

เรื่อง

ความมั่นคงของมนุษย์

กลุ่มที่ 1

ผลกระทบต่อความมั่นคงของคนไทยจากสภาพแวดล้อมภายนอกประเทศ

การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์
Foreign Migrant Worker Employment and Human Security

โดย

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์
จักรกฤษณ์ จิระราชวโร
กันยารัตน์ กิตติสารวุฒิเวทย์

ร่วมจัดโดย

มูลนิธิชัยพัฒนา

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

และ

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
อรัมภบท	1
วัตถุประสงค์	4
บทที่ 2 สภาวะตลาดแรงงานของไทย	5
กำลังแรงงานและการจ้างงาน	5
ความตึงตัวของตลาดแรงงานในช่วงไตรมาสที่ 3	7
ประมาณการอุปสงค์และอุปทานแรงงานในอีก 1-3 ปีข้างหน้า	10
สาเหตุหลักของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ	11
ตลาดแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย	11
บทที่ 3 ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากการจ้างแรงงานต่างชาติ	15
ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ	15
ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านสังคม	18
บทที่ 4 ปัญหาของแรงงานต่างชาติในมิติของความมั่นคงของมนุษย์	25
บทนำ	25
แรงงานระดับล่างหลบหนีเข้าเมือง	26
การคุ้มครองทางกฎหมายให้กับแรงงานต่างชาติ	27
ทิศทางการกำหนดนโยบายถูกและมาตรการกีด	29
บรรณานุกรม	36
ภาคผนวก	37

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1-1	สถิติชนกลุ่มน้อย 17 กลุ่มที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้	2
ตารางที่ 2-1	โครงสร้างการประกอบอาชีพของผู้มีงานทำระหว่างปี 2544-2545	8
ตารางที่ 2-2	ผลการพยากรณ์กำลังแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2547-2549	10
ตารางที่ 2-3	ผลการพยากรณ์ความต้องการแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2547-2549	10
ตารางที่ 2-4	แรงงานต่างด้าวคงเหลืออยู่ในประเทศปี 2545-2546 จำแนกตามตำแหน่งงาน	12
ตารางที่ 2-5	จำนวนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย (คงเหลือ ณ เดือนธันวาคม) จำแนกตามประเภทใบอนุญาตทำงาน	13
ตารางที่ 2-6	จำนวนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายคงเหลือ ปี 2545-2546 จำแนกสัญชาติ	13
ตารางที่ 2-7	จำนวนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจำแนกประเภทกิจการ	14
ตารางที่ 3-1	ผลต่อระดับ GDP (% การเปลี่ยนแปลง)	16
ตารางที่ 3-2	ผลต่ออัตราเงินเฟ้อ (% การเปลี่ยนแปลงของ CPI)	16
ตารางที่ 3-3	ผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัด (real current account) (การเปลี่ยนแปลง หน่วย: ล้านบาท)	16
ตารางที่ 3-4	ผลต่ออัตราค่าจ้างแรงงานไทย (% การเปลี่ยนแปลง)	16
ตารางที่ 3-5	สถิติข้อมูลอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ สภ.อ. แม่สอด จังหวัดตาก ในระหว่าง ปี 2541 – ปัจจุบัน	19
ตารางที่ 3-6	ค่าใช้จ่ายในการให้รักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวทั้งประเทศ (ผู้ป่วยนอก) จำแนกตามประเภทการมีบัตรและไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ปีงบประมาณ 2545	21
ตารางที่ 3-7	ค่าใช้จ่ายในการให้รักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวทั้งประเทศ (ผู้ป่วยใน) จำแนกตามประเภทการมีบัตรและไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ปีงบประมาณ 2545	22
ตารางที่ 3-8	แสดงภาระค่าใช้จ่ายแรงงานต่างด้าวที่เก็บเงินได้และเก็บเงินไม่ได้ ปีงบประมาณ 2545	22
ตารางที่ 3-9	สถิติการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย และเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร จำแนกรายภาค	24

สารบัญรูปภาพ

	หน้า	
ภาพที่ 2-1	การจ้างงานจำแนกตามระดับการศึกษา ในปี 2545 (ไตรมาส 3)	5
ภาพที่ 2-2	กำลังแรงงานและอัตราการว่างงานรายไตรมาส ปี 2541-2545	6
ภาพที่ 2-3	สัดส่วนการจ้างงานในภาคการผลิตต่างๆ ในไตรมาส 1 และ 3 ปี 2545	7
ภาพที่ 4-1	แสดงความเสี่ยงต่อความมั่นคงของแรงงานต่างด้าว	28

Foreign Migrant Worker Employment and Human Security

Yongyuth Chalamwong

Executive Summary

A dependence on foreign migrant workers in the Thai labor market has been witnessed for decades. These immigrant workers can be divided into two major groups. The first group was semi-skilled and skilled foreign workers. These include foreign technicians (i.e. semi-skilled workers) whom allowed into the country to remedy shortages of local workers, mostly in industrial sector. The shortages of skilled managerial workers under the Board of Investment's promoted industries have been also fulfilled by immigrant workers. This group of foreign workers does not seem to create any negative impacts to local workers and society as a whole. So far, they integrated into local society very well.

The second group was a low-skilled worker who is likely to be shortages in areas of agriculture and related industries. Since the government registered illegal low-skilled workers in 1996, the number of undocumented workers from neighboring countries has been risen. In 2001, when the government allowed all illegal migrant workers from the three neighboring countries, Laos, Cambodia and Myanmar to be registered, the number of these immigrant workers reached 560,000 persons. It was also estimated that at least 1 million illegal workers still unregistered at that time.

It has been recognized that an influx of large numbers of undocumented migrant contributed to the growth of the Thai economy as result of low wages and plenty of supply. It also helps remedy shortages in labor-intensive industry and making them maintain their competitiveness in the world market. However, it is undeniable that the large number of undocumented migrants also creates negative social and health impacts to local people. These includes an emerging of communicable and non-communicable diseases that Thailand was able to control in the past, burdened on health services, crime and narcotic problems. It creates threats to security of the local people as well as the undocumented workers themselves.

In order to improve security of both local workers and foreign workers, there was a need for fully cooperation among employers, employees and the government officials to come up with an effective estimate of demand of foreign workers. This optimum number of foreign workers allow the government officials and related agencies to effectively monitor whether employers comply with international labor standards, and labor protection law. If this would be the case, it will help enhance the security of both Thai and foreign workers in Thailand.

การจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์และคณะ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 อรมกบท

แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาพำนักและทำงานในประเทศไทย มีประวัติอันยาวนาน นับตั้งแต่เปิดประเทศค้าขายกับประเทศต่างๆ ต่อเนื่องนับร้อยปีที่ผ่านมา การเข้ามาของชาวจีนและชาวเอเชียใต้ในยุคแรก ซึ่งเข้ามาทำการค้าและตั้งหลักแหล่งอยู่บริเวณลำเพ็ญ เยาวราช และตามเมืองหลักๆ ของประเทศจนในที่สุดก็ผสมผสานเข้ากับสังคมไทยจนเกือบจะแยกไม่ออก การเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารในยุคนั้นเกือบจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองจนกระทบความมั่นคงของคนไทย

ในยุคต่อมา เกิดปัญหาทางการเมืองระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากลัทธิความเชื่อที่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มประเทศทุนนิยม-ประชาธิปไตยและกลุ่มประเทศสังคมนิยม-คอมมิวนิสต์ และประเด็นขัดแย้งของประเทศมหาอำนาจจนเกิดเป็นสงครามโลก ผลพวงที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยก็คือ เกิดมีกลุ่มคนที่ถูกระทบจากภาวะสงคราม ถูกผลักดันเข้ามาในประเทศไทยและตกค้างอยู่จนถึงปัจจุบัน จากสถิติของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เมื่อปี 2542 ปรากฏว่า มีอย่างน้อย 8 กลุ่ม มีจำนวน 66,624 คน คือ ญวนอพยพ อดีตทหารจีนคณะชาติ จีนฮ่ออพยพ จีนฮ่ออิสระ อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์ มลายู ลาวอพยพ เนปาลอพยพ และผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า

นอกเหนือจากกลุ่มดังกล่าวในข้างต้น ยังมีชนกลุ่มน้อย อีกไม่น้อยกว่า 384,321 คน ที่กรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติไว้กระจัดกระจายอยู่ที่ต่างๆ คือ ไทยลื้อ ผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ผู้ใช้แรงงานพม่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย บุคคลบนพื้นที่ราบสูง ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา เผ่าตองเหลือง และชุมชนบนพื้นที่สูง (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1-1 สถิติชนกลุ่มน้อย 17 กลุ่มที่กรรมการปกครองได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวไว้

	ชนกลุ่มน้อย	จำนวน	หมายเหตุ
1	ญวนอพยพ	12,743	13 จังหวัด
2	อดีตทหารจีนคณะชาติ	13,908	แม่ฮ่องสอน พะเยา เชียงใหม่ เชียงราย
3	จีนฮ่ออพยพ		
4	จีนฮ่ออิสระ	13,616	แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย
5	อดีตโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายู หรือผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย	122	ยะลา สงขลา นราธิวาส
6	ไทยลี้ภัย	5,082	เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา
7	ลาวอพยพ	8,640	
8	เนปาลอพยพ	993	อ. ทองผาภูมิ จ.กาญจนบุรี
9	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า	16,602	9 จังหวัด
10	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า	13,650	9 จังหวัด
11	ผู้ใช้แรงงานจากพม่า	106,937	9 จังหวัด
12	ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าเชื้อสายไทย	8,241	ตาก ประจวบฯ ชุมพร ระนอง
13	บุคคลบนพื้นที่สูง	235,100	20 จังหวัด
14	ผู้อพยพเชื้อสายไทยจากเกาะกง กัมพูชา	1,337	จ.ตราด
15	ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากกัมพูชา	6,578	จ.ตราด
16	เผ่าตองเหลือง	93	น่าน แพร่
17	ชุมชนบนพื้นที่สูง	7,303	จ. ตาก (5 อำเภอ)
	รวมทั้งสิ้น	450,945	

ที่มา: ฝ่ายการทะเบียนชนกลุ่มน้อย มกราคม 2542: อ้างในเอกสารประกอบการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “กระบวนการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติ” สำหรับทนายความและองค์กรพัฒนาเอกชน, จัดโดย สภานายความและอื่นๆ 25-26 ตุลาคม 2546 ณ โรงแรมเซ็นทรัล แมสออดิอัล อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

นอกจากกลุ่มที่กล่าวมาแล้ว ยังมีจำนวนผู้ลี้ภัย¹ หรือผู้หนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า 5 จังหวัด คือ เชียงราย แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี ซึ่งจากข้อมูลของ UNHCR เมื่อปี 2544 มีประมาณ 122,450 คน

ปัจจุบันนี้มีจำนวนผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งไม่สามารถประมาณการได้อย่างครบถ้วน แต่คาดว่าจะมีจำนวนประมาณ 1-1.5 ล้านคน ซึ่งกลุ่มดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นพวกลี้ภัยทางเศรษฐกิจ (economic refugee) จำนวนไม่ค่อนแค้นขึ้นกับภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน มีความรุนแรงจนเกิดความอึดอัดขาดแคลนจนต้องเสาะแสวงหาโอกาสและรายได้ที่ดีกว่าในประเทศไทย ขณะเดียวกัน ก็ขึ้นกับความต้องการแรงงานของไทย สภาวะตลาดแรงงานและความเข้มงวดในการสกัดกั้นมีการจัดสอบเข้าเมืองมาเพื่อทำงาน

¹ ประเทศไทยไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 ดังนั้น ผู้ลี้ภัยซึ่งได้รับรองสถานะจาก UNHCR อาจไม่ได้รับการรับรองจากรัฐบาลไทย ดังนั้น ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจากประเทศพม่า ทางประเทศไทย เรียกว่า “ผู้อพยพหนีภัยจากการสู้รบ”

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย จำนวนประมาณ 1 ล้านคนดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 3.0 ของกำลังแรงงานของไทยในปัจจุบัน ถ้าพิจารณาจากสัดส่วนดังกล่าวอาจจะดูไม่มากนักแต่ถ้าเปรียบเทียบกับกำลังแรงงานของไทยที่ภูมิหลังการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาหรือต่ำกว่าซึ่งมีจำนวน 27.4 ล้านคน จะทำให้สัดส่วนที่ประเทศไทยต้องพึ่งพาแรงงานต่างด้าวถึงร้อยละ 3.6 และถ้าไปเปรียบเทียบกับลูกจ้างเอกชนที่มีการศึกษาในระดับนี้ซึ่งมีอยู่จำนวน 4.7 ล้านคน จะเห็นว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้ามาทำงานนี้สูงถึงร้อยละ 21 ซึ่งจำนวนดังกล่าวนี้ถ้าเปรียบเทียบกับจำนวนคนไทยที่ว่างงานในไตรมาส 3 ของปี 2545 ซึ่งมีจำนวน 616,109 คน ในทุกระดับการศึกษา และ 341,903 คน ในระดับมัธยมศึกษาและต่ำกว่าด้วยแล้ว จะพบว่า จำนวนผู้ลักลอบเข้ามาทำงานมากกว่าจำนวนผู้ว่างงานถึงร้อยละ 192 ซึ่งแน่นอนการที่มีจำนวนคนต่างด้าวจำนวนมากเช่นนี้ย่อมลดโอกาสในการจ้างงานของผู้ว่างงานคนไทยในบางอาชีพ บางพื้นที่อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในสภาพปัจจุบันแรงงานไทยกำลังได้รับการพัฒนาให้เป็นที่ไปตามมาตรฐานแรงงานสากล (ดูจากภาคผนวก) ซึ่งทำให้แรงงานไทยได้รับการคุ้มครอง ขณะเดียวกันก็จะเกิดความมั่นคงในการทำงานและรายได้ แต่ถึงกระนั้นแรงงานไทยอีกจำนวนหนึ่งก็ยังคงได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นที่ไปตามมาตรฐานสากล อย่งไรก็ตามมาตรฐานของแรงงานไทยก็ยังสูงกว่าประเทศเพื่อนบ้านมาก จึงเป็นเหตุทำให้เกิดแรงดึงดูดแรงงานเข้ามาในประเทศเป็นจำนวนนับล้านคน

อย่างไรก็ตาม การที่มีแรงงานต่างด้าวจำนวนมากเข้ามาทำงานในกิจกรรมเดียวกับคนไทยและเสนอค่าจ้างที่ต่ำกว่าคนไทยมากย่อมกระทบต่อความมั่นคงในการประกอบอาชีพของคนไทยจำนวนหนึ่ง ขณะเดียวกัน การจ้างแรงงานต่างชาติมาทดแทนแรงงานไทยได้โดยง่าย ย่อมทำให้นายจ้างเกิดช่องทางในการที่จะมีอำนาจต่อรองเหนือลูกจ้างคนไทยในการกดค่าจ้างและไม่ให้สวัสดิการแก่ลูกจ้างคนไทยตามสถานภาพที่ควรจะเป็นเมื่อระดับการพัฒนาประเทศสูงขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นการเอาเปรียบคนไทยด้วยกันเอง

ในทางตรงกันข้ามเมื่อมีแรงงานต่างชาติเข้ามามากโอกาสที่นายจ้างจะเสนอค่าจ้างให้เป็นที่ไปตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานก็ยังมีโอกาสน้อยลง โดยเฉพาะเมื่อลูกจ้างเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายด้วยแล้ว ยิ่งจะถูกกดขี่ในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการ ถูกนายจ้างเอาเปรียบได้โดยง่าย เป็นการริดรอนสิทธิของคนงานต่างชาติจนเกิดความไม่มั่นคงในความเป็นมนุษย์

อย่างไรก็ตาม เซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจแล้ว จะต้องดูภาพรวมของผลได้และผลเสียจากการจ้างแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับผลกระทบด้านสังคม สาธารณสุขและอื่นๆ ประกอบด้วย เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการจ้างคนไทยกับต่างชาติเพื่อไม่ให้กระทบความมั่นคงของคนไทย ขณะเดียวกัน สามารถดูแลคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างชาติได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

1.2 วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของการจัดทำรายงานฉบับนี้ เพื่อเป็นเอกสารประกอบการระดมความคิดเรื่องการจ้างแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของมนุษย์ โดยเนื้อหาได้เลือกศึกษาการเข้ามาทำงานของคนต่างชาติ โดยเฉพาะคนงานที่ลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายว่า มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงของพวกเขาเหล่านั้นมากน้อยเพียงใด การเข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากโดยที่ขาดดุลยภาพระหว่างกฎหมายควบคุมและกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและประชาชนคนไทยมากน้อยเพียงใด มีช่องทางที่จะกำจัดหรือบรรเทาปัญหาความมั่นคงของคนต่างชาติและคนไทยได้อย่างไร

เนื้อหาส่วนแรกของรายงานเป็นการทบทวนสภาพตลาดแรงงานของไทย โดยพยายามหาสาเหตุว่าทำไม จึงอยู่ในสภาวะขาดแคลนจนต้องมีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานแทนเป็นจำนวนมาก ในตอนต่อไปให้ทบทวนสถานการณ์แรงงานต่างชาติในประเทศไทย และผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยในบทสุดท้ายจะได้นำเสนอปัญหาของแรงงานต่างชาติ ในมิติของความมั่นคงของมนุษย์และแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว

บทที่ 2 สภาวะตลาดแรงงานของไทย¹

ในบทนี้จะกล่าวถึงสภาวะตลาดแรงงานในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงานในแต่ละกลุ่มอาชีพ อีกทั้งแสดงการประมาณการอุปสงค์และอุปทานแรงงานในอีก 1-3 ปีข้างหน้า เพื่อหาสาเหตุที่สำคัญที่จำเป็นต้องจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยต่อไป

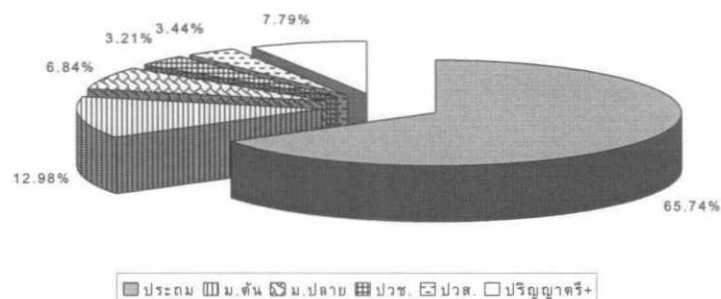
2.1 กำลังแรงงานและการจ้างงาน

2.1.1 กำลังแรงงาน

กำลังแรงงานไทยในช่วงที่ผ่านมา พบว่า สัดส่วนของกำลังแรงงานในภาคการเกษตรมีสัดส่วนอยู่ระหว่างร้อยละ 50-65 ของผู้มีงานทำหมด ในช่วงปี 2530-2539 แต่หลังจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจขึ้นในปี 2540 ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตอย่างรวดเร็ว ในปี 2545 กำลังแรงงานในภาคเกษตรลดลงเหลือประมาณร้อยละ 46.11 ของผู้มีงานทำทั้งหมด ในขณะที่กำลังแรงงานของภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก โดยมีกำลังแรงงานคิดเป็นร้อยละ 19.82 และร้อยละ 34.06 ตามลำดับ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545)

เมื่อพิจารณาแยกตามระดับการศึกษาของแรงงาน กำลังแรงงานในภาคการเกษตรส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา เมื่อเปรียบเทียบกับภาคการผลิตอื่นๆ ถึงแม้จะมีการประกาศใช้นโยบายการศึกษาที่มีการขยายการศึกษาภาคบังคับแล้วก็ตาม สามารถพิจารณาได้ว่าการจ้างงานระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่าในช่วง 2528-2544 คิดเป็นร้อยละ 0.07 ต่อปี อย่างไรก็ตามแรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ยังคงเป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากข้อมูลในไตรมาสที่ 3 ปี 2545 พบว่า แรงงานที่มีการศึกษาระดับประถมศึกษา มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 65.7 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ (ภาพที่ 2.1)

ภาพที่ 2.1 การจ้างงานจำแนกตามระดับการศึกษา ในปี 2545 (ไตรมาส 3)



¹ เนื้อหาในบทนี้ส่วนใหญ่นำมาจากโครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546 – 2548 โดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

2.1.2 การจ้างงาน

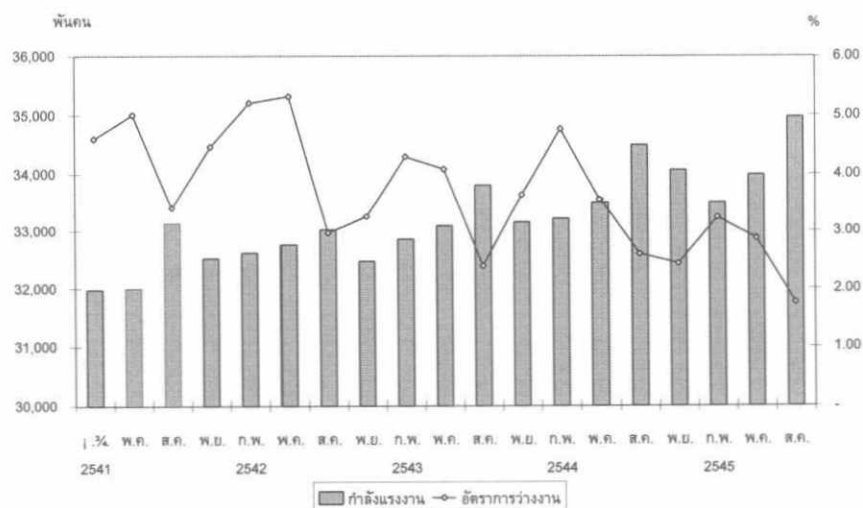
เมื่อพิจารณาการจ้างงานโดยจำแนกตามสถานภาพ ลูกจ้างเอกชนมีการขยายตัวมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนวิกฤต (ระหว่างปี 2529-2539) มีการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 6.9 ต่อปี แต่หลังจากนั้นในช่วงปี 2540-2544 มีการขยายตัวเพียงร้อยละ 0.8 แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสัดส่วนของลูกจ้างเอกชนยังคงมีจำนวนสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานในลักษณะอื่นๆ และเป็นที่น่าสังเกตว่า ในช่วงปี 2544-2545 ทิศทางการประกอบอาชีพของแรงงานไทยมีแนวโน้มที่จะไปประกอบอาชีพของตนเองมากขึ้น ทั้งในรูปแบบของการเป็นนายจ้าง การประกอบธุรกิจส่วนตัว และการช่วยเหลือธุรกิจครอบครัว

2.1.3 การว่างงาน

สำหรับสถานการณ์การว่างงานของไทยในปี 2545 พบว่ามีผู้ว่างงานจำนวน 616,109 คน คิดเป็นร้อยละ 1.76 ของกำลังแรงงาน (เป็นการว่างงานโดยเปิดเผยเพียงร้อยละ 0.25) นับได้ว่าเป็นอัตราการว่างงานที่ต่ำมาก ซึ่งอัตราการว่างงานนี้ลดลงจากร้อยละ 3.4 ในปี 2541 และเมื่อเปรียบเทียบกับปีก่อนหน้า (2544) พบว่าจำนวนผู้ว่างงานลดลงถึง 280,199 คน โดยภาวะการว่างงานของไทยจะเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาลเช่นกัน โดยในไตรมาสที่ 3 ของทุกปี อัตราการว่างงานจะลดลงอย่างมาก เนื่องจากภาคเกษตรกรรมดูดซับแรงงานส่วนหนึ่งเข้าไปเป็นจำนวนมาก

ผู้ที่ว่างงานส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า เนื่องจากเป็นกำลังแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ อย่างไรก็ตาม อัตราการว่างงานในกลุ่มนี้ต่ำที่สุด ในขณะที่แรงงานที่มีการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาขึ้นไปมีอัตราการว่างงานค่อนข้างสูง สืบเนื่องจากแรงงานระดับล่างมีความยืดหยุ่นในการหางานที่สูงกว่า

ภาพที่ 2.2 กำลังแรงงานและอัตราการว่างงานรายไตรมาส ปี 2541-2545

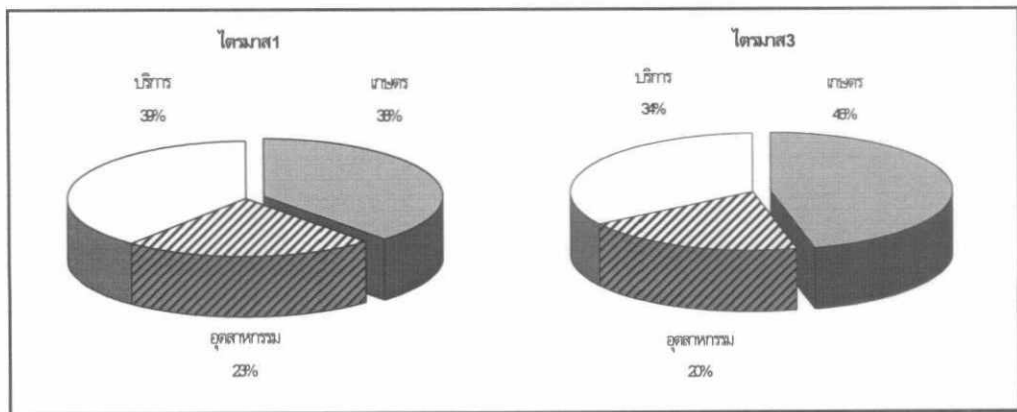


ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.2 ความตื่นตัวของตลาดแรงงานในช่วงไตรมาสที่ 3

สืบเนื่องจากกำลังแรงงานในประเทศส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรม ทำให้ตลาดแรงงานได้รับผลกระทบทางด้านฤดูกาล ไม่เพียงเฉพาะตลาดแรงงานในภาคเกษตรเท่านั้นที่มีความผันผวนของการจ้างงานในช่วงไตรมาสที่ 1 และไตรมาสที่ 3 ของปี แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน โดยสัดส่วนการจ้างงานในภาคเกษตรเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 8 (ปี 2545) ในขณะที่ทั้งภาคอุตสาหกรรมและบริการมีสัดส่วนการจ้างงานลดลง (ดังภาพที่ 2.3) ลักษณะเช่นนี้เกิดจากการที่ภาคเกษตรดึงแรงงานจากภาคการผลิตอื่นมา ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงด้านการประกอบอาชีพ ยังพบว่าจำนวนลูกจ้างเอกชนลดลงจาก 11.6 ล้านคนในไตรมาสที่ 1 เหลือ 11.03 ล้านคนในไตรมาสที่ 3 หรือลดลงถึง 0.57 ล้านคน สาเหตุที่สำคัญส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาจากการถอนตัวจากสถานภาพการเป็นลูกจ้างไปทำกิจการของตนเองและช่วยเหลือธุรกิจของครัวเรือนโดยเฉพาะการเกษตร ดังจะเห็นได้จากจำนวนผู้ประกอบการส่วนตัวภาคเกษตรเพิ่มขึ้นจาก 10.11 ล้านคน ในไตรมาสที่ 1 เป็น 10.68 ล้านคนในไตรมาสที่ 3 หรือเพิ่มขึ้น 0.57 ล้านคน และผู้ช่วยธุรกิจครัวเรือนเพิ่มขึ้นเช่นกันจาก 6.16 ล้านคน ในไตรมาสที่ 1 เป็น 8.76 ล้านคน ในไตรมาสที่ 3 คือเพิ่มขึ้นถึง 2.6 ล้านคน ดังนั้นเมื่อมองภาพรวมของตลาดแรงงานจึงอาจกล่าวได้ว่าในช่วงไตรมาสที่ 3 ตลาดแรงงานมีการตื่นตัว จากการที่ความต้องการแรงงานในสาขาเกษตรสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากกำลังแรงงานในสาขาเกษตรไม่เพียงพอ ในขณะที่กำลังแรงงานในส่วนที่เป็นลูกจ้างมีสัดส่วนที่ลดลง เนื่องจากบางส่วนถอนตัวมาช่วยเหลือธุรกิจครัวเรือน โดยเฉพาะในภาคเกษตร ส่งผลให้แรงงานในสาขาที่ใช้เกษตรพลอยตื่นตัวไปด้วย

ภาพที่ 2.3 สัดส่วนการจ้างงานในภาคการผลิตต่าง ๆ ในไตรมาส 1 และ 3 ปี 2545



ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.2.1 ความตึงตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง

เมื่อพิจารณาทางด้านการประกอบอาชีพโดยแบ่งการประกอบอาชีพออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับวิชาชีพเฉพาะในการทำงาน (ที่ต้องใช้แรงงานในระดับฝีมือและกึ่งฝีมือ) และระดับอาชีพพื้นฐาน พบว่าการจ้างงานส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในระดับที่ไม่ใช่อาชีพพื้นฐานเป็นส่วนใหญ่ อยู่ที่ประมาณร้อยละ 87.58 ในปี 2544 และร้อยละ 88 ในปี 2545 ส่วนแรงงานระดับอาชีพพื้นฐาน² คิดเป็นการจ้างงานเพียงร้อยละ 12 เท่านั้น (ตารางที่ 2.1)

ตารางที่ 2.1 โครงสร้างการประกอบอาชีพของผู้มีงานทำระหว่างปี 2544-2545

อาชีพ	ร้อยละ		
	2544	2545	ส่วนต่าง
1. บริหาร วิชาชีพ และช่าง	14.64	14.48	-0.16
2. เสมียน	3.45	3.45	0.0
3. บริการและการขาย	13.13	13.24	+0.11
4. ระดับกึ่งฝีมือ: เกษตรกรรม	36.31	36.99	+0.68
อุตสาหกรรม	20.05	19.84	-0.47
5. ระดับพื้นฐาน: การขายและบริการ	5.58	5.59	+0.01
การเกษตร	3.93	3.41	-0.52
อุตสาหกรรม	2.90	3.00	+0.10
รวม	100.00	100.00	

ที่มา : ข้อมูลการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร, สำนักงานสถิติแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม แรงงานในระดับพื้นฐานก็มีความสำคัญกับตลาดแรงงานไม่น้อย เนื่องจากเมื่อถึงฤดูการเคลื่อนย้ายแรงงาน (ไตรมาสที่ 3) ความต้องการแรงงานในภาคเกษตรที่เพิ่มขึ้น นอกจากจะดึงแรงงานจากภาคการผลิตอื่นกลับมาช่วยงานได้จำนวนหนึ่งแล้ว ยังจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานจากอาชีพขั้นพื้นฐานเข้ามาเสริมเพื่อทำงานในภาคเกษตร ดังจะเห็นได้ว่าในไตรมาส 3 มีการเพิ่มขึ้นของการจ้างแรงงานระดับกึ่งฝีมือในภาคเกษตรถึง 4.4 ล้านคน ทางตรงกันข้ามก็เกิดการลดลงของการจ้างงานระดับกึ่งฝีมือในภาคอุตสาหกรรม จำนวน 0.52 ล้านคน และแรงงานอาชีพขั้นพื้นฐานลดลงถึง 0.96 ล้านคน (ตารางที่ 2.1)

หากพิจารณาเฉพาะลูกจ้างเอกชนในกลุ่มอาชีพพื้นฐาน ซึ่งเป็นตลาดแรงงานกลุ่มที่มีโอกาสสูงที่จะนำแรงงานอพยพต่างชาติมาทดแทนได้ จะพบว่ามีจำนวนแรงงานลดลงจาก 3.31 ล้านคน เหลือเพียง 2.45 ล้านคนในไตรมาสที่ 3 โดยเป็นการลดลงของผู้ใช้แรงงานด้านเกษตรมากที่สุดถึง 0.76 ล้านคน และผู้ใช้แรงงานในอุตสาหกรรมอีก 0.1 ล้านคน ในขณะที่จำนวนแรงงานกึ่งฝีมือในภาคเกษตรกรรมกลับเพิ่มขึ้นจาก 0.82 ล้านคน เป็น 1.34 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้น 0.52 ล้านคน (เป็นการเพิ่มขึ้นของแรงงานในสาขาการเพาะปลูกเป็นส่วนใหญ่) ซึ่งเกิดจากการดึงแรงงานในกลุ่มอาชีพพื้นฐานนี้เข้าไปส่วนหนึ่ง อาจทำให้แรงงาน

² อาชีพพื้นฐาน หมายถึง อาชีพที่ปฏิบัติงานโดยใช้ทักษะฝีมือค่อนข้างน้อย เช่น การขายสินค้าตามท้องถนน พนักงานแจกใบปลิว คนทำความสะอาด ซักเสื้อผ้าภายในบ้านหรือโรงงาน คนงานตัดอ้อย เกี่ยวข้าว เลี้ยงสัตว์ คนงานก่อสร้าง บำรุงรักษาถนน ผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบผลิตภัณฑ์ต่างๆ เป็นต้น

พื้นฐานทั้งในภาคเกษตร และอุตสาหกรรมไม่เพียงพอในฤดูกาลทางการเกษตรได้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในช่วงเวลาดังกล่าว

โดยสรุปแล้วจะเห็นว่าโครงสร้างของตลาดแรงงานระดับล่างโดยเฉพาะแรงงานพื้นฐานมีสัดส่วนที่ต่ำ โดยเฉพาะลูกจ้างเอกชนที่สามารถทำงานระดับล่างเป็นแรงงานพื้นฐานด้วยแล้วยังมีจำนวนน้อยมาก ผู้ประกอบการทางการเกษตรซึ่งต้องอาศัยการจ้างแรงงานเข้ามาเสริมแรงงานครอบครัวในช่วงไตรมาสที่ 3 ซึ่งต้องการแรงงานสูงสุดจะอยู่ในสภาพตึงตัวถึงขาดแคลนทุกปี

จากตัวเลขกำลังแรงงานระดับล่างในช่วง 5 ปีที่ผ่านมามีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ประกอบกับมีนโยบายการขยายการศึกษาของรัฐบาลเป็น 9 ปี เป็น 12 ปี ส่งผลให้แรงงานระดับล่างลดลงอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้แรงงานระดับล่างยังเป็นแรงงานกลุ่มที่มีแนวโน้มที่จะทำงานกรรมกร ที่มีการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติเข้ามาทำงานแทน โดยมีความเชื่อที่เป็นเช่นนั้นสาเหตุหนึ่งเนื่องจากกำลังแรงงานในกลุ่มนี้มีจำนวนลดลงอย่างรวดเร็วในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า ตลาดแรงงานระดับล่างเกิดการตึงตัวได้ง่าย ในช่วงที่มีความต้องการใช้แรงงานสูงในช่วงการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยว

2.2.2 รูปแบบการเคลื่อนย้ายแรงงาน

รูปแบบการเคลื่อนย้ายของแรงงาน โดยพิจารณาระหว่างกลุ่มอาชีพที่มีการเคลื่อนย้ายจำนวนมากที่สุด 3 กลุ่ม คือ ธุรกิจส่วนตัว ผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัว และลูกจ้างเอกชน พบว่า รูปแบบการเคลื่อนย้ายของกำลังแรงงานภายในในกลุ่มอาชีพธุรกิจส่วนตัว อาชีพเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ มีการขยายตัว โดยเฉพาะอาชีพการเลี้ยงสัตว์ มีการขยายตัวเป็น 3 เท่าจาก 0.27 ล้านคน เป็น 0.72 ล้านคน ในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2545) โดยการเคลื่อนย้ายส่วนหนึ่งเนื่องจากกำลังแรงงานในอาชีพป่าไม้ เนื่องจากในประเทศไทยปิดสัมปทานป่าไม้ไม่อนุญาตให้มีการทำป่าไม้ไปอีกต่อไป

ส่วนรูปแบบการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานภายในในกลุ่มผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัวใน 7-8 ปีที่ผ่านมา ในอาชีพการเพาะปลูกมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ทำให้เกิดการจ้างแรงงานทดแทนมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเพาะปลูก ในขณะที่ผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัวในอาชีพการเลี้ยงสัตว์มีจำนวนเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับผู้ช่วยธุรกิจในธุรกิจการประมง เนื่องจากมีการเคลื่อนย้ายกำลังแรงงานจากอาชีพป่าไม้

รูปแบบการเคลื่อนย้ายของลูกจ้างเอกชนในช่วง 7-8 ปีที่ผ่านมา ในอาชีพเพาะปลูกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยพิจารณาจากไตรมาส 3 ปี 2538 มีจำนวน 1.3 ล้านคนหรือร้อยละ 14.96 เพิ่มขึ้นเป็น 1.8 ล้านคนในไตรมาสเดียวกันของปี 2545 ในขณะที่ลูกจ้างเอกชนในธุรกิจประมงและประมงทะเล และลูกจ้างเอกชนในอาชีพกรรมกรเบาและอาชีพกรรมกรหนัก มีกำลังแรงงานเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน แต่สำหรับลูกจ้างเอกชนในอาชีพการเลี้ยงสัตว์กลับมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากกำลังแรงงานส่วนหนึ่งในกลุ่มนี้เคลื่อนย้ายเข้าไปอยู่กลุ่มผู้ช่วยธุรกิจของครอบครัวและธุรกิจส่วนตัวมากขึ้นนั่นเอง

2.3 ประมาณการอุปสงค์และอุปทานแรงงานในอีก 1-3 ปีข้างหน้า

จากการผลการพยากรณ์อุปสงค์และอุปทานแรงงานในอนาคตในช่วงปี 2547-2549 (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545) พบว่า ในอีก 1-3 ปีข้างหน้า อุปทานแรงงานจะมีประมาณ 35 ล้านคน (ตารางที่ 2.2) ในขณะที่การพยากรณ์อุปสงค์แรงงาน ใน 3 กลุ่ม คือ นายจ้างและลูกจ้างนอกภาคการเกษตร ผู้ว่างงาน แรงงานกลุ่มอื่นๆ พบว่า ในไตรมาส 1 และไตรมาส 3 ในแต่ละช่วงปีไม่แตกต่างกันมากนัก โดยมีอุปสงค์แรงงานประมาณ 32 ล้านคน (ตารางที่ 2.3) จากการพยากรณ์อุปทานและอุปสงค์แรงงานดังกล่าว ได้ข้อสรุปสัดส่วนของสถานภาพแรงงานการทำงานในแต่ละอาชีพของแรงงานระดับล่างดังนี้ พบว่า ในไตรมาสที่ 3 จะเกิดการดึงตัวของแรงงานในกลุ่มอาชีพเพาะปลูกและอาชีพการเลี้ยงสัตว์ แต่สำหรับอาชีพประมง นั้นถึงแม้จะไม่มี ความแตกต่างกันมากนักในไตรมาส 1 และไตรมาส 3 แต่มีลูกจ้างในอาชีพนี้เพียง 6-7 หมื่นคนเท่านั้น เมื่อประกอบกับการพยากรณ์ความต้องการของธุรกิจเรือประมง น่าจะมีลูกเรือเพิ่มขึ้นอีกประมาณเท่าตัว จึงจะเพียงพอกับจำนวนเรือประมงที่ออกหาปลา ในขณะที่อาชีพของผู้รับใช้ในบ้าน จำเป็นต้องรักษาสถานภาพการจ้างไว้ตลอดปี ถึงแม้จะไม่มี ความแตกต่างกันมากนักในไตรมาส 1 และไตรมาส 3 ส่วนในอาชีพกรรมกร สัดส่วนระหว่างกรรมกรงานหนักต่อกรรมกรงานเบาประมาณ 3 เท่าตัวนี้ จากที่มีกรรมกรงานหนักเพียงร้อยละ 1.86 ของกำลังแรงงานทั้งหมด ประกอบกับเหตุผลของการเลือกงานของคนไทย (ไม่ยอมทำงานประเภท 3D³) ซึ่งจะเป็นสาเหตุหนึ่งของการดึงตัวของตลาดแรงงานในอาชีพกรรมกรก็น่าจะเกิดขึ้น

ตารางที่ 2.2 ผลการพยากรณ์กำลังแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2547-2549

หน่วย : คน

ปี	ไตรมาส		เฉลี่ยไตรมาส 1 และ 3
	1	3	
2547	34,248,012	35,515,924	34,881,968
2548	34,583,233	35,851,065	35,217,149
2549	34,881,692	36,145,312	35,513,502

ตารางที่ 2.3 ผลการพยากรณ์ความต้องการแรงงานในช่วงปี พ.ศ. 2547-2549

	2547		2548		2549	
	ไตรมาส 1	ไตรมาส 3	ไตรมาส 1	ไตรมาส 3	ไตรมาส 1	ไตรมาส 3
นายจ้าง ลูกจ้างนอกภาคเกษตร	10,668,015	10,121,562	10,981,943	10,292,541	11,223,769	10,474,085
ผู้ว่างงาน	1,201,682	748,617	1,179,592	729,882	1,159,092	712,463
แรงงานกลุ่มอื่นๆ	21,126,885	21,807,506	20,796,895	21,246,605	20,902,063	21,348,692
รวม	32,996,581	32,677,684	32,958,430	32,269,028	33,284,924	32,535,240

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545

หมายเหตุ: จำนวนแรงงานดังตาราง ไม่รวมจำนวนข้าราชการและรัฐวิสาหกิจ

³ งานประเภท 3D คือ 1. งานสกปรก (Dirty) 2. งานยาก (Difficult) 3. งานอันตราย (Dangerous)

2.4 สาเหตุหลักของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ

จากการศึกษาสภาวะแรงงานและการจ้างงาน จึงสรุปได้ว่าสาเหตุหลักของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยมีอยู่ 2 สาเหตุ คือ

1. การเกิดการตั้งตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง โดยเฉพาะในช่วงไตรมาส 3 ในอาชีพต่างๆ เหล่านี้ คือ เพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประมง ผู้รับใช้ในบ้านและกรรมกรงานหนัก เป็นต้น ประกอบกับเหตุผลที่ธุรกิจและอุตสาหกรรมต่างๆ ต้องรักษาความสามารถในการแข่งขันไว้ จึงจำเป็นต้องจ้างงานแรงงานอพยพต่างชาติเพื่อลดความตึงตัวของตลาดแรงงานที่เกิดขึ้น

2. การเลือกทำงานของแรงงานไทย โดยเฉพาะงานประเภท 3D ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการตั้งตัวของตลาดแรงงานระดับล่าง จึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานอพยพต่างชาติแทนในตำแหน่งงานที่ว่างเนื่องจากแรงงานไทยไม่เลือกทำงาน

2.5 ตลาดแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

การเคลื่อนย้ายประชากรข้ามชาติ มีทั้งปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่แตกต่างกันไป ปัจจัยดึงดูดให้ประชากรเดินทางไปอีกประเทศหนึ่งส่วนใหญ่มักเกิดจากความแตกต่างทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ดังเช่นประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่า ประชาชนมีรายได้สูงกว่า มักจะมีแรงดึงดูดให้ประชากรจากประเทศต้นทางที่ระดับการพัฒนาย่อยกว่าเข้ามาหางานทำ ประเทศที่มีทรัพยากรอุดมสมบูรณ์ ต้นทุนในการผลิตต่ำ มีนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศก็เป็นปัจจัยดึงดูดให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในประเทศ และนำแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือจากประเทศตนเข้ามาบริหารกิจการ หรือประกอบธุรกิจ เป็นต้น นอกจากนี้ปัจจัยทางด้านตลาดแรงงานและความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานแรงงานก็เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเช่นกัน หากประเทศใดเกิดอุปสงค์ส่วนเกินในแรงงานสาขาใดสาขาหนึ่ง ไม่ว่าจะเกิดจากแรงงานในประเทศไม่ต้องการทำงานในสาขานั้นหรือเกิดจากสาขานั้นมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้มีความต้องการแรงงานสูงเกินกว่าอุปทานแรงงานจะขยายตัวทัน ก็จะผลักดันให้ค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นดึงดูดให้แรงงานต่างด้าวเข้ามา

สำหรับปัจจัยผลักดัน มีปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศต้นทางของแรงงานเป็นหลัก ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจก็คือ ประเทศต้นทางของแรงงานมีระดับการพัฒนาดำเนินการต่ำ รายได้ประชากรต่ำ คุณภาพชีวิตย่ำแย่ ประชากรจึงต้องการย้ายถิ่นไปยังประเทศที่ทำให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น หรือปัญหาทางการเมืองของประเทศ ทำให้ประชากรเกิดความไม่มั่นคงและไม่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต จึงต้องการแสวงหาสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น เป็นต้น

การจ้างแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งแรงงานทั้งสองรูปแบบนี้มีลักษณะ ปัจจัยนำเข้าแรงงาน การดำเนินนโยบายของรัฐต่อแรงงานและผลกระทบที่เกิดขึ้นแตกต่างกันออกไป ดังนี้

2.5.1 แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมายส่วนใหญ่เป็นแรงงานมีทักษะฝีมือ และทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง จะเห็นได้จากจำนวนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย ในช่วงปี 2545-2546 ประมาณเกือบร้อยละ 50 อยู่ในระดับผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส และผู้จัดการ (ตารางที่ 2.4) ในจำนวนเหล่านี้บ้างก็ถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย บ้างก็เป็นการจ้างมาชั่วคราวเพื่อทำงานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง ซึ่งเหตุที่ไม่จ้างแรงงานไทยทำงานนั้นมีหลายประการ เช่น ต้องการคนที่มีความสามารถสูง พูดภาษานั้นๆ ได้ ยังไม่เชื่อในความสามารถของคนไทย เป็นกิจการของตนเอง/คู่สมรส/ญาติ เป็นการร่วมลงทุน/มีสัญญาว่าจะต้องส่งวิศวกรมาควบคุม ต้องการถ่ายทอดเทคโนโลยี และเป็นการต่อสัญญาจ้าง เป็นต้น⁴

ตารางที่ 2.4 แรงงานต่างด้าวคงเหลืออยู่ในประเทศปี 2545-2546 จำแนกตามตำแหน่งงาน

ตำแหน่งงาน	2545		2546 (ก.ย.)	
	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
1. ผู้บัญญัติกฎหมาย ข้าราชการระดับอาวุโส, ผู้จัดการ	33,797	47.49	39,791	49.65
2. ผู้ประกอบวิชาชีพด้านต่าง ๆ	11,851	16.65	12,986	16.20
3. ช่างเทคนิคและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง	4,147	5.83	4,879	6.09
4. เสมียน เจ้าหน้าที่	763	1.07	804	1.00
5. พนักงานบริการ พนักงานขายในร้านค้าและตลาด	2,645	3.72	3,109	3.88
6. ผู้ปฏิบัติงานฝีมือด้านเกษตรและประมง (แปรรูปขั้นพื้นฐาน)	1,339	1.88	1,337	1.67
7. ผู้ปฏิบัติงานโดยใช้ฝีมือในธุรกิจต่างๆ	2,002	2.81	2,168	2.71
8. ผู้ปฏิบัติงานในโรงงาน ผู้ควบคุมเครื่องจักร ผู้ปฏิบัติงานด้านการประกอบ	710	1.00	850	1.06
9. อาชีพงานพื้นฐาน	7,869	11.06	8,981	11.21
10. ผู้ฝึกงาน	128	0.18	159	0.20
11. ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีอาจจัดประเภทอาชีพได้	5,914	8.31	5,077	6.34
รวมทั้งหมด	71,165	100.00	80,141	100.00

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าว(ถูกกฎหมาย) กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

หมายเหตุ: จำนวนแรงงานต่างด้าวดังตารางไม่รวมแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทตลอดชีพ

การออกใบอนุญาตให้กับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายมีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภท ได้แก่ (1) ประเภทตลอดชีพ คือ คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่ (2) ประเภทชั่วคราว คือ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว (NON-IMMIGRANT VISA) (3) ประเภทส่งเสริมการลงทุน คือการออกใบอนุญาตให้เข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน หรือตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคนต่างด้าวในลักษณะเดียวกัน เช่นพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น และ (4)

⁴ ภาพรวมของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานในประเทศไทย, 2540

ประเภทตามมาตรา 12 ได้แก่ คนต่างด้าวที่ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ คนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง และอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร คนต่างด้าวที่เกิดในราชอาณาจักร แต่ไม่ได้รับสัญชาติไทย และคนต่างด้าวโดยผลของการถูกถอนสัญชาติ

ในแต่ละปีจำนวนแรงงานคงเหลือแต่ละประเภท มีการเปลี่ยนแปลงที่แตกต่างกันไป แรงงานที่มีใบอนุญาตประเภทตลอดชีพมีจำนวนลดลงเรื่อยๆ เนื่องจากปัจจุบันไม่มีการออกใบอนุญาตประเภทนี้แล้ว สำหรับแรงงานประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน ซึ่งถือเป็นการอนุญาตให้เข้ามาทำงานในระยะเวลาที่กำหนดเป็นการชั่วคราวในอาชีพที่ต้องใช้ทักษะฝีมือเท่านั้น มีจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายทั้งหมด และการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแรงงานขึ้นอยู่กับสถานการณ์เศรษฐกิจของไทยและการลงทุนจากต่างชาติเป็นสำคัญ

ตารางที่ 2.5 จำนวนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมาย (คงเหลือ ณ เดือนธันวาคม) จำแนกตามประเภทใบอนุญาตทำงาน จำนวน : คน

ประเภท	2542	2543	2544	2545	2546 (ก.ย.)
1. ประเภทชั่วคราว (มาตรา 7)	49,976	52,229	41,305	42,028	47,347
2. ประเภทส่งเสริมการลงทุน	23,637	24,567	18,673	16,569	18,601
3. ประเภทตลอดชีพ	19,361	15,988	14,895	14,423	14,423
4. ประเภทมาตรา 12	9,793	9,828	17,938	12,568	14,193
รวม	102,767	102,612	92,811	85,588	94,564

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าว (ถูกกฎหมาย), สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, กระทรวงแรงงาน

แรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากที่สุด คือ แรงงานจากญี่ปุ่น รองลงมาคือ ประเทศอังกฤษ อินเดีย และจีน ตามลำดับ สืบเนื่องประเทศญี่ปุ่นได้เข้ามาลงทุนทำการผลิตในประเทศไทย โดยมีมูลค่าการลงทุนสูงที่สุดเมื่อเทียบกับการลงทุนจากประเทศอื่นๆ

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายที่ผ่านมา ถือว่าค่อนข้างให้การต้อนรับแรงงานกลุ่มนี้ เนื่องจากทำให้เกิดการขยายตัวในการผลิตทางด้านอุตสาหกรรมและบริการที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่มากขึ้น และเพื่อประโยชน์ในการถ่ายทอดเทคโนโลยีให้กับแรงงานไทย แต่ก็ยังพยายามที่จะควบคุมไม่ให้แรงงานกลุ่มนี้เข้ามาทำงานอย่างถาวร อันเป็นการป้องกันผลกระทบที่จะเกิดกับกำลังแรงงานของไทยในระยะยาว เช่น การแย่งงานคนไทย เป็นต้น

ตารางที่ 2.6 จำนวนแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายคงเหลือ ปี 2545-2546 จำแนกสัญชาติ

สัญชาติ	จำนวนแรงงาน ปี 2545		จำนวนแรงงาน ปี 2546 (ก.ย.)	
	คน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ
ญี่ปุ่น	13,677	19.22	15,808	19.73
อังกฤษ	5,150	7.24	5,697	7.11
อินเดีย	5,146	7.23	5,624	7.02
จีน	4,883	6.86	5,539	6.91

สัญชาติ	จำนวนแรงงาน ปี 2545		จำนวนแรงงาน ปี 2546 (ก.ย.)	
	คน	ร้อยละ	คน	ร้อยละ
พม่า	4,559	6.41	4,742	5.92
อเมริกัน	4,099	5.76	4,459	5.56
จีนไต้หวัน	3,682	5.17	4,075	5.08
ฟิลิปปินส์	2,337	3.28	2,600	3.24
ออสเตรเลีย	2,090	2.94	2,277	2.84
เยอรมัน	1,783	2.51	2,010	2.51
อื่นๆ	23,761	33.39	27,310	34.08
รวม	71,167	100.00	80,141	100.00

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนแรงงานต่างด้าว(ถูกกฎหมาย) กลุ่มพัฒนาระบบควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว

หมายเหตุ: จำนวนแรงงานต่างด้าวดังตารางไม่รวมแรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทตลอดชีพ

2.5.2 แรงงานต่างด้าวมืดกฎหมาย

แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานระดับล่างทำงานระดับอาชีพพื้นฐานที่ใช้แรงงานเป็นหลัก ไม่ใช้ทักษะฝีมือเท่าใดนัก ในปี 2545 สาขาที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวมากที่สุด คือ สาขาประมง รองลงมาคือลูกจ้างในโรงงาน และกรรมกรทั่วไป ตามลำดับ

ตารางที่ 2.7 จำนวนแรงงานต่างด้าวมืดกฎหมายจำแนกประเภทกิจการ

ประเภท	2544		2545	
	จำนวน (คน)	ร้อยละ	จำนวน (คน)	ร้อยละ
กรรมกรทั่วไป	99,252	17.47	71,338	17.43
ประมง	103,375	18.19	95,594	23.35
ลูกจ้างโรงงาน	150,282	26.45	91,618	22.38
คนรับใช้ในบ้าน	82,389	14.50	65,361	15.97
ลูกจ้างเลี้ยงสัตว์	29,613	5.21	16,258	3.97
ลูกจ้างเพาะปลูก	103,338	18.19	69,170	16.90
รวม	568,249	100.00	409,339	100.00

ที่มา : กรมการจัดหางาน, 2546

สาเหตุหลักในการจ้างแรงงานต่างด้าวมืดกฎหมายหรือแรงงานระดับล่างมีอยู่ 2 ประการ คือ ขาดแคลนแรงงานไทย ในบางอาชีพแรงงานไทยไม่ทำ เนื่องจากสภาพการทำงานย่ำแย่ เช่น ประมง ปศุสัตว์ สวนยางพารา เป็นต้น และเกิดการขาดแคลนแรงงานในช่วงฤดูกลางเกษตร เนื่องจากแรงงานถอนตัวจากการเป็นลูกจ้างภาคเอกชน (ทั้งที่เป็นลูกจ้างภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร) เพื่อกลับไปช่วยครอบครัวเฝ้าทำการเกษตร และอีกสาเหตุหนึ่ง คือ แรงงานต่างด้าวมืดกฎหมายมีค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย

บทที่ 3

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากการจ้างแรงงานต่างชาติ¹

การเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวทั้งในระดับฝีมือ และแรงงานระดับล่าง ล้วนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งในแง่บวกและลบ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัด คือ การมีรายได้มากขึ้นของประเทศไทยจากการรับแรงงานต่างด้าวทั้งที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายและผิดกฎหมายเข้ามาในกระบวนการผลิตสินค้า ในส่วนของแรงงานต่างด้าวถูกกฎหมายทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เนื่องจากแรงงานกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เข้ามาปฏิบัติงานในระดับผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นแรงงานทักษะฝีมือมาช่วยเสริมแรงงานทักษะฝีมือของไทยที่มีจำนวนน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่มีการประมาณการว่าจะเกิดการขาดแคลนในอนาคต ส่วนกลุ่มแรงงานต่างด้าวในระดับล่างหรือแรงงานเข้าเมืองผิดกฎหมายเกิดขึ้นเนื่องจากการผลิตของไทยไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นประเภทใช้แรงงานเข้มข้น (Labor Intensive) และเกิดการขาดแคลนแรงงานในบางสาขาจึงจำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาเสริมให้สามารถผลิตสินค้าตอบสนองความต้องการของตลาด นอกจากนี้การประกอบธุรกิจของไทยส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมขนาดเล็ก (SMEs) บางกิจการจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อให้ต้นทุนการผลิตต่ำและสามารถแข่งขันทางด้านราคากับธุรกิจขนาดใหญ่ได้

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานระดับล่างที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายนั้นแม้ว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก แต่ก็นำมาซึ่งปัญหาทางสังคมด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมจากแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

3.1 ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในการวิเคราะห์ผลกระทบด้านมหภาคของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ ต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ตลาดแรงงาน การจ้างงานของคนไทย และการกระจายรายได้ โดยใช้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปที่เรียกว่า Computable General Equilibrium (CGE) สำหรับระบบเศรษฐกิจไทย พบว่าการมีแรงงานเพิ่มขึ้นในประเทศ มีผลทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวขึ้น อัตราเงินเฟ้อลดลง เนื่องจากค่าจ้างแรงงานถูกลง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลมากขึ้น ซึ่งสามารถอธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

¹ เนื้อหาในบทนี้ส่วนใหญ่มาจากโครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546 – 2548 โดยสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

ตารางที่ 3-1 ผลต่อระดับ GDP (% การเปลี่ยนแปลง)

ค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยและต่างชาติ	อุปสงค์	แรงงานไม่เพิ่ม	แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 478,052 คน	แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 572,880 คน
0.75	การส่งออกและการลงทุนคงที่		0.79	0.95
	การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม 10%	3.54	4.37	4.54
10.00	การส่งออกและการลงทุนคงที่		0.75	0.90
	การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม 10%	3.54	4.33	4.49

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545

ตารางที่ 3-2 ผลต่ออัตราเงินเฟ้อ (% การเปลี่ยนแปลงของ CPI)

ค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยและต่างชาติ	อุปสงค์	แรงงานไม่เพิ่ม	แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 478,052 คน	แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 572,880 คน
0.75	การส่งออกและการลงทุนคงที่		-0.66	-0.79
	การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม 10%	3.57	2.86	2.72
10.00	การส่งออกและการลงทุนคงที่		-0.71	-0.85
	การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม 10%	3.57	2.80	2.65

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545

ตารางที่ 3-3 ผลต่อดุลบัญชีเดินสะพัด (real current account) (การเปลี่ยนแปลง หน่วย: ล้านบาท)

ค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยและต่างชาติ	อุปสงค์	แรงงานไม่เพิ่ม	แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 478,052 คน	แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 572,880 คน
0.75	การส่งออกและการลงทุนคงที่		109,438	113,426
	การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม 10%	71,429	91,921	96,100
10.00	การส่งออกและการลงทุนคงที่		114,512	119,414
	การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม 10%	71,428	97,499	102,684

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545

ตารางที่ 3-4 ผลต่ออัตราค่าจ้างแรงงานไทย (% การเปลี่ยนแปลง)

ค่าความยืดหยุ่นของการทดแทนกันระหว่างแรงงานไทยและต่างชาติ	อุปสงค์	แรงงานไม่เพิ่ม	แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 478,052 คน	แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 572,880 คน
0.75	การส่งออกและการลงทุนคงที่		-1.12	-1.40
	การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม 10%	11.89	10.64	10.33
10.00	การส่งออกและการลงทุนคงที่		-2.20	-2.63
	การส่งออกและการลงทุนเพิ่ม 10%	11.89	9.42	8.94

ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2545

จากตารางที่ 3-1 แสดงให้เห็นว่า ณ ระดับการทดแทนกันของแรงงานต่างชาติต่อแรงงานไทย เท่ากับ 0.75 หากมีแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นในประเทศ (478,052 และ 572,880 คน) จะทำให้เศรษฐกิจขยายตัว (GDP เพิ่มขึ้น) (ประมาณร้อยละ 0.8 และ 0.95 ตามลำดับ) โดยไม่มีผลของการเพิ่มขึ้นในอุปสงค์ภายในประเทศ (การส่งออกและการลงทุนภายในประเทศ) และเศรษฐกิจจะขยายตัวมากขึ้น (ถึงประมาณร้อยละ 4.4 และ 4.5) เมื่อมีอุปสงค์ภายในประเทศเพิ่มขึ้นร่วมด้วย (การส่งออกและการลงทุนภายในประเทศขยายตัวประมาณร้อยละ 10) ส่วนกรณีที่การทดแทนกันของแรงงานต่างชาติต่อแรงงานไทยสูงกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 10.00) การเพิ่มของแรงงานต่างชาติจะทำให้เศรษฐกิจขยายตัวน้อยกว่ากรณีข้างต้นประมาณร้อยละ 0.04-0.05 เช่นเดียวกับผลต่ออัตราเงินเฟ้อ (ตารางที่ 3-2) เมื่อมีแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จะทำให้อัตราเงินเฟ้อลดลงเรื่อยๆ โดยผลต่อการลดลงนี้จะมีมากหากมีการทดแทนกันของแรงงานต่างชาติต่อแรงงานไทยสูง (ค่าความยืดหยุ่นสูง) เนื่องจากกรณีนี้มีผลทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยถูกลงมากกว่า และส่งผลสืบเนื่องต่อดุลบัญชีเดินสะพัดที่เกินดุลมากกว่าด้วย (ตารางที่ 3-3)

ส่วนผลต่อค่าจ้างแรงงานไทยจะมีไม่มากนัก คือค่าจ้างแรงงานไทยถูกกดลงน้อยกว่าหากแรงงานต่างชาติทดแทนได้ไม่ดี หรืออีกนัยหนึ่ง มีระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานต่างชาติต่ำกว่า (ค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 0.75) (ดูตารางที่ 3-4)

ซึ่งสามารถอธิบายได้จาก 2 ส่วนคือ

1. ระดับการทดแทนกันของแรงงานไทยต่อแรงงานต่างชาติที่ต่ำกว่า แสดงว่าเมื่อมีแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นจะมีการแย่งงาน (จากแรงงานไทย) โดยแรงงานต่างชาติไม่มากนักนั่นเอง

2. แต่จะมีผลต่อการสร้าง (create) ผลผลิต (GDP) ได้เพิ่มขึ้นมากกว่า

ดังนั้นในกรณีนี้ผลจากการสร้างผลผลิตมีมากกว่าผลจากการแย่งงาน หรือทดแทนของแรงงานต่างชาติ ทำให้การที่แรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นมีผลลดค่าจ้างแรงงานของแรงงานไทยลงไม่มากนัก

— ซึ่งค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงเพียงร้อยละ 1.12 (หรือลดลงประมาณ 1 บาท จาก 100 บาท) หากแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 478,052 คน และค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงประมาณร้อยละ 1.40 หากแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 572,880 คน

— แต่หากการทดแทนกันสูงขึ้น (ถึงระดับค่าความยืดหยุ่นเท่ากับ 10.00) ค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 2.2 เมื่อแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 478,052 คน และค่าจ้างแรงงานไทยจะลดลงประมาณร้อยละ 2.6 เมื่อมีแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้น 572,880 คน ซึ่งในกรณีนี้ผลจากการแย่งงานมากกว่าผลจากการสร้างผลผลิต ทำให้ค่าจ้างแรงงานไทยลดลงมากกว่า

สำหรับธุรกิจที่อาศัยความได้เปรียบจากค่าจ้างที่ต่ำ จะได้ประโยชน์จากการเพิ่มของแรงงานต่างชาติมากกว่าแรงงานไทย ในกรณีธุรกิจเพื่อการส่งออกหากมีการจำกัดแรงงานต่างชาติอาจประสบปัญหาในการแข่งขัน ส่วนธุรกิจที่อาศัยเทคโนโลยีจะได้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติอल्पไม่มากนัก การที่ผู้ประกอบการจะได้ประโยชน์ (ดูจาก GDP ที่เพิ่มขึ้น) ในขณะที่แรงงานไทยจะได้ค่าจ้างลดลง จะทำให้การกระจายรายได้เลวลง แต่ข้อสรุปนี้อาจไม่เป็นจริงหากแรงงานต่างชาติที่เพิ่มขึ้นช่วยรักษาสภาพการแข่งขัน

ของประเทศในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือสูง เพราะอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้แรงงานไทยเป็นหลักจะ
ได้ประโยชน์ไปด้วย

จากข้อมูลทั้งหมดสามารถสรุปได้ว่า การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวในระดับล่างนั้น ช่วย
สร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในระดับมหภาคเพิ่มมากขึ้น เศรษฐกิจมีการขยายตัวโดยรวมเพิ่มขึ้น
แต่ก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรายได้ของคนไทยที่ทำงานในอาชีพที่มีการเข้ามาทำงานของแรงงาน
ต่างด้าวเล็กน้อย เพราะทำให้เกิดการกดราคาค่าแรงของแรงงานไทยลงแม้จะไม่มากก็ตาม อย่างไรก็ตาม แม้ว่า
โดยภาพรวมทางด้านเศรษฐกิจแล้วการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวจะให้ผลประโยชน์มากกว่าผลเสีย
แต่ก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบทางสังคมที่เกิดขึ้นจากการเข้ามาทำงานของแรงงานเหล่านี้ด้วย

3.2 ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านสังคม

การหลั่งไหลของแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงาน
ในระดับล่างนั้น แม้ว่าจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก แต่จาก
จำนวนที่มีมากมายเกินกว่าที่จะควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึงก็นำมาซึ่งปัญหาต่างๆ ทางด้านสังคมซึ่งส่งผล
กระทบต่อความมั่นคงของคนไทยเองและคนต่างด้าวในประเทศด้วยเช่นกัน การเข้ามาของแรงงานเหล่านี้
มีมานานและเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อยๆ เมื่อรัฐบาลไทยมีการผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนแรงงานผิดกฎหมาย
เหล่านี้ ปรากฏจำนวนผู้มาขึ้นทะเบียนเป็นบางส่วน ซึ่งคาดว่ามีเพียง 1 ใน 3 ของจำนวนแรงงานจริงที่มีอยู่
ทั้งผู้ติดตามหรือครอบครัว แรงงานเหล่านี้อยู่อาศัยกันหนาแน่นในบางพื้นที่ทั้งที่เป็นพื้นที่ชายแดน ติดต่อกับ
ประเทศเพื่อนบ้าน เช่น อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จังหวัดระนอง หรือในพื้นที่ใจกลางของประเทศไทย
เช่น อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสาคร หลายต่อหลายครั้งมีการเสนอข่าวการกระทำผิดกฎหมายของแรง
งานอพยพต่างด้าวอย่างครึกโครม ในขณะที่มีข่าวการเสียชีวิตหรือการถูกเอารัดเอาเปรียบของแรงงานต่าง
ด้าวอยู่ประปราย จึงก่อให้เกิดคำถาม เกิดความวิตกกังวลและความห่วงใยจากหลายฝ่ายว่าการที่มีแรง
งานต่างชาติจำนวนมากเข้ามาอยู่ในประเทศ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมอย่างไรบ้างกับประเทศไทย
ทั้งนี้ จากผลการศึกษาในโครงการวิจัยเรื่องการศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในปี 2546-
2549 ซึ่งได้มีการศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยทำการรวบรวมจากข้อมูลและสถิติของหน่วยงานต่างๆ เพื่อ
สะท้อนผลกระทบในภาพรวมของประเทศ และเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่มีแรงงานจำนวนมากเพื่อเป็นกรณีศึกษา
ในส่วนที่เป็นภาระที่เกิดกับประเทศไทยจากข้อมูลและสถิติที่มีการรวบรวมไว้ของหน่วยงานต่างๆ แสดง
ให้เห็นภาระที่ประเทศไทยต้องแบกรับเพิ่มขึ้นจากการที่มีแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงาน คือค่าใช้จ่ายด้าน
สาธารณสุขที่ใช้เพื่อการรักษาพยาบาลแรงงานอพยพต่างชาติเป็นจำนวนเงินสูงมากในแต่ละปี ซึ่งระยะ
ก่อนหน้าที่รัฐบาลจะผ่อนผันให้มีการขึ้นทะเบียนของแรงงานอพยพต่างชาติผิดกฎหมาย มีความพยายาม
ของหน่วยงานสาธารณสุขในบางพื้นที่ ได้จำหน่ายบัตรสุขภาพแก่แรงงานต่างชาติเพื่อลดภาระด้านงบ
ประมาณที่ต้องใช้เป็นค่ารักษาพยาบาลแก่แรงงาน แต่ในปัจจุบันได้มีการจัดสรรเงินที่ได้จากการจด
ทะเบียนของแรงงานต่างชาติมารองรับจึงสามารถลดภาระด้านสาธารณสุขลงไปได้บ้าง

ส่วนผลกระทบอีกด้านหนึ่งซึ่งอาจจัดว่าเป็นภาวะที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยเช่นกัน คือการจัดการกับประชากรเด็กต่างชาติ เนื่องจากการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจำนวนหนึ่งได้นำผู้ติดตามหรือครอบครัวเข้ามาด้วย จำนวนผู้ติดตามซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในจำนวนที่ขึ้นทะเบียนรวมทั้งสมาชิกครอบครัวที่อยู่ในวัยเด็ก และยังมีเด็กที่เกิดใหม่ในประเทศไทยอีกจำนวนมากว่า 20,000 คน เป็นปัญหาเรื่องการสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค และการจัดการศึกษาให้แก่เด็กเหล่านี้ ทั้งนี้ผลกระทบทางด้านสังคมจากการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติ สามารถสรุปประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

3.2.1 ผลกระทบที่เกิดกับความมั่นคงของชุมชนไทย

การเข้ามาของแรงงานอพยพต่างชาติเป็นจำนวนมากในบางพื้นที่ เช่นจังหวัดตาก และสมุทรสาคร ทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันของแรงงานต่างด้าวและครอบครัวกลายเป็นชุมชนต่างด้าวขนาดใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในแง่ของความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชากรไทยรวมถึงในกลุ่มแรงงานต่างด้าวเอง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านสิ่งแวดล้อมและผลกระทบอื่นๆ

ผลกระทบประการหนึ่งคือ การมีแรงงานจำนวนมากทำให้เกิดการแย่งงานกันเอง มีคนส่วนหนึ่งว่างงาน พบว่ามีการลักทรัพย์เกิดขึ้นในชุมชนที่มีแรงงานต่างด้าวอยู่จำนวนมากบ่อยครั้ง มีการทะเลาะวิวาทจากการดื่มสุรา และมีการลักทรัพย์จากร้านค้าและชุมชนไทย ทำให้เกิดความหวาดระแวงและหวาดกลัวภัยจากการที่คนต่างด้าว

จากตัวอย่างของชุมชนที่มีการเข้ามามีการเข้ามาอยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เช่นในพื้นที่ว่างเปล่าของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก พบว่าแม่คนไทยในแม่สอดจะคุ้นเคยกับการมีแรงงานต่างชาติอยู่ภายในชุมชนเป็นอย่างดี แต่ก็มีปัญหากระทบกระทั่งกันอยู่บ้างเสมอ ทั้งนี้เมื่อแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานก่อให้เกิดปัญหาผู้กระทำผิดมักหลบหนีข้ามกลับไปในประเทศพม่าทำให้จับกุมได้ยาก อย่างไรก็ตามความรู้สึกหวาดกลัวแรงงานต่างชาติของคนในอำเภอแม่สอดมีค่อนข้างน้อยทั้งนี้อาจด้วยความคุ้นเคยและการอยู่ร่วมกันมานาน สำหรับปัญหาอาชญากรรมต่างๆ ในอำเภอแม่สอดที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2541 จนถึงปัจจุบัน แสดงไว้ดังตารางที่ 3.5

ตารางที่ 3-5 สถิติข้อมูลอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของ สก.อ. แม่สอด จังหวัดตาก ในระหว่างปี 2541 - ปัจจุบัน

ประเภทความผิด	ปี 2541 - ปัจจุบัน	
	ผู้กระทำผิดไทย	ผู้กระทำผิดต่างชาติ
ฆ่า/พยายามฆ่า	63	14
ทำร้ายร่างกาย	73	4
ข่มขืนกระทำชำเรา	26	2
ลัก/ชิง/ปล้นทรัพย์	350	144
มีอาวุธปืน	195	32
ลักลอบของหนีภาษี	201	209
ยาเสพติด	2,534	1,142

ประเภทความผิด	ปี 2541 - ปัจจุบัน	
	ผู้กระทำผิดไทย	ผู้กระทำผิดต่างชาติ
เข้าเมืองผิดกฎหมาย ปลอมแปลงเอกสาร	879	6,211
บุกรุก / ทำลายป่า	223	191
อื่นๆ	159	18
รวม	4,703	7,967

ที่มา: สำนักงานตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

จากตารางที่ 3-5 จะเห็นได้ว่าปัญหาอาชญากรรมจากแรงงานต่างด้าวโดยรวมแล้ว ไม่ได้สูงกว่าที่เกิดจากคนไทยในพื้นที่อำเภอแม่สอดเลย จะมีเพียงแต่ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมายและการปลอมแปลงเอกสารราชการเท่านั้นที่คนต่างชาติมีปัญหามากกว่าคนไทย แสดงให้เห็นว่าแรงงานต่างชาติเอง ไม่ได้เป็นต้นกำเนิดของปัญหาสังคมมากไปกว่าคนไทยด้วยกันเองเลย แต่ก็เป็นส่วนเสริมให้ปัญหาทางสังคมมีเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะปัญหาเรื่องยาเสพติด ซึ่งแม้ว่าแรงงานต่างด้าวจะไม่ได้ก่อปัญหานี้มากไปกว่าคนไทย แต่ก็พบเป็นจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของทั้งชุมชนคนไทยและชุมชนแรงงานต่างด้าวเองในพื้นที่ เพราะยาเสพติดเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาอาชญากรรมอื่นๆ ที่จะตามมาอีกมาก

ในกรณีของชุมชนแรงงานต่างชาติในจังหวัดสมุทรสาครจะมีลักษณะความสัมพันธ์กับชุมชนคนไทยที่แตกต่างจากในจังหวัดตาก ทั้งนี้การอยู่ร่วมกันของแรงงานต่างชาติกับชุมชนไทย มีทั้งลักษณะที่แยกกันอยู่ มีความสัมพันธ์กันตามความจำเป็น เช่น ร้านขายของในชุมชนที่มีแรงงานพม่าอยู่ หรือมีบ้านพักอาศัยในชุมชนเดียวกัน ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างชาติ เช่น ลักทรัพย์ แต่มักกระทำกับคนชาติเดียวกันมากกว่า ที่กระทำกับคนไทยมีบ้างแต่ไม่มากนัก ผลกระทบที่เกิดกับชุมชนไทยที่อยู่ร่วมกับชุมชนต่างด้าวที่เห็นชัดเจนคือเรื่องสิ่งแวดล้อม มีขยะจำนวนมาก ชุมชนสกปรกขึ้นเพราะความไม่มีระเบียบของแรงงานต่างชาติ ในรายงานระบุว่าชุมชนเกิดความหวาดกลัวเพราะพบเห็นการทะเลาะวิวาท การทำร้ายร่างกายและการเสียชีวิตของแรงงานต่างชาติในชุมชนอยู่เสมอ

3.2.2 ผลกระทบทางต่อความมั่นคงทางด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว

1) การที่เกิดกับประเทศไทยด้านสาธารณสุข

การศึกษาผลกระทบที่เป็นภาระค่าใช้จ่ายด้านสาธารณสุขที่เกิดขึ้นของสถาบันเอเชียศึกษา โดยพิจารณาแบ่งแรงงานต่างด้าวออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกันได้แก่ กลุ่มแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้จดทะเบียน พบว่า แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานต่างด้าวกลุ่มนี้จะผ่านการตรวจสุขภาพและค้นหาโรคจากหน่วยงานสาธารณสุขของจังหวัดและได้รับบัตรประกันสุขภาพ โดยแรงงานต่างด้าวแต่ละคนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการออกบัตรประกันสุขภาพเป็นจำนวนเงิน 1,200 บาทต่อหัว เงินที่รับส่วนนี้จะได้รับจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนต่างๆ ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

- สำนักงานสาธารณสุข/กรมการแพทย์เป็นค่าบริหารจัดการ 110 บาท/คน
- สำนักงานสาธารณสุข/กรมการแพทย์เป็นค่าส่งเสริมสุขภาพ และป้องกันโรค การควบคุมโรคติดต่อ และการฟื้นฟูสุขภาพแรงงานต่างด้าว 172 บาท/คน
- สำนักงานประกันสุขภาพ 42 บาทเป็น ค่าบริหารจัดการ จำนวน 10 บาท และค่าใช้จ่ายสูง จำนวน 32 บาท
- สถานพยาบาลที่รับขึ้นทะเบียนเป็นเงิน 876 บาท

จากข้อมูลการออกบัตรประกันสุขภาพให้แก่แรงงานต่างด้าวในปี 2545 จำนวนทั้งสิ้น 568,249 คน รวมเป็นเงินที่รัฐบาลได้รับจากแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 681,898,800 บาท

แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและไม่ขึ้นทะเบียน จำนวนนี้คาดว่าจะมีสูงกว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มาขอขึ้นจดทะเบียนเป็นจำนวนมาก แรงงานต่างด้าวในกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่สร้างผลกระทบในด้านสาธารณสุขแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความยากลำบากในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการรับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ อันก่อให้เกิดผลกระทบในแง่ลบแก่สภาวะสุขภาพอนามัยต่อแรงงานต่างด้าว เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดต่อที่สำคัญ หรือ ปัญหาการทำแท้งที่ไม่ปลอดภัย เป็นต้น

ผลกระทบต่อรายจ่ายทางด้านสาธารณสุขหรืองบประมาณที่รัฐบาลต้องเสียไปในการดูแลปัญหาเหล่านี้หรืออาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลจะต้องแบ่งเงินทรัพยากรของคนไทยในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมดูแลและการป้องกันโรค ได้แก่ อุปกรณ์ เวชภัณฑ์ ค่าใช้จ่ายและเวลาในการออกติดตาม เป็นต้น ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านสาธารณสุขของแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่รัฐต้องเสียไปเพื่อใช้รักษาแรงงานต่างด้าวเป็นดังตารางที่ 3-6

ตารางที่ 3-6 ค่าใช้จ่ายในการให้รักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวทั้งประเทศ (ผู้ป่วยนอก) จำแนกตามประเภทการมีบัตรและไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ปีงบประมาณ 2545 (ตุลาคม 2544-กันยายน 2545)

ประเภท	ผู้ป่วยนอก		
	ครั้ง	ค่าใช้จ่าย (บาท)	เฉลี่ย (บาท/ครั้ง)
มีบัตรประกันสุขภาพ	436,411	60,153,405	137.84
ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ (รักษาพยาบาลฟรี)	323,837	21,984,639	67.89
ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ (แรงงานจ่ายเงินเอง)	185,992	18,699,392	100.54
รวม	946,240	100,837,435	106.57

ที่มา: สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ 3-7 ค่าใช้จ่ายในการให้รักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวทั้งประเทศ (ผู้ป่วยใน) จำแนกตามประเภทการมีบัตรและไม่มีบัตรประกันสุขภาพ ปีงบประมาณ 2545 (ตุลาคม 2544-กันยายน 2545)

ประเภท	ผู้ป่วยใน				
	คน	วัน	ค่าใช้จ่าย (บาท)	เฉลี่ย (บาท/คน)	เฉลี่ย (บาท/วัน)
มีบัตรประกันสุขภาพ	22,324	73,286	58,743,535	2,631.41	801.57
ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ (รักษาพยาบาลฟรี)	19,791	118,487	93,016,557	4,699.94	785.04
ไม่มีบัตรประกันสุขภาพ (แรงงานจ่ายเงินเอง)	37,462	125,862	40,982,872	1,093.99	325.62
รวม	79,577	317,635	192,742,964	2,422.09	606.81

ที่มา: สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

ตารางที่ 3-8 แสดงการค่าใช้จ่ายแรงงานต่างด้าวที่เก็บเงินได้และเก็บเงินไม่ได้ ปีงบประมาณ 2545(ตุลาคม 2544 - กันยายน 2545)

การให้บริการ	ผู้ป่วยนอก		ผู้ป่วยใน		รวมค่าใช้จ่าย บาท
	ครั้ง	บาท	ครั้ง	บาท	
เก็บเงินได้	622,403	78,852,797	59,786	99,726,407	178,579,204
เก็บเงินไม่ได้	323,837	21,984,639	19,791	93,016,557	115,001,196
ร้อยละของการรับภาระ	52.03	27.88	33.10	93.27	64.40

ที่มา: สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

จากข้อมูลการให้บริการรักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าว (ตารางที่ 3-8) พบว่า แรงงานต่างด้าวที่เข้ารับบริการเป็นผู้ป่วยในมีจำนวนมาก และมีค่าใช้จ่ายเป็นมูลค่าสูงมากเมื่อเทียบกับผู้ป่วยนอก แสดงให้เห็นถึงการเจ็บป่วยของแรงงานต่างด้าวเป็นการเจ็บป่วยที่รุนแรงต้องรักษาพยาบาลนาน ดังจะเห็นได้ว่า ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเฉลี่ยของผู้ป่วยนอกเพียงคนละ 106.57 บาท ในขณะที่ผู้ป่วยในค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเฉลี่ยสูงถึง 2,422.09 บาท/คน ในการพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นจะพิจารณาถึงแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพและไม่มีเงินค่ารักษาพยาบาล เพราะค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในส่วนนี้รัฐบาลจะต้องรับภาระ ซึ่งค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เป็นเงินถึง 115,001,196 บาท (มากกว่าปี 2544 ร้อยละ 46.7) คิดเป็นร้อยละ 39.17 จากค่าใช้จ่ายในการให้บริการรักษาพยาบาลแก่แรงงานต่างด้าวทั้งประเทศ เมื่อทำการวิเคราะห์ผลการบริการกลุ่มที่เก็บเงินได้ต่อกลุ่มที่เก็บเงินไม่ได้พบว่า ร้อยละของการรับภาระของผู้ป่วยนอกเท่ากับ 27.88 แต่กลับสูงถึงร้อยละ 93.27 ในกลุ่มผู้ป่วยใน ส่วนในภาพรวมอยู่ที่ร้อยละ 64.2 แสดงให้เห็นถึงภาระในส่วนของการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีบัตรประกันสุขภาพและไม่สามารถชำระค่าบริการได้อยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับแรงงานต่างด้าวที่มีความสามารถในการชำระค่ารักษาพยาบาล

จากข้อมูลทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าในแต่ละปีภาครัฐจะต้องเสียทั้งเงินและทรัพยากรทางการแพทย์จำนวนมากไปกับแรงงานต่างด้าว ทั้งที่ยังมีคนไทยอีกเป็นจำนวนมากที่ยังขาดโอกาสในการได้รับบริการ

ทางด้านสาธารณสุขอยู่ในขณะที่แรงงานต่างด้าวเองการที่มีปัญหาการเจ็บป่วยเป็นจำนวนมาก ก็สะท้อนให้เห็นถึงความมั่นคงทางด้านสุขภาพที่ค่อนข้างต่ำของตัวแรงงานต่างด้าวเองอีกด้วย

2) ผลกระทบจากความเสี่ยงของการระบาดของโรค

ภาครด้านสาธารณสุขอีกด้านหนึ่งคือค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคต่างๆ ซึ่งจะนำมาสู่ความไม่มั่นคงในด้านสุขภาพของประชาชน การมีแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมากทำให้ภาครัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในแต่ละปีเพิ่มขึ้นเพื่อให้นำไปเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อเฝ้าระวัง ควบคุมดูแลโรคติดต่อที่เกิดจากกลุ่มแรงงานต่างด้าว โดยเฉพาะโรคที่ป้องกันได้

จากข้อมูลในการตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นทะเบียนและจากการเฝ้าระวังทางระบาดวิทยา พบแรงงานที่มารับบริการในโรงพยาบาลของรัฐป่วยเป็นไข้มาเลเรีย อูจจาระร่วง หรือโรคบางโรคที่พบน้อยหรือควบคุมได้แล้วในประเทศไทย เช่น โรคไข้กาฬหลังแอ่น โรคเท้าช้าง วัณโรค มาเลเรีย ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงลำดับของโรคที่ตรวจพบในแรงงานต่างด้าวตามจังหวัดที่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานและอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากพบว่า มีกลุ่มโรคที่ตรวจพบเหมือนกัน ได้แก่ ไข้มาเลเรีย อูจจาระร่วง อาหารเป็นพิษ โรคเท้าช้าง และ เอดส์ ซึ่งถ้ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจก็อาจก่อให้เกิดการแพร่กระจายของโรคติดต่อเหล่านี้ในประเทศไทย

ค่าใช้จ่ายในด้านส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรคในทั้งสองส่วนรวมทั้งประเทศคิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 28,285,239 บาท ซึ่งมากกว่าปี 2544 ถึงร้อยละ 267.7 (จากรายงานใน 65 จังหวัด สำหรับจังหวัดที่ไม่ได้รายงาน เนื่องจากไม่มีระบบการเก็บข้อมูลในด้านนี้) โดยจังหวัดที่มีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้มากที่สุด คือ จังหวัดตาก 6,373,477 บาท

3.2.3 ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านการศึกษา

การศึกษาของสถาบันเอเชียศึกษาในปี 2544 คาดประมาณว่าจำนวนผู้ติดตามแรงงานมีประมาณ 1 ใน 4 ของจำนวนแรงงานทั้งหมด ซึ่งในจำนวนนี้มีประชากรเด็กซึ่งไม่มีการสำรวจจำนวนที่แน่นอนว่ามีเท่าใด แต่รายงานสถานการณ์ด้านสาธารณสุขในแรงงานต่างชาติระบุว่า มีอัตราเกิดของแรงงานต่างชาติ 12.91 ต่อ 1000 หรือประมาณ 15,772 คนต่อปี (กระทรวงสาธารณสุข 2545)

โอกาสในการศึกษาของเด็กในครอบครัวแรงงานต่างชาติซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากนั้น เด็กในครอบครัวแรงงานต่างชาติมีโอกาสได้รับการศึกษาอยู่ 2 ลักษณะคือ ศึกษาจากชั้นเรียนที่ไม่เป็นทางการที่จัดขึ้นกันเองในกลุ่มแรงงานต่างชาติ และเข้าเรียนในสถานการศึกษาของไทย ซึ่งตัวเลขจากกระทรวงศึกษาธิการสะท้อนว่ามีเด็กต่างชาติที่เข้าเรียนในสถานศึกษาของไทยจำนวนไม่สูงมาก (ตารางที่ 3-9)

ตารางที่ 3-9 สถิติการจัดการศึกษาแก่เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย และเด็กที่ไม่มีหลักฐานทะเบียนราษฎร จำแนกรายภาค

จังหวัด	เด็กที่ไม่มีทะเบียนราษฎร	เด็กด้อยโอกาส	เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย	รวม
ภาคกลาง	2790	6053	7981	16824
ภาคเหนือ	610	2530	140879	144019
ภาคอีสาน	1228	5730	840	7798
ภาคใต้	1621	1809	913	4343
รวมทั้งสิ้น	6249	16122	150613	172984

ที่มา : สถาบันเอเชียศึกษา, 2545

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า เด็กที่เกิดจากครอบครัวแรงงานต่างด้าวนั้น มีความมั่นคงทางด้านการศึกษาค่อนข้างต่ำ โอกาสที่จะได้เข้าศึกษาในโรงเรียนนั้นมีไม่มากนัก แต่ทั้งนี้ แม้จะมีจำนวนไม่มากก็ตาม แต่ก็ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการศึกษาของเด็กไทยเองด้วย เพราะรัฐจำเป็นต้องแบ่งงบประมาณทางด้านการศึกษาในแต่ละปี มาเพื่อช่วยเหลือเด็กต่างชาติเป็นจำนวนมาก ทำให้เสียงบประมาณที่จะใช้ในการพัฒนาการศึกษาให้แก่เด็กไทย โดยเฉพาะในจังหวัดชายแดนไป ทั้งๆ ที่มีเด็กไทยเองอีกเป็นจำนวนมากเช่นกันที่ยังขาดโอกาสในการได้รับการศึกษาที่ดีอยู่

อย่างไรก็ดี ทักษะของประชาชนไทยบางส่วนเห็นด้วยว่าเด็กควรได้รับการศึกษา เพราะหากมีแนวโน้มว่าเด็กต้องอยู่ในสังคมไทยไปอีกนาน การเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติได้เข้าเรียนในโรงเรียนไทย นอกจากได้เรียนรู้ภาษาไทยอันเป็นผลดีต่อการสื่อสารและความเข้าใจต่อกันแล้ว ยังทำให้เด็กได้เรียนรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบและวัฒนธรรมไทย ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อความสัมพันธ์ระหว่างคนต่างเชื้อชาติต่อไปในอนาคต แต่บางส่วนก็เห็นว่าควรให้เด็กเรียนหนังสือแต่ให้ชุมชนแรงงานต่างชาติจากการเรียนการสอนกันเอง

ผลกระทบทางด้านสังคมจากการเข้ามาของแรงงานอพยพต่างชาตินั้นแม้ว่าโดยรวมจะมีค่อนข้างมาก แต่ก็ไม่อาจหักล้างผลดีที่เกิดขึ้นกับเศรษฐกิจของประเทศได้หมด ดังนั้น การจ้างแรงงานต่างชาติจึงยังมีความจำเป็นต้องจ้างต่อไป แต่ทั้งนี้ภาครัฐรวมทั้งประชาชนทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องควรร่วมมือกันลดปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้น้อยลง เพื่อให้การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาตินั้นส่งผลประโยชน์กับประเทศไทยสูงสุด และก่อให้เกิดผลกระทบกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในทางลบน้อยที่สุด ทั้งนี้ แนวทางการจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติจะนำเสนอในบทถัดไป

บทที่ 4

ปัญหาของแรงงานต่างชาติในมิติของความมั่นคงของมนุษย์

4.1 บทนำ

จากการที่มีคนต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากดังได้กล่าวมาในบทที่แล้วจะพบว่า คนต่างชาติเหล่านั้นมีสถานภาพในการเข้าเมืองที่แตกต่างกัน กลุ่มคนทั่วไปที่เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายไม่ว่าจะเข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยว หรือขออนุญาตเข้ามาทำงานตามเงื่อนไขของ BOI หรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยตามมาตรา 12 ของ พ.ร.บ. การทำงานของคนต่างด้าว กลุ่มคนเหล่านี้ส่วนมากจะมีพาสปอร์ต หรือใบผ่านแดนอย่างถูกต้อง การเข้ามาของนักท่องเที่ยวเกือบทั้งหมดไม่มีความตั้งใจจะทำงาน (ซึ่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมืองไม่อนุญาตให้ทำงานอยู่แล้ว) เมื่อครบกำหนดก็จะกลับไปแต่ก็มีนักท่องเที่ยวจำนวนหนึ่งยังอยู่เกินเวลา (Overstayed) ซึ่งผู้เข้าเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นผู้สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้กับประเทศ โดยนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาจับจ่ายใช้สอยในระหว่างท่องเที่ยวในประเทศไทย ปัญหาที่มักกระทบความมั่นคงของคนไทยจากนักท่องเที่ยวที่มักจะอยู่เกินเวลาคือ ปัญหาอาชญากรรมในรูปของแก๊งลูกหมู แก๊งต้มตุ๋นนำยาเสพติดเข้ามาและ/หรือนำออกนอกประเทศ เป็นต้น ซึ่งถึงกระนั้นก็อยู่ในข่ายที่ทางหน่วยราชการสามารถควบคุมได้

สำหรับผู้ที่เข้ามาภายใต้ พ.ร.บ. ส่งเสริมการลงทุนมีจำนวน 79,000 คน ในปี 2544 ซึ่งบริษัทที่ได้รับบริการส่งเสริมการลงทุนสามารถขออนุญาตกรมการจัดหางานเพื่อนำเข้าคนงานระดับช่างฝีมือ (technician) จนถึงระดับผู้บริหารซึ่งพนักงานบริษัทเหล่านี้ไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องความมั่นคงเนื่องจากทั้งเงินเดือนและสวัสดิการอื่นๆ เกือบทั้งหมดอยู่สูงกว่ามาตรฐานการจ้างงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มวิชาชีพอีกจำนวนหนึ่งที่ทางกรมการจัดหางานอนุญาตให้ทำงานได้ เช่น นักร้อง นักแสดง ครูอาจารย์ และนักวิจัย เป็นต้น การพิจารณาอนุญาตอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นในสาขาวิชาชีพนั้นๆ ซึ่งการอนุญาตให้บุคคลกลุ่มนี้ทำงานได้นานเท่าใดนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงการพัฒนาคนไทยเข้ามาแทนที่ แต่ที่ผ่านมายังมีได้พิจารณาเรื่องนี้อย่างจริงจังในการขอความร่วมมือกับผู้ประกอบการเพื่อให้ประโยชน์แก่คนงานไทย อาทิ นักร้อง ซึ่งมาจากต่างประเทศ ส่วนใหญ่เป็นชาวฟิลิปปินส์ โดยมีนายจ้างเป็นคนไทยและ/หรือคนต่างประเทศนั้น เชื่อว่าทักษะของคนไทยในปัจจุบันไม่น้อยหน้าคนต่างชาติ การเปิดโอกาสให้คนไทยเข้าทำงานเป็นนักร้อง (ซึ่งไม่จำกัดภูมิหลังการศึกษา) จะมีโอกาสในการพัฒนาตัวของคนไทยเองจนมีความเป็นนานาชาติได้อย่างแท้จริง เป็นต้น

ดังนั้น การนำเข้าและ/หรืออนุญาตให้ผู้มีวิชาชีพต่างๆ เข้ามาทำงานในประเทศไทยจึงจะต้องใช้นโยบายในเชิงรุก เพื่อให้ผู้ประกอบการมีจิตสำนึกในการใช้บริการจากคนไทย ขณะเดียวกัน ทางราชการที่เกี่ยวข้องก็จำเป็นต้องส่งเสริมให้คนไทยได้เพิ่มศักยภาพเพียงพอที่จะทำงานเหล่านี้ให้ได้ พร้อมกันนั้น ควรจะดำเนินการในแง่กฎระเบียบเพื่อพยายามลดความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติในระดับวิชาชีพนี้ลงเพื่อเพิ่มโอกาส เพิ่มตำแหน่งว่างให้กับคนไทยเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตให้กับคนไทย

สำหรับกลุ่มที่มีปัญหาหนักคือ กลุ่มที่มีผู้หลบหนีเข้าเมืองจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานระดับล่าง (ทั้งที่คนไทยอยากทำและไม่อยากทำ) ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดในตอนต่อไป

4.2 แรงงานระดับล่างหลบหนีเข้าเมือง

จากบทที่แล้วจะเห็นว่า มีแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองจำนวนมากกว่า 1 ล้านคน ซึ่งถ้าบุคคลเหล่านี้ มีแหล่งกำเนิดชัดเจนไม่ใช่ชนกลุ่มน้อย (ดังปรากฏในตารางที่ 1) จะสามารถกลับประเทศของตนเองได้ แต่ยังมีคนต่างชาติอีก 2 กลุ่ม ซึ่งกลุ่มหนึ่งไม่สามารถกลับประเทศได้ และอีกกลุ่มหนึ่งไม่มีประเทศให้กลับ (stateless people) สำหรับกลุ่มที่กลับไม่ได้นั้น คือ

- ผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้รับการรับรองสถานภาพผู้ลี้ภัยจากรัฐบาลไทย แต่ได้รับการรับรองจาก UNHCR (Border Case)
- บุคคลพลัดถิ่นข้ามชาติ (External Displaced Persons) ไม่ได้อยู่ภายใต้นิยาม “ผู้ลี้ภัย” แต่ไม่อาจกลับประเทศตัวเองได้ เนื่องจากไม่สามารถอยู่ได้อย่างสงบสุขหรือมีความมั่นคงในชีวิต ซึ่งส่วนมากกลุ่มนี้จะเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อการถูกระเมิดสิทธิมนุษยชน

กลุ่มที่ไม่มีที่ไป กลุ่มนี้ประกอบด้วย

- ภรรยาและลูกของแรงงานต่างด้าวที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวในประเทศ
- ผู้หญิงและเด็กต่างด้าวที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ซึ่งควรถูกส่งกลับประเทศต้นทาง แต่ไม่สามารถสืบหาครอบครัวได้ หรือครอบครัวอาศัยในประเทศไทยหรือกรณีที่ไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะถูกส่งกลับ
- ผู้ที่เกิดและเติบโตในประเทศไทย แต่ไม่ได้สัญชาติไทยและไม่มีประเทศไหนรับรอง พวกนี้จึงเป็นพวกไร้สัญชาติ
- คนไทยที่ตกสำรวจและไม่ได้รับสัญชาติ (รอการพิสูจน์)

การที่แรงงานต่างด้าวมีสถานภาพต่างกันตามกฎหมายทำให้ปัญหาของแรงงานต่างด้าว ภรรยาและบุตร มีความซับซ้อนในการแก้ปัญหามากขึ้น ยิ่งแรงงานต่างด้าวในปัจจุบันส่วนใหญ่อยู่ภายใต้การควบคุมของ พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ (พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2536) สถานะของผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงานนั้นได้ถูกกำหนดไว้

- คนต่างด้าวเหล่านี้ต้องได้รับอนุญาตให้ทำงาน
- ต้องไม่ทำงานที่ห้ามคนต่างด้าวทำ
- ต้องขอใบอนุญาตทำงาน

โดยเงื่อนไขอนุญาตเป็นไปตามมาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. คนเข้าเมือง โดยกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประกาศให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองมีสถานภาพรอการส่งกลับและกระทรวงแรงงานใช้มาตรา 12

พ.ร.บ. ทำงานคนต่างด้าวออกใบอนุญาตให้ทำงานได้ในอาชีพพื้นที่และเวลาที่กำหนด จึงเรียกคนกลุ่มนี้ว่าเป็น “คนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายและอยู่ระหว่างรอส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร”

4.3 การคุ้มครองทางกฎหมายให้กับแรงงานต่างชาติ

ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติคือ ความซับซ้อนของกฎหมายและปรัชญาของผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว การให้นำหนักกับกฎหมายควบคุมกับกฎหมายคุ้มครองนั้นขึ้นกับผู้กำกับนโยบายแห่งรัฐในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว กล่าวคือ ถ้าเน้นความมั่นคงของชาติ (National Security) จะให้นำหนักมากกับกฎหมายควบคุมต่างๆ เช่น พ.ร.บ. คนเข้าเมือง พ.ร.บ. คนทำงานต่างด้าว พ.ร.บ. ประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว มติ.ร.ม. ต่างๆ เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าว ซึ่งถ้าให้นำหนักมากก็จะมีผลต่อการบังคับกฎหมายมีการตรวจสอบจับกุมส่งกลับ ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้จะมีส่วนที่ล่อแหลมต่อการขัดต่อหลักมนุษยชนจนนำไปสู่การไม่มั่นคงของมนุษย์ (ต่างชาติ) แต่เมื่อแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวปรับเปลี่ยนไปให้นำหนักกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (Economic Security) กล่าวคือ ต้องการใช้ประโยชน์จากแรงงานต่างชาติ ซึ่งมีจำนวนมากและสามารถจ้างได้ในระดับค่าจ้างที่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำถึง 65% ลักษณะการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวควรจะมุ่งเน้นด้านกฎหมายคุ้มครองมากขึ้น อาทิ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมากขึ้น แต่ตามสภาพเป็นจริงนั้นขาดการบูรณาการนโยบาย ฝ่ายผู้ปฏิบัติก็ยังยึดแนวทางเก่าๆ คือเน้นมาตรการควบคุมเป็นหลัก กอปรกับผู้ปฏิบัติงานเองเห็นช่องทางในการได้สินบนตอบแทนโดยมิชอบ ทำให้เกิดการเสียดุลยภาพระหว่าง “การควบคุม” กับ “การคุ้มครอง” จนเกิดผลเสียต่อหลักประกันด้านสิทธิมนุษยชนจนนำไปสู่การขาดความมั่นคงในชีวิตของแรงงานต่างด้าว (ดูแผนภาพที่ 4-1)

แผนภาพที่ 4-1 แสดงความเสี่ยงต่อความมั่นคงของแรงงานต่างด้าว



ที่มา: ประยุกต์จาก “แรงงานข้ามชาติกับปัญหากระบวนการคุ้มครองทางกฎหมาย เอกสารประกอบการอบรมเชิงปฏิบัติการ “เรื่อง กระบวนการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติ” 25-26 ตุลาคม 2546 ณ โรงแรม เซ็นทรัล แม่สอดฮิลล์ แม่สอด

4.4 ทิศทางการกำหนดนโยบายถูกและมาตรการผิด

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 จนถึงรัฐบาลปัจจุบันได้ใช้นโยบายที่เปิดกว้างให้กับแรงงานต่างชาติมารายงานตัวถึง 2 ครั้ง คือในปี 2539 และในปี 2544 ซึ่งจุดเริ่มของนโยบายที่ดำเนินการทั้ง 2 ครั้งถือว่าประสบผลสำเร็จในการผ่อนปรนการ “ควบคุมทางกฎหมาย” มาเป็นการ “คุ้มครองทางกฎหมาย” ทั้งนี้เนื่องจากการที่ให้คนต่างด้าวผิดกฎหมายมารายงานตัวเพื่อจดทะเบียนและนำไปอนุญาตที่ถูกต้อง โดยนัยแล้ว แรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตเหล่านี้ควรที่จะได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับแรงงานไทย แต่ผลที่เกิดขึ้นมิได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจาก

- นายจ้างยังใช้ความได้เปรียบจากการที่แรงงานเหล่านี้ยังอยู่ในสถานภาพผิดกฎหมายให้ค่าแรงงานต่ำกว่าระดับค่าจ้างขั้นต่ำ (เช่น 133 บาท แต่จ้างจริงเพียง 70 บาท) นอกเหนือจากการจัดหาสวัสดิการให้อย่างจำกัดไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่อยู่อาศัย เวลาทำงาน และวันหยุด เป็นต้น โดยนายจ้างทราบว่างานเหล่านั้นไม่สามารถร้องเรียนพวกเขาได้ บางแห่งเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปตรวจสอบก็บังคับให้ลูกจ้างต่างด้าวโกหกกว่าได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ เป็นต้น
- นายจ้างบางแห่งใช้เงื่อนไขจากมาตรการของรัฐที่ควบคุมแรงงานต่างด้าวในประเด็นที่ “ลูกจ้างไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างในทุกกรณี¹ เป็นเงื่อนไขที่อ่อนไหวมากเนื่องจากแรงงานต่างด้าวอยู่ในฐานะเพียง “ถูกกฎหมายครั้งเดียว” อยู่แล้ว กล่าวคือ การที่เขาเปรียบนายจ้างแรงงานเหล่านี้จะกลายเป็นแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายเหมือนเดิม เนื่องจากหมดสิทธิในการประกันตัว ซึ่งจะถูกจับกุมดำเนินคดีส่งตัวกลับ ซึ่งกรณีคนงานต่างชาติที่ถูกนายจ้างเอาเปรียบไม่กล้าร้องเรียนแสดงตัวเพื่อเรียกร้องการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ถึงแม้ว่าบางคนจะถูกละเมิดสิทธิด้านแรงงานร่างกายและทรัพย์สิน

ประเด็นนี้กลายเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้แรงงานต่างด้าวที่เคยจดทะเบียนไว้กับทางราชการไม่สามารถต่ออายุใบอนุญาตได้ ถึงแม้ว่า จะได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อไปได้เนื่องจากได้เปลี่ยนนายจ้างไปแล้ว ข้อมูลจากการสำรวจภาคสนามพบว่า สาเหตุที่ต้องหนีจากนายจ้างคือ

- ทนสภาพการจ้างงานที่โหดร้ายไม่ไหว กล่าวคือ ทำงานหนักแต่ไม่ได้ค่าจ้างเหมาะสมกับลักษณะงานและ/หรือไม่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ ทำงานเกินชั่วโมงทำงานที่กฎหมายกำหนดแต่ไม่ได้ค่าล่วงเวลา
- ไม่ได้รับค่าจ้างและสวัสดิการตามที่ตกลงกันไว้
- ไม่ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานเท่าที่ควร
- เมื่อเดินทางกลับไปเยี่ยมครอบครัวแล้วไม่กลับมาหานายจ้างคนเดิมเนื่องจากสาเหตุข้างต้น
- นายจ้างไม่นำมาต่อทะเบียนเนื่องจากเชื่อว่า สามารถติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่านำแรงงานมาจดทะเบียน (อาทิเช่น กิจการประมงในบางจังหวัด)

¹ ปัจจุบันกรมการจัดหางานผ่อนผันให้ลูกจ้างต่างด้าวสามารถมาแจ้งความจำนงค์ขอเปลี่ยนนายจ้างได้ในเวลาที่กำหนด

การแก้ปัญหา

การที่จะแก้ปัญหาในเรื่องนี้ได้ จะต้องได้รับความร่วมมือจากนายจ้าง ลูกจ้างต่างชาติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ จะต้องมีมาตรการที่ยืดหยุ่นในการรับจดทะเบียนแรงงานต่างชาติที่ตรงกับข้อเท็จจริง

- นายจ้างต้องทำตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับคนงานต่างด้าวในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการ การจ้างงานต้องมีสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง
- เจ้าหน้าที่ด้านการคุ้มครองแรงงาน ทำการตรวจสอบสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างสม่ำเสมอ กรณีพบการกระทำผิดควรจะผ่อนปรนให้ในระยะแรก แต่ถ้ามีการกระทำผิดซ้ำซากก็จะมีการลงโทษนายจ้างอย่างรุนแรง เช่น ไม่อนุญาตให้จ้างแรงงานอีกต่อไป
- เจ้าหน้าที่จะต้องรับคำร้องเรียนจากลูกจ้างที่ขอเปลี่ยนนายจ้างและ/หรือกรณีที่พบลูกจ้างหนีจากนายจ้างและได้สอบสวนแล้วพบว่านายจ้างกดขี่แรงงานจริง นอกจากจะทำโทษนายจ้างแล้วยังจะต้องเปิดโอกาสให้คนต่างด้าวสามารถเลือกนายจ้างคนใหม่ (ได้ในเวลาอันควร) และทำงานได้ต่อไป (จนครบกำหนด) และในทางตรงกันข้ามถ้าพบว่าแรงงานต่างด้าวหลบหนีนายจ้างอย่างไม่มีเหตุผลอันควรก่อนหมดสัญญาก็จำเป็นต้องส่งตัวกลับประเทศ ผลดีถ้าดำเนินมาตรการนี้คือ
 - ก) มีแรงงานหลบซ่อนออกมารับการจดทะเบียนอยู่ความควบคุมของรัฐได้มากขึ้น
 - ข) การบังคับใช้กฎหมายควบคุมและคุ้มครองแรงงานเป็นไปตามสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน
 - ค) ลดปัญหาผลกระทบทางสังคมและสุขอนามัยที่เกิดขึ้นจากแรงงานผิดกฎหมาย

อีกประเด็นหนึ่งซึ่งมาตรการในอดีตซึ่งจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวค่อนข้างจะขาดความยืดหยุ่นคือ มีการจดทะเบียนเป็นรายปีอย่างเดียว (บางครั้งอาจจะแบ่งเป็น 2 ช่วงๆ ละ 6 เดือน) โดยไม่คำนึงถึงความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติเพียงช่วงสั้นๆ หรือเพียงช่วงฤดูกาลเท่านั้น ทำให้กิจการที่ต้องใช้แรงงานต่างด้าวในระยะสั้นแต่ถูกบังคับให้จดทะเบียนทั้งปี ผู้ประกอบการมีทางเลือกไม่มากนักกล่าวคือ

- ทางเลือกแรก จดทะเบียนเฉพาะแรงงานเพียงบางส่วนและจ้างแรงงานผิดกฎหมายบางส่วน หรือใช้วิธีจดทะเบียนไว้ทั้งหมดแต่ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการจำหน่ายจ่ายแจกแรงงานที่จดทะเบียนไว้ไปให้นายจ้างคนอื่นๆ (ซึ่งก็ผิดกฎหมายอยู่ดี)
- ขอความอนุเคราะห์จากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามชายแดนให้มีการผ่อนปรนให้แรงงานเข้ามาทำงานได้ชั่วคราว (ซึ่งอาจจะต้องเสียเงินค่าตัดสินใจให้เจ้าหน้าที่อยู่บ้าง)

ซึ่งผลที่ปรากฏคือแรงงานต่างด้าวเหล่านี้อยู่ในฐานะที่ต้องเสี่ยงถูกจับเนื่องจากไม่ได้รับการจดทะเบียนและเสี่ยงที่จะถูกกดขี่จากนายจ้างได้โดยง่ายและไม่อยู่ในฐานะที่มั่นคง

ทางแก้สำหรับเรื่องนี้ก็คือ

- 1) ยอมให้มีการจ้างงานแบบไปเช้าเย็นกลับหรือพำนักอยู่ในประเทศระยะสั้นๆ เช่น ไม่เกิน 7 วันแล้วเดินทางกลับ ซึ่งสามารถใช้มาตรการนี้ได้กับจังหวัดตามบริเวณชายแดนที่มีกิจกรรมเชื่อมโยงกัน โดยได้ประโยชน์ทั้งประเทศต้นทางและปลายทางของแรงงาน ซึ่งนายจ้างจะต้องแจ้งความต้องการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนเพื่ออนุญาตเป็นกรณีๆ ไป
- 2) ยอมให้มีการจ้างงานแบบฤดูกาลโดยอนุญาตเฉพาะกิจการด้านการเกษตรที่มีลักษณะต้องการแรงงานแบบเข้มข้นในช่วงเวลาของปี เช่น ช่วงปลูกและเก็บข้าวโพด เป็นต้น โดยนายจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวต้องยื่นความต้องการต่อกรมการจัดหางาน ในฐานะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวระดับจังหวัด (กปร.) เพื่อพิจารณา ทั้งนี้เนื่องจากจะต้องกลั่นกรองก่อนว่ามีความจำเป็นต้องจ้างจริงๆ โดยไม่กระทบต่อแรงงานไทยมากนัก

ทั้งนี้ข้อตกลงในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการนั้นต้องเป็นไปตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานของไทยโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งการแยกการจ้างงาน 2 ประเภทนี้ออกไปจากการจ้างงานเป็นรายปี จะทำให้การควบคุมแรงงานต่างด้าวส่วนที่เหลือทำได้ง่ายขึ้น ลดปัญหาแรงงานต่างด้าวเร่ร่อนลงไปได้ ขณะเดียวกันการคุ้มครองความเป็นมนุษย์ของแรงงานกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันนี้ก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น

ปัญหาสถานะครอบครัวและผู้ติดตาม

ในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวที่มีฝีมือภายใต้กรอบของ TDR1 นั้นสามารถนำผู้ติดตามคือ ภรรยา/สามี และบุตร เข้ามาได้โดยได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกไม่ว่าจะเป็นการเลือกที่อยู่อาศัย สถานศึกษา (โรงเรียนนานาชาติ) และแหล่งสันทนาการต่างๆ อย่างค่อนข้างจะพร้อมมูล ผิดกับแรงงานระดับล่างไร้ฝีมือซึ่งในอดีตงานกรรมกรเป็นอาชีพสงวนสำหรับคนไทย การที่ได้รับอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยเข้ามาเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ระหว่างรอส่งตัวกลับนี้ ทำให้สภาพของแรงงานต่างชาติด้วยระดับล่างเหล่านี้ มีความเป็นอยู่ที่แตกต่างจากแรงงานอาชีพในกลุ่มแรกมาก อาทิ

- 1) ค่าตอบแทนและสวัสดิการต่ำกว่ากลุ่มแรกมาก ยิ่งอยู่อย่างผิดกฎหมายด้วยแล้ว จะถูกกดขี่ค่าจ้างเป็นพิเศษ
- 2) สืบเนื่องจากค่าตอบแทนต่ำ ขณะที่ค่าครองชีพค่อนข้างสูงในเชิงเปรียบเทียบสำหรับแรงงานต่างด้าว จึงจำเป็นต้องอยู่อย่างประหยัด เลือกเช่าที่พักอาศัยอยู่รวมกันอย่างแออัด กินอยู่อย่างประหยัด เพื่อให้เหลือเงินออกกลับไปใช้บ้านเกิด
- 3) ตามมติ ค.ร.ม. แรงงานกรรมกรเหล่านี้ไม่สามารถนำผู้ติดตามคือ คู่สมรสและบุตรเข้ามาอยู่ด้วยได้ แต่เนื่องจากเป็นหย่อนยานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไทยที่ปล่อยให้แรงงานเหล่านี้หา คู่สมรสและบุตรเข้ามาอยู่ด้วยเป็นจำนวนมาก

ข้อโต้แย้งจากองค์กรพัฒนาเอกชนคือ แรงงานเหล่านี้ต้องหนีร้อนมาพึ่งเย็น เพราะว่ามีปัญหาหลายด้านที่ผลักดันคนเหล่านี้ให้เข้าประเทศไทย โดยไม่อยู่ในฐานะที่เลือกได้ เนื่องจากปัญหาทาง

การเมือง การละเมิดสิทธิมนุษยชน ปัญหาการขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางกับชนกลุ่มน้อย ทำให้เกิดการล่มสลายของชุมชน การเคลื่อนย้ายเข้ามาประเทศไทยจึงไม่มีทางเลือกนอกจากเข้ามาเป็นครอบครัวแต่เนื่องจากการจดทะเบียนของไทยไม่ยินยอมให้มีการจดทะเบียนผู้ติดตาม (นอกจากจะหลอกเจ้าหน้าที่ว่าไม่มีครอบครัว) ผู้ติดตามจึงต้องอยู่อย่างหลบซ่อน ไม่สามารถเข้ามาใช้บริการด้านโครงสร้างทางสังคมและสาธารณสุขได้ มีคุณภาพชีวิตเสื่อมโทรม ผลที่เกิดขึ้นคือ

- เกิดการระบาดของโรคติดต่อจนกระทบสังคมของคนไทยบริเวณใกล้เคียง
- เกิดการพลัดพรากของครอบครัวเกิดขึ้น เนื่องจากคู่สมรสคนใดคนหนึ่ง หรือบุตรถูกจับและถูกผลักดันให้กลับตามแหล่งที่มา
- เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่แสวงหารายได้อันมิชอบจากแรงงานอพยพที่เข้ามาเป็นครอบครัวเหล่านี้
- เกิดปัญหาการตั้งครรภ์ที่ไม่พึงปรารถนา การทำแท้งเถื่อน เกิดการสูญเสียชีวิตทั้งแม่และเด็กบ่อยครั้ง
- กรณีที่ลูกจ้างต่างด้าวตั้งครรภ์ การตัดสินใจที่จะจ้างต่อไปหรือไม่อยู่กับนายจ้าง บางครั้งลูกจ้างเกรงกลัวว่านายจ้างจะไม่จ้างต่อไปต้องไปลักลอบทำแท้งกับหมอเถื่อน

จากประเด็นที่กล่าวมานี้ ประเทศไทยเกือบจะเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวทั้ง 2 กลุ่มในลักษณะ “สองมาตรฐาน” (double standards) กล่าวคือ แรงงานระดับสูงที่เข้ามาอย่างถูกต้อง สามารถอยู่อย่างสุขสบายทั้งผู้ได้รับอนุญาตและผู้ติดตาม ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายเป็นอย่างดี ผิดกับแรงงานกรรมกรเกือบจะไม่ได้รับสิทธิใดๆ เลย ที่จริงแล้วย่อมขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและเป็นการทำลายความมั่นคงของมนุษย์เป็นอย่างมาก

ทางแก้

ที่จริงแล้ว ถ้าประเทศไทยปรับเปลี่ยนกติกาในการควบคุม ผู้ติดตามให้เหมือนกับแรงงานระดับบนจะบังเกิดผลด้านการคุ้มครองตามมา แต่ตามสภาพเป็นจริงไม่เป็นเช่นนั้น เพราะว่านโยบายยังไม่ยอมรับสถานะครอบครัวและแรงงานหญิงตั้งครรภ์ ดังนั้น ทางแก้เพื่อบรรเทาปัญหานี้คือ

- ยอมรับสถานะครอบครัวของแรงงานต่างด้าวระดับล่างที่อนุญาตให้ทำงานเช่นเดียวกับแรงงานระดับบน (แรงงานฝีมือ)
- กำกับดูแลมิให้นายจ้างเลือกปฏิบัติกับลูกจ้างต่างด้าวตั้งครรภ์ โดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน
- เข้าไปให้คำแนะนำด้านการวางแผนครอบครัวให้กับแรงงานต่างด้าวตามชุมชนของพวกเขา (ที่จริงกระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการมาระดับหนึ่งแล้ว)

- ให้สถานพยาบาลต่างๆ ออกใบรับรองการเกิดให้กับครอบครัวแรงงานต่างด้าวทุกคนที่เกิดในประเทศไทย (ซึ่งได้พิสูจน์แล้วว่า ไม่มีผลต่อการใช้เป็นหลักฐานในการขอสัญชาติไทยในภายหลัง)
- ดำเนินการสำรวจและให้มีการจดทะเบียน บันทึกจำนวนครอบครัวต่างด้าวพร้อมผู้ติดตาม และยอมให้ผู้ติดตามสามารถซื้อบัตรประกันสุขภาพได้ เพื่อป้องกันโรคติดต่อร้ายแรง ซึ่งจะมีผลต่อชุมชนคนไทย
- นำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

ถ้าสามารถปฏิบัติได้ตามข้อเสนอแนะทางแก้นี้ ก็จะทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แน่นอนมากขึ้น เป็นการคุ้มครองสิทธิของครอบครัวแรงงานต่างด้าวตามกฎหมาย การที่แรงงานต่างด้าวสามารถอยู่ในประเทศไทยอย่างเปิดเผยได้ จะทำให้พวกเขาเหล่านี้เกิดความมั่นคงในชีวิตมากยิ่งขึ้น

ปัญหานายหน้าเถื่อน การผิดไถและการละเมิดทางเพศ

สิ่งที่ควบคู่ไปกับการเคลื่อนย้ายแรงงานคือ ความไม่เท่าเทียมกันในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ถ้าแรงงานต่างด้าวสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน พวกเขา也不需要พึ่งผู้นำพาหรือนายหน้า ซึ่งตามสภาพเป็นจริงแล้ว นายหน้ามีความจำเป็นเนื่องจากตลาดยังมีการแข่งขันไม่สมบูรณ์ (imperfect competition) จากการเข้ามาของแรงงานนับล้านคนจากประเทศเพื่อนบ้าน มีทั้งเข้าโดยผ่านนายหน้า เข้ามาด้วยตัวเอง นายจ้างเป็นผู้ชักนำ หรือติดตามผู้อื่นเข้ามา ในส่วนของคนไทยจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในลักษณะที่แอบแฝงอย่างผิดกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางกลุ่ม และบางส่วนร่วมมือกับเจ้าของกิจการ ทำให้การแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวซับซ้อนขึ้นไปอีก เนื่องจากการรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่กับนายจ้างบางกลุ่ม โดยไม่นำแรงงานต่างด้าวมาขึ้นทะเบียน ตัวอย่างเช่น แรงงานต่างด้าว 100 คน ถ้านำเข้ามาจดทะเบียน เจ้าของกิจการเสียเงิน 445,000 บาท แต่ถ้าจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่คนละ 1,000 บาท จะเสียเงินเพียง 100,000 บาท เป็นต้น แต่การเบียดบังรายได้ของรัฐเข้าเป็นรายได้ของตนเองเช่นนี้ เป็นการช้อราษฎร์บังหลวงเข้าข่ายคอร์รัปชันในหน้าที่การงาน ควรได้รับการปราบปรามอย่างจริงจัง เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

พวกนายหน้าบางส่วนมีบทบาทในการทำให้เกิดการเปลี่ยนงานบ่อย และ/หรือบางคนร่วมมือกับลูกจ้างต่างด้าวเพื่อตมต้นนายจ้าง โดยการนำพาลูกจ้างมาให้โดยเรียกเก็บค่านายหน้าและ/หรือเงินค่าจ้างล่วงหน้า เมื่อคนงานต่างด้าวทำงานได้ไม่ถึงเดือนก็แอบติดต่อกับนายหน้าเพื่อหลบหนี และพาไปทำงานกับนายจ้างคนอื่น ๆ หรือบางครั้งนายหน้าบางคนทำหน้าที่เป็นผู้จัดหาหญิงบริการเสียเอง โดยการติดต่อกับครอบครัวของคนงานต่างด้าวหญิงโดยเสนอค่าจ้าง (ค่าตัว) ให้ล่วงหน้า แล้วนำผู้หญิงที่หน้าตาดีมาบังคับค้าประเวณี ซึ่งยังมีกรณีดังกล่าวนี้เป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์อยู่เสมอเป็นการกระทำเยี่ยงการค้าทาส ขัดกับหลักสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

ทางแก้

แนวทางที่จะแก้ไขในเรื่องนายหน้าเถื่อน ทำได้ดังนี้

- ให้มีการจดทะเบียนนายหน้าทั้งในส่วนของคนไทยและประเทศเพื่อนบ้าน โดยเจรจาขอความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านเสริมต่อจาก MOU ที่ได้ลงนามไว้กับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว
- ตั้งศูนย์ร้องเรียนโดยสำนักงาน กบร. เพื่อให้ลูกจ้างได้มีโอกาสแจ้งการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายหน้าและนายจ้าง
- กำหนดบทลงโทษสูงสุดต่อนายหน้าและนายจ้างที่เอาเปรียบคนงานต่างด้าว โดยเฉพาะถ้าผู้กระทำผิดเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐให้เพิ่มโทษเป็น 3 เท่าโดยไม่มีการผ่อนผัน
- ดัดเส้นทางหากินของนายหน้าเถื่อนด้วย การเจรจานำเข้าแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างถูกกฎหมาย
- ปรับสภาพศูนย์รอส่งกลับให้เหมือนกับตลาดนัดแรงงานโดยนายจ้างสามารถจ่ายค่าปรับหรือค่าธรรมเนียม เพื่อนำลูกจ้างต่างด้าวกลับเข้ามาทำงานโดยตรงจากศูนย์

ปัญหาการริดไถ

ปัญหาผู้มีอิทธิพลในเครื่องแบบที่มีส่วนเกื้อกูลต่อการหลบหนีเข้าเมืองและการคงอยู่ของคนต่างด้าว บุคคลเหล่านี้ ถือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศชาติและความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าวเป็นการหากินบนความทุกข์ยากของผู้อื่น สมควรกำหนดบทลงโทษให้รุนแรงมากที่สุด โดยอาจมีโทษถึงจำคุกและถ้าเป็นผู้มีอิทธิพลรายใหญ่ นอกเหนือจากถูกไล่่ออกจากระบบราชการแล้วยังต้องเสนอให้มีการยึดทรัพย์สินตกเป็นของรัฐ

การที่จะได้ตัวผู้กระทำผิดเหล่านี้ จะต้องใช้ระบบการร้องเรียนทางโทรศัพท์หมายเลขด่วน หรือตู้ ป.ณ. ซึ่งกรณีหลังไม่น่าจะได้ประโยชน์มากนักเนื่องจากคนต่างด้าวเขียนภาษาไทย และ/หรือภาษาอังกฤษไม่ได้ นอกเสียจากให้เขาร้องเรียนเป็นภาษาท้องถิ่นของเขาและให้เจ้าหน้าที่ของไทยหาล่ามแปล ซึ่งจะได้ประโยชน์เต็มที่

ปัญหาการทำร้ายร่างกายและละเมิดทางเพศและการค้าประเวณี

การแก้ปัญหาการบังคับค้าประเวณีจากพวกนักค้าทาส ตามบริเวณพื้นที่ชายแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านและตามจังหวัดหลักๆ ที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวอยู่เป็นจำนวนมากนั้น ควรเร่งดำเนินการแก้ไขโดยด่วนเนื่องจากการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน

การเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจะอยู่ในข่ายที่ถูกกดขี่จากนายจ้างตั้งได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น บางคนถูกทำร้ายร่างกายอย่างรุนแรง เมื่อนายจ้างต้องการก็กักกันให้ลูกจ้างอยู่กับเขา “ด้วยหลักพระเดช” กรณีของแรงงานหญิง โดยเฉพาะอาชีพคนรับใช้ในบ้านถูกนายจ้างบางรายละเมิดทางเพศ หรือบางครั้งเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนงานบางคน ซึ่งลูกจ้างต่างด้าวส่วนมากไม่กล้าร้องเรียน การแก้ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากจิตสำนึกของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องได้รับการฝึกอบรม ปลูกฝังจริยธรรมและจิตสำนึกต่อความเป็นมนุษย์ของแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีเลือดเนื้อ ความเจ็บปวดไม่ต่างจากคนไทยด้วยตนเอง การกำหนด

โทษที่รุนแรง บวกกับการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้ร้องเรียนได้โดยง่ายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะกำจัดคนชั่วให้หมดไป

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในปัจจุบันให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เป็นอย่างมาก โดยได้จัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ประธานคณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติ และผู้แทนเครือข่ายช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก โดยสาระชัดเจนว่า หญิงและเด็กตกเป็นเหยื่อด้านมนุษย์ต้องได้รับการช่วยเหลือ 4 กลุ่มคือ²

- (1) หญิงและเด็กไทยที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
- (2) หญิงและเด็กต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์
- (3) หญิงและเด็กต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมาย แต่ภายหลังตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์
- (4) หญิงและเด็กที่มีสัญชาติไทย แต่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

ตามบันทึกข้อตกลงนี้ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติของกลุ่มเป้าหมายไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเชื่อว่าถ้าปฏิบัติได้ จะเกิดผลในทางที่เสริมสร้างความมั่นคงให้กับมนุษย์ที่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

² ดูรายละเอียดได้จากเอกสารประกอบการอบรมเชิงปฏิบัติการเรื่อง “กระบวนการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติ”, อ้างแล้วหน้า 3-14 (ส่วนที่ 1).

บรรณานุกรม

- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2545. (ร่าง) การศึกษาภาพรวมของตลาดแรงงานในสาขาที่มีการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ. กรุงเทพฯ.
- สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2546. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทยในช่วงปี 2546 - 2548. กรุงเทพฯ.
- สภาพนายความ และคณะ. 2546. “กระบวนการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายต่อแรงงานข้ามชาติ.” เอกสารประกอบการสัมมนา สำหรับนายความและองค์กรพัฒนาเอกชน ณ โรงแรมเซนทรัล แม่สอดฮิลล์ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก 25-26 ตุลาคม 2546. กรุงเทพฯ.
- Srawooth Paitoonpong and Others, “Thailand’s Improving Migration Policy Management with Special Focus On Irregular Labour Migration : Case Study of Housemaids” , Paper submitted to IOM/ILO, March 2002.
- Yongyuth Chalamwong and Somchai Amorntum, “Thailand’s Improving Migration Policy Management with Special Focus On Irregular Labour Migration : Analysis of Thai Labour Market”, Paper submitted to IOM/ILO, March 2002.
- Yongyuth Chalamwong and Others, “Thailand’s Improving Migration Policy Management with Special Focus On Irregular Labour Migration : Case Study of Agriculture” , Paper submitted to IOM/ILO, March 2002.

ภาคผนวก 1

สาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ¹

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International labour Standard) คือกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศไทยที่ผ่านการรับรองจากการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO หรือ International labour Organization) ซึ่งอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Conventions) และข้อเสนอแนะ (Recommendations) โดยมีขอบเขตครอบคลุมเรื่องการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการทำงานของแรงงานให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้นรวมทั้งเพิ่มพูนโอกาสการมีงานทำและส่งเสริมมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

จุดมุ่งหมายของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือ

1. การขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ
2. การสร้างสันติภาพ
3. การสร้างความยุติธรรมทางสังคม

มาตรฐานแรงงานอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) สามารถจัดหมวดหมู่ได้ทั้งสิ้น 13 หมวดหมู่ คือ

1. หมวดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน
2. หมวดว่าด้วยการมีงานทำ
3. หมวดว่าด้วยนโยบายสังคม
4. หมวดว่าด้วยการบริหารแรงงาน
5. หมวดว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์
6. หมวดว่าด้วยสภาพการจ้าง
7. หมวดว่าด้วยการประกันสังคม
8. หมวดว่าด้วยการจ้างงานสตรี
9. หมวดว่าด้วยการจ้างงานเด็กและเยาวชน
10. หมวดว่าด้วยคนงานสูงอายุ
11. หมวดว่าด้วยคนงานอพยพ
12. หมวดว่าด้วยคนงานพื้นเมืองและเผ่าชนในเขตอาณานิคม
13. หมวดว่าด้วยอาชีพเฉพาะ

สาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในแต่ละหมวดมีดังนี้

¹ เอกสารเผยแพร่โดยกองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ตีพิมพ์ในรายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ – แรงงานไตรมาส 2 เมษายน – มิถุนายน 2544, หน้า 49-67

สรุปสาระสำคัญของมาตรฐานระหว่างประเทศ

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะนำที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
1. สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (basic Human Rights) 1.1 เสรีภาพในการสมาคม (Freedom of Association) 1.2 แรงงานบังคับ (Forced Labour) 1.3 ความเสมอภาคในโอกาสและการปฏิบัติ (Equality of Opportunity and Treatment)	<p>สาระสำคัญ</p> <ul style="list-style-type: none"> - สิทธิในการรวมตัวเป็นองค์กรนายจ้างและลูกจ้าง - คุ้มครองลูกจ้างที่เป็นสมาชิก / ไม่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ส่งเสริมการเจรจาต่อรององค์การนายจ้างและลูกจ้าง - คุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและวิธีกำหนดสหภาพการจ้างไม่หน่วยงานของรัฐ - ยุติการใช้แรงงานโดยบังคับ (ข่มขู่จะมีโทษหากไม่ทำงาน) หรือเกณฑ์แรงงาน - ลูกจ้างหญิง - ชายที่ทำงานเท่าเทียมกันได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากัน - ห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือประกอบอาชีพเนื่องจากมีข้อแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ ศาสนา หรือความเห็นทางการเมือง - ห้ามนำสาเหตุที่ลูกจ้างต้องรับผิดชอบครอบครัวมาเป็นเหตุให้ต้องถูกออกจากงาน รวมถึงการมีเสรีภาพในการเลือกงาน การได้รับสวัสดิการสังคมการมีสภาพการจ้างเหมือนลูกจ้างอื่น 	11,84,87,98,135,141,151 29,105 100,111,156	143,149,159 35 90,111,165

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะนำที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
2. การจ้างทำ (Employment) 2.1 นโยบายการจ้างงานทำ (Employment Policy)	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดให้รัฐจัดตั้งหน่วยงานจัดหางานโดยไม่คิดค่าบริการ - ให้มีการกำหนดนโยบายส่งเสริมการจ้างงานทำ เพื่อเป็นหลักประกันว่า จะมีการให้ทุกคนที่ว่างงาน / ประสงค์จะทำงาน 	2,88,96,122	83,122,136,169
2.2 การแนะแนวอาชีพและการฝึก อบรม (Vocational Guidance and Training)	<ul style="list-style-type: none"> - ให้มีการพัฒนาโยบาย โครงการและแนวอาชีพและมีอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการทำและการจัดหางานของรัฐ 	142	150
2.3 การฟื้นฟูสมรรถภาพและการ จ้างงานของคนพิการ (Rehabilitation and Employment of Disabled Persons)	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความสำคัญการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานทำแก่คนพิการทุกประเภทรวมทั้งส่งเสริมโอกาสการจ้างงานทำ 	159	99,168
2.4 ความมั่นคงในการจ้างงาน (Employment security)	<ul style="list-style-type: none"> - ให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้าง นายจ้างต้องแสดงเหตุผลที่เลิกจ้างโดยแจ้งให้รัฐบาลทราบรวมทั้งบอกกล่าวล่วงหน้าแก่ลูกจ้าง การจ่ายค่าชดเชยและสิทธิประโยชน์อื่น ๆ 	158	166

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
<p>3. นโยบายสังคม (Social Policy)</p> <p>4. การบริหารแรงงาน (Labour Administration)</p> <p>4.1 เรื่องทั่วไป (General)</p>	<p>- ห้ามจ้างเด็กเหล่านี้ในการเลิกจ้าง เช่น เพราะเหตุที่ลูกจ้าง เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ลาคลอด หรือเพราะมีเชื้อชาติ ผิว เพศ แตกต่างกัน เป็นต้น</p> <p>- กำหนดเป้าหมายเบื้องต้นและมาตรฐานในเรื่องนโยบายสังคม กล่าวคือ การพัฒนาเศรษฐกิจต้องตอบสนองความก้าวหน้าทางสังคมในเรื่องสาธารณสุข ที่อยู่อาศัย อาหาร การศึกษา สวัสดิการของเด็ก สถานะของสตรีเสถียรภาพในการทำงาน ค่าตอบแทนการทำงาน การคุ้มครองแรงงานอพยพ การประกันสังคม เป็นต้น</p> <p>- กำหนดมาตรฐานการบริหารแรงงานทั่วไป เช่น การจัดองค์กรบริหารแรงงานให้มีประสิทธิภาพ การมอบหมายให้ องค์กรนายจ้าง/ลูกจ้างดำเนินการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของกฎหมายรวมทั้ง ให้มีการปรึกษาหารือร่วมกันทั้ง 3 ฝ่าย (รัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง)</p>	<p>150</p>	

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะนำที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
4.2 การตรวจแรงงาน (Labour Inspection)	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดให้มีระบบการตรวจแรงงานให้สอดคล้องกับข้อกำหนดทางกฎหมาย - สำนักงานตรวจแรงงานกลางต้องจัดพิมพ์รายงานการตรวจแรงงานประจำปี - กำหนดให้มีการจัดพิมพ์สถิติแรงงานขึ้นพื้นฐาน อาทิเช่น ประชากรวัยทำงาน รายได้และชั่วโมงทำงาน ค่าครองชีพของแรงงาน ดัชนีราคาผู้บริโภค ค่าใช้จ่ายและรายได้ของครัวเรือน การประสบอันตราย ในงานและโรคอันเกิดจากการทำงาน ข้อพิพาทแรงงาน เป็นต้น - ส่งเสริมให้มีการหารือร่วมกัน 3 ฝ่าย ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคฐานแรงงานระหว่างประเทศ 	81,85,129	81,82,133
4.3 สถิติ (Statistics)	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดสภาพการทำงานและเงื่อนไขการจ้าง - กำหนดให้มีมาตรการที่ส่งเสริมการเจรจาต่อรอง - วางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง - มีระเบียบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทแรงงาน 	63,160	170
4.4 การปรึกษาหารือโดยระบบไตรภาคี (Tripartite Consultation)	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้มีการหารือร่วมกัน 3 ฝ่าย ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภาคฐานแรงงานระหว่างประเทศ 	144	152
5. การแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations) (ดูหมวด 1.1 ประกอบ)	<ul style="list-style-type: none"> - ส่งเสริมให้มีการเจรจาต่อรองเพื่อกำหนดสภาพการทำงานและเงื่อนไขการจ้าง - กำหนดให้มีมาตรการที่ส่งเสริมการเจรจาต่อรอง - วางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง - มีระเบียบว่าด้วยการระงับข้อพิพาทแรงงาน 	154	91,92,94,113,129,130,163

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
6.สภาพการจ้าง (Conditions of Work) 6.1 ค่าจ้าง (Wages)	<ul style="list-style-type: none"> - ให้มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ - กำหนดให้ค่าจ้างเกิดความคุ้มค่าที่มีความหมายเป็นค่าตอบแทน ไม่ว่าจะในรูปแบบหรือคำนวณอย่างไร - มีการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างกรณีนายจ้างล้มละลาย หรือมีปัญหาด้านการเงิน - กำหนดชั่วโมงทำงานซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทกิจการ - มีมาตรการคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานกลางคืน - กำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปี - กำหนดสิทธิของลูกจ้างที่จะหยุดพักก่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้างตามเวลาที่กำหนด - ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาศึกษาต่อในระยะเวลาที่กำหนดโดยได้รับค่าจ้างที่เพียงพอ - คุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานบางเวลา (Part-Time) 	26,94,95,99,131 173	84,85,135,180
6.2 เรื่องทั่วไปเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (General Conditions of Employment)	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดสิทธิของลูกจ้างที่จะหยุดพักก่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้างตามเวลาที่กำหนด - ให้ลูกจ้างมีสิทธิลาศึกษาต่อในระยะเวลาที่กำหนดโดยได้รับค่าจ้างที่เพียงพอ - คุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานบางเวลา (Part-Time) 	1,14,20,30,43,46 47,49,51,52,61,67 101,106,132,140, 153,171,175	30,47,98,103,116,148,161, 182
6.3 ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน (Occupational Safety and Health)	<ul style="list-style-type: none"> - ให้มีนโยบายป้องกันอันตรายและอุบัติเหตุจากการทำงาน - มีหน่วยบริการด้านอาชีวอนามัยที่ให้คำแนะนำด้านการจัดสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและถูกหลักอนามัยแก่ นายจ้าง หรือผู้แทน 	13,27,28,32,62,115,119,120, 127,136,155,161,162,167,170, 174,176	3,4,27,31,53,55,114,118,120, 128,144,147,156,160,164,171, 175,177,181,183

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะนำที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
<p>6.4 บริการด้านสังคม ที่พัก และการพักผ่อน (Social Services, Housing and Leisure)</p> <p>6.5 การรับงานไปทำที่บ้าน (Home Work)</p> <p>7. การประกันสังคม (Social Security)</p> <p>7.1 มาตรฐานโดยสรุป (Comprehensive Standards)</p>	<p>กำหนดการป้องกันและควบคุมอันตรายที่มาจากสารต่างๆ ในการทำงาน เช่น ตะกั่ว เป็นชิ้น สารก่อมะเร็ง การคุ้มครองจากการแผ่รังสี ฯลฯ</p> <p>มีบทบาทยุติคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของลูกจ้างในกิจการบางประเภท</p> <p>มีมาตรการป้องกันอุบัติเหตุร้ายแรง</p> <p>ให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสวัสดิการ บ้านพักคนงาน และการใช้เวลาดำรง</p> <p>กำหนดให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้าน</p> <p>รัฐต้องมีนโยบายส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้รับรายได้อื่นให้มากที่สุด โดยเฉพาะการจัดตั้งหรือเข้าองค์การ คุ้มครองการเลือกปฏิบัติ ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย ค่าตอบแทน การประกันสังคม การรับบริการฝึกอบรม อาศัยขั้นตอนการมีบุตรและให้มีสิทธิแรงงานที่เกี่ยวข้องกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน</p> <p>กำหนดให้มีมาตรฐานต่ำในการดำเนินการเรื่องประกันสังคม เช่น การเจ็บป่วย การว่างงาน การประกันสังคมที่จ่ายจากการทำางานการคลอดบุตร เป็นต้น</p>	<p>177</p> <p>102,118,157</p>	<p>21,102,115</p> <p>184</p> <p>67,68,167</p>

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
<p>7.2 การให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยในสาขาต่างๆ (Protection in the various Social Security Branches)</p> <p>8. หมวดว่าด้วยการจ้างงานสตรี (Employment of Women)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - จัดตั้งกลไกระหว่างประเทศเพื่อรักษาสีทธิในการประกันสังคม เพื่อคุ้มครองคนที่เกี่ยวข้องชาติอื่น ผู้ลี้ภัยหรือบุคคลไร้สัญชาติ - กำหนดให้มีการจัดระบบการประกันการเจ็บป่วยแบบบังคับ - กำหนดการประกันผู้สูงอายุในลักษณะบังคับการประกันคนพิการ - ให้ความคุ้มครองทายาทหรือภรรยาของผู้เสียชีวิต โดยถือเป็นการบังคับให้ดูแลสตรีที่เป็นหม้ายหรือเด็กกำพร้า - ให้ออกกฎหมายการจ่ายค่าทดแทนแก่คนงานที่ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน - กำหนดหลักประกันเรื่องสิทธิประโยชน์หรือเงินทดแทนแก่ผู้ว่างงานโดยไม่สมัครใจ - ให้ความคุ้มครองสตรีมีครรภ์ที่ทำงาน และในระหว่างลาคลอดนายจ้างจะให้ออกจากงานไม่ได้ - กำหนดค่าจำกัดความและเงื่อนไขการทำงานของสตรีในระหว่างกลางคืน - ห้ามสตรีไม่ว่าอายุได้ทำงานในเหมือง 	<p>3,12,17,18,19,24,25,35-40,42,48,103,121,128,130,168</p> <p>3,4,41,45,89,103,183</p>	<p>23,25,44,69,95,121,131,134,176</p> <p>124,146</p>

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะนำที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
9. หมวดว่าด้วยการจ้างงานเด็กและเยาวชน (Employment of Children and young Persons) 9.1 อายุขั้นต่ำ (Minimum Age)	<p>ห้ามว่าจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ให้ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมเหมืองแร่ การระเบิดหิน การผลิต การก่อสร้างและการขนส่ง และกำหนดอายุขั้นต่ำซึ่งอนุญาตให้เด็กทำงานประเภทไม่ใช่อุตสาหกรรมได้ เช่น เด็กอายุ 12 ปี ขึ้นไป อาจถูกจ้างนอกเวลาเรียนหนังสือได้ แต่ต้องเป็นงานเบาและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือพัฒนาการเติบโตของเด็ก ซึ่งจะทำงานเกินวันละ 2 ชั่วโมงไม่ได้</p> <p>ห้ามจ้างเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในระหว่างกลางคืน</p> <p>กำหนดให้มีการตรวจสุขภาพของเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ก่อนรับเข้าทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม โดยไม่คิดมูลค่า</p>	5, 10, 33, 59, 60, 123, 138	124, 146
9.2 งานกลางคืน (Night Work)		6, 79, 90	14, 80
9.3 การตรวจสุขภาพ (Medical Examination)		77, 78, 124	79
9.4 การจ้างงานเยาวชน (งานใต้ดิน) (Conditions of Employment of young Persons (Underground Work))			125

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
9.5 การขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour)	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดขั้นต่ำเงินค่าจ้างเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งได้แก่ การใช้แรงงานเด็กเยี่ยงทาส การใช้/จัดหาเด็กเพื่อการค้าประเวณีการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก การใช้/จัดหาเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิต และขนยาเสพติด รวมถึงการทำงานในสภาพแวดล้อมที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก 	182	190
10. คนงานสูงอายุ (Older Workers)		-	162
11. คนงานอพยพ (Migrant Workers)	<ul style="list-style-type: none"> - รัฐดูแลช่วยเหลือเข้าทำงานโดยไม่คิดมูลค่า ไม่เลือกปฏิบัติเพราะสาเหตุที่ผู้ทำงานที่มีสัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา เพศแตกต่างกัน - กำหนดกฎเกณฑ์การควบคุมแรงงานอพยพที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 	21,97,143	100,151
12. คนงานพื้นเมืองและเผ่าชนในเขต	<ul style="list-style-type: none"> - กำหนดหลักเกณฑ์ในการหากคนงานพื้นเมือง เช่น ลักษณะงาน อัตราค่าจ้าง เงื่อนไขการจ้าง การส่งตัวกลับภูมิลำเนา เป็นต้น 		
อาณา (Indigenous and tribal People, Indigenous Workers in Non-Metropolitan territories)			
12.1 คนงานพื้นเมือง (Indigenous Workers)			

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
12.2 คนงานในเขตอาณา (Workers in Non-Metropolitan Territories)	- ส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและวางรากฐานความก้าวหน้าทางสังคมแก่ดินแดนในเขตอาณา ตลอดจนบริหารจัดการเลือกปฏิบัติ กำหนดสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างเท่าเทียมกัน กำหนดให้มีการตรวจแรงงานในดินแดนในเขตอาณา	82,83,84,85	70,74
12.3 ชนพื้นเมืองและเผ่าชน (Indigenous an Tribal People)	- กำหนดให้ชนพื้นเมืองและเผ่าชนต่างๆ มีสิทธิเท่าเทียมกันในโอกาสและด้านกฎหมายเท่ากับคนอื่นๆ ในสังคม	107, 169	104
13 อาชีพเฉพาะอื่นๆ (Other Special Categories)			
13.1 คนงานในเรือเดินทะเล (Seafarers)	- เรื่องทั่วไป เช่น กำหนดมาตรการดูแลให้มีความมั่นคงในการทำงาน - การฝึกอบรมและการเข้าทำงาน - เงื่อนไขการจ้างงาน - การออกประกาศนียบัตร - สภาพการจ้างทั่วไป - ความปลอดภัย สุขภาพอนามัยและสวัสดิการ - การตรวจแรงงาน - การประกันสังคม	108,145,147,179 9,22 7,15,16,58,73,138,53,69,74 23,91,109,146,166 68,92,133,134,163, 164 178 8,55,56,70,71,165	9,107,139,154,155 137 146 27,109,153,174,180 48,78,141,142,173 28 10,75,76

หมวด	สาระสำคัญ	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)	ข้อแนะนำที่เกี่ยวข้อง (ฉบับที่)
13.2 ชาวประมง (Fishermen)	- กำหนดห้ามใช้แรงงานเยาว์ชนต่ำกว่า 15 ปี ทำงานไม่เรือประมง	112, 113, 114, 125,	10, 75, 76
13.3 การเดินเรือในน่านน้ำภายใน (Inland Navigation)	- กำหนดให้มีการสร้างหอพักอาศัยภายในเรือให้แก่ลูกเรือประมง	126	7, 126
13.4 คนงานประจําเรือ (Dock Workers)	- กำหนดเรื่องชั่วโมงทำงาน	137	8
13.5 งานไร่ (Plantation)	- ดูแลสภาพการจ้าง ความปลอดภัย สวัสดิการอนามัยและการฝึกอบรม	110	145
13.6 ผู้เช่าที่ดินและตอบแทนในรูปแบบของผลผลิต (Tenants and Share Croppers)	-คุ้มครองคนทำงานในไร่สวน		110
13.7 ผู้ทำงานด้านพยาบาล (Nursing Personnel)	- คุ้มครอง ดูแลผู้ที่ทำงานด้านการศึกษาพยาบาล	149	157
13.8 โรงแรมและภัตตาคาร (Hotels and Restaurants)	- กำหนดให้คนงานมีชั่วโมงที่เหมาะสมมีเวลาที่พักผ่อนพอเหมาะรวมทั้งได้รับค่าตอบแทนที่ตรงเวลา	172	179

ที่มา: คัดลอกจาก "มาตรฐานแรงงาน" รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน ไตรมาส 2: เมษายน - มิถุนายน 2544, กองวิชาการและแผนงาน, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กระทรวงแรงงาน

ภาคผนวก 2

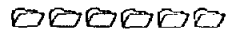
รายชื่ออนุสัญญา (C : Convention) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

- C1 : Hours of Work (Industry) Convention, 1919
- C2 : Unemployment Convention, 1919
- C3 : Maternity Protection Convention, 1919
- C4 : Night Work (Women) Convention, 1919
- C5 : Minimum Age (Industry) Convention, 1919
- C6 : Night Work of Young Persons (Industry) Convention, 1919
- C7 : Minimum Age (Sea) Convention, 1920
- C8 : Unemployment Indemnity (Shipwreck) Convention, 1920
- C9 : Placing of Seamen Convention, 1920
- C10 : Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921
- C11 : Right of Association (Agriculture) Convention, 1921
- C12 : Workmen's Compensation (Agriculture) Convention, 1921
- C13 : White Lead (Painting) Convention, 1921
- C14 : Weekly Rest (Industry) Convention, 1921
- C15 : (Shelved) Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921
- C16 : Medical Examination of Young Persons (Sea) Convention, 1921
- C17 : Workmen's Compensation (Accidents) Convention, 1925
- C18 : Workmen's Compensation (Occupational Diseases) Convention, 1925
- C19 : Equality of Treatment (Accident Compensation) Convention, 1925
- C20 : (Shelved) Night Work (Bakeries) Convention, 1925
- C21 : (Shelved) Inspection of Emigrants Convention, 1926
- C22 : Seamen's Articles of Agreement Convention, 1926
- C23 : Repatriation of Seamen Convention, 1926
- C24 : Sickness Insurance (Industry) Convention, 1927
- C25 : Sickness Insurance (Agriculture) Convention, 1927
- C26 : Minimum Wage-Fixing Machinery Convention, 1928
- C27 : Marking of Weight (Packages Transported by Vessels) Convention, 1929
- C28 : (Shelved) Protection against Accidents (Dockers) Convention, 1929
- C29 : Forced Labour Convention, 1930
- C30 : Hours of Work (Commerce and Offices) Convention, 1930
- C31 : (Shelved) Hours of Work (Coal Mines) Convention, 1931
- C32 : Protection against Accidents (Dockers) Convention (Revised), 1932
- C33 : Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932
- C34 : (Shelved) Fee-Charging Employment Agencies Convention, 1933
- C35 : (Shelved) Old-Age Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933
- C36 : (Shelved) Old-Age Insurance (Agriculture) Convention, 1933
- C37 : (Shelved) Invalidity Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933
- C38 : (Shelved) Invalidity Insurance (Agriculture) Convention, 1933
- C39 : (Shelved) Survivors' Insurance (Industry, etc.) Convention, 1933
- C40 : (Shelved) Survivors' Insurance (Agriculture) Convention, 1933
- C41 : Night Work (Women) Convention (Revised), 1934
- C42 : Workmen's Compensation (Occupational Diseases) Convention (Revised), 1934
- C43 : (Shelved) Sheet-Glass Works Convention, 1934
- C44 : Unemployment Provision Convention, 1934
- C45 : Underground Work (Women) Convention, 1935
- C46 : (Shelved) Hours of Work (Coal Mines) Convention (Revised), 1935
- C47 : Forty-Hour Week Convention, 1935
- C48 : (Shelved) Maintenance of Migrants' Pension Rights Convention, 1935
- C49 : (Shelved) Reduction of Hours of Work (Glass-Bottle Works) Convention, 1935
- C50 : (Shelved) Recruiting of Indigenous Workers Convention, 1936
- C51 : (Shelved) Reduction of Hours of Work (Public Works) Convention, 1936
- C52 : Holidays with Pay Convention, 1936
- C53 : Officers' Competency Certificates Convention, 1936

- C54 : Holidays with Pay (Sea) Convention, 1936
- C55 : Shipowners' Liability (Sick and Injured Seamen) Convention, 1936
- C56 : Sickness Insurance (Sea) Convention, 1936
- C57 : Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1936
- C58 : Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936
- C59 : Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937
- C60 : (Shelved) Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937
- C61 : (Shelved) Reduction of Hours of Work (Textiles) Convention, 1937
- C62 : Safety Provisions (Building) Convention, 1937
- C63 : Convention concerning Statistics of Wages and Hours of Work, 1938
- C64 : (Shelved) Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention, 1939
- C65 : (Shelved) Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1939
- C66 : (Shelved) Migration for Employment Convention, 1939
- C67 : (Shelved) Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Convention, 1939
- C68 : Food and Catering (Ships' Crews) Convention, 1946
- C69 : Certification of Ships' Cooks Convention, 1946
- C70 : Social Security (Seafarers) Convention, 1946
- C71 : Seafarers' Pensions Convention, 1946
- C72 : Paid Vacations (Seafarers) Convention, 1946
- C73 : Medical Examination (Seafarers) Convention, 1946
- C74 : Certification of Able Seamen Convention, 1946
- C75 : Accommodation of Crews Convention, 1946
- C76 : Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention, 1946
- C77 : Medical Examination of Young Persons (Industry) Convention, 1946
- C78 : Medical Examination of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Convention, 1946
- C79 : Night Work of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Convention, 1946
- C80 : Final Articles Revision Convention, 1946
- C81 : Labour Inspection Convention, 1947
- C82 : Social Policy (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947
- C83 : Labour Standards (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947
- C84 : Right of Association (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947
- C85 : Labour Inspectorates (Non-Metropolitan Territories) Convention, 1947
- C86 : (Shelved) Contracts of Employment (Indigenous Workers) Convention, 1947
- C87 : Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948
- C88 : Employment Service Convention, 1948
- C89 : Night Work (Women) Convention (Revised), 1948
- C90 : Night Work of Young Persons (Industry) Convention (Revised), 1948
- P89 : Protocol of 1990 to the Night Work (Women) Convention (Revised), 1948
- P81 : Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947
- C91 : Paid Vacations (Seafarers) Convention (Revised), 1949
- C92 : Accommodation of Crews Convention (Revised), 1949
- C93 : Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention (Revised), 1949
- C94 : Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949
- C95 : Protection of Wages Convention, 1949
- C96 : Fee-Charging Employment Agencies Convention (Revised), 1949
- C97 : Migration for Employment Convention (Revised), 1949
- C98 : Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949
- C99 : Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Convention, 1951
- C100 : Equal Remuneration Convention, 1951
- C101 : Holidays with Pay (Agriculture) Convention, 1952
- C102 : Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952
- C103 : Maternity Protection Convention (Revised), 1952
- C104 : (Shelved) Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers) Convention, 1955
- C105 : Abolition of Forced Labour Convention, 1957
- C106 : Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957
- C107 : Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957
- C108 : Seafarers' Identity Documents Convention, 1958
- C109 : Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Convention (Revised), 1958

- C110: Plantations Convention, 1958
 C111: Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958
 C112: Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959
 C113: Medical Examination (Fishermen) Convention, 1959
 C114: Fishermen's Articles of Agreement Convention, 1959
 C115: Radiation Protection Convention, 1960
 C116: Final Articles Revision Convention, 1961
 C117: Social Policy (Basic Aims and Standards) Convention, 1962
 C118: Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962
 C119: Guarding of Machinery Convention, 1963
 C120: Hygiene (Commerce and Offices) Convention, 1964
 P110: Protocol to the Plantations Convention, 1958
 C121: Employment Injury Benefits Convention, 1964
 C122: Employment Policy Convention, 1964
 C123: Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965
 C124: Medical Examination of Young Persons (Underground Work) Convention, 1965
 C125: Fishermen's Competency Certificates Convention, 1966
 C126: Accommodation of Crews (Fishermen) Convention, 1966
 C127: Maximum Weight Convention, 1967
 C128: Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Convention, 1967
 C129: Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969
 C130: Medical Care and Sickness Benefits Convention, 1969
 C131: Minimum Wage Fixing Convention, 1970
 C132: Holidays with Pay Convention (Revised), 1970
 C133: Accommodation of Crews (Supplementary Provisions) Convention, 1970
 C134: Prevention of Accidents (Seafarers) Convention, 1970
 C135: Workers' Representatives Convention, 1971
 C136: Benzene Convention, 1971
 C137: Dock Work Convention, 1973
 C138: Minimum Age Convention, 1973
 C139: Occupational Cancer Convention, 1974
 C140: Paid Educational Leave Convention, 1974
 C141: Rural Workers' Organisations Convention, 1975
 C142: Human Resources Development Convention, 1975
 C143: Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention, 1975
 C144: Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976
 C145: Continuity of Employment (Seafarers) Convention, 1976
 C146: Seafarers' Annual Leave with Pay Convention, 1976
 C147: Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976
 C148: Working Environment (Air Pollution, Noise and Vibration) Convention, 1977
 C149: Nursing Personnel Convention, 1977
 C150: Labour Administration Convention, 1978
 C151: Labour Relations (Public Service) Convention, 1978
 C152: Occupational Safety and Health (Dock Work) Convention, 1979
 C153: Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Convention, 1979
 C154: Collective Bargaining Convention, 1981
 C155: Occupational Safety and Health Convention, 1981
 C156: Workers with Family Responsibilities Convention, 1981
 C157: Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982
 C158: Termination of Employment Convention, 1982
 C159: Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Convention, 1983
 C160: Labour Statistics Convention, 1985
 P147: Protocol to the Merchant Shipping (Minimum Standards) Convention, 1976
 C161: Occupational Health Services Convention, 1985
 C162: Asbestos Convention, 1986
 C163: Seafarers' Welfare Convention, 1987
 C164: Health Protection and Medical Care (Seafarers) Convention, 1987
 C165: Social Security (Seafarers) Convention (Revised), 1987

- C166: Repatriation of Seafarers Convention (Revised), 1987
- C167: Safety and Health in Construction Convention, 1988
- C168: Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988
- C169: Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989
- C170: Chemicals Convention, 1990
- C171: Night Work Convention, 1990
- C172: Working Conditions (Hotels and Restaurants) Convention, 1991
- C173: Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Convention, 1992
- C174: Prevention of Major Industrial Accidents Convention, 1993
- C175: Part-Time Work Convention, 1994
- C176: Safety and Health in Mines Convention, 1995
- C177: Home Work Convention, 1996
- C178: Labour Inspection (Seafarers) Convention, 1996
- C179: Recruitment and Placement of Seafarers Convention, 1996
- C180: Seafarers' Hours of Work and the Manning of Ships Convention, 1996
- C181: Private Employment Agencies Convention, 1997
- C182: Worst Forms of Child Labour Convention, 1999
- C183: Maternity Protection convention, 2000



Source : <http://iloex.ilo.ch:1567/public/english/50normes/infleg/iloquery.htm> (8 April, 2001)

ภาคผนวก 3

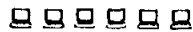
รายชื่อข้อเสนอแนะ (R : Recommendation) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

- R1 : Unemployment Recommendation, 1919
- R2 : Reciprocity of Treatment Recommendation, 1919
- R3 : Anthrax Prevention Recommendation, 1919
- R4 : Lead Poisoning (Women and Children) Recommendation, 1919
- R5 : Labour Inspection (Health Services) Recommendation, 1919
- R6 : White Phosphorus Recommendation, 1919
- R7 : Hours of Work (Fishing) Recommendation, 1920
- R8 : Hours of Work (Inland Navigation) Recommendation, 1920
- R9 : National Seamen's Codes Recommendation, 1920
- R10: Unemployment Insurance (Seamen) Recommendation, 1920
- R11: Unemployment (Agriculture) Recommendation, 1921
- R12: Maternity Protection (Agriculture) Recommendation, 1921
- R13: Night Work of Women (Agriculture) Recommendation, 1921
- R14: Night Work of Children and Young Persons (Agriculture) Recommendation, 1921
- R15: Vocational Education (Agriculture) Recommendation, 1921
- R16: Living-in Conditions (Agriculture) Recommendation, 1921
- R17: Social Insurance (Agriculture) Recommendation, 1921
- R18: Weekly Rest (Commerce) Recommendation, 1921
- R19: Migration Statistics Recommendation, 1922
- R20: Labour Inspection Recommendation, 1923
- R21: Utilisation of Spare Time Recommendation, 1924
- R22: Workmen's Compensation (Minimum Scale) Recommendation, 1925
- R23: Workmen's Compensation (Jurisdiction) Recommendation, 1925
- R24: Workmen's Compensation (Occupational Diseases) Recommendation, 1925
- R25: Equality of Treatment (Accident Compensation) Recommendation, 1925
- R26: Migration (Protection of Females at Sea) Recommendation, 1926
- R27: Repatriation (Ship Masters and Apprentices) Recommendation, 1926
- R28: Labour Inspection (Seamen) Recommendation, 1926
- R29: Sickness Insurance Recommendation, 1927
- R30: Minimum Wage-Fixing Machinery Recommendation, 1928
- R31: Prevention of Industrial Accidents Recommendation, 1929
- R32: Power-driven Machinery Recommendation, 1929
- R33: Protection against Accidents (Dockers) Reciprocity Recommendation, 1929
- R34: Protection against Accidents (Dockers) Consultation of Organisations Recommendation, 1929
- R35: Forced Labour (Indirect Compulsion) Recommendation, 1930
- R36: Forced Labour (Regulation) Recommendation, 1930
- R37: Hours of Work (Hotels, etc.) Recommendation, 1930
- R38: Hours of Work (Theatres, etc.) Recommendation, 1930
- R39: Hours of Work (Hospitals, etc.) Recommendation, 1930
- R40: Protection against Accidents (Dockers) Reciprocity Recommendation, 1932
- R41: Minimum Age (Non-Industrial Employment) Recommendation, 1932
- R42: Employment Agencies Recommendation, 1933
- R43: Invalidity, Old-Age and Survivors' Insurance Recommendation, 1933
- R44: Unemployment Provision Recommendation, 1934
- R45: Unemployment (Young Persons) Recommendation, 1935
- R46: Elimination of Recruiting Recommendation, 1936
- R47: Holidays with Pay Recommendation, 1936
- R48: Seamen's Welfare in Ports Recommendation, 1936
- R49: Hours of Work and Manning (Sea) Recommendation, 1936
- R50: Public Works (International Co-operation) Recommendation, 1937
- R51: Public Works (National Planning) Recommendation, 1937
- R52: Minimum Age (Family Undertakings) Recommendation, 1937

- R53: Safety Provisions (Building) Recommendation, 1937
 R54: Inspection (Building) Recommendation, 1937
 R55: Co-operation in Accident Prevention (Building) Recommendation, 1937
 R56: Vocational Education (Building) Recommendation, 1937
 R57: Vocational Training Recommendation, 1939
 R58: Contracts of Employment (Indigenous Workers) Recommendation, 1939
 R59: Labour Inspectorates (Indigenous Workers) Recommendation, 1939
 R60: Apprenticeship Recommendation, 1939
 R61: Migration for Employment Recommendation, 1939
 R62: Migration for Employment (Co-operation between States) Recommendation, 1939
 R63: Control Books (Road Transport) Recommendation, 1939
 R64: Night Work (Road Transport) Recommendation, 1939
 R65: Methods of Regulating Hours (Road Transport) Recommendation, 1939
 R66: Rest Periods (Private Chauffeurs) Recommendation, 1939
 R67: Income Security Recommendation, 1944
 R68: Social Security (Armed Forces) Recommendation, 1944
 R69: Medical Care Recommendation, 1944
 R70: Social Policy in Dependent Territories Recommendation, 1944
 R71: Employment (Transition from War to Peace) Recommendation, 1944
 R72: Employment Service Recommendation, 1944
 R73: Public Works (National Planning) Recommendation, 1944
 R74: Social Policy in Dependent Territories (Supplementary Provisions) Recommendation, 1945
 R75: Seafarers' Social Security (Agreements) Recommendation, 1946
 R76: Seafarers (Medical Care for Dependants) Recommendation, 1946
 R77: Vocational Training (Seafarers) Recommendation, 1946
 R78: Bedding, Mess Utensils and Miscellaneous Provisions (Ships' Crews) Recommendation, 1946
 R79: Medical Examination of Young Persons Recommendation, 1946
 R80: Night Work of Young Persons (Non-Industrial Occupations) Recommendation, 1946
 R81: Labour Inspection Recommendation, 1947
 R82: Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947
 R83: Employment Service Recommendation, 1948
 R84: Labour Clauses (Public Contracts) Recommendation, 1949
 R85: Protection of Wages Recommendation, 1949
 R86: Migration for Employment Recommendation (Revised), 1949
 R87: Vocational Guidance Recommendation, 1949
 R88: Vocational Training (Adults) Recommendation, 1950
 R89: Minimum Wage Fixing Machinery (Agriculture) Recommendation, 1951
 R90: Equal Remuneration Recommendation, 1951
 R91: Collective Agreements Recommendation, 1951
 R92: Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation, 1951
 R93: Holidays with Pay (Agriculture) Recommendation, 1952
 R94: Co-operation at the Level of the Undertaking Recommendation, 1952
 R95: Maternity Protection Recommendation, 1952
 R96: Minimum Age (Coal Mines) Recommendation, 1953
 R97: Protection of Workers' Health Recommendation, 1953
 R98: Holidays with Pay Recommendation, 1954
 R99: Vocational Rehabilitation (Disabled) Recommendation, 1955
 R100: Protection of Migrant Workers (Underdeveloped Countries) Recommendation, 1955
 R101: Vocational Training (Agriculture) Recommendation, 1956
 R102: Welfare Facilities Recommendation, 1956
 R103: Weekly Rest (Commerce and Offices) Recommendation, 1957
 R104: Indigenous and Tribal Populations Recommendation, 1957
 R105: Ships' Medicine Chests Recommendation, 1958
 R106: Medical Advice at Sea Recommendation, 1958
 R107: Seafarers' Engagement (Foreign Vessels) Recommendation, 1958
 R108: Social Conditions and Safety (Seafarers) Recommendation, 1958
 R109: Wages, Hours of Work and Manning (Sea) Recommendation, 1958

- R110: Plantations Recommendation, 1958
 R110: Plantations Recommendation, 1958
 R111: Discrimination (Employment and Occupation) Recommendation, 1958
 R112: Occupational Health Services Recommendation, 1959
 R113: Consultation (Industrial and National Levels) Recommendation, 1960
 R114: Radiation Protection Recommendation, 1960
 R115: Workers' Housing Recommendation, 1961
 R116: Reduction of Hours of Work Recommendation, 1962
 R117: Vocational Training Recommendation, 1962
 R118: Guarding of Machinery Recommendation, 1963
 R119: Termination of Employment Recommendation, 1963
 R120: Hygiene (Commerce and Offices) Recommendation, 1964
 R121: Employment Injury Benefits Recommendation, 1964
 R122: Employment Policy Recommendation, 1964
 R123: Employment (Women with Family Responsibilities) Recommendation, 1965
 R124: Minimum Age (Underground Work) Recommendation, 1965
 R125: Conditions of Employment of Young Persons (Underground Work)
 Recommendation, 1965
 R126: Vocational Training (Fishermen) Recommendation, 1966
 R127: Co-operatives (Developing Countries) Recommendation, 1966
 R128: Maximum Weight Recommendation, 1967
 R129: Communications within the Undertaking Recommendation, 1967
 R130: Examination of Grievances Recommendation, 1967
 R131: Invalidity, Old-Age and Survivors' Benefits Recommendation, 1967
 R132: Tenants and Share-croppers Recommendation, 1968
 R133: Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969
 R134: Medical Care and Sickness Benefits Recommendation, 1969
 R135: Minimum Wage Fixing Recommendation, 1970
 R136: Special Youth Schemes Recommendation, 1970
 R137: Vocational Training (Seafarers) Recommendation, 1970
 R138: Seafarers' Welfare Recommendation, 1970
 R139: Employment of Seafarers (Technical Developments) Recommendation, 1970
 R140: Crew Accommodation (Air Conditioning) Recommendation, 1970
 R141: Crew Accommodation (Noise Control) Recommendation, 1970
 R142: Prevention of Accidents (Seafarers) Recommendation, 1970
 R143: Workers' Representatives Recommendation, 1971
 R144: Benzene Recommendation, 1971
 R145: Dock Work Recommendation, 1973
 R146: Minimum Age Recommendation, 1973
 R147: Occupational Cancer Recommendation, 1974
 R148: Paid Educational Leave Recommendation, 1974
 R149: Rural Workers' Organisations Recommendation, 1975
 R150: Human Resources Development Recommendation, 1975
 R151: Migrant Workers Recommendation, 1975
 R152: Tripartite Consultation (Activities of the International Labour Organisation)
 Recommendation, 1976
 R153: Protection of Young Seafarers Recommendation, 1976
 R154: Continuity of Employment (Seafarers) Recommendation, 1976
 R155: Merchant Shipping (Improvement of Standards) Recommendation, 1976
 R156: Working Environment (Air Pollution, Noise and Vibration) Recommendation, 1977
 R157: Nursing Personnel Recommendation, 1977
 R158: Labour Administration Recommendation, 1978
 R159: Labour Relations (Public Service) Recommendation, 1978
 R160: Occupational Safety and Health (Dock Work) Recommendation, 1979
 R161: Hours of Work and Rest Periods (Road Transport) Recommendation, 1979
 R162: Older Workers Recommendation, 1980
 R163: Collective Bargaining Recommendation, 1981

- R164: Occupational Safety and Health Recommendation, 1981
 R165: Workers with Family Responsibilities Recommendation, 1981
 R166: Termination of Employment Recommendation, 1982
 R167: Maintenance of Social Security Rights Recommendation, 1983
 R168: Vocational Rehabilitation and Employment (Disabled Persons) Recommendation, 1983
 R169: Employment Policy (Supplementary Provisions) Recommendation, 1984
 R170: Labour Statistics Recommendation, 1985
 R171: Occupational Health Services Recommendation, 1985
 R172: Asbestos Recommendation, 1986
 R173: Seafarers' Welfare Recommendation, 1987
 R174: Repatriation of Seafarers Recommendation, 1987
 R175: Safety and Health in Construction Recommendation, 1988
 R176: Employment Promotion and Protection against Unemployment Recommendation, 1988
 R177: Chemicals Recommendation, 1990
 R178: Night Work Recommendation, 1990
 R179: Working Conditions (Hotels and Restaurants) Recommendation, 1991
 R180: Protection of Workers' Claims (Employer's Insolvency) Recommendation, 1992
 R182: Part-Time Work Recommendation, 1994
 R181: Prevention of Major Industrial Accidents Recommendation, 1993
 R183: Safety and Health in Mines Recommendation, 1995
 R184: Home Work Recommendation, 1996
 R185: Labour Inspection (Seafarers) Recommendation, 1996
 R186: Recruitment and Placement of Seafarers Recommendation, 1996
 R187: Seafarers' Wages, Hours of Work and the Manning of Ships Recommendation, 1996
 R188: Private Employment Agencies Recommendation, 1997
 R189: Job Creation in Small and Medium-Sized Enterprises Recommendation, 1998
 R190: Worst Forms of Child Labour Recommendation, 1999
 R191: Maternity Protection Recommendation, 2000



Source : <http://iloex.ilo.ch:1567/public/english/50normes/infleg/iloquery.htm> (8 April, 2001)