเนินการในลักษณะขบวนการ (มท. ตม. และ รส. รับผิดชอบ)

(5) การรายงานและการประเมินผล ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องคือ มท. ตม. และ รส. รายงานและประเมินผลการดำเนินการต่อ ครม. เมื่อครบ 1 ปี โดย สมช. เป็นผู้รับผิดชอบในระดับนโยบาย

(6) องค์กรรับผิดชอบ

(6.1) มท. และศูนย์อำนวยการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองและแรงงานต่าง ชาติผิดกฎหมาย (ปลัด มท. เป็นประธาน) เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการควบคุมกำกับ ดูแลการหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และความสงบเรียบร้อย

(6.2) รส. และคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าวรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการและกำกับดูแลการผ่อนปรน และการกำกับดูแลการจ้างงานให้เป็นไปตามนโยบาย และมาตรการที่กำหนด

(6.3) สมช. รับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกประสานการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย

(7) มาตรการระยะต่อไปและระยะยาว

(7.1) มาตรการระยะต่อไป ให้ รส.ปรับมาตรการในระยะต่อไปให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อาทิ การเพิ่มหรือลดอาชีพและสัญชาติที่ผ่อนปรนให้ทำงาน การวางมาตรการปฏิบัติในเรื่องสภาพการจ้าง การสวัสดิการ และการประกันสังคมให้เหมาะสม เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อทาง การเมือง ทั้งในและนอกประเทศ รวมทั้งให้ กต.เจรจากับประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อผลในการแก้ไขปัญหา อาทิ เรื่องการรับรองสถานะและการส่งกลับ

(7.2) มาตรการระยะยาว ให้มีการศึกษาข้อเท็จจริงและผลกระทบต่อในการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวโดยชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งศึกษาปัญหาในด้านสังคม วัฒนธรรม และ สัญชาติบุคคล โดย รส. เป็นผู้ดำเนินการ โดยประสานกับ สมช. และ TDRI และ สมช. เพื่อผล ในการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติระยะยาวที่เหมาะสมเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทุกด้าน

(8) เกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่ 39 จังหวัด

(8.1) เป็นจังหวัดชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน และมีการลักลอบทำงาน ของแรงงานต่างชาติดังกล่าวรวมทั้งเป็นพื้นที่ที่มีความต้องการแรงงานสูง ซึ่งคณะรัฐมนตรี ได้มีมติผ่อนผันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราว และสามารถทำงาน ได้บางประเภทไว้แล้ว เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2535

(8.2) เป็นจังหวัดชายทะเลที่มีการประกอบกิจการประมง ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่ สามารถหาลูกจ้างคนไทยมาทำงานเป็นลูกเรือประมงได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้แก้ไข วิกฤตการณ์ ธุรกิจประมงไว้แล้ว เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2536

(8.3) เป็นจังหวัดที่มีการขาดแคลนแรงงานค่อนข้างรุนแรง โดยใช้หลัก เกณฑ์ ความต้องการแรงงาน ตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการสอบถาม ประมาณการ จากหอการค้าจังหวัดสมาคมนายจ้าง สมาคมธุรกิจต่าง ๆ ทั่วประเทศ

(9) รายละเอียดจังหวัดที่กำหนดให้ทำงานเป็นการชั่วคราว

(9.1) จังหวัดชายแดนไทย-พม่า 4 จังหวัด ซึ่งมีความต้องการแรงงานชาวพม่า เพื่อทำกิจการพื้นฐานบางประเภทจำนวนมาก โดยเป็นจังหวัดที่เคยได้รับการอนุมัติจากกรม เมื่อ 11 มี.ค. 2535 ผ่อนผันอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราว และสามารถทำงานบางประเภทได้ คือ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ตาก กาญจนบุรี ระนอง ราชบุรี ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร-

(9.2) จังหวัดที่อยู่ติดชายทะเล 14 จังหวัด ซึ่งมีความขาดแคลนและต้องการจ้างแรงงานผู้หลบหนีฯ เพื่อดำเนินกิจการประมงทะเลและกิจกรรมต่อเนื่อง คือ สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล ตรัง พังงา กระบี่ ภูเก็ต ชลบุรี ระยอง ฉะเชิงเทรา จันทบุรี และตราด

(9.3) จังหวัดอื่น ๆ ที่ขาดแคลนแรงงานประเภทเกษตรกรรม อุตสาหกรรมทั่วไป การก่อสร้าง และแรงงานกรรมกรแบกหามจำนวน 11 จังหวัด คือ กรุงเทพฯ ลพบุรี สุพรรณบุรี นครสวรรค์ กำแพงเพชร นครปฐม นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา พิษณุโลก อุทัยธานี และขอนแก่น

ตารางที่ 1 เครื่องชี้ภาวะเศรษฐกิจไทย

	2533	2534	2535	2536p	2537e	2538e
1. อัตราการขยายตัวเศรษฐกิจ (%)	11.6	8.4	7.9	8.4	8.7	8.8
1.1 เกษตร	-3.7	5.9	4.2	-1.7	3.2	3.2
1.2 อุตสาหกรรม	16.0	12.2	11.3	11.5	11.5	11.6
1.3 ก่อสร้าง	22.0	13.6	5.1	12.1	10.2	10.3
1.4 บริการและอื่น ๆ	12.9	6.5	7.4	8.7	8.1	8.1
2. ผลิตภัณฑ์รวมของประเทศ (ล้านบาท)	2,191	2,520	2,833	3,168	3,602	4,092
3. รายได้ต่อหัว (บาท/คน/ปี)	39,055	44,282	49,014	54,067	60,644	67,969
4. การใช้จ่าย (%)						
4.1 การบริโภค - เอกชน	12.3	6.6	7.6	8.0	8.1	8.4
- รัฐบาล	7.8	6.5	6.5	5.4	7.5	8.5
4.2 การลงทุน - เอกชน	30.3	10.0	1.1	12.1	8.9	10.4
- รัฐบาล	33.4	26.7	26.5	8.9	13.8	19.1
5. อัตราเงินเฟ้อ (%)	6.0	5.7	4.1	3.3	5.0	4.8
6. การค้าระหว่างประเทศ						
6.1 การส่งออก (พันล้านบาท)	583.2	720.5	815.4	921.4	1,118.1	1,320.0
อัตราเพิ่ม (%)	14.4	23.5	13.2	13.0	21.3	18.1
6.2 การนำเข้า (พันล้านบาท)	838.6	967.8	1,020.6	1,143.1	1,346.2	1,570.0
อัตราเพิ่ม (%)	29.0	15.4	5.5	12.0	17.8	16.6
6.3 ดุลการค้า (พันล้านบาท)	-255.4	-247.3	-205.2	-221.7	-228.1	-250.0
สัดส่วนต่อ GDP (%)	-11.7	-9.8	-7.2	-7.0	-6.3	-6.1
6.4 ดุลบัญชีเดินสะพัด (พันล้านบาท)	-186.2	-193.6	-161.3	-178.4	-213.7	-220.0
สัดส่วนต่อ GDP (%)	-8.5	-7.7	-5.7	-5.6	-5.7	-5.4
7. การท่องเที่ยว						
7.1 จำนวนนักท่องเที่ยว(ล้านคน)	5.3	5.09	5.14	5.8	6.0	6.5
7.2 รายได้จากการท่องเที่ยว(พันล้านบาท)	110.6	100.0	123.1	145.8	163.2	185.0
8. ฐานะการคลัง (ปีงบประมาณ)	103.8	123.3	75.8	64.5	72.0	36.0
8.1 รายได้สุทธิ (พันล้านบาท)	395.0	465.0	497.7	558.9	654.4	735.7
8.2 รายจ่ายจริง (พันล้านบาท)	291.2	341.7	421.9	494.4	582.4	699.7

หมายเหตุ : p = ตัวเลขเบื้องต้น, e = ประมาณการเบื้องต้น

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

* การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2 ประมาณการ การมีงานทำ และการว่างงาน ปี 2537-2544

รายการ	หน่วย : พันคน									
	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544	
ประชากรทั้งหมด	58,336	58,713	59,401	60,003	60,602	61,201	61,806	62,405	62,914	
ประชากรอายุ 13 ปีขึ้นไป	43,204	44,358	45,163	45,844	46,546	47,236	47,940	48,639	49,222	
กำลังแรงงาน	32,277	32,568	32,797	32,948	33,124	33,320	33,532	33,777	34,066	
กำลังแรงงานเพิ่มขึ้น	-	291	229	151	176	196	212	245	289	
อัตราการเพิ่มของกำลังแรงงาน	-	0.90	0.70	0.46	0.53	0.59	0.64	0.73	0.86	
การมีงานทำ	32,152	32,442	32,670	32,822	32,997	33,191	33,403	33,647	33,934	
สาขาเกษตรกรรม	18,245	18,063	17,798	17,437	17,072	16,687	16,263	15,809	15,323	
นอกเกษตรกรรม	13,907	14,379	14,872	15,385	15,925	16,504	17,140	17,838	18,611	
-เหมืองแร่	57	58	58	57	57	57	57	57	57	
-หัตถอุตสาหกรรม	3,961	4,200	4,484	4,800	5,069	5,354	5,663	5,996	6,359	
-การก่อสร้าง	1,475	1,567	1,669	1,783	1,955	2,156	2,389	2,657	2,969	
-สาธารณูปโภค	145	163	175	188	202	216	232	249	267	
-การดื่มและการบริการ	3,704	3,746	3,777	3,795	3,821	3,846	3,871	3,897	3,925	
-การขนส่ง	879	899	908	914	921	927	932	937	941	
-การบริการและอื่นๆ	3,686	3,746	3,801	3,848	3,900	3,948	3,996	4,045	4,093	
ผู้ว่างงานที่หางานทำ	125	125	126	126	127	128	129	130	132	
อัตราการว่างงานอย่างเปิดเผย	0.39	0.38	0.38	0.38	0.38	0.38	0.38	0.38	0.39	
อัตราการว่างงานที่หาไม่พบ	74.71	73.42	72.62	71.87	71.16	70.54	69.95	69.44	69.21	

ที่มา : กองงานแผนทรัพยากรมนุษย์
 หมายเหตุ : กำลังแรงงาน หมายถึง จำนวนผู้มีงานทำตามหลักวิธีคำนวณที่หาตามทำ

ตารางที่ 3 ประมาณการผู้มีงานทำจำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2537-2544

หน่วย : พันคน

รายการ	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
รวม	32,441	32,670	32,821	32,996	33,191	33,402	33,646	33,934
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	25,817	25,665	25,390	25,091	24,774	24,418	24,064	23,730
มัธยมศึกษา	2,483	2,657	2,865	3,103	3,370	3,663	3,951	4,208
มัธยมศึกษา	1,020	1,081	1,146	1,217	1,286	1,367	1,461	1,576
อาชีวศึกษา	907	935	987	1,033	1,086	1,148	1,218	1,303
วิชาชีพชั้นสูง	594	635	679	729	781	837	904	983
มหาวิทยาลัย	1,620	1,687	1,754	1,823	1,894	1,969	2,048	2,134

- หมายเหตุ : อาชีวศึกษา หมายถึงผู้สำเร็จระดับการศึกษา ปวช. และอาชีวศึกษาระยะสั้น
 : วิชาชีพชั้นสูง หมายถึงผู้สำเร็จระดับการศึกษา ปวส.
 : มหาวิทยาลัย รวมผู้สำเร็จ การฝึกหัดครูด้วย
 ที่มา : กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์

ตารางที่ 4 ประมาณการสัดส่วนการมีงานทำจำแนกตามระดับการศึกษา ปี 2537-2544

รายการ	2537	2538	2539	2540	2541	2542	2543	2544
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	79.58	78.56	77.36	76.04	74.64	73.10	71.52	69.93
มัธยมศึกษา	7.65	8.13	8.73	9.40	10.15	10.97	11.74	12.40
มัธยมศึกษา	3.14	3.31	3.49	3.69	3.87	4.09	4.34	4.64
อาชีวศึกษา	2.80	2.89	3.01	3.13	3.27	3.44	3.62	3.84
วิชาชีพชั้นสูง	1.83	1.94	2.07	2.21	2.35	2.51	2.69	2.90
มหาวิทยาลัย	4.99	5.16	5.34	5.52	5.71	5.89	6.09	6.29

- ที่มา : กองวางแผนทรัพยากรมนุษย์

ตารางที่ 5 ประมาณการสัดส่วนกำลังแรงงาน จำแนกตามระดับการศึกษา (เปอร์เซ็นต์)

	2533	2538	2543
ประถมศึกษาและต่ำกว่า	83.04	79.55	72.87
มัธยมศึกษาตอนต้น	6.42	7.89	11.44
มัธยมศึกษาตอนปลาย	2.46	3.22	4.18
อาชีวศึกษา	2.77	3.10	3.86
วิชาชีพชั้นสูง	1.26	1.63	2.23
มหาวิทยาลัย	4.06	4.61	5.43
รวม	100.00	100.00	100.00

ที่มา : Sussangkarn, Chalongphob (1991). Migration and Labour Market in Asia in the Year 2000, Labour Market Development and International Migration in Thailand, P.18.

ตารางที่ 6 ค่าจ้างจริงที่ลูกจ้างในภาคเอกชนได้รับจำนวนตามพื้นที่ (ใช้มูลค่า ปี 2521)

ปี	คนงานทั้งหมด			คนงานที่มีระดับการศึกษา ซีเประถมศึกษาและต่ำกว่า		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
2521	1,267	839	990	972	798	850
2527	1,508	948	1,116	1,129	899	953
2535	2,192	1,036	1,578	1,315	891	1,049
อัตราการเติบโต เฉลี่ย						
2521-27	2.20%	1.54%	1.51%	1.88%	1.50%	1.44%
2527-35	4.79%	1.11%	4.42%	1.93%	-0.11%	1.21%
<u>ชาย</u>						
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
2521	1,450	955	1,133	1,161	905	983
2527	1,738	1,085	1,281	1,374	1,029	1,108
2535	2,486	1,156	1,768	1,518	1,011	1,192
อัตราการเติบโต เฉลี่ย						
2521-27	2.29%	1.61%	1.54%	2.12%	1.61%	1.52%
2527-35	4.58%	0.80%	4.11%	1.26%	-0.22%	0.92%

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ปี	คนงานทั้งหมด			คนงานที่มีระดับการศึกษา ชั้นประถมศึกษาและต่ำกว่า		
	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม	เขตเมือง	เขตชนบท	รวม
หญิง						
2521	975	669	774	678	648	656
2527	1,182	752	882	798	716	736
2535	1,810	866	1,322	1,069	725	860
อัตราการเติบโต เฉลี่ย						
2521-27	2.44%	1.48%	1.65%	2.06%	1.26%	1.45%
2527-35	5.47%	1.77%	5.18%	3.72%	0.14%	1.97%

หมายเหตุ : อัตราค่าจ้างของลูกจ้างชายหญิงคำนวณจากแบบข้อมูลการสำรวจแรงงาน รอบที่ 3
ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ที่มา : Sussangkarn, Chalongsob (1991). Migration Labour Market in
Asia in the Year 2000. Labour Market Development and
International Migration in Thailand, P.19.

ji1 table/5 Sep. 95

ตารางที่ 7 อัตราค่าจ้างเฉลี่ยสำหรับแรงงานรับจ้างในภาคเกษตร

	อัตราค่าจ้าง (บาท)				
	รวม	50 และต่ำกว่า	51-75	76-100	มากกว่า 100
รวมทั้งประเทศ	100.0	49.0	41.5	9.1	0.4
ภาคกลาง	100.0	15.6	66.8	16.7	0.9
ภาคเหนือ	100.0	55.1	43.2	1.5	0.2
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	100.0	76.0	22.9	1.0	0.1
ภาคใต้	100.0	6.6	57.2	34.6	1.6

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจ ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค.) ปี 2533

ตารางที่ 8 ร้อยละของสถานประกอบการที่จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ

ภาค	ขนาดของสถานประกอบการ (คน)				
	รวม	1-4	5-19	20-99	100 คนขึ้นไป
รวมทั้งประเทศ	49.8	63.7	56.0	45.1	42.3
กทม.	38.7	46.4	43.1	32.7	39.2
5 จังหวัด รอบ กทม.	42.9	40.9	65.6	39.8	41.9
ภาคกลาง	53.1	67.2	72.8	50.0	36.2
ภาคเหนือ	61.9	76.2	57.9	62.3	50.7
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	68.4	75.0	73.5	56.1	58.3
ภาคใต้	64.5	78.4	66.3	71.7	47.3

ที่มา : การสำรวจค่าจ้าง รายได้ และชั่วโมงการทำงาน (2534)

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

ตารางที่ 9 คำนี้อ่าจ้างระหว่างเพศชายและหญิง

ปี	ชาย					หญิง				
	ต่ำกว่า	20-29	30-39	40-49	50 และ มากกว่า	ต่ำกว่า 20	20-29	30-39	40-49	50 และ มากกว่า
2520	29.54	60.59	100.00	69.50	60.86	24.83	51.70	46.90	56.23	50.73
2521	39.43	75.68	100.00	98.55	88.53	35.77	65.12	64.25	47.58	44.38
2522	38.13	78.13	100.00	99.15	89.46	36.14	65.03	59.82	47.15	38.41
2523	39.48	73.82	100.00	107.85	92.73	35.53	63.18	64.95	50.09	42.41
2524	37.49	72.20	100.00	96.24	82.42	38.47	59.87	64.02	45.73	31.93
2525	33.97	68.75	100.00	99.80	84.89	31.03	55.49	59.39	46.35	37.24
2526	37.71	66.21	100.00	67.14	79.99	30.04	57.92	64.32	46.99	35.43
2527	38.93	69.16	100.00	108.97	93.68	37.30	56.81	72.82	53.60	37.79
2528	38.17	69.69	100.00	116.36	84.41	28.63	56.50	72.97	53.98	41.65
2529	36.20	70.03	100.00	126.33	83.72	29.73	56.72	69.60	53.84	41.23
2530	37.16	69.76	100.00	126.59	95.23	31.72	61.62	76.67	54.66	48.46
2531	37.18	69.02	100.00	127.85	104.19	30.08	55.83	69.56	55.68	43.85
2532	39.70	65.56	100.00	99.59	99.85	35.75	58.65	71.04	70.46	43.33
2533	38.73	68.98	100.00	110.39	91.90	36.57	64.07	67.00	69.47	45.06

- หมายเหตุ : 1. ใช้ข้อมูลค่าจ้างจากการสำรวจแรงงานรอบที่ 3 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ มาเป็นฐานการคำนวณ โดยเทียบอัตราค่าจ้างของชายในวันทำงานช่วงอายุระหว่าง 30-39 ปี เป็นฐานในการคำนวณ (ให้เท่ากับ 100)
2. ฐานของอัตราค่าจ้างคำนวณจากอัตราค่าจ้างเฉลี่ยของลูกจ้างในสถานประกอบการต่าง ๆ
3. ข้อมูลปี 2520-2526 ใช้ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานรอบที่ 2 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลปี 2527-2533 ใช้ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานรอบที่ 3

ที่มา : Productivity Growth in Thailand (Preliminary Report). TDRI. pp.45

ตารางที่ 10 : จำนวนและการประกอบอาชีพของแรงงานสี่ชาติพม่า

พื้นที่	จำนวน	การประกอบอาชีพ
<u>ภาคเหนือ</u>	66,523	
จ. เชียงราย	8,175	แรงงานภาคเกษตร (ปลูกข้าว เก็บเกี่ยวผลผลิต โรงสีข้าว ก่อสร้าง) อุตสาหกรรมเจียรระ โนพลอย ห้างบริการ และคนรับใช้ตามบ้าน
จ. เชียงใหม่	9,694	แรงงานภาคเกษตร กรรมกรก่อสร้าง โรงงานกระดาษ
จ. แม่ฮ่องสอน	23,054	แรงงานภาคเกษตร กรรมกรก่อสร้าง พนักงานบริการ พนักงานขายของ
จ. ตาก	24,000	แรงงานภาคเกษตร กรรมกรก่อสร้าง ห้างบริการ และคนรับใช้ตามบ้าน
จ. พะเยา ลำพูน และ แพร่ อุดรดิตถ์ พิจิตร	600	แรงงานภาคเกษตร กรรมกรก่อสร้าง และห้างบริการ
จ. พิษณุโลก เพชรบูรณ์	1,000	คนงานในโรงงานนมัสต์ โรงสีข้าว โรงไม้หิน รีสอร์ท และคนรับใช้ตามบ้าน
<u>ภาคกลาง</u>	49,536	
จ. กาญจนบุรี	31,036	แรงงานภาคเกษตร กรรมกรก่อสร้าง คนงานโรงเลื่อย โรงไม้ เหมืองแร่ และพนักงานบริการในสถานบริการน้ำมัน ร้านอาหาร รีสอร์ท และสนามกอล์ฟ
จ. ราชบุรี	10,000	คนงานในโรงงาน โรงไม้หิน และกรรมกรก่อสร้าง
จ. เพชรบุรี ประจวบ- คีรีขันธ์	2,000	ลูกเรือประมง กิจการห้องเย็น คนงานบริษัททำไม้ และพนักงานบริการตาม ร้านอาหาร

พื้นที่	จำนวน	การประกอบอาชีพ
นครสวรรค์ ชัยนาท อุทัยธานี สระบุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี สิงห์บุรี ลพบุรี อยุธยา นครปฐม สมุทรสาคร สมุทรปราการ	6,500	กรรมกรก่อสร้าง คนงานในธุรกิจการทำไม้ กิจการปศุสัตว์ บ่อเลี้ยงปลา โรงสีข้าว พนักงานบริการตามร้านอาหาร พนักงานขายของ และหญิงบริการ
<u>ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ</u>	41,500	
จ. ชลบุรี	40,000	คนงานใน โรงงานอุตสาหกรรม และหญิงบริการ
จ. จันทบุรี ตราด	1,500	ชุดพลอย และเป็นลูกจ้างเหมืองพลอย
<u>ภาคใต้</u>	54,628	
จ. ระนอง	31,544	แรงงานภาคเกษตร กิจการประมง ธุรกิจการทำไม้ กรรมกรก่อสร้าง พนักงานบริการตามร้านอาหาร และคนรับใช้ตามบ้าน
จ. ชุมพร	10,000	ลูกเรือประมง คนงานสวนยางพารา สวนปาล์ม สวนกาแฟ นาถุ้ง และ กรรมกรก่อสร้าง
จ. สุราษฎร์ธานี	3,000	ลูกจ้างกิจการประมง และนาถุ้ง
จ. พังงา กระบี่ นครศรีธรรมราช ตรัง สตูล สงขลา ยะลา และนราธิวาส	10,084	ลูกเรือประมง คนงานสวนยางพารา สวนมะม่วงหิมพานต์ นาถุ้ง คนงาน- โรงงานอุตสาหกรรม ทำการค้าขาย กรรมกรก่อสร้าง และหญิงบริการ

ที่มา : สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ตารางที่ 11 จำนวนการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัว
ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าและผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า
ในปีงบประมาณ 2536, 2537

ลำดับ	จังหวัด/อำเภอ	ผู้พลัดถิ่น	ผู้หลบหนี
1	<u>จ.ระนอง</u>	1,484	18,308
	1) อ.เมืองระนอง	341	16,130
	2) อ.กะเปอร์	-	520
	3) อ.ละอุ่น	-	393
	4) อ.กระบุรี	1,143	1,057
	5) กิ่ง อ.สุขสำราญ	-	208
2	<u>จ.กาญจนบุรี</u>	2,443	31,036
	1) อ.ศรีสวัสดิ์	-	37
	2) อ.สังขละบุรี	1,022	11,965
	3) อ.เมืองกาญจนบุรี	14	-
	4) อ.ไทรโยค	342	4,986
	5) อ.ทองผาภูมิ	1,065	14,048
3	<u>จ.เชียงราย</u>	3,756	8,789
	1) อ.เมืองเชียงราย	-	876
	2) อ.แม่สาย	1,435	6,152
	3) กิ่ง อ.แม่ฟ้าหลวง	1,350	261
	4) อ.เชียงแสน	612	228
	5) อ.แม่จัน	238	768
	6) อ.แม่สรวย	121	504

ลำดับ	จังหวัด/อำเภอ	ผู้หลักถิ่น	ผู้หลบหนี
4	<u>จ.ตาก</u>	189	24,447
	1) อ.แม่สอด	41	13,565
	2) อ.พบพระ	-	7,870
	3) อ.แม่ระมาด	148	3,012
5	<u>จ.แม่ฮ่องสอน</u>	591	4,395
	1) อ.สบเมย	17	1,842
	2) อ.แม่สะเรียง	73	224
	3) อ.แม่ลาน้อย	5	53
	4) อ.ขุนยวม	37	14
	5) กิ่ง อ.ปางมะผ้า	-	141
6) อ. เมืองแม่ฮ่องสอน	459	2,121	
6	<u>จ.เชียงใหม่</u>	1,244	9,694
	1) อ.แม่อาบ	847	1,980
	2) อ.ฝาง	-	4,956
	3) อ.เชียงดาว	41	965
4) อ.เวียงแหง	356	1,793	

ลำดับ	จังหวัด/อำเภอ	ผู้ผลิตถินา	ผู้หลบหนี
7	<u>จ.ราชบุรี</u>	170	1,523
	1) อ.สวนผึ้ง	170	485
	2) อ.โพธาราม	-	450
	3) อ.เมืองราชบุรี	-	588
8	<u>จ.ราชบุรี</u>	23	1,219
	1) อ.ท่าชะ	23	1,219
9	<u>จ.ประจวบคีรีขันธ์</u>	240	945
	1) อ.เมืองประจวบคีรีขันธ์	201	216
	2) อ.ทับสะแก	39	47
	3) อ.บางสะพาน	-	626
	4) อ.บางสะพานน้อย	-	56
รวมทั้งสิ้น 9 จังหวัด		10,140	100,356

ตารางที่ 12 ช่องทางและจุดลัดลอบเข้าไทยของแรงงานสัญชาติต่าง

พื้นที่ลัดลอบเข้าไทย	จุดลัดลอบเข้าไทย	เส้นทางเดินทางไปขายแรงงาน	พื้นที่ขายแรงงาน
จ.ตาก	- อ.แม่สอด	- ค.แม่สอด - ค.ศิริราชบุรี อ.พท.ระ - ค.ด่านแม่ละเมา อ.แม่สอด-ค.แม่ท้อ ค. เชียงทอง อ.เมืองตาก - ค. ไทสันที อ.เมือง จ.กำแพงเพชร	- ค.แม่ท้อ ค. เชียงทอง อ.เมือง จ.ตาก - จ.กำแพงเพชร นครสวรรค์ กรุงเทพฯ
จ.กาญจนบุรี	- ช่องทาง บ.เวียงคะคี/ ไทรข่า - ช่องทางเลาะไล - ช่องทางเขาปางสนุก - ช่างทางด่านเจดีย์สามองค์ - ช่องทางปิเต็ง - ช่องทางคะนาวศรี	- บ.หม่องสะเทอ บ.องธิ ค.ทำนุญ อ.ทองผาภูมิ	จังหวัดต่าง ๆ
จ.ระนอง	- ทางทะเล โดยเรือประมง เรือสินค้า - จ.ระนอง	- เรือประมง	จังหวัดภาคใต้ตอนล่าง - มาเลเซีย
จ.เชียงใหม่	- อ.ท่าช้างเหล็ก - อ.แม่สาย	-	จังหวัดเชียงใหม่

ตารางที่ 13 ขำงานและขบวนการลักลอบนำชาวจีนคืนทางเข้าไทย

ผู้ร่วมขบวนการ	วิธีการลักลอบ	จุดหมาย/ค่าใช้จ่าย	หมายเหตุ
<p>1. นักธุรกิจไทยเชื้อสายจีน บุคคลสัญชาติ สเปน, ทว. และ ฮก. ในไทย</p> <p>ผู้นำทางใน สเปน, พม่า ลาว และไทย</p> <p>- จนท.ของรัฐบางคนที่เกี่ยวข้อง ทั้ง สเปน, พม่า ลาว และไทย</p>	<p>ขบวนการจะจัดส่งเอกสารรับรองการเดินทางปลอมหรือหนังสือเดินทางปลอมของประเทศต่าง ๆ จากไทยไปให้ผู้ต้องการออกนอก สเปน. เพื่อยื่นคำร้องขอเข้าเมืองในฐานะนักท่องเที่ยว เข็มมฤติ หรือผ่านแดน หลังจากนั้นจะเข้ามาพำนักในไทยชั่วคราวเพื่อเตรียมเดินทางไปประเทศที่สาม โดยใช้เอกสารเดินทางปลอมที่ขบวนการจะเป็นผู้ดำเนินการให้ต่อไป ซึ่งมีทั้งเส้นทางอากาศผ่านทางท่าอากาศยานดอนเมืองและทางเรือผ่านทางทัทยาและภูเก็ต</p>	<p>สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย อิตาลี สเปน และเยอรมัน</p> <p>ค่าใช้จ่ายประมาณ 2.5 - 4 แสนบาท</p>	<p>บางส่วนไม่สามารถเดินทางไปประเทศที่สามได้ จึงยังคงอยู่ในไทย และผู้ที่ต้องการอยู่อาศัยในไทยอย่างถาวรจะเสียค่าใช้จ่ายประมาณ 1 - 1.5 แสนบาท</p>
<p>2. บริษัทท่องเที่ยวในไทย ซึ่งบางแห่งมีสาขาในต่างประเทศ เช่น สเปน, ทว. และ ฮก.</p>	<p>นำพาผู้ต้องการหลบหนีออกจาก สเปน. ผ่านทางคุณหมิง เชียงรุ่ง เจ้าพม่า ทางเชียงคุด ถึงท่าขี้เหล็ก จนเข้าไทยที่ อ.แม่สาย จ.เชียงราย และเส้นทางบุนนาค เจ้าลาว ทางเมืองสิง ผ่านหลวงน้ำทา เข้าไทยที่ อ.เชียงแสน จ.เชียงราย และเดินทางต่อมายัง กท. เพื่อเตรียมเดินทางไปประเทศที่สาม</p>		
<p>3. สำนักงานนายความและนายหน้าที่รับผิดชอบการติดต่อกับส่วนราชการ</p> <p>- คนจีนที่เข้ามาจัดตั้งบริษัท นายหน้า/ตัวแทน หรือบริษัทท่องเที่ยว</p>	<p>- จัดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วน/บริษัทขึ้น แล้วขออนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานตามโควตาที่ได้รับและผลิตเปลี่ยนยื่นขอให้บุคคลอื่นต่อไป เมื่อครบกำหนดเวลาตามใบอนุญาต</p>	<p>- ได้ถิ่นที่อยู่ในไทย ทำงานหารายได้ หรือหาวิธีการเดินทางต่อไป ประเทศที่สาม</p>	

ตารางที่ 14 ช่องทางและจุดลัดลอบเข้า ไทยของแรงงานสัญชาติกัมพูชา

พื้นที่ลัดลอบเข้าไทย	จุดลัดลอบเข้าไทย	เส้นทางเดินทางไปขายแรงงาน	พื้นที่ขายแรงงาน
จ.สระแก้ว	- อ.คาบพระยา - อ.อรัญประเทศ - อ.อรัญประเทศ - อ.อรัญประเทศ - อ.อรัญประเทศ	- อ.บ้านกรวด จ.บุรีรัมย์- นครราชสีมา - กรุงเทพฯ - อ.เมือง จ.สระแก้ว - จ.ฉะเชิงเทรา - อ.อรัญประเทศ - อ.กบินทร์บุรี จ.ปราจีนบุรี - สถานีรถไฟอรัญประเทศ-กรุงเทพฯ - อ.วัฒนานคร จ.สระแก้ว พญธานี	- กรุงเทพฯ - จ.ฉะเชิงเทรา - เขตอุตสาหกรรม กบินทร์บุรี - กรุงเทพฯ - จ.พิจิตรธานี
จ.ตราด	- อ.คลองใหญ่	-	- ลุกเรือประมงและ นากุ้งในถิ่นที่ จ.ตราด
จ.บุรีรัมย์	- อ.คลองใหญ่ - อ.โนนดินแดง อ.บ้านกรวด อ.ละหานทราย	- อ.เมือง จ.ตราด - จ.ชลบุรี - จ.บุรีรัมย์-จ.นครราชสีมา- กรุงเทพฯ	- จ.ชลบุรี - กรุงเทพฯและปริมณฑล
จ.สุรินทร์	- อ.กาบเชิง อ.ปราสาท - อ.กาบเชิง อ.ปราสาท - ช่องทางคู่อู อ.บ้านโคก - บ.หัวทศร้าง อ.น้ำปาด	- ถึง อ.วังน้ำเขียว จ.นครราชสีมา-กรุงเทพฯ	- อ.เมือง จ.สุรินทร์ - กรุงเทพฯและปริมณฑล

ตารางที่ 14 (ต่อ)

พื้นที่ลัดลอม เข้าไทย	จุดลัดลอม เข้าไทย	เส้นทางเดินทาง ไปชายแรงงาน	พื้นที่ชายแรงงาน
จ. มุกดาหาร	- บ.พาลูกา อ.หว้านใหญ่ - บ.บางทรายน้อย อ.หว้านใหญ่ - บ.นาไพน้อย อ.เมือง - อ.สัมปอ อ.เมือง - อ.คอนคาถ	- จ.บึงสามพัน - จ.ร้อยเอ็ด จ.มหาสารคาม - จ.นครราชสีมา - จ.สระบุรี	- กรุงเทพฯ - มุกดาหาร (ในฤดูกาล เก็บเกี่ยว)
จ.หนองคาย	- บ.เหล่าหลวง อ.บึงโขงหลง	- อ.เซกา	- กรุงเทพฯ สมุทรปราการ (ลูกเรือประมง)
จ.เลย	- บ.หาดแห่ อ.เชียงคาน - บ.นาข่า อ.คำชะอี - บ.คกเลาเหนือ อ.เชียงคาน	- อ.หล่มสัก-จ.เพชรบูรณ์	- กรุงเทพฯ - กรุงเทพฯ - กรุงเทพฯ
จ.อุบลราชธานี	- บ.โพธิ์เมือง ค.นาแก อ.เขมราฐ - บ.ปากแซง อ.เขมราฐ - บ.ท่ากกทัน อ.เขมราฐ	- อ.เขมราฐ - อ.ตระการพืชผล จ.อุบลราชธานี - อ.เขมราฐ จ.อำนาจเจริญ	- กรุงเทพฯ
จ.อำนาจเจริญ	- บ.นาสีดา อ.ชานุมาน	- อ.เขมราฐ - อ.เสนางนิคม จ.อำนาจเจริญ - จ.บึงสามพัน	- กรุงเทพฯ

ตารางที่ 15 ช่องทางและจุดลัดลอบเข้าไทยของแรงงานสัญชาติลาว

ที่ที่ลัดลอบเข้าไทย	จุดลัดลอบเข้าไทย	เส้นทาง/ทิศทางไปขายแรงงาน	ที่ที่ขายแรงงาน
จ. เชียงราย จ. พะเยา จ. น่าน	- เชียงของ - ช่องทางก๊วทก บ.ชวก อ. เชียงคำ - ช่องทางศาลาคินคก อ. เวียงสา - ช่องน้ำเสนใหม่ บ. ใหม่ชายแดน ค.ชยชน กิ่ง อ. สองแคว - ช่องทางห้วยสะแดง บ. ห้วยสะแดง ค.งอช - จุดผ่านแดนห้วยไทร่น	- ผ่าน อ. เวียงสา อ. เมือง - ผ่าน อ. เชียงของ อ. รุ่งช้าง อ. วังผา - กิ่ง อ. บ่อเกลือ	- ชลบุรี - พะเยา - จ. น่าน จ.แพร่ (โรงงานเครื่องทอผ้า) จังหวัดต่าง ๆ
จ. อุตรดิตถ์	- บ. ห้วยยาง อ. บ้านโคก - ช่องทางห้วยตมทาสง บ. บ่อเคี้ย อ. บ้านโคก - ช่องทางห้วยค่าง บ. นาซุม ค. นาซุม อ. บ้านโคก	- สถานี บส. จ. อุตรดิตถ์ - สถานีรถไฟโกลาอาสน์ จ. อุตรดิตถ์	- กรุงเทพฯ จ.กาญจนบุรี กำแพงเพชร สงขลา ชลบุรี - นนทบุรี

ตารางที่ 16 สถิติคนต่างชาติดำรงตำแหน่ง

ปี	เอเชีย										อเมริกา	ยุโรป	อเมริกาเหนือ	อเมริกาใต้	ออสเตรเลีย/แปซิฟิก	ประเทศอื่น ๆ
	จีน	พม่า	เวียดนาม	ลาว	กัมพูชา	อินเดีย	มัลดีฟส์	ศรีลังกา	ปากีสถาน							
2533	6,836	5,874	4,693	5,771	6,836	12,538	5,048	2,100	5,555	4,425	169,717	34,832	1,787	28,995	-	
2534	4,845	11,410	3,580	1,386	115	8,703	15,527	1,926	6,064	2,992	107,448	19,819	849	14,889	-	
2535	2,585	4,795	371	-	288	4,773	22,840	1,042	6,139	1,271	40,815	8,850	232	5,015	-	
2536	2,766	2,410	117	400	517	2,101	3,087	600	2,072	683	7,502	2,987	219	1,091	-	
2537	7,732	8,811	308	1,500	1,857	8,975	21,547	958	3,754	2,174	52,007	13,960	457	6,253	-	
รวม(ปี 2537)				126,272						2,174	52,007	13,960	457	6,253		567
รวมทุกสัญชาติ (ปี 2537)	201,690															

ที่มา : ข้อมูลจากบัตรจากเจ้า - บัตรขาออก ที่ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง