

International
Labour
Office



European Union



Government of Japan

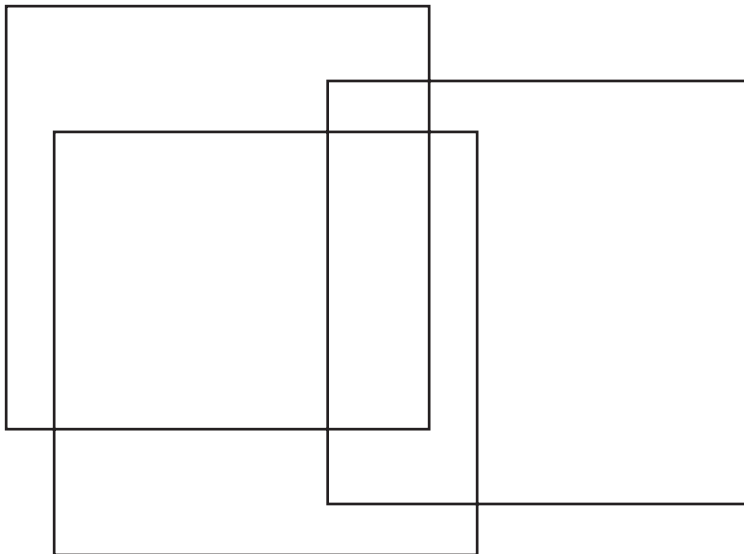
คู่มือการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ฟิลลิป มาร์ติน

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ
ประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

โครงการธรรมาภิบาลกับการย้ายถิ่น
ของแรงงานในภูมิภาคเอเชีย (ไอแอลโอ/อียู)

โครงการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ
ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
(ไอแอลโอ/เจแปน)



คุณูปการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
โครงการความร่วมมือกับการย้ายถิ่นของแรงงานในภูมิภาคเอเชีย (ไอแอลโอ/อียู)
โครงการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ไอแอลโอ/เจแปน)

ลิขสิทธิ์ © องค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2550
พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2550

สิ่งพิมพ์ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ สงวนลิขสิทธิ์ตามพิธีสารฉบับที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์สากล อย่างไรก็ตาม อาจสามารถนำเนื้อหาบางส่วนของสิ่งพิมพ์ไปใช้ได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องระบุแหล่งที่มาของเนื้อหา นั้น สำหรับการทำซ้ำหรือการแปลนั้น สามารถยื่นเรื่องขอสิทธิได้ที่ Publications Bureau (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland โดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีความยินดีต่อการยื่นขอสิทธิดังกล่าว

ห้องสมุด สถาบัน และผู้ใช้อื่นๆ ซึ่งจดทะเบียนในสหราชอาณาจักรกับ Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1P 9HE (โทรสาร +44 171 436 3986) และในสหรัฐฯ กับ Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 (โทรสาร +1 508 750 4470) หรือในประเทศอื่นๆ กับ Reproduction Rights Organizations สามารถถ่ายเอกสารสิ่งพิมพ์ ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตที่ออกไว้ให้กับองค์กรเหล่านี้

ฟิลิป มาร์ติน

คู่มือการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนานโยบาย

เจนีวา สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ. 2007, xiv + 40 p.

ฉบับภาษาอังกฤษ : 978-92-2-120750-4

ฉบับภาษาไทย : 978-92-2-820750-7

ฉบับเว็บ : 978-92-2-820751-4

ซีดีรอม : 978-92-2-820752-1 (CD-ROM)

บัญชีหนังสือ ILO ในข้อมูลสิ่งพิมพ์

รูปแบบการนำเสนอในสิ่งพิมพ์ของ ILO เป็นไปตามแนวปฏิบัติของสหประชาชาติ และการนำเสนอข้อมูลต่างๆ มิได้แสดงถึง ความเห็นใดๆ ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของประเทศ พื้นที่ หรือเขตการปกครอง หรืออำนาจ การปกครองใดๆ หรือเกี่ยวกับการกำหนดแนวเขตชายแดนใดๆ

ผู้เขียนรับผิดชอบต่อความเห็นที่แสดงไว้ในบทความ การศึกษา และข้อเขียนที่ตีพิมพ์อื่นๆ แต่เพียงผู้เดียว การจัดพิมพ์สิ่งพิมพ์นี้ ไม่ได้แสดงถึงการรับรองของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศต่อความเห็นต่างๆ ที่แสดงไว้ในสิ่งพิมพ์นี้

การอ้างถึงชื่อกิจการและผลิตภัณฑ์ทางการค้าและกระบวนการผลิตต่างๆ ไม่ได้หมายถึงการรับรองของสำนักงานแรงงานระหว่าง ประเทศ และการไม่ได้อ้างถึงกิจการ ผลิตภัณฑ์ทางการค้า หรือกระบวนการผลิตใดก็ไม่ถือว่าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ไม่ให้การรับรอง

ท่านสามารถหาสิ่งพิมพ์ของ ILO ได้จากร้านขายหนังสือชั้นนำ หรือสำนักงานประจำภูมิภาคของ ILO ในหลายประเทศ หรือติดต่อ โดยตรงที่ ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland หรือ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, ชั้น 10 อาคารสหประชาชาติ, ตู้ไปรษณีย์ 2-349, ถนนราชดำเนินนอก, กรุงเทพมหานคร 10200, ประเทศไทย โทรสาร (66 2) 280 1735 หรือ email: SRO-BKK@ilo.org อนึ่ง สิ่งตีพิมพ์ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีจำหน่าย ที่ร้านขายหนังสือชั้นนำ หรือสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศในประเทศนั้นๆ หรือ email: pubvente@ilo.org

เว็บไซต์ของเราคือ www.ilo.org/publns

พิมพ์ในประเทศไทย

สารบัญ

หน้า

คำนำ.....	v
กิตติกรรมประกาศ.....	vii
บทสรุปผู้บริหาร.....	ix
คณาธิการของแรงงานข้ามชาติในระดับมหภาค.....	x
อุตสาหกรรมและผลกระทบด้านอื่นๆ.....	xi
ข้อเสนอแนะ.....	xii
บทนำ: แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย.....	1
ตารางที่ 1 มติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องแรงงานข้ามชาติ: 2535-2549.....	1
ตารางที่ 2 แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย, 2538-2549.....	6
ตารางที่ 3 ความต้องการแรงงานข้ามชาติของนายจ้าง, โคเวตา และใบอนุญาต การทำงาน, 2549.....	7
แรงงานข้ามชาติ: ผลกระทบระดับมหภาค.....	9
ตารางที่ 4 แรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติในปี 2538.....	9
ตารางที่ 5 แรงงานข้ามชาติและผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศไทย, 2538-2548.....	11
ตารางที่ 6 การมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติในผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศไทย: การวิเคราะห์รายภาคอุตสาหกรรม, 2548.....	12
แผนภาพที่ 1 ประเมินประโยชน์สุทธิทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติ.....	14
ตารางที่ 7 แรงงานข้ามชาติและผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศไทย, 2538-2548.....	15
แผนภาพที่ 2 ผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศไทยและการเติบโตของกำลังแรงงาน, 2524-2548 (%).....	16
แผนภาพที่ 3 เงินเฟ้อในประเทศไทย, 2523-2548.....	17
แรงงานข้ามชาติ: อุตสาหกรรมและตลาดแรงงาน.....	19
ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติ: ทฤษฎี.....	19
ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติ: ประเทศไทย.....	20
ตารางที่ 8 ประชากรและกำลังแรงงานไทยในปี, 2544-2548.....	21
แผนภาพที่ 4 ประชากรไทยที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และการจ้างงาน, 2532-2549.....	22
ตารางที่ 9 ประเทศไทย: การจ้างงานรายอุตสาหกรรม, 2544-2548.....	23
ตารางที่ 10 ประเทศไทย: ค่าจ้างเฉลี่ยรายอุตสาหกรรม, 2544-2548.....	23
ทัศนคติของนายจ้าง.....	24
ตารางที่ 11 ราคาค่าจ้างรายวันที่เหมาะสม (บาท/วัน ในปี 2543).....	25
กรณีศึกษา.....	25
มาตรฐานแรงงาน.....	28

ประชากรศาสตร์และการคลัง.....	29
<i>ตารางที่ 12 ตัวชี้วัดด้านประชากรศาสตร์, 2549.....</i>	<i>29</i>
<i>แผนภาพที่ 5 ประเทศไทย: สัดส่วนประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุ, 2523-2548 (%).....</i>	<i>30</i>
แรงงานข้ามชาติ: ผลกระทบนอกภาคเศรษฐกิจ.....	33
การศึกษา.....	33
อาชญากรรม.....	33
<i>ตารางที่ 13 ตัวชี้วัดการบังคับใช้, ประเทศไทย, 2548-2549.....</i>	<i>35</i>
บทสรุป.....	37
บรรณานุกรม.....	39

คำนำ

โดยปกติมักเชื่อกันว่า แรงงานข้ามชาติจะสร้างประโยชน์สุทธิทางเศรษฐกิจให้กับประเทศที่เป็นผู้รับแรงงานข้ามชาติ ด้วยการเข้าไปเติมเต็มในตำแหน่งงานที่ว่าง ลดแรงกดดันด้านเงินเฟ้อ และเพิ่มผลผลิตและรายได้ อีกทั้งการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติในภาคการส่งออกก็ยังช่วยเพิ่มปริมาณเงินตราต่างประเทศอีกด้วย แต่สำหรับในบางประเทศ ปัญหาหลักในเรื่องแรงงานข้ามชาติ คือ การที่แรงงานเหล่านี้ได้กลายมาเป็นภาระต่อการจัดบริการสาธารณสุขและการจ่ายสวัสดิการ ซึ่งผลกระทบทางการคลังของแรงงานข้ามชาตินี้ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง รวมถึงการมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติในระบบการให้ความช่วยเหลือทางสังคมในประเทศปลายทางด้วย และด้วยเหตุที่ในปัจจุบันมีแรงงานจำนวนมากย้ายถิ่นไปทำงานต่างประเทศ ประเด็นเหล่านี้จึงกลายเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันไปทั่วโลกอย่างรวดเร็ว ไม่เว้นแม้แต่ในประเทศไทย

แม้ว่าเรื่องภาระและความเสี่ยงจากการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติจะถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกันอยู่บ่อยครั้ง แต่คุณูปการของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อภาคเศรษฐกิจไทยกลับเป็นเรื่องที่ไม่ค่อยถูกพูดถึงนักในรายงาน รวมถึงในการประชุมหารือต่างๆ แล้ว แม้ว่าเรื่องนี้จะเพียงมิติหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของแรงงานเท่านั้น แต่ก็ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นสาธารณสุขในเรื่องการพัฒนานโยบายสำหรับการจัดการการย้ายถิ่นของแรงงาน และการปกป้องผู้ใช้แรงงานข้ามชาติ ซึ่งในเรื่องของแรงงานข้ามชาติ มีความชัดเจนว่า เราย่อมจะต้องพิจารณาจากหลักฐานเชิงประจักษ์ มิใช่จากความคิดเห็นที่เกิดจากการด่วนสรุป นอกจากนี้ การปฏิบัติอย่างยุติธรรมต่อแรงงานข้ามชาติที่ไปขายแรงงานอยู่ในต่างแดนก็ควรถูกมองในฐานะที่เป็นนโยบายที่ดีในระยะยาว มิใช่เป็นเรื่องของประชาสงเคราะห์

ทางสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้มองการย้ายถิ่นของแรงงานว่าเป็นแรงผลักดันทางบวกต่อเศรษฐกิจของโลก และจากบทบาทที่รับผิดชอบของ ILO ในการจะส่งเสริมให้เกิดการมีงานทำที่เหมาะสม ทาง ILO และหน่วยอื่นๆ จึงเห็นตรงกันในเรื่องความปรารถนาที่จะทำให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดจากทั้ง: (i) การริเริ่มนโยบายที่ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนา และ (ii) การส่งเสริมการย้ายถิ่นของแรงงานอย่างเป็นระเบียบ ทั้งนี้ ในการประชุมแรงงานระหว่างประเทศของ ILO ที่จัดขึ้นในเดือนมิถุนายน 2547 ซึ่งประกอบไปด้วยตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล กลุ่มนายจ้างและลูกจ้างได้มีการเรียกร้องถึงกรอบการจัดการการย้ายถิ่นในระดับพหุภาคีที่มีได้มีภาระผูกพันอันประกอบด้วยหลักการและข้อปฏิบัติที่ดี

ในเดือนพฤศจิกายน 2549 ILO ได้เริ่มต้นโครงการวิจัยเรื่อง “คุณูปการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนานโยบาย โดยทาง ILO ได้ตระหนักว่าด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ไม่เพียงพอที่จะทำการปรับปรุง การคาดการณ์จากแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (CGE) ที่สถาบันมูลนิธิวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้ทำไว้ตั้งแต่ปี 2538 ได้ ซึ่งต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างแบบจำลองและปรับปรุงข้อมูลให้เหมาะสมกับภาคเศรษฐกิจไทยที่ได้เปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่วิกฤตการณ์ทางการเงิน ดังนั้น อีกทางหนึ่งที่เป็นไปได้ คือ การศึกษาโดยอาศัยประสบการณ์ของประเทศอื่นๆ และจะรวบรวมข้อมูลที่ได้มาจากแหล่งต่างๆ เข้าด้วยกัน สำหรับแนวทางนี้ ทาง ILO ได้ขอความช่วยเหลือจากศาสตราจารย์ฟิลิป มาร์ติน ซึ่งได้ทำงานร่วมกับ TDRI, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยมหิดลในโครงการก่อนหน้าที่เกี่ยวกับการย้ายถิ่นแรงงานภายใต้การสนับสนุนของ ILO และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM)

ศาสตราจารย์ฟิลิป มาร์ติน จากมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย เดวิส เป็นที่ปรึกษาให้กับ ILO โดยท่านเป็นผู้มีชื่อเสียงในการศึกษาเรื่องแรงงานย้ายถิ่น และได้ศึกษาเรื่องการย้ายถิ่นของแรงงานในประเทศไทยมาเป็นเวลาหลายปี โดยศาสตราจารย์ มาร์ตินได้เดินทางมาประเทศไทยอีกครั้งเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2550 เพื่อมาสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญชาวไทยหลายท่าน ในสถาบันวิจัย สถานศึกษา หน่วยงานราชการต่างๆ รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ทั้งนี้ งานวิจัยนี้ได้ศึกษาผลกระทบในระดับมหภาคและผลกระทบต่อตลาดแรงงานของไทย เพื่อที่จะทำการประเมินประโยชน์สุทธิของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อภาคเศรษฐกิจไทย โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับการจัดการการย้ายถิ่นของแรงงาน

รายงานนี้ได้ถูกนำไปอภิปรายในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง คุณูปการของแรงงานข้ามชาติต่อประเทศไทย: แนวทางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ที่จัดขึ้นที่กรุงเทพมหานคร ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2550 โดยมีผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสัมมนาอย่างกว้างขวาง ทั้งตัวแทนจากหน่วยงานภาครัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง สถาบันการศึกษา สถาบันวิจัย องค์กรสิทธิมนุษยชน และองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ หลังจากนั้นผู้เขียนจึงได้รวบรวมสิ่งที่พบจากการสัมมนาเพิ่มเติมเข้าไปในรายงาน

ในขณะที่งานศึกษานี้ทั้งได้ตั้งคำถามและก็ได้ให้คำตอบไปพร้อมกัน จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแรงงานข้ามชาติก่อให้เกิดประโยชน์สุทธิต่อภาคเศรษฐกิจไทย และทาง ILO ก็หวังเป็นอย่างยิ่งว่า การศึกษานี้จะเป็นก้าวแรกให้กับการศึกษาใหม่ๆ ที่จะช่วยทำให้เกิดความเข้าใจเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานในประเทศและในระดับภูมิภาคที่ชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

บิล ซอลเทอร์

ผู้อำนวยการ

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง

กรุงเทพฯ

กิตติกรรมประกาศ

ความคิดในรายงานฉบับนี้เริ่มต้นมาจากการพูดคุยกันภายในกลุ่มเจ้าหน้าที่ของสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันประกอบด้วย คุณ Tim De Meyer, Anne Knowles, Thetis Mangahas, Elizabeth Morris, Raghwan และ คุณสุธิดา ศรีนพนิคม และอื่นๆ ซึ่งการพูดคุยนี้ก็สืบเนื่องมาจากการประชุมเพื่อปรึกษาหารือร่วมกันกับหน่วยงานของภาครัฐ กลุ่มนายจ้างและลูกจ้าง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของแรงงาน โดยในขณะที่มีความชัดเจนว่าทั้งภาครัฐกิจ กลุ่มเกษตรกรและภาคครัวเรือนล้วนต้องการจะว่าจ้างแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในภาคอุตสาหกรรม การก่อสร้าง การเกษตรและงานบ้าน แต่ก็ยังคงมีความกังวลในเรื่องของการอนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยบางครั้งการนำเสนอของสื่อได้ทำให้เกิดความกังวลถึงการที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาอาศัยอยู่ในชุมชนแล้วทำให้เกิดการระบาดของโรคและก่อปัญหาอาชญากรรม นอกจากนี้ยังมีการพูดถึงภาระต้นทุนที่ประเทศไทยต้องแบกรับในการให้บริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าเรื่องภาระและความเสี่ยงจากการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติจะถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายกันอยู่บ่อยครั้ง แต่เรื่องประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อภาคเศรษฐกิจไทยกลับไม่ค่อยถูกพูดถึงนักในรายงาน รวมถึงการประชุมหารือต่างๆ และถึงแม้ว่าเรื่องนี้จะเพียงมิติหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นของแรงงานเท่านั้น แต่ก็ควรจะเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นสาธารณะในเรื่องการพัฒนานโยบายสำหรับการจัดการการย้ายถิ่นของแรงงาน และการปกป้องผู้ใช้แรงงานข้ามชาติ

คุณ Elizabeth Morris จากสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้จัดเตรียมเอกสารอ้างอิงสำหรับโครงการนี้ และต่อมาภายหลัง รายงานฉบับนี้ก็ได้รับความช่วยเหลือจาก คุณ Manolo Abella, Ayaka Matsuno จากภายใต้โครงการธรรมาภิบาลกับการย้ายถิ่นในภูมิภาคเอเชีย (ILO/EU/UNIFEM), คุณประชา วสุประสาท จากโครงการการจัดการการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ILO/Japan) รวมถึง คุณ Steve Kapsos นักเศรษฐศาสตร์ด้านแรงงานของสำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกที่ให้คำแนะนำในเรื่องการประมาณมูลค่าเพิ่มของแรงงานข้ามชาติผ่านสัดส่วนการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติในภาคเศรษฐกิจหลักๆ และขอขอบคุณ คุณสุธิดา ศรีนพนิคม และคุณระภาวีน ลีชนะวานิชพันธ์ เป็นพิเศษสำหรับความช่วยเหลือในด้านการประสานงาน ดร. กิริยา กุลกลการ จากคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการถอดความเป็นภาษาไทย รวมถึง คุณธีรศักดิ์ ศิริรัตน์ชัย คุณมานิดา พงษ์ศิริรักษ์ และคุณสุภาภรณ์ รัญตะเสวี ที่ช่วยดำเนินการในเรื่องการทำสัญญา การประชุมและการจัดพิมพ์

อนึ่ง การวิเคราะห์ในงานศึกษานี้เป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว และความคิดเห็นในงานศึกษานี้ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความคิดเห็นของ ILO

บทสรุปผู้บริหาร

บทความชิ้นนี้ได้เน้นให้เห็นถึงคุณูปการของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อประเทศไทย รวมทั้งเสนอแนะนโยบายเพื่อยกระดับบทบาทของแรงงานข้ามชาติ ในการเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดการมีงานทำที่เหมาะสมทั้งในประเทศไทยและประเทศที่แรงงานได้อพยพออกมา โดยทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เห็นว่า การอพยพของแรงงานข้ามชาติเป็นแรงผลักดันที่ดีที่สุดที่ช่วยกระตุ้นให้เกิดการเจริญเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจทั้งในประเทศที่รับเอาแรงงานเข้ามาและประเทศบ้านเกิดของแรงงานเหล่านั้น นอกจากนี้ ยังได้มีการพัฒนากรอบแนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดเพื่อให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นต้นแบบสนับสนุนให้เกิดงานทำที่เหมาะสมสำหรับทุกฝ่าย (ILO, 2004, 2006)

จากการที่แรงงานข้ามชาติมีส่วนช่วยเพิ่มระดับการจ้างงานและผลผลิตมวลรวมของประเทศให้สูงขึ้น บทความนี้จะได้นำเสนอเค้าโครงของคุณูปการที่แรงงานข้ามชาติมีต่อภาคเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค อันเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินความจำเป็นของแรงงานข้ามชาติในตลาดแรงงานไทย ซึ่งจากงานวิเคราะห์กรณีศึกษาในอดีตได้ข้อสรุปว่า เศรษฐกิจไทยยังมีแนวโน้มที่จะต้องว่าจ้างแรงงานข้ามชาติต่อไปอีกอย่างน้อยเป็นเวลา 10 ปี ซึ่งมีผลกระทบให้รัฐบาลต้องเร่งทำการประเมินถึงประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อภาคเศรษฐกิจไทย และต้องอาศัยความร่วมมือกับกลุ่มพันธมิตรทางสังคมในการกำหนดนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติให้มีความชัดเจนและโปร่งใส รวมทั้งยังต้องอธิบายถึงเหตุผลที่ว่าทำไมแรงงานข้ามชาติจึงมีแนวโน้มจะคงอยู่เป็นส่วนหนึ่งของภาคเศรษฐกิจไทยต่อไป (Martin et al, 2004) โดยบทความนี้จะเริ่มทำการประเมินประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติรวมทั้งเสนอแนวทางการพัฒนานโยบาย

ในปี 2550 ประเทศไทยมีกำลังแรงงานอยู่ทั้งสิ้น 36 ล้านคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าว มีแรงงานข้ามชาติรวมอยู่ด้วย 1.8 ล้านคน หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5 โดยที่กลุ่มแรงงานข้ามชาติมักกระจุกกันอยู่ตามพื้นที่ ประเภทอุตสาหกรรม และสาขาอาชีพหนึ่งๆ โดยมากจะเป็นในงานประเภทที่ใช้ทักษะฝีมือต่ำตามเขตกรุงเทพฯ จังหวัดทางภาคใต้ รวมถึงพื้นที่ทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศ ซึ่งส่วนใหญ่จะทำงานอยู่ในภาคการเกษตร ประมง ก่อสร้าง อุตสาหกรรมการผลิต รวมถึงภาคบริการ เช่น คนทำงานบ้าน เป็นต้น นอกจากนี้ จำนวนของแรงงานข้ามชาติ ตลอดจนสาขาอาชีพ อุตสาหกรรม และพื้นที่ที่แรงงานข้ามชาติทำงานอยู่ ยังมีเพิ่มมากขึ้นและมีความหลากหลายมากขึ้นเรื่อยๆ ด้วย อีกทั้งประเทศที่แรงงานข้ามชาติอพยพออกมาก็มีแนวโน้มว่าจะมีความหลากหลายขึ้นเช่นกันเมื่อเครือข่ายของแรงงานชาวพม่า กัมพูชา และลาวเริ่มมีตัวตน

นโยบายทางด้านแรงงานข้ามชาติของไทยนับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ได้อนุญาตให้นายจ้างนำแรงงานข้ามชาติที่ตนว่าจ้างอยู่มาทำการขึ้นทะเบียน โดยต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียมในอัตราเทียบเท่ากับค่าจ้างหนึ่งเดือนของแรงงานข้ามชาติ เพื่อแลกกับสิทธิในการจ้างแรงงานข้ามชาติเป็นเวลา 1 ปี อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่ นายจ้างจะเป็นผู้ที่จ่ายค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียนและค่าตรวจสุขภาพ แล้วจากนั้นค่อยหักเอาเงินส่วนนี้ออกจากค่าจ้างของแรงงานข้ามชาติ สำหรับการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่มีการกำหนดขึ้นเป็นระยะๆ นั้น มีเป้าหมายเพื่อความยืดหยุ่นของฝ่ายผู้กำหนดนโยบายในการควบคุมการอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากกรณีที่ไม่ต่ออายุใบอนุญาตการทำงานจะมีผลให้แรงงานข้ามชาติต้องออกจากประเทศไป แต่กลับกลายเป็นว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาทำการขึ้นทะเบียนกลับมีความผันผวนมากกว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ในประเทศเสียอีก ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาขึ้นทะเบียนนั้น ถูกกำหนดโดยนโยบายของรัฐในเรื่องแรงงานข้ามชาติ ในขณะที่จำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดถูกกำหนดโดยสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นบ้านเกิดของแรงงานอพยพเหล่านั้น

ลักษณะเฉพาะของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

- เช่นเดียวกันกับในประเทศอื่นๆ ที่มีการรับแรงงานข้ามชาติเข้าในประเทศ แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยจะกระจุกตัวอยู่ในภาคเศรษฐกิจบางภาค อาทิ ในภาคการเกษตร ก่อสร้าง ภาคอุตสาหกรรมและบริการบางสาขา แต่ที่ต่างคือแรงงานไทยยังคงมีการกระจุกตัวในภาคการเกษตรอยู่สูง ทำให้สัดส่วนของแรงงานไทยที่ทำงานในภาคการเกษตรมีสูงกว่าสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติ (ประมาณร้อยละ 25 ของแรงงานข้ามชาติ และร้อยละ 40 ของแรงงานไทยทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม)
- แรงงานข้ามชาติมีการกระจุกตัวมากเป็นพิเศษอยู่ในหลายสาขา เช่น ประมาณร้อยละ 15 ทำการประมงและอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล เทียบกับร้อยละ 2 ของแรงงานไทยที่ทำงานในภาคดังกล่าว และร้อยละ 14 ทำงานก่อสร้าง เปรียบเทียบกับแรงงานไทยที่มีเพียงร้อยละ 6 รวมถึงมากกว่าครึ่งหนึ่งที่ทำงานเป็นคนรับใช้ก็เป็นแรงงานข้ามชาติ
- ประมาณร้อยละ 75 ของแรงงานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วเป็นแรงงานชาวพม่า อีกร้อยละ 12 เป็นแรงงานจากกัมพูชา และอีกร้อยละ 12 จากลาว ซึ่งมีความเป็นไปได้ไม่น้อยมากที่การโยกย้ายถิ่นฐานของแรงงานจะหายไปตาม “ธรรมชาติ” เพราะการย้ายออกจะหมดไปก็ต่อเมื่อภาคเศรษฐกิจของประเทศเหล่านี้มีการพัฒนาจนมีระดับค่าจ้างสูงขึ้น พอที่จะดึงดูดการอพยพเอาไว้ได้
- แรงงานข้ามชาติจะกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพฯ จังหวัดทางภาคใต้ และในจังหวัดที่มีพื้นที่ติดกับชายแดนประเทศพม่า โดยแรงงานจากกัมพูชาและลาวได้อพยพผ่านกลุ่มจังหวัดที่ยากจนในประเทศไทยเข้าไปหางานในเขตกรุงเทพฯ และจังหวัดทางภาคใต้ เพราะความยากจนของประเทศไทยจะกระจุกตัวอยู่ในเขตชนบทของภาคอีสาน ซึ่งแรงงานจากภาคอีสานที่เคยย้ายถิ่นฐานไปทำงานในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศในอดีตนั้น ปัจจุบันก็ได้เปลี่ยนไปขายแรงงานในต่างประเทศแทนและส่วนใหญ่จะไปทำงานอยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันกับที่แรงงานข้ามชาติทำในประเทศไทย เช่น ในภาคการเกษตรและก่อสร้าง

คุณูปการของแรงงานข้ามชาติในระดับมหภาค

ในปี 2538 ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติประมาณ 750,000 คน หรือคิดได้เป็นร้อยละ 2.2 ของกำลังแรงงานในประเทศทั้งหมด ทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งชาติ (TDRI) ได้ทำการประมาณไว้ว่า แรงงานข้ามชาติเหล่านี้มีส่วนช่วยให้ผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 0.5 หรือเท่ากับ 839 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ณ ราคาปัจจุบันทั้งหมด 168 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือคิดเป็น 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อคำนวณจากผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ณ ราคาคงที่ปี 2543 ทั้งหมด 120 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ (Sussangkarn, 1996)¹ และถ้าหากความสัมพัทธ์ในแบบจำลอง SAM-CGE ของปี 2538 ยังคงใช้ได้กับปี 2548 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีสัดส่วนร้อยละ 5 ของกำลังแรงงานในประเทศ จะมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมวลรวมประชาชาติร้อยละ 1.25 หรือ 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ณ ราคาปัจจุบัน หรือ 1.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ณ ราคาคงที่ปี 2543

อีกวิธีหนึ่งที่สามารถใช้ประมาณการมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติคือ การประมาณมูลค่าเพิ่มของแรงงานข้ามชาติในแต่ละภาคของเศรษฐกิจ และสมมติค่าผลผลิตเฉลี่ยของแรงงานข้ามชาติแต่ละคนขึ้นมา ถ้ามีแรงงานข้ามชาติร้อยละ 25 ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 15 ทำการประมง ร้อยละ 40 อยู่ในภาคอุตสาหกรรม² และอีก

¹ ตลอดรายงานฉบับนี้ เหรียญถูกใช้หมายถึง เหรียญสหรัฐฯหรืออเมริกา

² ภาคอุตสาหกรรมในที่นี้หมายถึง ภาคอุตสาหกรรมหลักตามการจัดประเภทอุตสาหกรรมตามมาตรฐานสากล (ISIC) ซึ่งได้แก่ ภาคทำเหมืองแร่และเหมืองหิน, การผลิต, การไฟฟ้า, ก๊าซ, การประปา และการก่อสร้าง

ร้อยละ 20 อยู่ในภาคบริการ และหากกลุ่มแรงงานข้ามชาติมีความสามารถในการผลิตเพียงครึ่งเดียวของแรงงานไทยที่ทำงานในแต่ละภาคการผลิต กลุ่มแรงงานข้ามชาติก็จะมีส่วนร่วมเท่ากับร้อยละ 3.1 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติในปี 2548 แต่ถ้าแรงงานเหล่านี้มีความสามารถในการผลิตเทียบเท่ากับแรงงานไทย การมีส่วนร่วมก็จะเพิ่มเป็นสองเท่า คิดเป็นร้อยละ 6.2 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ

โดยส่วนใหญ่แล้ว วิธีการที่ใช้ประมาณการคุณประโยชน์ทางเศรษฐกิจสุทธิของแรงงานข้ามชาติในประเทศอุตสาหกรรม มักอิงอยู่กับการใช้เส้นอุปสงค์รวมและอุปทานรวมของแรงงาน ซึ่งการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจะส่งผลให้เส้นอุปทานแรงงานเคลื่อนออกไปด้านขวา ทำให้เกิดการจ้างงานมากขึ้นและระดับค่าจ้างลดต่ำลง ณ ระดับดุลยภาพใหม่ แล้วรายได้ประชาชาติก็คือ พื้นที่ที่อยู่ใต้เส้นอุปสงค์ ซึ่งถูกแบ่งโดยเส้นค่าจ้างดุลยภาพ ออกเป็น 2 ส่วน คือ พื้นที่สี่เหลี่ยมผืนผ้าที่แสดงถึงรายได้แรงงาน (ใต้เส้นค่าจ้าง) และพื้นที่สามเหลี่ยมที่แสดงค่าตอบแทนของทุนและที่ดิน (เหนือเส้นค่าจ้าง) ดังนั้น การจ้างแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นย่อมมีผลให้ระดับอัตราค่าจ้างลดลง และเพิ่มระดับการจ้างงานและรายได้ประชาชาติให้สูงขึ้น โดยพื้นที่สี่เหลี่ยมที่เพิ่มขนาดออกไปอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของแรงงานอพยพนั้นเป็นรายได้ของแรงงานข้ามชาติและสามเหลี่ยมที่ถูกสร้างขึ้นมาใหม่แสดงถึงประโยชน์สุทธิที่ได้จากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ³

ในประเทศสหรัฐอเมริกาช่วงประมาณกลางทศวรรษที่ 2533-2543 จำนวนแรงงานที่เป็นชาวต่างชาติมีอยู่กว่าร้อยละ 10 ของกำลังแรงงานทั้งหมด มีผลทำให้ระดับค่าจ้างลดต่ำลงร้อยละ 3 ซึ่งจากส่วนแบ่งของภาคแรงงานในผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่มีกว่าร้อยละ 70 นั้น พื้นที่สามเหลี่ยมที่แสดงประโยชน์สุทธิของแรงงานต่างชาติประมาณว่าเป็นร้อยละ 0.1 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (Smith and Edmonston, 1997) แต่สำหรับประเทศไทย ถ้าแรงงานข้ามชาติทำให้ระดับค่าจ้างลดต่ำลงไปร้อยละ 3 และจำนวนแรงงานข้ามชาติมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 5 ของแรงงานทั้งหมด ซึ่งภาคแรงงานมีส่วนแบ่งอยู่ร้อยละ 40 ของรายได้ประชาชาติ จะทำให้ประโยชน์สุทธิของแรงงานข้ามชาติมีค่าเท่ากับ 47 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ณ ราคาคงที่ และ 53 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ณ ราคาปัจจุบัน⁴

แบบจำลองอุปสงค์และอุปทานรวมของแรงงานนั้นมีลักษณะสถิต ในความหมายที่ว่า แบบจำลองดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงปริมาณการลงทุนที่จะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งถ้าใช้แบบจำลองที่มีพลวัตอาจพบว่า การที่มีแรงงานข้ามชาติทำให้เกิดการลงทุนเพิ่มตามมา รวมทั้งระดับค่าจ้างของแรงงานในประเทศก็จะสูงขึ้นแทนที่จะลดต่ำลง นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติยังอาจสร้างผลกระทบด้านบวกทางอ้อมในระดับมหภาค เช่น ทำให้เงินเฟ้อจากค่าจ้างลดต่ำลง และเพิ่มผลผลิตมวลรวมประชาชาติผ่านผลกระทบทวีคูณ (Multiplier effect) จากการใช้จ่ายของแรงงานข้ามชาติในการบริโภคอาหาร การเดินทาง รวมไปถึงการบริโภคสินค้าและบริการอื่นๆ

อุตสาหกรรมและผลกระทบด้านอื่นๆ

การอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาตินั้น ทำให้ปริมาณแรงงานในระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น การจ้างงานและผลผลิตเพิ่มสูงขึ้น และค่าจ้างลดต่ำลง และถึงแม้ว่าแรงงานข้ามชาติมักจะกระจุกตัวกันอยู่ในพื้นที่ ประเภทอุตสาหกรรม และสาขาอาชีพหนึ่งๆ แต่แรงงานข้ามชาติก็มีผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมเมื่อผลผลิตที่แรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมในการผลิตได้เคลื่อนย้ายออกไปสู่พื้นที่ต่างๆ และเมื่อกลุ่มแรงงานไทยได้มีปฏิสัมพันธ์กับแรงงานข้ามชาติเหล่านี้

³ ในแบบจำลองนี้ ถ้าแรงงานข้ามชาติไม่มีผลทำให้ค่าจ้างลดต่ำลง แรงงานข้ามชาติก็จะมีประโยชน์สุทธิต่อประเทศที่แรงงานข้ามชาติเข้ามา

⁴ TDRI ได้ประมาณเอาไว้ว่า ในปี 2538 การที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามา ทำให้ค่าจ้างของแรงงานไทยที่มีการศึกษาในระดับประถมศึกษาลดลงร้อยละ 3.5 ซึ่งกว่าร้อยละ 80 ของแรงงานไทยทั้งหมดเมื่อปี พ.ศ. 2538 ก็จัดอยู่ในแรงงานประเภทนี้

ในหลายกรณี พบว่าแรงงานข้ามชาติได้เข้ามาเสริมการทำงานให้กับแรงงานไทย เช่น การมีกลุ่มแรงงานข้ามชาติมาทำงานในเรือประมง ทำให้ความสามารถในการผลิตของหัวหน้าเรือ คนต่อเรือ และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ กับอุตสาหกรรมเรือทั้งต้นน้ำและปลายน้ำที่เป็นคนไทยสูงขึ้น แต่ก็อาจมีกรณีที่แรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานไทย เช่น ในกรณีบริษัทก่อสร้างที่มักจ้างแรงงานข้ามชาติมากกว่าแรงงานไทยเพราะแรงงานข้ามชาติยินดีจะทำงานหนักและยังเรียกค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานไทย โดยงานศึกษาส่วนใหญ่มองว่า แรงงานข้ามชาติมักเข้ามาทำงานที่คนไทยไม่ต้องการทำ เพราะแรงงานไทยมีทางเลือกมากขึ้นที่จะทำงานอื่นในสภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศกำลังเติบโต หรือแม้กระทั่งเลือกที่จะออกไปทำงานในต่างประเทศ และในบางกรณีก็พบว่า งานที่แรงงานข้ามชาติทำนั้นถูกสร้างขึ้นมาใหม่ผ่านเงินอุดหนุนที่มาจากการลงทุนภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรกรรมและสิ่งทอในพื้นที่จังหวัดตามแนวชายแดนพม่า

แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มักเป็นคนในวัยหนุ่มสาว ที่ปกติแล้วต้องเป็นผู้เสียภาษีมากกว่าที่จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากสวัสดิการของรัฐ มีรายงานจำนวนมากชี้ตรงกันว่า แรงงานข้ามชาติที่แม้จะได้รับประกันชั้นทะเบียนแล้ว ก็กลับไม่ได้รับค่าจ้างตามอัตราขั้นต่ำของคนไทยซึ่งเป็นค่าจ้างที่ควรจะได้รับ แล้วในการเข้าถึงบริการของภาครัฐที่แรงงานข้ามชาติได้จ่ายไป เช่น การบริการด้านสาธารณสุข ก็เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม เพราะแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่มีความรู้ว่าจะสามารถเข้าถึงการบริการได้อย่างไร และผู้ให้บริการสาธารณสุขก็ไม่สามารถพูดคุยสื่อสารกับแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ได้ และจากผลการสำรวจยังพบว่า คนไทยส่วนใหญ่มีความเห็นว่า แรงงานข้ามชาติทำงานหนัก

ในประเด็นเรื่องการศึกษาของเด็กที่เป็นบุตรหลานของแรงงานอพยพและปัญหาอาชญากรรมเป็นเรื่องที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นกรณีพิเศษ มีแรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งที่อพยพมาจนเป็นคู่พร้อมกับบุตรหรือมาคลอดบุตรที่เมืองไทย โดยที่บุตรหลานของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้มีสิทธิ์จะเข้าเรียนในโรงเรียนของไทย แม้ว่าจะไม่มีการตรวจนับจำนวนเด็กต่างด้าวที่เข้าเรียนนี้อย่างเป็นทางการก็ตาม ซึ่งในเมื่อประเทศไทยมีอัตราการเกิดที่ต่ำกว่าอัตราการตาย ถ้าประเทศไทยต้องการจะเพิ่มจำนวนประชากรและกำลังแรงงานเด็กต่างด้าวที่ได้รับการศึกษาในโรงเรียนไทยเหล่านี้ก็น่าจะเป็นกลุ่มคนต่างชาตินี้ที่ง่ายต่อการรวมเข้ามามากที่สุด

แม้ว่าที่ผ่านมาแรงงานข้ามชาติจะลักลอบเข้าเมืองโดยมิได้รับอนุญาตหรือเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย แต่การที่สื่อมวลชนรายงานการก่อคดีอาชญากรรมที่กระทำโดยแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้ทำให้คนไทยเข้าใจไปว่า แรงงานข้ามชาติก่อปัญหาอาชญากรรมในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับแรงงานไทย ทั้งๆ ที่แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เข้ามาเพื่อหารายได้ในประเทศไทย ความซุนซ่องหมองใจที่เกิดขึ้นมีผลให้คนไทยโยงแรงงานข้ามชาติเข้ากับปัญหาสังคมและอาชญากรรม ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถทำให้ลดน้อยลงได้โดยการให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาให้กับแรงงานข้ามชาติถึงสิทธิและความรับผิดชอบที่พึงมี

ข้อเสนอแนะ

การอพยพของแรงงานข้ามชาติเป็นกระบวนการที่ต้องเข้าไปควบคุมดูแล ไม่ใช่เป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข ซึ่งข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าการที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับการเข้ามาของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านและมีการจ้างงานเกิดขึ้น เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของเศรษฐกิจไทยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน และจากประสบการณ์แสดงให้เห็นว่า ไม่มีวิถีทางที่เป็นสากลในการจะควบคุมการอพยพเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ แต่มีหลักการสากลที่สามารถจะปกป้องสิทธิมนุษยชนของทั้งแรงงานข้ามชาติและแรงงานในประเทศได้

นโยบายที่ยึดมั่นในหลักการดังกล่าวและมีความยืดหยุ่นมากพอต่อสถานการณ์ที่อาจเปลี่ยนแปลงไป น่าจะเป็นนโยบายที่มีโอกาสจะเป็นไปได้มากที่สุด นั่นหมายความว่า ถ้ารัฐบาลไทยจะยอมรับว่า เศรษฐกิจไทยยังมีความจำเป็นต้องใช้แรงงานข้ามชาติต่อไปในช่วงระยะปานกลางนี้ แล้วสร้างกลไกความร่วมมือกับกลุ่มพันธมิตรทางด้านสังคมอื่นๆ ในการกำหนดนโยบายแรงงานข้ามชาติที่โปร่งใส และส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกับประเทศบ้านเกิดของแรงงานเหล่านั้น ก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถได้รับผลประโยชน์จากการนำเข้าแรงงานข้ามชาติอย่างเต็มที่ และในขณะเดียวกันก็สามารถปกป้องสิทธิของทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติได้ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น มีการกำหนดนโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของแต่ละภาคอุตสาหกรรม และการจัดหาและจัดจ้างแรงงานเข้ามาทำงานภายใต้บันทึกข้อตกลงย่อมดีกว่าการอพยพเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายเพราะจะช่วยให้รัฐบาลไทยสามารถจัดการกับการอพยพของแรงงานข้ามชาติและในขณะเดียวกันก็สามารถให้การคุ้มครองแรงงานเหล่านั้นได้⁵

⁵ เรื่องสำคัญที่ต้องเน้น คือ การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติถือเป็นการคุ้มครองแรงงานไทยด้วย เพราะประเทศไทยเป็นประเทศผู้ส่งออกหลักและมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากทำงานอยู่ในภาคการผลิตที่มีสัดส่วนการส่งออกสูง ดังนั้น ประเทศผู้นำเข้าสินค้าบางประเทศอาจจะต่อต้านสินค้าจากไทยได้ หากประเทศไทยได้ชื่อว่ามีมีการใช้แรงงานเด็กหรือมีการกดค่าจ้างแรงงานข้ามชาติ

1 บทนำ: แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มเสือเศรษฐกิจ โดยได้เริ่มก้าวเข้าสู่วิถีการผลิตทางอุตสาหกรรมและมีการเติบโตอย่างรวดเร็วมาตั้งแต่ในช่วงประมาณปี 2523 จนต่อมากหลังจากที่ได้ฟื้นตัวจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540-2541 แล้ว ภาคเศรษฐกิจก็กลับมาขยายตัวอย่างรวดเร็วอีกครั้งหนึ่ง ควบคู่ไปกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานที่อพยพเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ แรงงานจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งจากเดิมนับตั้งแต่ปี 2523 แรงงานชาวไทยมักจะเดินทางออกไปทำงานในกลุ่มประเทศทางตะวันออกกลางและรวมไปถึงประเทศอื่นๆ ในเอเชีย จนกระทั่งเมื่อมาถึงปี 2533 ประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนจากประเทศที่เป็นผู้ส่งออกแรงงานสุทธิมาเป็นประเทศที่นำเข้าแรงงานสุทธิแทน เมื่อจำนวนแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานเพิ่มสูงขึ้นกว่าจำนวนแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานนอกประเทศ

ข้อกำหนดไทยโดยทั่วไปได้มีการห้ามการจ้างงานและการเข้าเมืองของแรงงานชาวต่างชาติที่ไร้ฝีมือ ซึ่งในข้อกำหนดการจ้างงานชาวต่างชาติปี 2521 ได้ระบุสาขาอาชีพไว้ 27 สาขา ที่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติสามารถเข้ามาทำได้ แต่จากมาตราที่ 17 ของตัวกฎหมายปี 2522 ได้มอบอำนาจให้ทางคณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้เป็นกรณียกเว้นจากข้อห้ามทั่วไป โดยมาตรา 17 นี้ ถือเป็นรากฐานของการเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ อันบ่งบอกถึงแนวทางนโยบายด้านแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย

ตารางที่ 1 มติของคณะกรรมการรัฐมนตรีในเรื่องแรงงานข้ามชาติ: 2535-2549

วันที่	สถานที่	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
17 มีนาคม 2535	10 จังหวัดชายแดน	สัญญาค่าประกัน 5,000 บาท ค่าธรรมเนียม 1,000 บาท	เฉพาะชาวพม่าเท่านั้น; มีแรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียน 706 คน แต่ได้มีการออกบัตรสีม่วง 101,845 ราย
22 มิถุนายน 2536	จังหวัดชายฝั่งทะเลที่ท่าประมง 22 จังหวัด		มิได้ดำเนินการเกี่ยวกับอาชีพประมงจนกว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายปี 2482
25 มิถุนายน 2539	39 จังหวัด (ต่อมาขยายเป็น 43 จังหวัด) 7 ประเภทอุตสาหกรรม ต่อมาขยายเป็น 11 ประเภท	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ค่าธรรมเนียม 1,000 บาท ค่าประกันสุขภาพ 500 บาท	สำหรับผู้ที่ขึ้นทะเบียนระหว่าง 1 กันยายน-29 พฤศจิกายน 2539 อนุญาตให้ทำงาน 2 ปี - เปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติทำงาน 34 ประเภท จำนวนคนขึ้นทะเบียน 372,000 คน และออกใบอนุญาต 303,988 คน
29 กรกฎาคม 2540 - 19 มกราคม 2541	บังคับใช้กฎหมายความมั่นคงภายในบริเวณชายแดน และผลักดันแรงงานข้ามชาติออกจากประเทศ 300,000 คน ในปี พ.ศ. 2541		คณะกรรมการจังหวัดต้องจัดการกับแรงงานข้ามชาติและได้มีการส่งเสริมให้ตั้งโรงงานในเขตชายแดนไทย
28 เมษายน - 8 พฤษภาคม 2541	อนุญาตให้ทำงานสูงสุดได้ 158,000 คน แต่มีแรงงานข้ามชาติเพียง 90,911 คน ขึ้นทะเบียนอนุญาตให้เดินทางข้ามแดนไป-กลับได้	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ตรวจสอบสุขภาพ 700 บาท ค่าประกันสุขภาพในต่างจังหวัด 500-1,200 บาท	54 จังหวัด ประเภทของงานที่อนุญาต 47 ประเภท ขยายใบอนุญาตทั้งหมดอายุในเดือนสิงหาคม 2541 ไปจนถึงเดือนสิงหาคม 2542

ตารางที่ 1 มติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องแรงงานข้ามชาติ: 2535-2549 (ต่อ)

วันที่	สถานที่	ค่าธรรมเนียม	หมายเหตุ
3 สิงหาคม - 2 พฤศจิกายน 2542	37 จังหวัด 18 ประเภท ใน 5 อุตสาหกรรม	สัญญาค่าประกัน 1,000 บาท ตรวจสุขภาพ 700 บาท และบัตรประกันสุขภาพ 1,000 บาท	อนุญาตให้ทำงานจำนวน 106,000 ราย มีอายุ 1 ปี หหมดอายุในวันที่ 31 สิงหาคม 2543 มีแรงงานข้ามชาติมาขึ้นทะเบียน 99,974 ราย
29 สิงหาคม 2543	37 จังหวัด 18 ประเภท		อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจำนวน 106,684 ราย ใน 18 ประเภท และ 37 จังหวัด ทำงานจนถึง 31 สิงหาคม 2544
28 สิงหาคม 2544	ทุกประเภทอุตสาหกรรม และงานทุกประเภท	3,250 บาท และค่าธรรมเนียม ต่ออายุ 6 เดือน 1,200 บาท	ใบอนุญาตให้ทำงาน 6 เดือน อนุญาตให้ต่อ อายุอีก 6 เดือนจนถึงกันยายน-ตุลาคม 2545
24 กันยายน - 25 ตุลาคม 2545	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัด และงานทุกประเภท	3,250 บาท และค่าธรรมเนียม ต่ออายุ 6 เดือน 1,200 บาท	จำนวนคนขึ้นทะเบียน 409,339 คน
21 กรกฎาคม 2546	มติสภาความมั่นคงแห่งชาติ		เชื่อมโยงจำนวนแรงงานข้ามชาติกับอุปสงค์ แรงงานข้ามชาติในแต่ละอุตสาหกรรม; ลด แรงงานข้ามชาติที่มากขึ้นเป็นครอบครัว; ออกบัตรประจำตัวแรงงานข้ามชาติ; บังคับ ใช้ค่าจ้างขั้นต่ำ; สนับสนุนให้กลับประเทศ ต้นทาง; พัฒนาพื้นที่ชายแดน
พฤศจิกายน 2546 - มิถุนายน 2547	นายจ้างทุกคนทุกจังหวัด และงานทุกประเภท	3,250 บาท และค่าธรรมเนียม ต่ออายุ 6 เดือน 1,200 บาท	จำนวนคนขึ้นทะเบียน 288,780 คน
มติในวันที่ 2 มีนาคม 2547; จดทะเบียน ระหว่างกรกฎาคม - สิงหาคม 2547		รวม 3,800 บาท แบ่งเป็นค่า ใบอนุญาตทำงาน 1,800 บาท ค่าตรวจโรค 600 บาท ค่า ประกันสุขภาพ 1,300 บาท และค่าทำบัตรประจำตัว 13 หลัก 100 บาท	จำนวนแรงงานข้ามชาติพร้อมผู้ติดตาม (103,100 คน) มาขอขึ้นทะเบียนรวม 1,284,920 คน, พม่า ร้อยละ 72, กัมพูชา ร้อยละ 14 และลาว ร้อยละ 14, แรงงาน ข้ามชาติได้ขึ้นทะเบียน 1 ปีจำนวน 838,943 คน และแรงงานข้ามชาติจำนวน 343,777 คน มาต่ออายุในเดือนมิถุนายน 2548
MOL, 2549			จำนวนแรงงานข้ามชาติ มาขึ้นทะเบียนรวม 668,576 คน เป็นคนพม่า ร้อยละ 85 ซึ่งรวม ผู้ที่ใบอนุญาตหมดอายุในวันที่ 30 มิถุนายน 2550 จำนวน 460,014 คน และอีก 208,562 คน ที่หมดอายุในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 ในแต่ละกรณีสามารถต่ออายุใบอนุญาต ทำงานได้อีก 1 ปี

การจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้เริ่มมีขึ้นเมื่อปี 2535 เมื่อกลุ่มผู้เป็นนายจ้างในพื้นที่ 9 จังหวัดที่อยู่ติดกับชายแดนประเทศพม่า ได้รับอนุญาตให้สามารถมาจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ตัวเองจ้างอยู่ แต่กลับมีแรงงานจำนวนเพียง 706 คนเท่านั้นที่มาขอขึ้นทะเบียน เนื่องจากว่าผู้เป็นนายจ้างจะต้องจ่ายเงินค้ำประกันจำนวน 5,000 บาท ซึ่งจะได้รับคืนเมื่อนำตัวแรงงานข้ามชาติมาส่งให้กับทางเจ้าหน้าที่ของรัฐหลังจากใบอนุญาตการทำงานของแรงงานหมดอายุลง (Archavanitkul, 1998, 8)⁶

โดยการจดทะเบียนครั้งแรกที่นายจ้างต้องถูกเรียกเก็บค่าธรรมเนียม เกิดขึ้นในช่วงระหว่างเดือนกันยายน-พฤศจิกายนปี 2539 เมื่อมีการอนุญาตให้นายจ้างสามารถจะจ้างแรงงานข้ามชาติให้ทำงานต่อไปได้อีก 2 ปี หลังจากได้ชำระเงินจำนวน 1,000 บาท สำหรับเป็นค้ำประกัน อีก 1,000 บาท เป็นค่าธรรมเนียม และอีก 500 บาท สำหรับค่าประกันสุขภาพแล้ว⁷ โดยตอนเริ่มแรกนั้นกำหนดให้เฉพาะกลุ่มนายจ้างใน 7 ภาคอุตสาหกรรมเท่านั้นที่สามารถจะนำแรงงานมาขึ้นทะเบียนได้ (เกษตรกรรม ประมง ก่อสร้าง เหมืองแร่ ถ่านหิน การขนส่ง และอุตสาหกรรมการผลิต) รวมทั้งการขึ้นทะเบียนก็จำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ 39 จังหวัด แต่พอถึงช่วงระหว่างการจดทะเบียนจริง จำนวนภาคอุตสาหกรรมที่สามารถจะขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ ก็ขยายครอบคลุมถึงกลุ่มอาชีพคนทำงานบ้าน และสาขาอาชีพอื่นๆ อีกหลายสาขา แล้วจำนวนเขตพื้นที่ก็ได้เพิ่มขึ้นเป็น 43 จังหวัด ซึ่งมีแรงงานข้ามชาติจำนวนกว่า 323,123 คน ได้รับการขึ้นทะเบียน ส่วนใหญ่เป็นแรงงานพม่าถึงร้อยละ 88 และยังมีกรออกใบอนุญาตทำงานระยะเวลา 2 ปี เป็นจำนวน 293,652 ใบ โดยแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ได้ขึ้นทะเบียนในปี 2539 เป็นผู้ที่ได้เข้ามาอยู่ในประเทศไทยมานานหลายปีแล้ว

ทางรัฐบาลไทยเคยได้มีความพยายามที่จะส่งกลุ่มแรงงานข้ามชาติกลับออกไปจากประเทศ โดยการไม่ยอมต่ออายุใบอนุญาตการทำงานให้ เพื่อเป็นการเปิดทางให้กับแรงงานชาวไทยที่กำลังตกงานในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคมปี 2540 โดยตั้งเป้าไว้ว่าจะส่งแรงงานข้ามชาติจำนวน 300,000 คน กลับประเทศในปี 2540 และอีก 300,000 คน ภายในปี 2541 ตัวอย่างที่เห็น คือ รัฐบาลได้ประกาศว่า จะไม่ต่ออายุใบอนุญาตการทำงานให้กับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานในโรงงานสีข้าว นับจากวันที่ 1 มิถุนายน 2541 เป็นต้นไป เจ้าของโรงงานสีข้าวซึ่งขณะนั้นมีการจ้างแรงงานทั้งหมดกว่า 20,000 คน โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นแรงงานข้ามชาติ ได้ออกมาตำหนิรัฐบาลว่า การพยายามขจัดแรงงานข้ามชาติออกไปจะเป็นการทำให้ยอดการส่งออกข้าวของไทยลดลง⁸ ทางรัฐบาลจึงได้ทำการขยายเวลาการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติในโรงงานสีข้าวไปจนถึงวันที่ 4 สิงหาคม 2542 แล้วกลุ่มแรงงานข้ามชาติก็ยังคงเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในโรงงานสีข้าวต่อไป

พอเมื่อเศรษฐกิจไทยได้เริ่มฟื้นตัวขึ้นมาในปี 2541 มีแรงงานข้ามชาติจำนวนกว่า 91,000 คน ได้รับการขึ้นทะเบียน และได้รับอนุญาตให้สามารถต่ออายุการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้อีกในปี 2542 และ 2543 ประมาณได้ว่ามีแรงงานข้ามชาติจำนวน 100,000 คน ได้รับการต่ออายุการขึ้นทะเบียนในแต่ละปี ต่อมาในปี 2544 เมื่อรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

⁶ สิ่งที่ Archavanitkul เรียกว่าเป็น “ตัวอย่างของนโยบายที่ไม่มีความชัดเจน” คือ การที่มีแรงงานนอกกฎหมายจำนวนถึง 101,845 คน ได้รับ “บัตรสีม่วง” จากกระทรวงมหาดไทยโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย “เพื่อที่จะควบคุมคนเหล่านี้ไว้ในบางพื้นที่”

⁷ จากงานศึกษาเรื่องแรงงานข้ามชาติในพื้นที่จังหวัดเชียงราย ตาก กาญจนบุรี และระนองในช่วงกลางทศวรรษที่ 2533 พบว่า แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ได้เดินเท้าข้ามชายแดนไทย-พม่ามา บางครั้งก็ได้รับความช่วยเหลือจากกลุ่มนายหน้าชาวไทยหรือนายหน้าชาวพม่า และก็มีว่า ชาวบ้านในพื้นที่ส่วนใหญ่มีความคิดว่าแรงงานข้ามชาติเป็นผู้ทำให้มีคดีเพิ่มมากขึ้น และทำให้เกิดการแพร่กระจายของโรคติดต่อ

⁸ เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2541 มีโรงงานสีข้าวราว 600-1,000 แห่ง ได้ปิดกิจการลงไป โดยกลุ่มเจ้าของโรงสีได้อ้างถึงสาเหตุว่าเป็นเพราะรัฐบาลห้ามไม่ให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากคนงานในโรงงานสีข้าวทั้งหมดประมาณ 20,000 คน ที่ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า แรงงานเหล่านี้ได้รับค่าแรงขั้นต่ำที่ 4 เหรียญสหรัฐ ต่อวัน หรือเท่ากับ 122 เหรียญสหรัฐ ต่อเดือน จากการแบกกระสอบข้าวสารที่มีน้ำหนักถึง 100 กิโลกรัม หรือ 220 ปอนด์ และยังมีโควตาที่จะแบกได้ไม่เกิน 200 กระสอบต่อวัน โดยรัฐบาลได้เสนอให้ทางโรงงานสีข้าวทำการขึ้นค่าจ้างและลดน้ำหนักกระสอบลง จากกระสอบละ 100 กิโลกรัมเป็น 50 กิโลกรัม เพื่อดึงดูดแรงงานไทยให้เข้ามาทำงาน เนื่องจากแรงงานไทยบางส่วนได้เคยพูดไว้ว่า หากน้ำหนักกระสอบเบาลงกว่านี้ พวกเขาจะเข้าไปทำงานในโรงงานสีข้าว (Migration News, 1998. Migrants Can Stay. August, Vol. 5, No. 8) และจากการประชุมเชิงปฏิบัติการระยะเวลา 1 สัปดาห์เพื่อให้แรงงานไทยประกอบอาชีพประมง จำนวนผู้เข้าร่วมก็ค่อยๆ ลดลงจากตอนแรก 82 คน จนหายไปหมดสิ้น เมื่อถึงในเวลาที่ถูกเรือต้องไปลงเรือ

ได้รับเลือกตั้งเข้ามาบริหารประเทศ แรงงานข้ามชาติในทุกพื้นที่ 76 จังหวัดและทุกอุตสาหกรรมได้รับการอนุญาตให้มาขึ้นทะเบียนได้ บรรดานายจ้างชาวไทยจึงได้พากันไปขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติซึ่งมีทั้งสิ้นถึง 568,000 คน นับจากวันที่เริ่มต้นโครงการเมื่อ 28 สิงหาคม 2544⁹ โดยทางนายจ้างต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเป็นเงิน 3,250 บาท (74 เหรียญสหรัฐฯ) สำหรับแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแต่ละคน โดยคิดเป็นค่าประกันสุขภาพ 1,200 บาท, ค่าใบอนุญาตการทำงานอายุ 6 เดือน 900 บาท, บัตรประจำตัวที่มีรูปถ่าย 150 บาท และเงินค้ำประกันอีก 1,000 บาท ที่จะถูกริบหากแรงงานข้ามชาติหายตัวไป แล้วหลังจากนั้นอีก 6 เดือน ก็จะต้องมาจ่ายค่าใบอนุญาตการทำงานใหม่อีก 900 บาท และค่าธรรมเนียมสำหรับสุขภาพอีก 300 บาท ทั้งหมดนี้รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 4,450 บาท (101 เหรียญสหรัฐฯ) สำหรับรอบระยะเวลา 12 เดือน ทั้งนี้มีแรงงานเพียง 350,000 คนเท่านั้น ที่จดทะเบียนครั้งแรกเมื่อปี 2544 แล้วกลับมาต่ออายุการขึ้นทะเบียนอีกครั้งในปี 2545 และนายจ้างจะเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมเหล่านี้ แล้วจึงไปหักออกจากเงินค่าจ้างของแรงงาน ที่ปกติอยู่ที่ 133 ถึง 165 บาทต่อวัน อันเป็นค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อปี 2544 ทำให้ค่าธรรมเนียมสำหรับกรขึ้นทะเบียนเทียบได้เท่ากับเงินค่าจ้าง 1 เดือนของแรงงาน

ต่อมาในวันที่ 21 กรกฎาคม 2546 สภาความมั่นคงแห่งชาติได้รับรองแนวทางการแก้ปัญหา 6 ประการ ในการจัดการกับปัญหาแรงงานอพยพเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยการเชื่อมโยงจำนวนตัวเลขของผู้ใช้แรงงานข้ามชาติกับปริมาณความต้องการแรงงานในแต่ละภาคอุตสาหกรรม เพื่อจะลดจำนวนครอบครัวแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย และขอให้ออกบัตรประจำตัวสำหรับผู้ใช้งานข้ามชาติ และบังคับใช้เกณฑ์อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ โดยแนวทางใหม่ของการแก้ปัญหาในปี 2546 นี้ก็คือ การกระตุ้นให้แรงงานอพยพกลับประเทศเมื่อใบอนุญาตการทำงานหมดอายุลง การสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในบริเวณพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ และมีโครงการให้แรงงานจากทางพม่า กัมพูชา และลาวสามารถข้ามเข้ามาทำงานเป็นรายวันในประเทศไทยได้

ทางนายจ้างไทยได้รับการร้องขอให้ส่งจำนวนตัวเลขของแรงงานข้ามชาติที่เขาเห็นว่ามีความ “จำเป็น” ต้องใช้ต่อกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีนายจ้างจำนวนกว่า 245,100 คน ได้แสดงความจำนงขอแรงงานข้ามชาติไปรวมทั้งสิ้น 1 ล้าน 5 แสนคน แล้วในขณะเดียวกันประเทศไทยก็ได้ทำการลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOUs) กับประเทศลาวในปี 2545 และกับประเทศพม่าและกัมพูชาในปี 2546 เพื่อให้การเข้าเมืองและการจ้างงานของแรงงานข้ามชาติเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งภายใต้บันทึกข้อตกลงนี้ ฝ่ายนายจ้างไทยจะสามารถจ้างแรงงานข้ามชาติที่ผ่านการรับรองจากภาครัฐได้ตามจำนวนที่ต้องการ โดยทางด้านรัฐบาลของประเทศที่ส่งแรงงานเข้ามาจะเป็นผู้รับผิดชอบและคัดเลือกแรงงานที่จะมาทำงานในไทยและออกหนังสือเดินทางให้ เพื่อให้แรงงานเหล่านี้สามารถไปขอวีซ่าเข้าประเทศกับทางสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลได้ แล้วเมื่อแรงงานข้ามชาติเดินทางเข้ามาในประเทศไทยและได้ไปรายงานตัวต่อนายจ้างของตนแล้ว ก็จะได้รับใบอนุญาตการทำงานและได้รับการคุ้มครองเรื่องค่าจ้างให้ได้รับในอัตราเดียวกันกับแรงงานชาวไทยหลังจากแรงงานข้ามชาติได้เดินทางกลับประเทศเมื่อใบอนุญาตทำงานหมดอายุ ก็จะได้รับเงินประกันซึ่งถูกยึดไว้ในประเทศต้นทางคืนร้อยละ 15¹⁰

⁹ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาว่า “เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานไทยที่จะยินดีและมีความสามารถพอที่จะทำงานอันตรายบางประเภทได้...[นายจ้างได้รับการอนุญาต] ให้สามารถว่าจ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายได้ชั่วคราวในพื้นที่ 37 จังหวัด จาก 76 จังหวัดทั่วประเทศ ในงาน 18 ประเภท เช่น การทำประมงและฟาร์มเลี้ยงหมู

¹⁰ บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในตอนนี้ยังมีได้มีการนำไปปฏิบัติ โดยผู้เชี่ยวชาญจำนวนมากต่างเคลือบแคลงว่า แรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะได้เงินที่ถูกกันไว้คืนจากรัฐบาลของตนจริงหรือไม่ และภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือระหว่างไทยกับประเทศพม่า กัมพูชา และลาว แรงงานข้ามชาติจะต้องทำการชำระภาษีรายได้ทั้งในประเทศไทยและในประเทศที่แรงงานข้ามชาติอพยพออกมา

เนื่องจากมีความต้องการทราบถึงจำนวนของคนต่างด้าวในประเทศไทย จึงมีการอนุญาตให้คนต่างด้าวทุกคนที่อยู่ในเมืองไทยสามารถไปรับการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ทั้งสิ้นในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงสิงหาคม 2547 โดยมีการให้แรงจูงใจ คือ เอกสารสิทธิที่จะให้อยู่ในประเทศไทยได้นานขึ้นอีก 1 ปี ผลคือมีคนต่างด้าวถึงกว่า 1,284,920 คน (รวมทั้งผู้ติดตาม) ได้ไปขอขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทย แต่มี 1,122,192 คน ที่ให้หน่วยงานของทางรัฐบาลบันทึกข้อมูลเก็บไว้

เฉพาะฝ่ายนายจ้างเท่านั้นที่จะสามารถจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเพื่อขอใบอนุญาตการทำงานได้โดยจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมให้กับกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีนายจ้างมาขอจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติจำนวน 849,552 คน โดยต้องเสียค่าใช้จ่าย 3,800 บาท ที่รวมค่าใบอนุญาตการทำงานอายุ 1 ปี เป็นเงิน 1,800 บาท, ค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท, ค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท และค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนอีก 100 บาท¹¹ จนในวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 คณะรัฐมนตรีไทยได้มีมติอนุญาตให้นายจ้างสามารถต่ออายุแรงงานข้ามชาติของตนได้จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพิ่ม และมีแรงงานข้ามชาติได้รับการต่ออายุการขึ้นทะเบียนในครั้งนี้รวมทั้งสิ้นจำนวน 705,293 คน¹²

ต่อมาในปี 2549 นายจ้างได้รับอนุญาตให้สามารถต่ออายุการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติได้ใหม่อีกครั้ง โดยครั้งนี้มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 668,576 คน ได้รับการต่ออายุการขึ้นทะเบียนใหม่ นอกจากนี้ ยังมีการออกใบอนุญาตอีก 53,202 ใบให้กับแรงงานข้ามชาติตามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ทำให้มีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้วรวมทั้งหมด 722,000 คน¹³ จากข้อมูลในตารางที่ 2 แสดงให้เห็นถึงจำนวนของผู้ใช้แรงงานข้ามชาติทั้งหมดที่มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ แต่ว่าตัวเลขของแรงงานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนกลับมีจำนวนขึ้นๆ ลงๆ ไม่แน่นอน ประมาณได้ว่าเกือบ 2 ใน 3 ของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดได้รับการขึ้นทะเบียนไปในปี 2543 แต่สัดส่วนของแรงงานข้ามชาติที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วในช่วงหลังจากนั้นได้ลดลงไปกว่าร้อยละ 50 (ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลประมาณการ เพราะข้อมูลจำนวนแรงงานข้ามชาติทั้งหมดไม่สามารถทราบได้) จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่ขึ้นทะเบียนมีสูงกว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติจดทะเบียน และบางที่อาจมีสัดส่วนถึง 2 ต่อ 1 จะยกเว้นก็แต่ในปี 2543 และ 2546

ถึงแม้ว่าทางรัฐบาลจะได้อนุญาตให้นายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานข้ามชาติได้มากเท่าที่ต้องการแต่ปรากฏว่านายจ้างหลายคนกลับไม่มาทำใบอนุญาตให้กับแรงงานของตน อย่างไรก็ตามในปี 2549 กลุ่มนายจ้างได้ขอแรงงานข้ามชาติจำนวน 1.3 ล้านคน ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดโควตาไว้ที่ 1.2 ล้านคน ถึงอย่างไรก็ตามก็มีการออกใบอนุญาตเพียง 475,000 ใบเท่านั้น (ตารางที่ 3)¹⁴ ปัญหาหลักของความต่างนี้เกิดจากการที่กว่าร้อยละ 41 ของจำนวนผู้มายื่นขอแรงงานข้ามชาตินั้นอยู่ใน “ภาคการผลิตอื่นๆ” แต่กลับมีการออกใบอนุญาตการทำงานสำหรับ “ภาคการผลิตอื่นๆ” เพียงร้อยละ 5 ของจำนวนใบอนุญาตทั้งหมดเท่านั้น

¹¹ แรงงานข้ามชาติที่ยังไม่มีงานทำก็สามารถมาขึ้นทะเบียนได้เช่นกันในเดือนกรกฎาคม-สิงหาคม 2547 แต่จะต้องหางานให้ได้ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2548

¹² ในวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 มติรัฐมนตรียังได้อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้ามาทำงานแบบไปกลับเป็นรายวันและเป็นฤดูกาลได้

¹³ จากการนำเสนอรายงานในปี 2549 ของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ได้รายงานว่ามีคนต่างชาตินับจำนวนทั้งหมด 2.8 ล้านคน อยู่ในประเทศไทย ซึ่งรวมแรงงานข้ามชาติที่ได้ทำการขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยจำนวน 1.3 ล้านคน ในปี 2547 ชาวต่างชาติอีกจำนวน 500,000 คน (จาก 190 ประเทศ) ที่เข้าประเทศอย่างถูกกฎหมายแต่ได้อยู่เกินเวลาที่ระบุในวีซ่า และอีกจำนวน 800,000 คน ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงชาวต่างชาติที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้เชี่ยวชาญอาชีพอีก 104,000 คน

¹⁴ ความต้องการแรงงานข้ามชาติของนายจ้าง (อุปสงค์สำหรับแรงงานข้ามชาติ) คือ จำนวนของแรงงานข้ามชาติที่ฝ่ายนายจ้างได้รายงานต่อทางกระทรวงแรงงานว่ามี “ความจำเป็น” ส่วนโควตาเป็นจำนวนที่มากที่สุดที่ทางกระทรวงแรงงานจะอนุญาตให้นายจ้างสามารถว่าจ้างแรงงานได้ และใบอนุญาตการทำงาน คือ จำนวนของแรงงานข้ามชาติที่นายจ้างได้ยื่นขอรับใบอนุญาตการทำงาน

ตารางที่ 2 แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย, 2539-2550

	ขึ้นทะเบียน	ไม่ขึ้นทะเบียน	รวม	ขึ้นทะเบียน %
2539	293,652	406,348	700,000	42
2540	293,652	424,037	717,689	41
2541	90,911	870,556	961,467	9
2542	99,974	886,915	986,889	10
2543	99,956	563,820	663,776	15
2544	568,249	281,751	850,000	67
2545	409,339	558,910	968,249	42
2546	288,780	711,220	1,000,000	29
2547	849,552	149,848	999,400	85
2548	705,293	807,294	1,512,587	47
2549	668,576	1,104,773	1,773,349	38
2550	460,014	1,339,986	1,800,000	26

ที่มา: กระทรวงแรงงาน, 2549; Hugelut, 2550.

ในปี 2550 กระทรวงแรงงานได้มียุทธศาสตร์ 4 ส่วน ในการจัดการกับการอพยพย้ายถิ่นของแรงงาน¹⁵ ประกอบไปด้วย การขับเคลื่อนข้อตกลงความร่วมมือกับสามประเทศต้นทางให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ สนับสนุนให้นายจ้างที่จ้างแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายนำแรงงานของตนมาขึ้นทะเบียน ศึกษาวิธีการใช้ภาษากับกลุ่มนายจ้างที่เป็นผู้ว่าจ้างแรงงานข้ามชาติ (เหมือนที่ทำในประเทศมาเลเซียและสิงคโปร์) รวมถึงพัฒนาโครงการการจ้างงานแบบไปกลับเป็นรายวันและตามฤดูกาล สำหรับการจ้างแรงงานข้ามชาติบริเวณพื้นที่ชายแดน

ทางกระทรวงแรงงานได้รายงานไว้ว่า เมื่อปี 2549 มีแรงงานข้ามชาติจดทะเบียนจำนวนทั้งสิ้น 668,576 คน ซึ่งกว่าร้อยละ 85 เป็นแรงงานจากพม่า ในจำนวนนี้มีแรงงาน 460,014 คน ที่ใบอนุญาตการทำงานจะหมดอายุลงในวันที่ 30 มิถุนายน 2550 และอีก 208,562 คน ที่ใบอนุญาตการทำงานจะหมดอายุในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 (ซึ่งเป็นแรงงานที่ถูกจ้างโดยนายจ้างคนใหม่) โดยที่นายจ้างของแรงงานทั้งสองประเภทสามารถจะต่ออายุการจ้างงานออกไปได้อีก 1 ปี นอกจากนี้ ยังมีแรงงานที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติอีก 80,811 คน จากประเทศกัมพูชาและลาว และมี 49,214 คน ที่ได้ขอวีซ่าและใบอนุญาตการทำงานแล้ว สูดท้ายมีแรงงานอีกจำนวน 3,988 คน ที่รับเข้ามาภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับประเทศกัมพูชาและลาว ทำให้จำนวนตัวเลขแรงงานข้ามชาติจดทะเบียนมีจำนวนทั้งสิ้น 721,778 คน ในปี 2549

¹⁵ กระทรวงแรงงานได้ทุ่มเงินกว่า 124 ล้านบาทจากเงินงบประมาณปี 2550 ทั้งหมด 951 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 13 เพื่อการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติ (จากการสัมภาษณ์ในเดือนมกราคม 2550)

ตารางที่ 3 ความต้องการแรงงานข้ามชาติของนายจ้าง, ไคเวตา และใบอนุญาตการทำงาน, 2549

ภาคการผลิต	ความต้องการแรงงานข้ามชาติของนายจ้าง		ความต้องการแรงงานข้ามชาติในภาคการผลิต (%)	ไคเวตา		ไคเวตาต่อจำนวนที่นายจ้างยื่นขอ (%)	จำนวนใบอนุญาตการทำงาน		จำนวนใบอนุญาตต่อไคเวตา	ใบอนุญาตในภาคการผลิต (%)
	นายจ้าง	แรงงานข้ามชาติ		นายจ้าง	แรงงานข้ามชาติ		นายจ้าง	แรงงานข้ามชาติ		
เกษตรกรรม	40,833	212,055	16	40,627	200,737	95	39,048	127,028	63	27
ก่อสร้าง	15,337	200,355	15	15,256	183,171	91	15,837	106,614	58	22
แปรรูปอาหารทะเล	2,966	152,041	11	2,961	151,283	100	4,267	80,743	53	17
คนช่วยงานบ้าน	74,627	118,552	9	72,820	112,987	95	66,776	66,776	59	14
อื่นๆ	50,906	552,080	41	49,864	483,900	88	51,925	51,925	11	11
ประมง	5,006	59,715	4	4,965	57,286	96	4,535	23,708	41	5
โรงงานสีข้าว	841	9,803	1	840	9,169	94	1,035	6,134	67	1
โรงงานทำน้ำแข็ง	914	7,882	1	890	7,087	90	984	4,525	64	1
โรงงานทำอิฐ	772	8,258	1	771	7,717	93	918	4,153	54	1
การขนส่ง	1,744	10,321	1	1,741	10,262	99	319	2,469	24	1
เหมืองแร่	187	2,541	0	185	2,507	99	232	1,373	55	0
รวม	194,133	1,333,603	100	190,920	1,226,106	92	185,876	475,448	39	100

ที่มา: Kitthikhun, 2007, 3-4

อาจกล่าวได้ว่า นโยบายแรงงานข้ามชาติของไทยมีลักษณะเป็นการเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติเป็นระยะๆ ซึ่งเป็นผลจากการริเริ่มของกลุ่มนายจ้างในการจะห้วงเหนี่ยวเวลาในการขจัดแรงงานข้ามชาติ โดยการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญเมื่อเร็วๆ นี้ คือ การลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทวิภาคีกับพม่า (มิถุนายน 2546) กัมพูชา (พฤษภาคม 2546) และลาว (ตุลาคม 2545) เพื่อปรับปรุงแนวทางการจัดการการอพยพย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติ ภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือดังกล่าว นายจ้างไทยจะสามารถรับแรงงานข้ามชาติเข้าทำงานได้ต้องเป็นแรงงานที่ผ่านการตรวจสอบจากทางการไทย ซึ่งจะเป็นผู้ส่งข้อมูลจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ต้องการไปให้กับรัฐบาลของประเทศต้นทาง แล้วทางกลุ่มบริษัทเอกชน (ในกรณีของกัมพูชา) หรือหน่วยงานของรัฐ (ในกรณีของพม่าและลาว) จะเป็นผู้ดำเนินการจัดจ้างและคัดเลือกแรงงานส่งมาให้ฝ่ายไทย (Vasuprasat, 2007) เมื่อแรงงานข้ามชาติได้รับการออกหนังสือเดินทางเพื่อนำไปขอเอกสารการเดินทางเข้าเมืองจากสถานทูตไทยหรือกงสุลไทย ก่อนจะเดินทางเข้าประเทศไทยเพื่อมารับใบอนุญาตการทำงาน 2 ปี และสามารถต่ออายุได้ 1 ครั้ง แต่แรงงานข้ามชาติจะต้องเดินทางกลับเมื่อใบอนุญาตทำงานหมดอายุลง และจะได้รับเงินร้อยละ 15 ของค่าจ้างที่ได้ถูกหักไว้คืน เพื่อดึงดูดให้กลุ่มผู้ใช้แรงงานเดินทางกลับประเทศต้นทาง (ค่าจ้างนี้จะถูกริบถ้าแรงงานไม่เดินทางกลับ)

การจัดการแรงงานภายใต้บันทึกข้อตกลงนั้นได้เริ่มขึ้นในปี 2549 เมื่อทางกลุ่มนายจ้างไทยได้ทำการขอแรงงานจากประเทศลาว จำนวน 51,100 คน และจากกัมพูชาอีก 17,500 คน (Vasuprasat, 2007, 8) แต่กลับมีแรงงานลาวเพียง 3,400 คน และ

แรงงานกัมพูชาอีก 600 คน เดินทางเข้ามาภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือในปี 2549 และมีแรงงานจากลาวอีก 1,400 คน ได้เดินทางมาเพิ่มเติมในช่วงไตรมาสแรกของปี 2550¹⁶ ซึ่งเกือบร้อยละ 10 ของแรงงานที่เข้ามาภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือนี้ได้กลับประเทศก่อนครบกำหนดอายุสัญญา 2 ปี โดยไม่มีการลงบันทึกให้เหตุผล¹⁷

มีสาเหตุอยู่หลายประการที่ทำให้มีแรงงานจำนวนไม่มากนักเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ อาทิ กระบวนการในการจัดจ้างนั้นมีความยุ่งยาก ใช้เวลานาน และมีค่าธรรมเนียมสูง สำหรับในประเทศไทย กัมพูชาและลาว นอกจากแรงงานจะต้องมีเอกสารที่ออกให้โดยหน่วยงานในระดับท้องถิ่นและจังหวัด แล้วยังต้องเดินทางเข้าไปในเมืองหลวงด้วย ซึ่งขั้นตอนทั้งหมดกินเวลากว่า 3-5 เดือน (Hugeut, 2007) นอกจากนี้ ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับอาชีพและแรงงานจะถูกส่งให้ประเทศต้นทางผ่านระบบคอมพิวเตอร์ แต่ประเทศต้นทางก็ยังไม่ได้มีการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ที่สามารถใช้ได้กับระบบของไทย

ค่าธรรมเนียมที่สูงเป็นอุปสรรคที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะได้แรงงานที่ถูกกฎหมายเข้ามาภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือ แรงงานจากกัมพูชาที่เข้ามาในไทยภายใต้บันทึกข้อตกลงความร่วมมือจะต้องยินยอมให้หักเงินค่าธรรมเนียมเพื่อจ่ายให้กับหน่วยงานเอกชนที่เป็นผู้จัดจ้าง เฉลี่ยแล้วเท่ากับร้อยละ 20 ของค่าจ้างที่ตนจะได้รับในประเทศไทย 1 ปีแรก (เฉลี่ยอยู่ที่ 3,700 บาทต่อปี คิดจากอัตราค่าแรงขั้นต่ำ 144 บาทต่อคน และทำงาน 26 วันต่อเดือน) ซึ่งค่าธรรมเนียม 350 ถึง 500 เหรียญสหรัฐฯ นั้นยังสูงกว่าค่าใช้จ่ายในการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจำนวน 85 เหรียญสหรัฐฯ จากกัมพูชามายังไทย จึงมีชาวกัมพูชาบางคนเดินทางข้ามไปกลับฝั่งไทยและจ่ายค่าผ่านแดน 10 บาท (0.35 เหรียญสหรัฐฯ) เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีญาติอยู่ในประเทศไทยที่พอจะหางานทำและที่พักให้ได้ (Vasuprasat, 2007, 9)

ส่วนการจัดจ้างงานในลาวนั้นก็มีความสูงมาก จากคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 68/PMO ได้มอบอำนาจให้หน่วยงานจัดหางานจำนวน 5 แห่ง ซึ่งมีสองแห่งเป็นหน่วยงานของภาครัฐ เรียกเก็บเงินจำนวนร้อยละ 15 ของรายได้ทั้งหมดที่แรงงานหาได้จากการไปทำงานต่างประเทศมาเป็นค่าธรรมเนียมการจัดจ้าง และก็ไม่มีการระบุอย่างชัดเจนว่า ทางหน่วยงานจะเรียกเก็บค่าทำหนังสือเดินทาง ค่าตรวจโรค และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีกหรือไม่ ดังนั้น นายจ้างไทยจึงต้องออกเงินล่วงหน้าก่อนครั้งหนึ่งของค่าจัดจ้างจำนวน 15,500 บาท ให้กับตัวแทนจัดจ้างงานของทางฝ่ายลาว และจ่ายอีกครั้งที่เหลือเมื่อแรงงานลาวเดินทางมาถึง ซึ่งจะหักเงินจำนวนนี้ออกจากค่าจ้างของแรงงานข้ามชาติ (Vasuprasat, 2007, 9) ในขณะที่การลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายจากลาวมาไทยมีต้นทุนเพียง 60-85 เหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณเท่ากับเงินค่าจ้างเพียงเดือนเดียว เมื่อเทียบกับเงิน 5-6 เดือนของค่าจ้างในกรณีเข้าเมืองโดยถูกต้อง

เมื่อประเทศไทยจะพิจารณาถึงนโยบายการเคลื่อนย้ายแรงงานในระยะกลาง สำหรับช่วงทศวรรษที่ 2550-2560 ซึ่งเป็นช่วงที่อัตราการเติบโตของประเทศถูกคาดการณ์ว่าจะยังคงเติบโตต่อเนื่องในอัตราที่สูงกว่ากลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน และจากการมีปัจจัยดึงดูดจากปากอูปลงศกภายในประเทศ และปัจจัยผลักดันจากปากอูปลานในประเทศต้นทาง รวมถึงเครือข่ายสายสัมพันธ์ระหว่างคนทั้งสองประเทศ จึงเป็นไปได้ว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาจะยังคงมีต่อไป ดังนั้น คำถามในทางนโยบายจึงอยู่ที่ว่า แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาถึงและได้รับการว่าจ้างให้ทำงานในประเทศไทยจะเป็นแรงงานที่ถูกหรือผิดกฎหมาย

¹⁶ มีแรงงานข้ามชาติอีกจำนวน 49,200 คน ที่อยู่ในประเทศไทยอยู่แล้ว รวมทั้งได้รับเอกสารพิสูจน์สัญชาติจากทางเจ้าหน้าที่ของประเทศกัมพูชาและลาว และได้รับใบอนุญาตทำงานจากรัฐบาลไทย (Hugeut, 2007, 8-9)

¹⁷ Vasuprasat (2007, 12) ชี้ว่า เหตุผลหนึ่งของการเดินทางกลับก่อนกำหนดเป็นเพราะนายจ้างไทยได้ออกค่าเดินทางให้ก่อนล่วงหน้า (บินก่อน จ่ายทีหลัง โดยหักจากค่าจ้าง) และแรงงานข้ามชาติก็มักเป็นชาวนา จึงไม่คุ้นเคยกับการทำงานนานๆ หลายชั่วโมงอย่างที่เจ้าของโรงงานไทยคาดหวังไว้ แต่ในทางตรงกันข้าม ก็แรงงานข้ามชาติบางส่วนก็คาดหวังว่าจะได้ทำงานล่วงเวลาสักวันละ 3-4 ชั่วโมง แต่ก็ต้องผิดหวังเมื่อพบว่ามีงานล่วงเวลาให้ทำน้อยกว่าที่คิดไว้

2 แรงงานข้ามชาติ: ผลกระทบระดับมหภาค

ในปี 2538 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่ราว 750,000 คน ทั่วประเทศโดยประมาณ ได้มีส่วนทำให้ผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทยเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5 หรือคิดเป็นเงินเท่ากับ 839 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากผลผลิตมวลรวมประชาชาติทั้งหมด 168 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ณ ราคาปัจจุบัน หรือ 600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ จากผลผลิตมวลรวมประชาชาติทั้งหมด 120 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ณ ราคาคงที่ปี 2000 (Sussangkarn, 1996)¹⁸ โดยค่าประมาณของผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่แรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมนี้ ได้อิงมาจากบัญชีเมตริกซ์สังคม (Social Accounting Matrix) ที่แสดงถึงการเชื่อมโยงระหว่างผู้ซื้อผู้ขายกลุ่มต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจ โดยแถวบนของเมตริกซ์จัดแสดงถึงฝ่ายผู้ขายสินค้า เช่น กลุ่มเกษตรกรที่จ้างแรงงานข้ามชาติมาผลิตสินค้า และแถวตั้งของเมตริกซ์แสดงถึงผู้ซื้อสินค้าทั้งที่อยู่ในประเทศและต่างประเทศ

บัญชีเมตริกซ์สังคมนี้ได้ประกอบขึ้นมาจากข้อมูลของภาคการผลิตทั้งหมด 79 สาขา สามารถจะให้ภาพที่หยุดนิ่งหรือที่เป็นแต่ละส่วนของภาคเศรษฐกิจได้ แล้วเมื่อทำการป้อนข้อมูลของทุกสาขาการผลิตเข้าไปในตัวแบบจำลองดุลยภาพทั่วไป (Computable General Equilibrium-CGE) ซึ่งประกอบไปด้วยชุดสมการที่แสดงปฏิสัมพันธ์ระหว่างอุปทานและอุปสงค์ของสินค้าแบบจำลองดังกล่าวนี้ก็จะทำการประมาณออกมาว่าการเปลี่ยนแปลงต้นทุนของปัจจัยการผลิต เช่น ต้นทุนแรงงานในการผลิตของภาคอุตสาหกรรมประมง จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของปริมาณผลผลิตอย่างไร และถ้าแรงงานข้ามชาติได้ส่งผลทำให้ค่าจ้างในอุตสาหกรรมประมงและราคาอาหารทะเลลดลง แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปก็จะสามารถประมาณได้ด้วยว่า ในกรณีที่แรงงานข้ามชาติทั้งหมดถูกขจัดออกไป ราคาอาหารทะเลจะเพิ่มสูงขึ้นเท่าไรเมื่อค่าจ้างแรงงานมีการปรับตัวสูงขึ้น และปริมาณการส่งออกจะลดต่ำลงเท่าไร¹⁹ แล้วถ้าแรงงานข้ามชาติทำให้ปริมาณอุปทานแรงงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำมีมากขึ้น และทำให้ปริมาณปลาที่จับได้ ที่ผลิต และที่ส่งออกมีเพิ่มสูงขึ้นที่ระดับราคาตลาดโลกคงที่ ในกรณีนี้แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปก็จะสามารถจะประมาณได้ว่า การมีแรงงานข้ามชาติเข้ามา ผลผลิตมวลรวมประชาชาติจะเพิ่มขึ้นเท่าไร

ตารางที่ 4 แรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติในปี 2538

ภาคการผลิต	แรงงานไทย การศึกษาสูงกว่า ระดับประถมศึกษา	การศึกษา ต่ำกว่าระดับ ประถมศึกษา	รวม แรงงานไทย	แรงงาน ข้ามชาติ	สัดส่วนจาก แรงงานข้ามชาติ ทั้งหมด (%)	สัดส่วนของแรงงาน ข้ามชาติต่อกำลัง แรงงาน (%)
เกษตรกรรม	1,322,920	16,898,850	18,221,770	561,432	76	3.0
อุตสาหกรรม: ทักษะต่ำ	793,949	2,894,057	3,688,006	147,095	20	3.8
อุตสาหกรรม: ทักษะปานกลาง	665,482	964,897	1,630,379		0	0.0
บริการ	4,154,350	5,043,296	9,197,646	34,272	5	0.4
รวม	6,936,701	25,801,100	32,737,801	742,799	100	2.2

ที่มา: Sussangkarn, 1996, 4

¹⁸ Sussangkarn (1996, 1) สรุปไว้ว่า การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติได้ทำให้ผลผลิตของประเทศเพิ่มขึ้น แต่ “คนไทยที่มีการศึกษาน้อยจะเสียประโยชน์” จากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ และ “ภาษีกับเงินโอน” ควรใช้เป็นเครื่องมือในการแบ่งปันประโยชน์ที่ประเทศได้รับจากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ “เพื่อที่ว่าทุกฝ่ายจะได้รับประโยชน์” จากกรกว่าจ้างแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย

¹⁹ GTAP (Global Trade Analysis Project) ได้พัฒนาฐานข้อมูลเศรษฐกิจโลกเพื่อประมาณแบบจำลองดุลยภาพทั่วไปของเศรษฐกิจโลก และได้พยากรณ์ผลกระทบของการเก็บภาษีคาร์บอนต่อการลดภาวะโลกร้อน (www.gtap.agecon.purdue.edu)

จากงานศึกษาของ Sussangkarn (1996, 4) ได้ประมาณเอาไว้ว่า ในปี 2538 มีแรงงานข้ามชาติอยู่จำนวน 743,000 คน จากกำลังแรงงานทั้งหมด 33.5 ล้านคน ประกอบไปด้วยแรงงานข้ามชาติจำนวน 561,400 คน จากแรงงานทั้งหมด 18.8 ล้านคน ในภาคเกษตร 147,000 คน จากทั้งหมด 3.8 ล้านคน ในภาคอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะฝีมือระดับต่ำ และอีก 43,000 คน จาก 9.2 ล้านคน ที่ทำงานในภาคบริการ โดยถ้าได้สมมติให้แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานทดแทนแรงงานไทยที่มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า และสามารถทำงานเสริมกันกับแรงงานไทยที่มีระดับการศึกษาสูงกว่านั้นได้ การขจัดแรงงานข้ามชาติทั้งหมดออกไปจากภาคเศรษฐกิจของไทยจะทำให้ระดับผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่แท้จริงลดลงไปร้อยละ 0.48 รวมทั้งผลผลิตมวลรวมประชาชาติในภาคการเกษตรจะลดลงร้อยละ 1 (Sussangkarn, 1996, 10)

ในกรณีถ้าแรงงานข้ามชาติทั้งหมดถูกขจัดออกไปจากระบบเศรษฐกิจ ระดับค่าจ้างของแรงงานไทยที่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา (ที่แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานทดแทนได้) ก็จะเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 แต่สำหรับแรงงานไทยที่มีการศึกษาสูงกว่าระดับประถมศึกษา (ที่แรงงานข้ามชาติสามารถทำงานเสริมกันได้) จะได้รับค่าจ้างที่ต่ำลง ซึ่งการกระจายรายได้ใหม่นี้ จะถูกสะท้อนให้เห็นผ่านค่าประมาณการการเปลี่ยนแปลงของการกระจายรายได้ในประเทศไทย ที่รายได้ที่แท้จริงของกลุ่มคนที่จนที่สุดร้อยละ 60 ของครัวเรือนไทยจะเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.4 ในขณะที่กลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 40 จะมีรายได้ที่แท้จริงลดลงร้อยละ 0.3 (Sussangkarn, 1996, 11) นอกจากนี้ การเก็บภาษีร้อยละ 20 จากค่าจ้างของแรงงานข้ามชาติ (โดยเก็บจากฝ่ายนายจ้าง เพราะแรงงานข้ามชาติได้รับค่าจ้างในอัตราขั้นต่ำอยู่แล้ว) มีผลให้นายจ้างมีต้นทุนในการจ้างงานข้ามชาติมากขึ้น ทำให้แรงงานข้ามชาติที่ถูกจ้างมีจำนวนน้อยลง แรงงานชาวไทยที่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา ก็จะได้ประโยชน์

ในปี 2548 ตัวเลขประมาณการของจำนวนแรงงานข้ามชาติมีอยู่ที่ราว 1.8 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 5 ของกำลังแรงงานในประเทศไทยจำนวน 36 ล้านคน ซึ่งจะเห็นว่าสัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติต่อกำลังแรงงานทั้งหมดได้เพิ่มขึ้นไปกว่าสองเท่า และถ้าชุดความสัมพันธ์ในแบบจำลอง SAM-CGE ของปี 2538 ยังคงใช้ได้ (ซึ่งน่าจะเป็นไปได้ยาก เนื่องจากภาคเศรษฐกิจไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างหลังจากเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540-2541 แต่แบบจำลองดุลยภาพทั่วไปชุดใหม่ก็ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นใหม่) แบบจำลองปี 2538 นี้แสดงให้เห็นว่า สัดส่วนจำนวนแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานไทยร้อยละ 2.2 จะเพิ่มผลผลิตมวลรวมประชาชาติร้อยละ 0.5 ดังนั้น การมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติในผลผลิตมวลรวมประชาชาติก็ควรจะเพิ่มสูงขึ้นอีกเกือบ 2.5 เท่าในปี 2548 ตามสัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานไทยที่ได้เพิ่มขึ้นเป็น 2.5 เท่า ดังนั้น แทนที่แรงงานข้ามชาติจะเพิ่มผลผลิตมวลรวมประชาชาติให้กับประเทศไทยที่ร้อยละ 0.5 เหมือนเมื่อปี 2538 แรงงานข้ามชาติจะมีส่วนช่วยให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ $0.5 \times 2.5 = 1.25$ ของรายได้ประชาชาติ ซึ่งเท่ากับ 177 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ราคาปัจจุบัน หรือ 157 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ราคาคงที่ปี 2543 ทำให้แรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมในผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทยคิดเป็นมูลค่ากว่า 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ราคาปัจจุบัน หรือ 1.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ราคาปี 2543

จากข้อมูลในตารางที่ 5 ซึ่งรายงานถึงจำนวนตัวเลขประมาณการของแรงงานข้ามชาติและกำลังแรงงานในไทยทั้งหมดในช่วงระหว่างปี 2538-2548 จะเห็นว่าในช่วงทศวรรษนี้ จำนวนของแรงงานข้ามชาติได้เพิ่มสูงขึ้นจาก 700,000 คน เป็น 1.8 ล้านคน หรือคิดเป็นกว่าร้อยละ 153 ขณะที่กำลังแรงงานทั้งหมดกลับเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 13 จาก 31.5 ล้าน เป็น 35.7 ล้านคน และผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทยที่ราคาคงที่ปี 2543 ก็เพิ่มขึ้นร้อยละ 31 ซึ่งการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนจำนวนแรงงานข้ามชาติและการเพิ่มขึ้นของผลผลิตมวลรวมประชาชาติร่วมกันนี้สะท้อนการมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติที่ทำได้จากความสัมพันธ์ในแบบจำลอง SAM-CGE ว่าได้เพิ่มสูงขึ้นเกือบ 3 เท่าจาก 600 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ราคาคงที่ปี 2543 มาเป็น 1.8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 2548

ตารางที่ 5 แรงงานข้ามชาติและผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศไทย, 2538-2548

	แรงงานข้ามชาติทั้งหมด	กำลังแรงงาน	สัดส่วนแรงงานข้ามชาติ (%)	GDP ของประเทศไทย (\$)		ตัวเลขการมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติใน GDP ของ TDR1 (\$)		ราคาปัจจุบัน \$
				ณ ราคาคงที่ 2543 \$	ราคาปัจจุบัน \$	2538 = 0.005 ราคาคงที่ 2543 \$	ราคาปัจจุบัน \$	
2538	700,000	31,516,460	2.2	120,005,700,000	167,895,800,000	0.005	600,028,500	839,479,000
2539	717,689	32,237,260	2.2	127,087,600,000	181,688,900,000	0.005	635,438,000	908,444,500
2540	961,467	32,763,300	2.9	125,344,800,000	150,891,500,000	0.007	835,988,666	1,006,372,692
2541	986,889	32,952,510	3.0	112,171,100,000	111,859,600,000	0.007	763,498,363	761,378,122
2542	663,776	32,925,590	2.0	117,160,100,000	122,337,800,000	0.005	536,803,127	560,526,268
2543	850,000	33,590,080	2.5	122,725,200,000	122,725,200,000	0.006	705,811,873	705,811,873
2544	968,249	34,097,740	2.8	125,385,000,000	115,536,500,000	0.006	809,197,198	745,637,931
2545	1,000,000	34,395,880	2.9	132,052,500,000	126,877,000,000	0.007	872,544,381	838,346,971
2546	999,400	34,720,240	2.9	141,339,600,000	142,919,800,000	0.007	924,629,633	934,967,145
2547	1,512,587	35,272,760	4.3	150,061,800,000	161,688,100,000	0.010	1,462,508,488	1,575,818,887
2548	1,773,349	35,724,940	5.0	156,752,700,000	176,602,200,000	0.011	1,768,418,542	1,992,352,317
2538-2548	153%	13%	123	31%	5%		195%	137%

ที่มา: MOL, World Bank Indicators, TDR1

TDR1 ประมาณว่า แรงงานข้ามชาติมีส่วนร่วมใน GDP ร้อยละ 0.5 เมื่อจำนวนแรงงานข้ามชาติมีอยู่ร้อยละ 22 ของกำลังแรงงาน สมมติให้การมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นเมื่อสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติต่อกำลังแรงงานสูงขึ้น

อย่างไรก็ตามแม้ผู้ศึกษาจะไม่สามารถใช้ถึงแบบจำลอง SAM และ CGE ที่ได้ปรับให้สอดคล้องกับภาคเศรษฐกิจไทยในปัจจุบัน²⁰ แต่จากการใช้การจำลองแบบ (Simulation) บนฐานของจำนวนแรงงานข้ามชาติในภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ของเศรษฐกิจประเทศไทยและจำนวนผลผลิตต่อหัวของแรงงานในภาคการเกษตร อุตสาหกรรม และบริการ พบว่า แรงงานข้ามชาติมีส่วนสำคัญในผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทย²¹ และแม้จะไม่สามารถทราบถึงจำนวนตัวเลขของแรงงานข้ามชาติทั้งหมดในประเทศไทยได้ แต่งานศึกษาส่วนใหญ่ก็เห็นตรงกันว่าน่าจะมีอยู่ราว 1.8 ล้านคน กระจายกันอยู่ตามภาคอุตสาหกรรมต่างๆ ดังนี้: ภาคเกษตรและประมงร้อยละ 40, ภาคอุตสาหกรรมและก่อสร้างร้อยละ 40 และภาคบริการร้อยละ 20

เมื่อเราได้ทราบถึงมูลค่าเพิ่มทั้งหมดในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมและก่อสร้าง และภาคบริการ รวมไปถึงผลผลิตเฉลี่ยต่อหัวของแต่ละภาคอุตสาหกรรม โดยแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีทักษะฝีมือระดับต่ำ เราจึงสามารถหาระดับการมีส่วนร่วมในมูลค่าเพิ่มของการผลิตในแต่ละสาขาอุตสาหกรรมของกลุ่มแรงงานเหล่านี้ได้ โดยสมมติให้แรงงาน

²⁰ ผู้ศึกษาเข้าใจว่า ในปี 2546 TDR1 ร่วมกับสถาบันเอเชียศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคมของมหาวิทยาลัยมหิดล ได้ทำประมาณการการมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติต่อภาคเศรษฐกิจไทยขึ้นมาใหม่ให้กับทางสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ผู้ศึกษาไม่ได้รับรายงานฉบับนี้

²¹ ในหลายกรณี แรงงานข้ามชาติได้ทำงานเสริมกับแรงงานในท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น ในอุตสาหกรรมข้าว ชาวนาส่วนใหญ่ก็ยังเป็นคนไทย แต่นางานส่วนใหญ่ในโรงสีข้าวกลับเป็นแรงงานข้ามชาติ เช่นเดียวกันกับที่ เกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งส่วนใหญ่ก็เป็นคนไทย ในขณะที่คนงานส่วนใหญ่ในโรงงานแปรรูปกุ้งเป็นแรงงานข้ามชาติ

ตารางที่ 6 การมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติในผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศไทย: การวิเคราะห์รายภาคอุตสาหกรรม, 2548

	การจ้างงาน ทั้งหมด	การจ้างงาน แรงงาน ข้ามชาติ	มูลค่าเพิ่ม 2548 (ล้านเหรียญ สหรัฐฯ)	ผลผลิตต่อหัว 2548 (ล้านเหรียญ สหรัฐฯ)
เกษตรกรรม	15,120,000	720,000	16,931	1,120
อุตสาหกรรม/ก่อสร้าง	7,320,000	720,000	82,863	11,320
บริการ	13,500,000	360,000	76,808	5,689
รวม	35,940,000	1,800,000	176,602	4,914

สมมติให้การจ้างงานแรงงานข้ามชาติมีการกระจายตัว ดังนี้

ร้อยละ 25 ในภาคการเกษตร, ร้อยละ 15 ในการประมง, ร้อยละ 40 ในภาคอุตสาหกรรมและก่อสร้าง, และร้อยละ 20 ในภาคบริการ

สัดส่วนผลผลิตของแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานไทย

สถานการณื	25%	50%	75%	100%
การเกษตร	0.25	0.5	0.75	1
อุตสาหกรรม/ก่อสร้าง	0.25	0.5	0.75	1
บริการ	0.25	0.5	0.75	1

สมมติให้แรงงานข้ามชาติมีความสามารถในการผลิตคิดเป็นร้อยละ 20, 50, 75 และ 100 ของแรงงานไทย

การมีส่วนร่วมในมูลค่าเพิ่มของแรงงานข้ามชาติ (ล้านเหรียญสหรัฐฯ, 2548)

สถานการณื	25%	50%	75%	100%
การเกษตร	202	403	606	806
อุตสาหกรรม/ก่อสร้าง	2,038	4,075	6,128	8,150
บริการ	512	1,024	1,540	2,048
รวม	2,751	5,503	8,275	11,006

การมีส่วนร่วมในมูลค่าเพิ่มของแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละของทั้งหมด, 2548)

สถานการณื	25%	50%	75%	100%
การเกษตร	1%	2%	4%	5%
อุตสาหกรรม/ก่อสร้าง	2%	5%	7%	10%
บริการ	1%	1%	2%	3%
รวม	1.6%	3.1%	4.7%	6.2%

ข้ามชาติมีความสามารถในการผลิตเป็นร้อยละ 25, 50, 75 และ 100 ของแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในภาคอุตสาหกรรมนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ถ้าแรงงานข้ามชาติมีความสามารถในการผลิตอยู่ที่ร้อยละ 25 ของความสามารถในการผลิตเฉลี่ยในแต่ละภาคอุตสาหกรรม แรงงานข้ามชาติก็จะมีส่วนร่วมในมูลค่าเพิ่มอยู่ที่ร้อยละ 1 ในภาคการเกษตร, ร้อยละ 2 ในภาคอุตสาหกรรมและก่อสร้าง และร้อยละ 1 ในภาคบริการ หรือคิดเป็นร้อยละ 1.6 ของมูลค่าเพิ่มทั้งหมดของภาคเศรษฐกิจไทย และถ้าแรงงานข้ามชาติมีความสามารถในการผลิตเทียบเท่ากับแรงงานไทย แรงงานข้ามชาติก็จะมีส่วนร่วมในผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทยคิดเป็นร้อยละ 6.2 ซึ่งเกินกว่าระดับร้อยละ 5 ที่เป็นสัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติ

ต่อกำลังแรงงานในไทยทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากว่า จำนวนแรงงานข้ามชาติมีสัดส่วนสูงกว่าแรงงานไทยในภาคอุตสาหกรรม อันเป็นภาคที่มีผลผลิตมวลรวมประชาชาติต่อหัวสูงที่สุด

เหตุผลที่ได้ใช้ตัวเลขมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยต่อแรงงานในการประมาณการมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติ เพราะเห็นว่าค่าจ้างที่จ่ายให้กับแรงงานข้ามชาตินั้น เป็นส่วนที่ใหญ่ที่สุดของผลผลิตประชาชาติมวลรวมที่เพิ่มขึ้น ซึ่งด้วยจุดประสงค์หลายประการ เราต้องการทำการประมาณการประโยชน์สุทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยการหักลบจำนวนค่าจ้างที่แรงงานข้ามชาติได้รับออกจากผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่เพิ่มขึ้น โดยสามารถคำนวณหาได้ด้วยการใช้เส้นอุปสงค์และอุปทานมวลรวม และต้องประมาณค่าของพารามิเตอร์ 3 ตัว ได้แก่ ระดับค่าจ้างที่ลดลงอันเป็นผลจากการมีแรงงานข้ามชาติ สัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติต่อกำลังแรงงานทั้งหมด และสัดส่วนรายได้ของภาคแรงงานต่อรายได้ประชาชาติ จากรูปที่ 1 เป็นการแสดงให้เห็นถึงวิธีการในการวิเคราะห์หาค่าประโยชน์สุทธิ²² ซึ่งนำมาใช้กับกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงปี 2533 (Borjas, 2005, 338-339) ซึ่งจะเห็นว่ามีเส้นอุปสงค์มวลรวมที่มีค่าความชันเป็นลบและเส้นอุปทานมวลรวมของแรงงานอเมริกันที่มีค่าความชันเป็นบวกมาตัดกันที่จุดดุลยภาพ E ที่เป็นระดับดุลยภาพเมื่อไม่มีแรงงานข้ามชาติ โดยแรงงานอเมริกันจำนวน 125 ล้านคนจะได้รับการจ้างงานที่ค่าจ้างเฉลี่ย 13 เหรียญสหรัฐฯ ต่อชั่วโมง

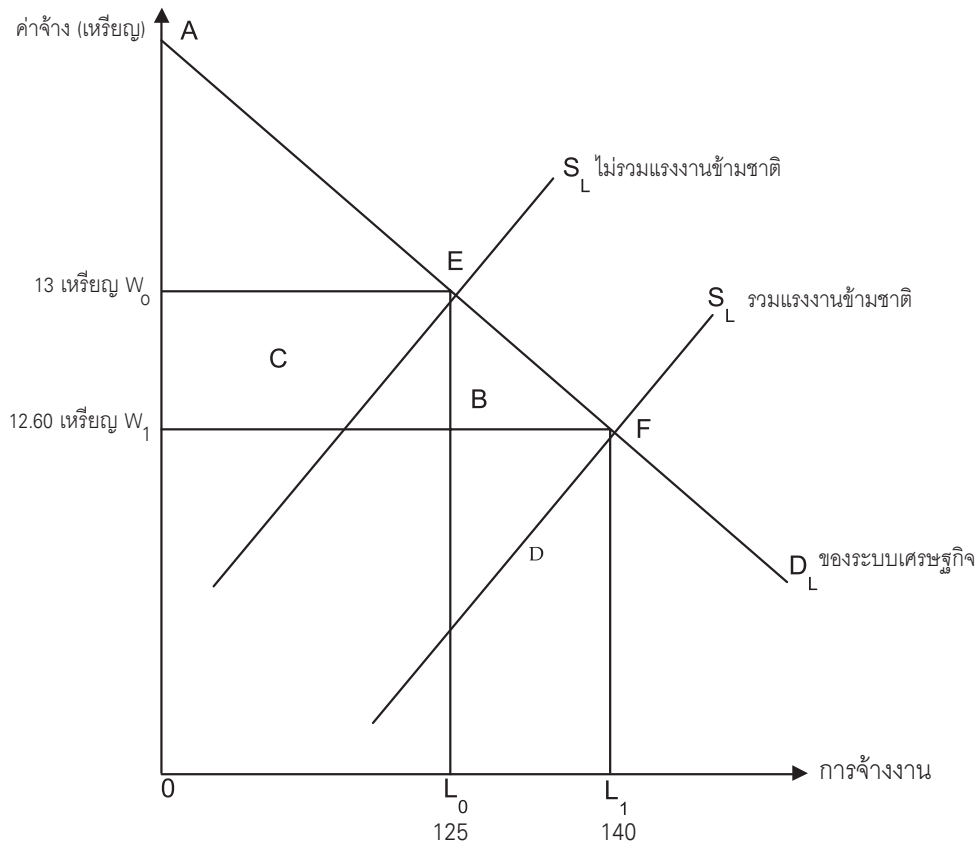
การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาติทำให้เส้นอุปทานเคลื่อนที่ไปทางด้านขวา และถ้ากำหนดให้อุปสงค์ของแรงงานอยู่คงที่ ระดับค่าจ้างก็จะลดต่ำลงและปริมาณการจ้างงานจะเพิ่มสูงขึ้น ณ ระดับดุลยภาพใหม่ที่ F แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีจำนวนแรงงานข้ามชาติมากขึ้น รายได้ประชาชาติ (พื้นที่ที่อยู่ใต้เส้นอุปสงค์ AEFI) ก็เพิ่มขึ้น โดยรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นส่วนใหญ่ หรือที่เห็นเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้า D เป็นส่วนของค่าจ้างแรงงานข้ามชาติ และจะมีพื้นที่รูปสามเหลี่ยมที่แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของประโยชน์สุทธิอันเป็นผลมาจากการจ้างงานของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมีค่าเท่ากับพื้นที่สามเหลี่ยม B โดยพื้นที่ของสามเหลี่ยมนี้จะสะท้อนให้เห็นถึงมูลค่าของรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ²²

สำหรับในภาคเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาที่มีจำนวนแรงงานต่างชาติอยู่ถึง 15 ล้านคน ในช่วงกลางทศวรรษที่ 2533-2543 แรงงานต่างชาติเหล่านี้ได้ลดรายได้ของแรงงานอเมริกันลงไปกว่าร้อยละ 3 โดยประมาณ หรือคิดเป็น 0.39 ถึง 12.60 เหรียญสหรัฐฯ ต่อชั่วโมง และจากขนาดของพื้นที่สามเหลี่ยม B นั้นซึ่งแสดงถึงการเพิ่มขึ้นสุทธิของรายได้ประชาชาติอันเป็นผลจากการมีแรงงานต่างชาติ สามารถประมาณออกมาในรูปของร้อยละได้ดังนี้: $1/2$ (ค่าจ้างลดลงร้อยละ $3 \times$ สัดส่วนแรงงานข้ามชาติต่อกำลังแรงงานคิดเป็นร้อยละ $11 \times$ ค่าจ้างในรายได้ประชาชาติคิดเป็นร้อยละ 70) หรือเท่ากับ $1/2 \times (0.03 \times 0.11 \times 0.7 = 0.002) = 0.001$ ซึ่งหมายถึง แรงงานต่างชาติมีผลให้รายได้ประชาชาติของสหรัฐอเมริกาเพิ่มขึ้น $1/10$ ของร้อยละ 1 ดังนั้น ร้อยละ 1 ของผลผลิตมวลรวมประชาชาติของสหรัฐอเมริกาในช่วงกลางทศวรรษที่ 2533-2543 ซึ่งมีมูลค่า 8 ล้านล้านเหรียญสหรัฐฯ จึงมีมูลค่าเท่ากับ 80 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และ $1/10$ ของร้อยละ 1 จึงเท่ากับ 8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ และ เงินจำนวน 8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ สำหรับภาคเศรษฐกิจที่เติบโตในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี จะมีผลทำให้เศรษฐกิจขยายตัวถึงกว่า 240 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ หรือประมาณ 1 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อ 1 วันทำงาน

²² เจ้าของทุนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ที่เกิดจากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติที่มีขนาดเท่ากับพื้นที่สามเหลี่ยม B จากการเพิ่มขึ้นของผลตอบแทนจากทุนและที่ดิน ซึ่งควรรู้ไว้ว่า ถ้าหากค่าจ้างไม่ลดต่ำลง ก็จะไม่เกิดพื้นที่สามเหลี่ยม B และจะไม่มีประโยชน์สุทธิจากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจสำหรับแบบจำลองนี้ และถ้าเส้นอุปสงค์มวลรวมเป็นแนวราบซึ่งหมายความว่าค่าจ้างจะไม่ลดต่ำลงเมื่อมีการจ้างงานเพิ่มขึ้น แรงงานข้ามชาติก็จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์ทั้งหมดจากการจ้างงานไปในรูปของค่าจ้าง

ค่าพารามิเตอร์สำคัญ 3 ตัว ที่จำเป็นต่อการประมาณประโยชน์สุทธิของรายได้ประชาชาติอันเนื่องมาจากแรงงานข้ามชาติ ประกอบไปด้วย ค่าจ้างที่ลดลงอันเป็นผลจากการมีแรงงานข้ามชาติ สัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติต่อแรงงานทั้งหมด และสัดส่วนรายรับของภาคแรงงานต่อรายได้ประชาชาติ โดยการคำนวณนี้สามารถนำไปใช้ได้ทั้งกับภาคเศรษฐกิจโดยรวม หรือเฉพาะกับภาคเศรษฐกิจที่มีแรงงานข้ามชาติกระจุกตัวกันอยู่ก็ได้ สำหรับในภาคอุตสาหกรรมที่ต้องพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติ เมื่อสัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติต่อกำลังแรงงานเพิ่มสูงขึ้น การลดลงของค่าจ้างแรงงานข้ามชาติก็จะมากขึ้นด้วย และสัดส่วนของรายรับในภาคแรงงานต่อรายรับรวมของทั้งอุตสาหกรรมอาจจะต่ำลง ดังเช่น ในกรณีภาคการเกษตรของ สหรัฐอเมริกา การลดลงของค่าจ้างอาจสูงถึงร้อยละ 50 อันเนื่องมาจากการมีจำนวนแรงงานข้ามชาติในสัดส่วนร้อยละ 75 ของกำลังแรงงานทั้งหมดและสัดส่วนรายรับของแรงงานต่อรายรับทั้งหมดในตลาดค่าเกษตรที่ต้องพึ่งพิงการใช้แรงงานข้ามชาติ จะอยู่ที่ร้อยละ 30 จะมีผลให้รายรับเพิ่มขึ้น $1/2 (0.5 \times 0.75 \times 0.3) = 0.06$ หรือเท่ากับร้อยละ 6 หรือคิดเป็นจำนวนเงิน 2 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ จากรายรับรวมของภาคการผลิตทั้งหมด 30 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ อันเป็นผลมาจากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ

แผนภาพที่ 1 ประเมินประโยชน์สุทธิทางเศรษฐกิจของแรงงานข้ามชาติ



ที่มา: George Borjas, *Labour economics*, McGraw Hill, 2007, pp. 338-339.

การใช้แบบจำลองอุปสงค์-อุปทานมวลรวมกับกรณีของประเทศไทยทำให้ได้ค่าประมาณดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 7 จากการคำนวณของ TDRI กลุ่มแรงงานข้ามชาติได้ทำให้ค่าจ้างของแรงงานไทยที่มีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ลดลงไปร้อยละ 3.5 (Sussangkarn, 1996) และฐานข้อมูลตัวชี้วัดของธนาคารโลกก็รายงานไว้ว่า ในปี 2531 กว่าร้อยละ 83 ของจำนวนแรงงานไทยมีการศึกษาอยู่ในระดับประถมศึกษา อีกร้อยละ 2 มีการศึกษาระดับมัธยมศึกษา และร้อยละ 8 มีการศึกษาระดับอุดมศึกษา ซึ่งตัวเลขนี้ได้แสดงให้เห็นว่า ข้อสมมติที่ว่าแรงงานข้ามชาติได้ทำให้ระดับค่าจ้างลดลงไปร้อยละ 3 มีความสมเหตุสมผลสำหรับกรณีของประเทศไทย

สัดส่วนค่าตอบแทนของกลุ่มลูกจ้างต่อรายได้ประชาชาติของไทยมีแนวโน้มที่ลดลง จากร้อยละ 44 ในช่วงปลายทศวรรษที่ 2533-2543 มาเป็นร้อยละ 40 ในปี 2547-2548²³ ดังนั้น $(0.03 \times 0.05 \times 0.4 = 0.0006)$ คือ 0.0003 และเมื่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทย ณ ราคาคงที่ปี 2543 มีมูลค่าอยู่ที่ 157 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ประโยชน์สุทธิจากแรงงานข้ามชาติจึงมีมูลค่าเท่ากับ 47 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ณ ราคาคงที่ หรือเท่ากับ 53 ล้านเหรียญ ณ ราคาปัจจุบัน

ถึงอย่างไรตัวเลขประมาณการนี้ก็ยังมีสิ่งที่จะต้องพึงระวังอยู่หลายประการ ประการแรก คือ ข้อสมมติที่ว่า การลดลงของระดับค่าจ้างอันเป็นผลจากแรงงานข้ามชาติมีอัตราคงที่อยู่ที่ร้อยละ 3 แม้ว่าสัดส่วนจำนวนของแรงงานข้ามชาติจะมีการเพิ่มขึ้นก็ตาม ซึ่งถ้าการลดลงของค่าจ้างมีเพิ่มขึ้นเมื่อจำนวนสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติเพิ่มสูงขึ้น ประโยชน์สุทธิของแรงงานข้ามชาติก็จะเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น ถ้าแรงงานข้ามชาติทำให้ระดับค่าจ้างลดลงไปร้อยละ 6 ในปี 2548 ประโยชน์สุทธิจากการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติก็จะเพิ่มขึ้นเป็นเท่าตัว คือ ที่ 94 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ณ ราคาคงที่ และ 106 ล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ราคาปัจจุบัน ประการที่สอง คือ ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มจะมากกว่าในภาคการผลิตที่มีแรงงานข้ามชาติกระจุกตัวกันอยู่ อาทิ ภาคการเกษตร แปรรูปอาหารทะเล ก่อสร้าง อุตสาหกรรม และงานบริการบางประเภท โดยที่การลดลงของค่าจ้างมักจะมีมากใน ‘ภาคการผลิตของแรงงานข้ามชาติ’ เหล่านี้ ซึ่งเมื่อสัดส่วนจำนวนของแรงงานข้ามชาติมีเพิ่มขึ้น สัดส่วนค่าจ้างแรงงานต่อรายรับก็อาจจะสูงขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 7 แรงงานข้ามชาติและผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศไทย, 2538-2548

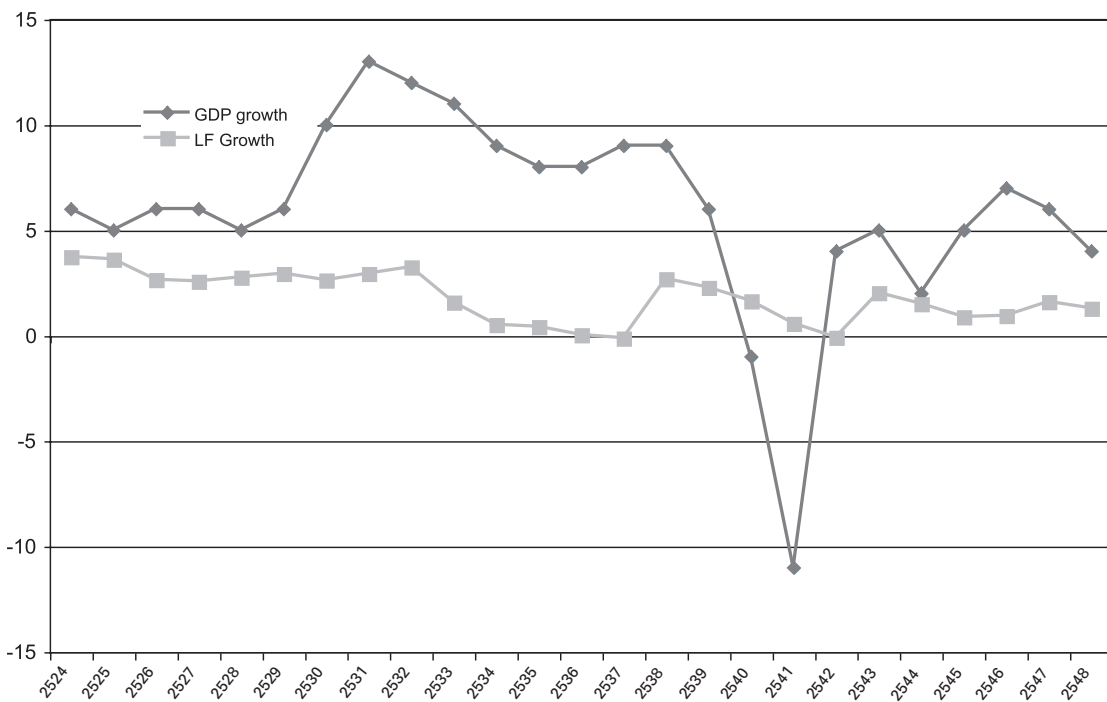
	การลดลง ของค่าจ้าง	สัดส่วน แรงงาน ข้ามชาติต่อ กำลังแรงงาน	สัดส่วน ค่าจ้างต่อ GDP	ประมาณการ ประโยชน์ ส่วนเพิ่มสุทธิ (1/2)	GDP ของประเทศไทย (พันล้านเหรียญสหรัฐฯ)		การมีส่วนร่วมของค่าจ้าง ของแรงงานข้ามชาติ	
					ราคาคงที่ 2543 (พันล้านเหรียญ สหรัฐฯ)	ราคาปัจจุบัน (พันล้านเหรียญ สหรัฐฯ)	ราคาคงที่ 2543 (ล้านเหรียญ สหรัฐฯ)	ราคาปัจจุบัน (ล้านเหรียญ สหรัฐฯ)
2538	0.03	0.02	0.4	0.0001	120	168	16	22
2539	0.03	0.02	0.4	0.0001	127	182	17	24
2540	0.03	0.03	0.4	0.0002	125	151	22	27
2541	0.03	0.03	0.4	0.0002	112	112	20	20
2542	0.03	0.02	0.4	0.0001	117	122	14	15
2543	0.03	0.03	0.4	0.0002	123	123	19	19
2544	0.03	0.03	0.4	0.0002	125	116	21	20
2545	0.03	0.03	0.4	0.0002	132	127	23	22
2546	0.03	0.03	0.4	0.0002	141	143	24	25
2547	0.03	0.04	0.4	0.0003	150	162	39	42
2548	0.03	0.05	0.4	0.0003	157	177	47	53

ที่มา: ประมาณการการลดลงของค่าจ้างจาก TDRI, ข้อมูลแรงงานข้ามชาติจากกระทรวงแรงงาน

²³ ข้อมูลจาก http://www.nesdb.go.th/econSocial/macro/gdp_data/mainaccount.htm

การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาติในกำลังแรงงานของไทย ได้ทำให้การจ้างงานและรายได้ประชาชาติของไทยมีการขยายตัว ทั้งนี้การเพิ่มขึ้นสุทธิของรายได้ประชาชาติก็ขึ้นอยู่กับการลดลงของค่าจ้างแรงงานข้ามชาติ สัดส่วนของจำนวนแรงงานข้ามชาติในกำลังแรงงานทั้งหมด และสัดส่วนค่าจ้างของแรงงานในรายได้ประชาชาติหรือในรายรับของภาคอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม การเชื่อมโยงแรงงานข้ามชาติเข้ากับตัวดัชนีมหภาคอื่นๆ เช่น การส่งออกและเงินเฟ้อนั้นทำได้ยากกว่ามาก ดังในแผนภาพที่ 2 ที่แสดงให้เห็นว่า ความเชื่อมโยงระหว่างการเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติกับการเติบโตของกำลังแรงงานของไทยที่ไม่ได้มีความชัดเจนโดยการเติบโตของกำลังแรงงานได้เป็นไปอย่างรวดเร็วในช่วงทศวรรษที่ 2523-2533 เมื่อปริมาณการอพยพยังมีอยู่ต่ำ และได้ลดลงจนเท่ากับศูนย์ในกลางทศวรรษที่ 2533-2543 และในช่วงปี 2542-2543 แล้วจึงได้กลับมาเพิ่มสูงขึ้นอีกร้อยละ 1-2 ต่อปี ในปีต่อๆ มา ซึ่งตรงกันข้ามกับการเติบโตของผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วที่สุดในช่วงปลายทศวรรษที่ 2523-2533 และได้ลดลงเมื่อจำนวนแรงงานข้ามชาติมีเพิ่มสูงขึ้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 2533-2543 แล้วจึงถึงจุดที่ในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2541-2542 ก่อนจะฟื้นตัวขึ้นอีกครั้งในเวลาต่อมา

แผนภาพที่ 2 ผลผลิตมวลรวมประชาชาติของประเทศไทยและการเติบโตของกำลังแรงงาน, 2524-2548 (%)



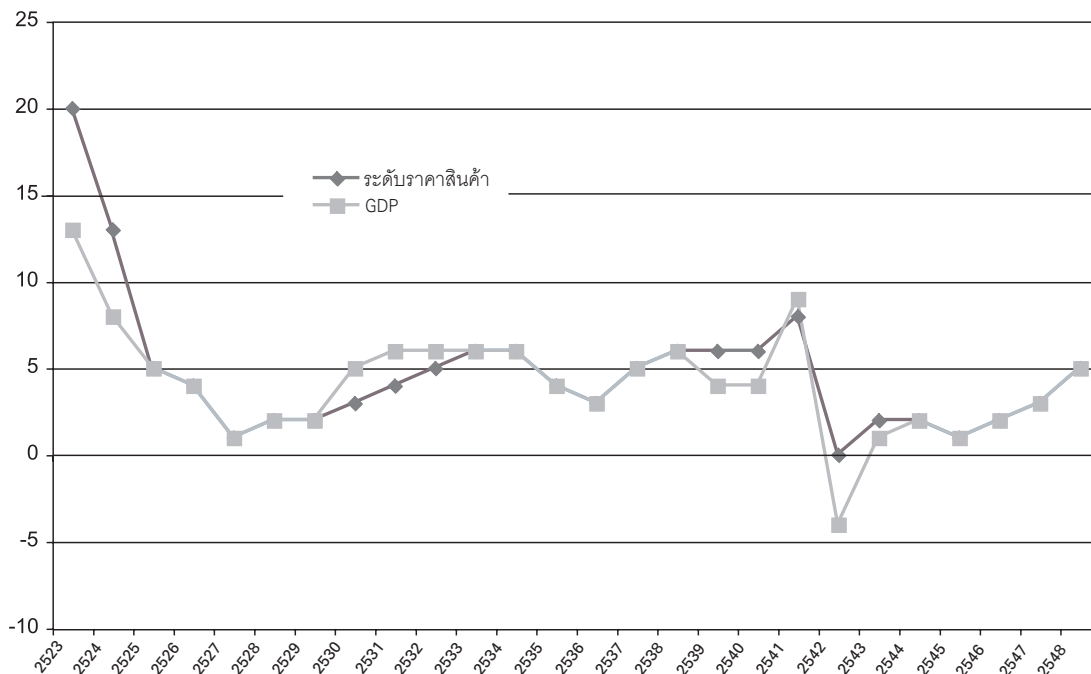
ที่มา: ธนาคารโลก

ประเทศไทยมีการส่งออกที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก จาก 8 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ราคาปัจจุบัน ตอนปี 2523 มาเป็น 130 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ในปี 2548 และเมื่อคิดเป็นสัดส่วนของผลผลิตมวลรวมประชาชาติที่เพิ่มขึ้น การส่งออกได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปจากระดับที่น้อยกว่าร้อยละ 25 ในช่วงต้นทศวรรษที่ 2523-2533 มาเป็นร้อยละ 75 ในปี 2548 โดยสินค้าส่งออกที่มีอัตราการเติบโตเร็วที่สุด คือ เครื่องจักรกล ซึ่งรวมถึงยานยนต์และชิ้นส่วนยานยนต์ อีกประเภทหนึ่งคือ สินค้าที่เกี่ยวกับอิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์ โดยสินค้าแต่ละประเภทมีสัดส่วนคิดเป็นหนึ่งในหกของมูลค่าการส่งออกของประเทศ และสินค้าทั้งสองประเภทนี้ก็ผลิตขึ้นด้วยแรงงานไทยเกือบทั้งหมด (จากฐานข้อมูลดัชนีของธนาคารโลก) แต่การส่งออกสินค้าประเภทสิ่งทอและเครื่องนุ่งห่มมูลค่ากว่า 5 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ที่ส่วนใหญ่ผลิตโดยใช้แรงงานข้ามชาตินั้นกลับกำลังหดตัวลง เพราะการแข่งขันจากประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำที่กว่า อย่างประเทศจีนและเวียดนาม

ท้ายสุดจากการส่งออกสินค้าเกษตรที่มีมูลค่ากว่า 8 พันล้านเหรียญสหรัฐ ต่อปี ยางพาราและข้าว ถือเป็นสินค้าที่สร้างรายได้หลัก และเป็นกลุ่มสินค้าที่แรงงานข้ามชาติมีบทบาทอย่างมากในการผลิต

ระดับเงินเฟ้อของไทยได้ลดต่ำลงในช่วงระหว่างปี 2523 ถึง 2527 จนมาอยู่คงที่ในระดับร้อยละ 5 นับจากกลางทศวรรษที่ 2523-2533 ถึงกลางทศวรรษที่ 2533-2543 แล้วก็ได้เพิ่มสูงขึ้นและลดต่ำลงอีกครั้งในปลายทศวรรษที่ 2533-2543 ก่อนจะกลับมาที่ระดับร้อยละ 5 เหมือนเดิมในปี 2548 ซึ่งพฤติกรรมของอัตราเงินเฟ้อในช่วงปลายศตวรรษที่ 2533-2543 นี้ ได้ชี้ให้เห็นว่ามีปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับแรงงานข้ามชาติ เป็นตัวที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงของราคา ถึงแม้ว่าแรงงานข้ามชาติจะมีบทบาททำให้ระดับค่าจ้างและราคาในบางภาคการผลิตลดลง เช่น มีผลช่วยรักษาให้ภาคการผลิตและการส่งออกเสื้อผ้า เครื่องนุ่งห่มของไทยยังคงอยู่ต่อไปได้ภายใต้ภาวะการแข่งขันที่เพิ่มสูงขึ้นจากทางประเทศจีน และเวียดนาม และยังทำให้ต้นทุนการส่งออกสินค้าบางประเภท อย่างเช่น ยางพาราและข้าว ต่ำลงอีกด้วย

แผนภาพที่ 3 เงินเฟ้อในประเทศไทย, 2523-2548



ที่มา: ธนาคารโลก

จากการที่แรงงานข้ามชาติได้รับรายได้และมีการใช้จ่ายเงินในประเทศไทยถ้าแรงงานข้ามชาติได้รับเงินโดยเฉลี่ยต่อวันคนละ 135 บาท (3.75 เหรียญสหรัฐ) สำหรับการทำงาน 300 วันใน 1 ปี รายได้รวมที่เขาจะได้รับจะเท่ากับ 40,500 บาท (1,125 เหรียญสหรัฐ) ต่อปี คิดเป็นครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยของแรงงานไทยที่ 80,000 บาทต่อปี แล้วถ้าแรงงานข้ามชาติส่งเงินจำนวนครึ่งหนึ่งของรายได้รวมทั้งหมดกลับประเทศและใช้จ่ายเงินอีกครั้งหนึ่งที่เหลือในประเทศไทย พวกเขาจะใช้จ่ายโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 562 เหรียญสหรัฐ ต่อปี ซึ่งถ้าให้ตัวคุณมีค่าเท่ากับ 2 แรงงานข้ามชาติแต่ละคนจะทำให้รายได้ประชาชาติเพิ่มสูงขึ้น 1,125 เหรียญสหรัฐ ซึ่งหมายความว่าแรงงานข้ามชาติที่มีจำนวนอยู่กว่า 1.8 ล้านคน และมีรายได้ 1,125 เหรียญสหรัฐ ต่อปี จะมีรายรับรวมทั้งสิ้นกว่า 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งถ้าแรงงานเหล่านี้ได้ส่งเงินกลับประเทศไป 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ และใช้จ่ายอีกครั้งหนึ่งในประเทศไทยก็จะทำให้ผลผลิตมวลรวมประชาชาติของไทยเพิ่มขึ้นถึง 2 พันล้านเหรียญสหรัฐ ทั้งนี้ โดยสมมติให้สัดส่วนระดับการใช้จ่ายต่อผลผลิตมวลรวมประชาชาติมีค่าเป็น 2

3 แรงงานข้ามชาติ: อุตสาหกรรมและตลาดแรงงาน

เมื่อนายจ้างเป็นผู้ว่าจ้างแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาหางานทำ ถ้าการอพยพเข้ามาและการจ้างงานเป็นไปด้วยความสมัครใจ ทั้งสองฝ่ายก็จะได้รับประโยชน์ด้วยกันทั้งคู่ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ทางรัฐบาลเห็นว่าเป็นเรื่องยากในการที่จะลดการเข้ามาเมืองและการจ้างงานของแรงงานข้ามชาติลง ภายหลังจากที่เกิดการพิ่งพาทันระหว่างนายจ้างและแรงงานข้ามชาติในเรื่องงานขึ้นมาแล้ว

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติอาจส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมที่แรงงานเหล่านี้ทำงานอยู่ รวมถึงเรื่องทัศนคติและทางเลือกของแรงงานในท้องถิ่นด้วย ตัวอย่างเช่น การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติอาจจะลดแรงจูงใจของกลุ่มนายจ้างในการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อให้เกิดการประหยัดแรงงาน และเมื่อภาคเศรษฐกิจมีการเติบโตจะส่งผลให้แรงงานในท้องถิ่นมีตัวเลือกมากขึ้น²⁴ อีกทั้งการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติก็ยังส่งเสริมให้แรงงานในท้องถิ่นหลีกเลี่ยงงานของ “แรงงานข้ามชาติ” โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขาอาชีพและอุตสาหกรรมประเภทที่มีลักษณะ 3 D คือ สกปรก (dirty) ยากลำบาก (difficult) และอันตราย (dangerous)

การวัดผลกระทบของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อค่าจ้างและทางเลือกในการทำงานของแรงงานในท้องถิ่นเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากยิ่ง เพราะแรงงานข้ามชาติอาจสร้างผลกระทบต่อค่าจ้างเพียงเล็กน้อยเท่านั้นหากแรงงานทุกคนหรือส่วนใหญ่ในอุตสาหกรรมหรืออาชีพนั้นได้รับค่าจ้างที่อัตราขั้นต่ำอยู่แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นการป้องกันการลดลงของค่าจ้าง (ถ้าในความเป็นจริงแรงงานข้ามชาติก็ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ)แล้วที่ว่าการมีอยู่ของแรงงานข้ามชาติจะไปชะลอการปรับปรุงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างและสภาพการทำงานอันมีความสัมพันธ์กับการเติบโตของภาคเศรษฐกิจ ก็เป็นเรื่องที่ยากจะวัดออกมาได้ แต่ถึงแม้แรงงานข้ามชาติจะกระจุกตัวอยู่ตามภาคอุตสาหกรรม สาขาอาชีพและพื้นที่หนึ่งๆ ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติก็สามารถจะกระจายไปทั่วทั้งระบบเศรษฐกิจและตลาดแรงงานได้อย่างรวดเร็ว เมื่อสินค้าที่แรงงานข้ามชาติผลิตได้มีการเคลื่อนย้ายจากพื้นที่หนึ่งไปยังอีกพื้นที่หนึ่ง และแรงงานในท้องถิ่นได้มีการย้ายออกจากพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติอยู่มาก หรือไม่ย้ายเข้าไปยังพื้นที่ที่มีแรงงานข้ามชาติกระจุกตัวอยู่

ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติ: ทฤษฎี

มีมุมมองแบบสุดขั้วอยู่สองฝ่ายที่กล่าวถึงการมีผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อตลาดแรงงาน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าแรงงานข้ามชาติกับแรงงานในท้องถิ่นสามารถจะทำงานทดแทนกันได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาในประเทศก็ย่อมจะทำให้แรงงานในท้องถิ่นมีงานให้ทำน้อยลงไป ส่วนในอีกมุมมองหนึ่งที่ตรงข้ามกันโดยสิ้นเชิง มองว่าแรงงานข้ามชาติกับแรงงานในท้องถิ่นไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกัน เพราะแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในส่วนที่แรงงานท้องถิ่นปฏิเสธที่จะทำ ดังนั้น แรงงานข้ามชาติกับแรงงานในประเทศจึงสามารถทำงานเสริมกันได้อย่างสมบูรณ์

ซึ่งมุมมองของทั้งสองฝ่ายนี้ต่างก็ไม่ถูกต้อง เพราะอันที่จริง แรงงานข้ามชาติกับแรงงานในประเทศล้วนสามารถเป็นได้ทั้งส่วนที่เสริมและส่วนที่ทดแทนกัน และผลกระทบที่แรงงานข้ามชาติมีต่อค่าจ้าง, การตัดสินใจเลือกงานของแรงงานในประเทศ, และระดับที่แรงงานข้ามชาติจะสามารถทำงานเสริมหรือแทนที่แรงงานในประเทศได้นั้นก็ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัย เริ่มตั้งแต่คุณสมบัติที่ต่างกันของแรงงานทั้งสองประเภท ไปจนถึงเรื่องเทคโนโลยีการผลิต และลักษณะเฉพาะของตลาดแรงงานและตลาดสินค้าในประเทศนั้นๆ

²⁴ ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดการประหยัดแรงงานนั้นมีความแตกต่างกันหากพิจารณาในระยะสั้นและปานกลาง ตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติจะชะลอการเปลี่ยนแปลงเพื่อประหยัดแรงงานในระยะสั้นเพราะผู้ประกอบการยังสามารถทำกำไรได้อยู่ แต่ก็จะมี การปรับตัวเพื่อให้เกิดการประหยัดแรงงานมากขึ้นในระยะยาว

ปกติเมื่อมีการพูดถึงปฏิสัมพันธ์ระหว่างแรงงานข้ามชาติกับแรงงานในท้องถิ่นเพื่อพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายนั้น มักจะคาดการณ์เอาไว้ว่า แรงงานในท้องถิ่นจะเป็นฝ่ายที่ถูกว่าจ้างเข้ามาทำงานก่อน แล้วเมื่อหากไม่มีแรงงานจากในประเทศเพียงพอ ณ ระดับค่าจ้างและภายใต้เงื่อนไขอื่นๆ แล้ว แรงงานข้ามชาติจึงค่อยถูกจ้างเข้ามาเพิ่มเติม เพื่อให้เห็นภาพของเหตุการณ์นี้ ลองจินตนาการถึงเส้นอุปสงค์มวลรวมของแรงงานกับเส้นอุปทานของแรงงานอีก 2 เส้น ให้เส้นหนึ่งแทนปริมาณอุปทานของแรงงานในประเทศ และอีกเส้นหนึ่งแทนปริมาณอุปทานแรงงานทั้งหมดเมื่อรวมจำนวนของแรงงานข้ามชาติเข้าไปแล้ว โดยระยะห่างในแนวราบระหว่างเส้นอุปทานทั้งสองแสดงถึง จำนวนของแรงงานข้ามชาติที่มีอยู่

แต่คำถามที่สำคัญในทางนโยบาย คือ อะไรจะเกิดขึ้นถ้าหากไม่มีแรงงานข้ามชาติและทางกลุ่มนายจ้างจะมีการตอบสนองอย่างไรเมื่อแรงงานข้ามชาติถูกขจัดออกไปจากตลาดแรงงาน โดยในเรื่องนี้มีความเป็นไปได้อยู่สองทาง คือ ทางที่หนึ่งเมื่อแรงงานข้ามชาติถูกขจัดออกไป ค่าจ้างก็สามารถขยับเพิ่มขึ้นส่งผลให้ปริมาณอุปสงค์ของแรงงานจะลดลง และปริมาณอุปทานของแรงงานท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปตามตัวแบบทางเศรษฐศาสตร์ทั่วไปที่การเปลี่ยนแปลงของราคาจะทำให้ปริมาณอุปสงค์และอุปทานปรับตัวเข้าสู่ดุลยภาพใหม่ ซึ่งผู้ที่เห็นด้วยกับแนวคิดนี้มักกล่าวว่า ในความเป็นจริงแล้วการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติไม่ได้เกิดจากการขาดแคลนของแรงงานท้องถิ่น แต่เกิดจากการที่ค่าจ้างต่ำเกินไป

ส่วนอีกทางหนึ่งกลับเห็นว่า ความลาดชันของเส้นอุปสงค์แรงงานนั้นไม่ราบเรียบ กล่าวคือ สำหรับในบางภาคอุตสาหกรรม เส้นอุปสงค์ของแรงงานอาจมีการหักงอหรือไม่ต่อเนื่อง ดังนั้น เมื่อแรงงานข้ามชาติถูกขจัดออกไปจากตลาดแรงงานแล้ว ค่าจ้างก็จะเพิ่มขึ้นและเมื่อเพิ่มสูงขึ้นจนถึงจุดวิกฤตที่เส้นอุปสงค์ของแรงงานมีลักษณะหัก จะมีผลให้ปริมาณอุปสงค์ต่อแรงงานลดลงอย่างฉับพลัน ซึ่งการลดลงอย่างฉับพลันนี้อาจเกิดจากการที่ระดับค่าจ้างที่สูงขึ้นได้นำไปสู่การแสวงหาเทคโนโลยีที่ประหยัดแรงงาน หรือทำให้สินค้าที่ผลิตโดยแรงงานข้ามชาติ (และแรงงานในประเทศ) ไม่สามารถจะแข่งขันได้อีกต่อไป

ความแตกต่างระหว่างกรณีเส้นอุปสงค์แรงงานที่มีความราบเรียบ กับเส้นอุปสงค์แรงงานที่มีการหักงอ นั้นมีนัยสำคัญทางนโยบาย คือ ถ้าเป็นกรณีที่เส้นอุปสงค์ราบเรียบ เมื่อปล่อยให้ค่าจ้างเพิ่มสูงขึ้น จะทำให้อุปสงค์และอุปทานของแรงงานปรับตัวกลับสู่จุดสมดุล และรัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องไปกังวลกับการจะหาทางลดจำนวนแรงงานข้ามชาติลง แต่ในทางกลับกัน หากเส้นอุปสงค์มีการหักงอ ณ ระดับค่าจ้างวิกฤต รัฐบาลก็อาจจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลืออุตสาหกรรมในการปรับตัว โดยเฉพาะเมื่อมีการลดจำนวนของแรงงานข้ามชาติลง เพราะอาจเป็นการยากสำหรับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งในการปรับตัวสู่เทคโนโลยีที่ประหยัดแรงงานโดยลำพัง

ผลกระทบของแรงงานข้ามชาติ: ประเทศไทย

แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยส่วนใหญ่มักจะถูกจ้างให้มาทำงานที่ว่างอยู่จากการที่หาแรงงานไทยมาทำงานไม่ได้ รวมถึงงานที่ถูกสร้างขึ้นใหม่สำหรับแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น การลงทุนของต่างชาติที่ชายแดนไทยพม่าทำให้เกิดการสร้างงานสำหรับแรงงานข้ามชาติขึ้นและเมื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เปิดโอกาสใหม่ให้กับแรงงานท้องถิ่นที่เคยทำงานอยู่ในภาคการเกษตร ก่อสร้าง และประมง ดังนั้น การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติจึงเหมือนเป็นตัวเร่งให้แรงงานในท้องถิ่นโยกย้ายออกไปจากภาคอุตสาหกรรมเหล่านี้ เพราะเศรษฐกิจที่กำลังเติบโตได้ให้ทางเลือกที่มากกว่ากับแรงงาน ในประเทศ

คำถามที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ การเข้ามาทดแทนแรงงานในท้องถิ่น โดยแรงงานข้ามชาติที่ได้เพิ่มเร็วขึ้นเรื่อยๆ ในบางภาคอุตสาหกรรมนั้น เป็นเพราะแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ได้ทำให้ระดับค่าจ้างลดต่ำลงใช่หรือไม่ โดย Bryant กับ Rukumnuaykit ได้ใช้ข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนของแรงงานข้ามชาติในปี 2547 ที่แยกตามพื้นที่ 76 จังหวัด และ 917 อำเภอทั่วประเทศ แล้วนำมาทำการเปรียบเทียบสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติกับอัตราค่าจ้างในแต่ละอำเภอ เพื่อจะดูว่าการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาตินั้นมีความสอดคล้องกับระดับค่าจ้างที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงหรือไม่

Bryant กับ Rukumnuaykit ได้พบกับผลลัพธ์ที่ขัดแย้งกับสิ่งที่ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ได้บอกไว้ นั่นคือ ในอำเภอที่มีสัดส่วนแรงงานข้ามชาติสูงก็กลับมีระดับค่าจ้างที่สูงด้วย ซึ่งเหตุผลหนึ่งสำหรับเรื่องนี้คือ แรงงานข้ามชาติน่าจะมีการย้ายถิ่นตามเข้าไปในอำเภอที่มีค่าจ้างสูง ตัวอย่างเช่น ถ้าแรงงานข้ามชาติย้ายเข้าไปในอำเภอที่มีการผลิตยางในภาคใต้ของประเทศซึ่งมีค่าจ้างโดยเปรียบเทียบอยู่ในระดับสูง สัดส่วนของแรงงานข้ามชาติและระดับค่าจ้างก็สามารถเพิ่มสูงขึ้นพร้อมกันได้²⁵ แต่ในพื้นที่อำเภอที่อยู่ติดกับประเทศพม่าที่มีสัดส่วนแรงงานข้ามชาติสูง กลับมีระดับค่าจ้างที่ต่ำ ซึ่งอาจแสดงถึงว่า จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนในอำเภอเหล่านี้มีอยู่มาก จึงไปกดให้ระดับค่าจ้างลดต่ำลง

จากการวิเคราะห์นี้แสดงให้เห็นว่า แรงงานข้ามชาตินั้นสามารถจะทำงานแทนหรือเสริมกันกับแรงงานในประเทศก็ได้ โดยอาจจะมาทดแทนแรงงานท้องถิ่นในภาคการเกษตร ก่อสร้าง และประมง หรืออาจช่วยส่งเสริมให้เกิดงานสำหรับแรงงานท้องถิ่นขึ้น ในส่วนของอุตสาหกรรมต้นน้ำและปลายน้ำ ตัวอย่างเช่น การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติได้ส่งผลให้การผลิตในภาคการประมงของไทยขยายตัวเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดการจ้างงานในอุตสาหกรรมการต่อเรือ และอุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารทะเลตามไปด้วย นอกจากนี้ การเข้ามาทำงานเป็นคนรับจ้างทำงานบ้านของแรงงานข้ามชาติ ยังช่วยให้ผู้หญิงไทย สามารถออกไปทำงานได้มากขึ้น ซึ่งในกรณีนี้จะเห็นว่าการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติทำให้จำนวนของแรงงานในท้องถิ่นมีเพิ่มขึ้น

แม้ว่าจะเป็นเรื่องง่ายที่จะพูดถึงผลกระทบจากแรงงานข้ามชาติในด้านต่างๆ ที่อาจมีต่อตลาดแรงงานไทย แต่กลับเป็นเรื่องยากที่จะหาข้อมูลมาสนับสนุนถึงความเป็นไปได้ของผลกระทบเหล่านั้น โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติของประเทศไทยได้มีการทำสำรวจและพัฒนาค่าจ้างของกำลังแรงงานมาตั้งแต่ปี 2506 ซึ่งจากข้อมูลนี้ ในช่วงระหว่างปี 2544-2548 ค่าจ้างแรงงานในประเทศไทยมีอัตราการเติบโตที่เร็วเป็นสองเท่าของอัตราการเติบโตของประชากรและจำนวนของผู้มีงานทำในประเทศไทยก็มีอัตราการเติบโตเร็วเป็นสามเท่า ในขณะที่จำนวนแรงงานที่ว่างงานได้ลดลงครึ่งหนึ่ง²⁶

ตารางที่ 8 ประชากรและกำลังแรงงานไทยในปี 2544-2548

	เฉลี่ยต่อปี (000)					การเปลี่ยนแปลง (%)
	2544	2545	2546	2547	2548	
ประชากร	62,936	63,461	64,006	65,082	65,088	3.4%
กำลังแรงงาน	33,813	34,262	34,902	35,718	36,120	6.8%
ผู้มีงานทำ	32,104	33,061	33,841	34,729	35,245	9.8%
ผู้ว่างงาน	1,124	823	754	739	663	-41.0%

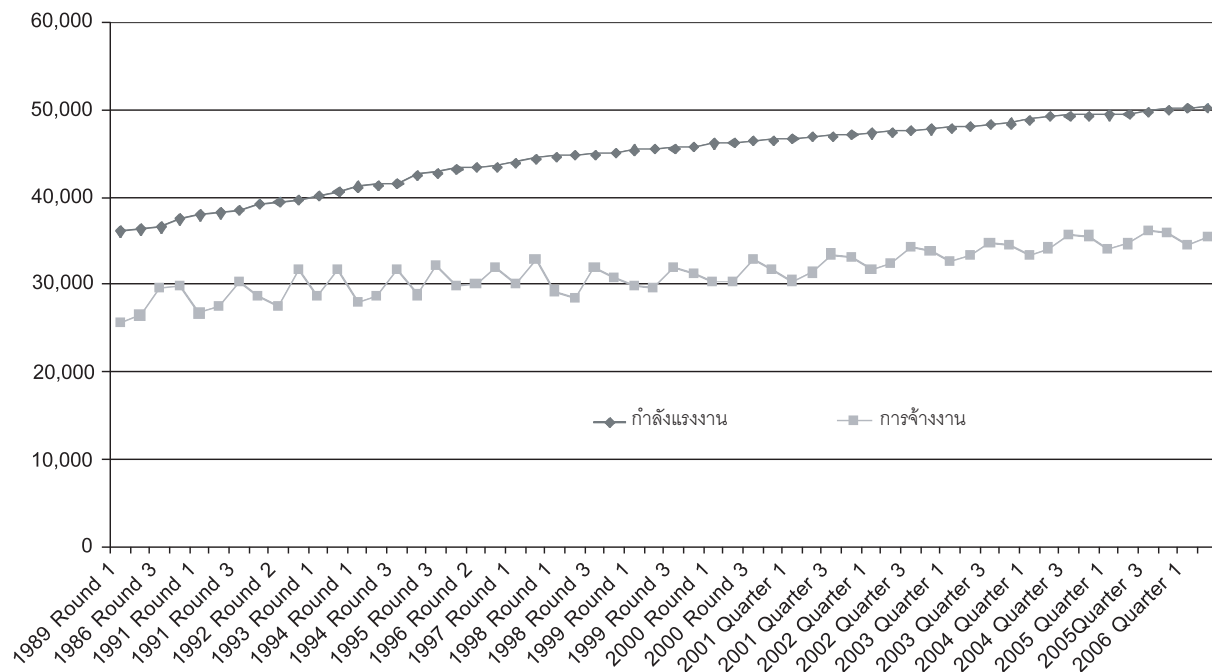
ที่มา: การสำรวจกำลังแรงงานในประเทศไทย

²⁵ Bryant และ Rukumnuaykit ได้ทำการควบคุมผลของแรงงานข้ามชาติที่จะเลือกย้ายเข้าไปในพื้นที่ที่มีค่าจ้างสูง โดยใช้ตัวแปร Instrument แล้วพบว่า อัตราค่าจ้างกับสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติไม่มีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ

²⁶ ประชากรผู้มีงานทำในประเทศไทยจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 40 อยู่ในภาคเอกชน และครึ่งหนึ่งของประชากรที่มีงานทำ ทำงานส่วนตัวหรือทำงานในครอบครัวและไม่ได้รับค่าจ้าง และมักอยู่ในภาคเกษตรกรรม การจ้างงานในเมืองไทยส่วนใหญ่เป็นการจ้างงานตามฤดูกาล ประมาณร้อยละ 80 ของผู้ชายและร้อยละ 60 ของผู้หญิงอยู่ในกำลังแรงงานในไตรมาสแรกซึ่งเป็นฤดูแล้งของประเทศไทย แต่ในฤดูฝนในไตรมาสที่ 3 ร้อยละ 85 ของผู้ชายและร้อยละ 65 ของผู้หญิงอยู่ในกำลังแรงงาน จะเห็นได้ว่าในแต่ละปี ขนาดกำลังแรงงานของไทยในหน้าแล้งและหน้าฝนต่างกันประมาณ 2-3 ล้านคน เมื่อการจ้างงานในภาคเกษตรเพิ่มสูงขึ้นในไตรมาสที่ 3 (ฤดูฝน) เมื่อเปรียบเทียบกับไตรมาสแรก (ฤดูแล้ง) การสำรวจกำลังแรงงานรายงานว่า เกือบร้อยละ 40 ของแรงงานไทยมีการศึกษาน้อยกว่าระดับประถมศึกษา

หากมองไปในระยะยาว จะทำให้ได้เห็นภาพความเปลี่ยนแปลงของการมีงานทำที่กว้างขึ้น กล่าวคือ ถ้าเราทำการเปรียบเทียบจำนวนของผู้ที่มีงานทำกับจำนวนของประชากรที่มีอายุมากกว่า 15 ปีขึ้นไป จะเห็นได้ชัดว่า นับตั้งแต่ปี 2532 สัดส่วนการจ้างงานต่อปริมาณประชากรได้ลดลงจากร้อยละ 80 มาเป็นร้อยละ 70 และการลดลงนี้เกิดขึ้นกับกลุ่มผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย ซึ่งการลดลงนี้ส่วนใหญ่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างปี 2533-2543 โดยคำอธิบายสำหรับปรากฏการณ์นี้ก็มีอยู่หลายประการ รวมไปถึงข้อเท็จจริงที่ว่าจำนวนประชากรในวัยหนุ่มสาวของไทยได้รับการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น และกลุ่มประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (ประมาณกว่าร้อยละ 7 ของประชากรไทย เป็นผู้ที่มีอายุมากกว่า 65 ปี)

แผนภาพที่ 4 ประชากรไทยที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป และการจ้างงาน, 2532-2549



ที่มา: การสำรวจกำลังแรงงานในประเทศไทย, สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2532-2549

มีจำนวนแรงงานไทยประมาณร้อยละ 40 ทำงานอยู่ในภาคการเกษตรและประมง ส่วนอีกร้อยละ 60 ทำงานอยู่นอกภาคการเกษตร สำหรับในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มักมีการว่าจ้างแรงงานข้ามชาตินั้น พบว่า ภาคการก่อสร้างมีการจ้างงานที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็วระหว่างปี 2544 ถึง 2548 ซึ่งเพิ่มขึ้นมาเกือบร้อยละ 30 ในขณะที่ภาคการเกษตร ประมง และงานครัวเรือนมีการว่าจ้างแรงงานในอัตราคงที่หรือลดน้อยลง

ตารางที่ 9 ประเทศไทย: การจ้างงานรายอุตสาหกรรม, 2544-2548

	ค่าเฉลี่ยรายปี (000)					การเปลี่ยนแปลง (%)
	2544	2545	2546	2547	2548	2544-2548
การจ้างงานทั้งหมด	32,104	33,061	33,841	34,729	35,245	9.8
การเกษตร	13,137	13,558	13,425	13,201	13,159	0.2
ประมง	474	483	455	432	452	-4.7
อุตสาหกรรมการผลิต	4,927	5,052	5,299	5,476	5,586	13.4
ก่อสร้าง	1,645	1,787	1,881	2,080	2,129	29.4
ค้าขาย	4,688	4,946	5,199	5,540	5,551	18.4
งานต้อนรับ	1,918	2,043	2,147	2,256	2,348	22.4
ครัวเรือนเอกชน	254	233	256	243	243	-4.3

ที่มา: การสำรวจกำลังแรงงานในประเทศไทย

จากข้อมูลการสำรวจกำลังแรงงาน (LFS) ภาคอุตสาหกรรมที่มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานอยู่มาก มักจะมีระดับอัตราค่าจ้างที่ต่ำ ซึ่งอัตราค่าจ้างเฉลี่ยรายเดือนของแรงงานทั้งหมดในประเทศอยู่ที่ประมาณ 7,400 บาท ในปี 2548 หรือเท่ากับ 285 บาทต่อวัน สำหรับการทำงาน 26 วันในแต่ละเดือน แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ค่าจ้างในภาคการเกษตรกลับอยู่ที่เพียงร้อยละ 40 ของค่าจ้างเฉลี่ย ภาคงานครัวเรือนอยู่ที่ร้อยละ 70 และในอุตสาหกรรมก่อสร้างก็อยู่ที่ร้อยละ 60 โดยภาคการผลิตเหล่านี้เป็นภาคที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติทำงานอยู่มาก²⁷

ตารางที่ 10 ประเทศไทย: ค่าจ้างเฉลี่ยรายอุตสาหกรรม, 2544-2548

	เฉลี่ยรายปี (บาทต่อเดือน)					การเปลี่ยนแปลง (%)
	2544	2545	2546	2547	2548	2544-2548
แรงงานทั้งหมด	6,663	6,611	6,759	6,915	7,389	10.9
การเกษตร	2,284	2,421	2,537	2,696	2,801	22.6
ประมง	4,330	4,316	4,450	4,422	4,485	3.6
อุตสาหกรรมการผลิต	6,165	6,042	6,187	6,163	6,506	5.5
ก่อสร้าง	4,628	4,650	4,730	4,889	5,016	8.4
ค้าขาย	6,537	6,588	6,659	6,559	6,740	3.1
ต้อนรับ	5,107	5,197	5,131	5,337	5,488	7.5
ครัวเรือนเอกชน	3,720	3,799	3,926	4,187	4,206	13.1

ที่มา: การสำรวจกำลังแรงงานในประเทศไทย

²⁷ ในประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ คนงานก่อสร้างจะได้รับค่าจ้างสูงกว่าคนงานในอุตสาหกรรมการผลิต เพื่อเป็นการชดเชยกับความเสี่ยงอันตรายและลักษณะของงานที่ทำเป็นฤดูกาล อย่างเช่น ในเดือนพฤศจิกายน 2549 แรงงานข้ามชาติในสหรัฐอเมริกาได้รับค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ที่ 800 เหรียญสหรัฐฯ ต่อสัปดาห์ เทียบกับ 700 เหรียญสหรัฐฯ ที่คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมการผลิตได้รับ แต่สำหรับประเทศไทย คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมได้รับค่าจ้างเกือบเท่ากับระดับค่าจ้างเฉลี่ย ในขณะที่คนงานก่อสร้างได้รับค่าจ้างน้อยกว่าระดับค่าจ้างเฉลี่ยอยู่ร้อยละ 30

งานศึกษาของทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้เน้นถึงผลกระทบของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อการลดลงของค่าจ้าง แล้วแสดงถึงความไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาติ โดย สศช. ได้ประมาณเอาไว้ว่าแรงงานข้ามชาติทำให้รายได้ที่แท้จริงของคนกลุ่มที่ยากจนที่สุดร้อยละ 60 ของครัวเรือนไทย ลดลงไปร้อยละ 0.4 ในขณะที่รายได้ที่แท้จริงของคนกลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 40 ของประเทศเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 0.3 (สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม, อ้างถึง น. 16) โดย สศช. ได้สรุปว่า แรงงานข้ามชาติมีประโยชน์เฉพาะกับกลุ่มคนจำนวนน้อยอย่างพวกนักธุรกิจหรือเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติกรรมฉ้อฉลเท่านั้น

ทัศนคติของนายจ้าง

มีงานศึกษาอยู่จำนวนหนึ่งที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับกลุ่มนายจ้างเกี่ยวกับเรื่องความจำเป็นต่อการใช้แรงงานข้ามชาติ²⁸ อย่างเช่น ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (ARCM) ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มนายจ้าง 6,000 คนในพื้นที่ 50 จังหวัด ในปี 2543 (ARCM, 2000) ซึ่งสรุปออกมาได้ว่า กลุ่มนายจ้างมีความต้องการแรงงานข้ามชาติมากกว่าเดิมอีก 107,235 คน โดยกว่า 2 ใน 3 เป็นความต้องการจากภาคการเกษตร (40,000 คน) กับการประมง (27,000 คน) และมีนายจ้างร้อยละ 85 ได้รายงานไว้ว่า พวกเขามีแรงงานเพียงพอแล้ว และจำนวนกว่าร้อยละ 93 ของแรงงานที่จ้างอยู่ก็เป็นแรงงานไทย โดยทางกลุ่มนายจ้างได้บอกกับทาง ศูนย์ฯ ว่า ในอีก 3-5 ปีข้างหน้า (2546-2548) “จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ต้องการจะมีจำนวน 788,215 คน” ซึ่งร้อยละ 97 เป็นความต้องการมาจาก 3 ภาคการผลิต คือ ภาคการเกษตร ประมง/อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล และก่อสร้าง

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย (ARCM) ได้ทำการสรุปว่า แรงงานข้ามชาติเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย และได้วิพากษ์วิจารณ์ทุกฝ่ายสำหรับสถานการณ์อันไม่พึงประสงค์ที่เกิดขึ้นในปี 2543 ไม่ว่าจะผ่านทางฝ่ายนายจ้างที่ทำการเอาผิดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ ฝ่ายสาธารณชนที่ไม่ได้เข้าใจถึงความจำเป็นจริงในเรื่องการอพยพ รวมทั้งฝ่ายรัฐบาลที่ปรับเปลี่ยนนโยบายไปมา และแก้ปัญหาเรื่องแรงงานข้ามชาติแบบเฉพาะหน้า²⁹ โดยทางศูนย์ฯ ได้เสนอให้มีการใช้ข้อบังคับอย่างจริงจังเพื่อป้องกันการเข้าประเทศและการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติอย่างผิดกฎหมายเช่นเดียวกันกับการใช้นโยบายการลดจำนวนแรงงานข้ามชาติอย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่น การลดจำนวนแรงงานลงให้เหลือร้อยละ 20 ต่อปี โดยที่ “ไม่ว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ภาคเอกชนระบุไว้จะเป็นเท่าไร นโยบายนี้ก็สมควรจะเปลี่ยนแปลงตามแรงกดดัน”

นอกจากนี้ ศูนย์ฯ ยังได้สอบถามกับกลุ่มนายจ้างถึงระดับค่าจ้างที่แรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติควรจะได้รับ ซึ่งทางนายจ้างได้รายงานไว้ว่า แรงงานไทยควรได้รับค่าจ้างอย่างน้อยที่ 157 บาท (3.65 เหรียญสหรัฐฯ) ต่อวัน ส่วนแรงงานข้ามชาติควรได้รับอย่างน้อยที่ 124 บาท (2.88 เหรียญสหรัฐฯ) ต่อวัน หรือเท่ากับร้อยละ 80 ของค่าจ้างของแรงงานไทย โดยทางฝ่ายผู้กำหนดนโยบายในพื้นที่ 50 จังหวัด ที่ได้ทำการสำรวจนี้ ก็มีความคิดว่า แรงงานข้ามชาติควรได้รับค่าจ้างที่ร้อยละ 80 ของค่าจ้างของแรงงานไทยเช่นเดียวกัน ส่วนกลุ่มแรงงานไทยที่ได้ให้สัมภาษณ์ เห็นว่าแรงงานข้ามชาติควรได้รับค่าจ้างที่ร้อยละ 74 ของค่าจ้างของตน หรือแม้กระทั่งแรงงานข้ามชาติเองก็คิดว่า พวกเขาควรได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย

²⁸ ความจำเป็นนั้นไม่ใช่แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ ตลาดซึ่งหมายรวมไปถึงตลาดแรงงาน ได้ใช้เส้นอุปสงค์และอุปทานในการจัดอันดับผู้ซื้อและผู้ขายในเรื่องสินค้าและเวลา การกระทำของผู้ซื้อและผู้ขายคนสุดท้ายเป็นตัวกำหนดค่าจ้างหรือราคาคุณภาพในตลาด ทำให้เกิดสวัสดิการส่วนเพิ่มของผู้ผลิตที่ยินดีจะขายในราคาที่ต่ำกว่า และของผู้ซื้อที่ยินดีจะขายในราคาที่สูงกว่า ดังนั้น จะไม่มีความขาดแคลนเกิดขึ้นในตลาดที่ทำงานเป็นปกติ เพราะว่าการขยับเข้ามาของเส้นอุปทานจะเพิ่มระดับค่าจ้างให้สูงขึ้น อันมีผลให้ปริมาณอุปสงค์ลดลงและปริมาณอุปทานเพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้น การขาดแคลนในความหมายที่ถูกพูดถึงในการสำรวจนายจ้างนั้นจึงหมายถึง การมีจำนวนแรงงานอีกมากที่นายจ้างอยากจ้างที่ระดับค่าจ้างปัจจุบัน

²⁹ ARCM, 2000 ได้วิจารณ์รัฐบาลเรื่องการขอรับขังหลวงว่า “เจ้าหน้าที่ของภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ฉวยโอกาสแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยเรียกเก็บเงินค่าน้ำร้อนน้ำชาจากผู้ประกอบการและแรงงานข้ามชาติทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย บางคนถึงขนาดมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการค้ามนุษย์”

ตารางที่ 11 ราคาค่าจ้างรายวันที่เหมาะสม (บาท/วัน ในปี 2543)

	แรงงานข้ามชาติ	แรงงานไทย	ส่วนเกินของแรงงานไทย
นายจ้าง	124	157	1.27
ลูกจ้าง	136	185	1.36
ผู้กำหนดนโยบาย	118	146	1.24
แรงงานไทยอื่นๆ	128	178	1.39
แรงงานข้ามชาติ	118	147	1.25
เฉลี่ย	125	163	1.30

ที่มา: ARCM. 2000. *Shortage of Labourers in Thailand in 2000.*

นอกจากนี้ความคิดที่ว่าแรงงานข้ามชาติไม่ควรจะได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกับแรงงานไทยก็เป็นสิ่งที่พบจากผลการสำรวจของ ILO-UNIFEM ที่จัดทำโดยมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญในเดือนพฤศจิกายน 2549 เช่นกัน ซึ่งมีเพียงร้อยละ 40 ของผู้ที่ถูกสำรวจเท่านั้นที่คิดว่า แรงงานข้ามชาติควรจะได้รับค่าจ้างในระดับเดียวกันกับแรงงานไทย โดยหลายคนให้เหตุผลว่าแรงงานข้ามชาติได้รับค่าจ้างจากในเมืองไทยสูงกว่าที่ได้รับในประเทศตัวเอง และผลการสำรวจที่ได้เปิดเผยออกมาเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2549 ก็ยังพบว่า ร้อยละ 59 ของคนไทย หรือคิดเป็นจำนวน 4,148 คน ที่ทำการสำรวจ ไม่ต้องการให้มีแรงงานข้ามชาติเข้ามาในประเทศไทยมากไปกว่านี้ เพราะแรงงานเหล่านี้ได้ทำให้มีการว่างงานเพิ่มสูงขึ้นและทำให้ระดับค่าจ้างลดลง และยังมียกกว่าสองในสามของผู้ตอบแบบสำรวจที่เห็นว่าแรงงานข้ามชาติไม่ควรจะสามารถเลือกงานของตนได้ในประเทศไทย และอีกร้อยละ 77 ได้ให้การสนับสนุนกฎหมายไทยฉบับปัจจุบันที่จะไม่อนุญาตให้แรงงานต่างชาติเข้าไปร่วมกับสหภาพต่างๆ ได้

แต่เมื่อแรงงานข้ามชาติได้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทั่วทั้งภาคเศรษฐกิจของไทย ทศนคติของนายจ้างต่อกลุ่มผู้ใช้แรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติอาจจะเปลี่ยนแปลงไปได้ ตัวอย่างเช่น ในเดือนมกราคม 2550 กลุ่มนายจ้างใน 5 จังหวัดทางภาคใต้ของไทย ได้แสดงความเห็นว่าแรงงานไทยทำงานได้ไม่ขยันเท่ากับแรงงานข้ามชาติ รวมทั้งร้องขอให้มีการลดค่าธรรมเนียมนการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติลง เพื่อว่าจะได้จ้างแรงงานข้ามชาติให้ทำงานในสวนยางพาราและในอุตสาหกรรมประมงได้มากขึ้น และในประเทศส่วนใหญ่ที่ต้องพึ่งพิงการใช้แรงงานข้ามชาติมานานกว่าทศวรรษ ระบบการฝึกอบรมและการควบคุมดูแลได้แปรเปลี่ยนไปให้สอดคล้องกับปริมาณอุปสงค์แรงงานข้ามชาติที่เพิ่มมากขึ้นและนายจ้างมักจะให้เหตุผลที่ต้องจ้างแรงงานข้ามชาติว่า เป็นเพราะแรงงานท้องถิ่นไม่ต้องการทำงานในประเภทที่เคยมักทำอยู่ เนื่องจากพวกเขามีความคาดหวังที่สูงขึ้นหลังจากที่ระดับการศึกษาและภาวะทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้น

กรณีศึกษา

ด้วยเหตุที่แรงงานข้ามชาติมีการกระจุกตัวอยู่ตามสาขาอาชีพ อุตสาหกรรม และพื้นที่หนึ่งๆ ดังนั้น การใช้กรณีศึกษาจะสามารถแสดงผลกระทบของแรงงานข้ามชาติให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น จากกรณีศึกษาที่ได้จัดทำขึ้นในปี 2546 พบว่า ทั้งกลุ่มนายจ้างและแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ต่างก็รู้ถึงเรื่องกระบวนการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ แต่แรงงานข้ามชาติจำนวนมากกลับไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากการขึ้นทะเบียน ส่วนหนึ่งนั้นเป็นเพราะว่าทางฝ่ายนายจ้างจำนวนมากได้ทำการยึดใบจดทะเบียนของแรงงานข้ามชาติเอาไว้ (Martin et al, 2004; Beesey, 2004)

ในส่วนภาคการเกษตรของไทยมีการว่าจ้างแรงงานถึงกว่าร้อยละ 40 ของจำนวนแรงงานทั้งประเทศ และสร้างผลผลิตมวลรวมประชาชาติร้อยละ 10 ซึ่งการที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 130,000 คน ได้รับการขึ้นทะเบียนจากนายจ้างในภาคเกษตรกรรมในปี 2544 และอีก 180,000 คน ในปี 2547 ได้ชี้ให้เห็นว่าร้อยละ 20 ของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการขึ้นทะเบียน

ได้ทำงานอยู่ในภาคการเกษตร ซึ่งไม่เหมือนกับในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ที่ในภาคการเกษตรสัดส่วนของแรงงานท้องถิ่นจะต่ำกว่าสัดส่วนของแรงงานต่างชาติ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม กว่าร้อยละ 90 ของแรงงานไทยในภาคเกษตรกลับเป็นชาวนาหรือแรงงานในครัวเรือนที่ไม่ได้รับค่าจ้าง ในขณะที่แรงงานข้ามชาติเกือบทั้งหมดเป็นแรงงานที่ได้รับการว่าจ้าง³⁰

ภาคการเกษตรของไทยได้มีความหลากหลายในการผลิตมากขึ้นจากเดิมที่ผลิตข้าวเป็นหลัก³¹ อีกทั้งยังเปลี่ยนไปสู่การผลิตที่ใช้ปัจจัยทุนเข้มข้น และพึ่งพิงระบบตลาดมากขึ้นด้วย (Bryant, 2006) และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อื่นๆ ประเทศไทยถือว่ามีสัดส่วนของที่ดินต่อแรงงานโดยเปรียบเทียบสูง ผลผลิตโดยทั่วไปต่ำกว่าในประเทศที่มีประชากรหนาแน่นกว่า และมูลค่าเพิ่มต่อหัวของแรงงานเกษตรโดยเปรียบเทียบก็ต่ำกว่าโดยทั่วไปๆ กับประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศที่ยากจนกว่า ด้วยเหตุนี้เขตชนบทของประเทศไทยจึงยากจน มีปริมาณการถือครองที่ดินโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 23 ไร่ หรือ 9 เอเคอร์ และพื้นที่การเกษตรกว่าร้อยละ 74 ก็อยู่นอกเขตพื้นที่ชลประทาน รวมทั้งรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในเขตชนบทก็อยู่ที่ 100,000 บาท หรือ 2,800 เหรียญสหรัฐ ต่อปี (Kitthikhun, 2007, 9-10) โดยเฉพาะในบริเวณภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มากกว่าครึ่งหนึ่งของรายได้เฉลี่ยครัวเรือนมาจากกิจกรรมนอกภาคการเกษตร ซึ่งรวมถึงค่าจ้างจากการออกไปทำงานในกรุงเทพฯ และต่างประเทศ

จากกรณีศึกษาการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติในจังหวัดตาก ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนที่อยู่ติดกับพม่า ชี้ให้เห็นว่า นโยบายของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนอาจมีส่วนในการส่งเสริมให้เกิดการว่าจ้างแรงงานข้ามชาติมากขึ้น เนื่องจากกรณีที่หลายประเทศได้ห้ามการเข้าไปลงทุนหรือการนำเข้าสินค้าจากประเทศพม่า รวมถึงการที่ในพื้นที่ชายแดนของพม่าที่อยู่ติดกันกับไทย ได้มีบรรดาชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลกลางของพม่ามาอาศัยอยู่ ผลก็คือ พื้นที่ที่ติดกับชายแดนไทยตรงนี้ได้กลายเป็นแหล่งรวมของแรงงานจากพม่าที่มาใช้ชีวิตกันอย่างแร้นแค้น และพร้อมที่จะอพยพเข้ามาในประเทศไทย และจากการที่ทางคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ไปให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีกับการลงทุนในภาคการเกษตรและสิ่งทอในประเทศไทย ทำให้เกิดการสร้างอุปสงค์ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยขึ้น³²

ในปี 2546 เมื่ออัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ที่ 133 บาทต่อวัน นักวิจัยกรณีศึกษาได้รายงานไว้ว่า แรงงานข้ามชาติส่วนมากได้รับค่าจ้าง อยู่ที่เพียง 60-70 บาทต่อวัน ในการผลิตผลไม้และดอกไม้ในจังหวัดตาก รวมทั้งบรรดาร้านตัดเย็บเสื้อผ้าใน อ. แม่สอด ซึ่งมีส่วนหนึ่งได้ย้ายมาจากกรุงเทพฯ ก็จ่ายค่าจ้างแรงงานข้ามชาติที่ 40-80 บาทต่อวัน รวมทั้งยังมีรายงานว่า ร้านเย็บผ้าจำนวนมากถึงเลที่จะจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติหากไม่มีสัญญาคำสั่งซื้อสินค้า ซึ่งเป็นหลักประกันการมีงานทำตลอด

³⁰ จากการทำสำมะโนของภาคการเกษตรในปี 2546 ได้มีการถามคำถามไปว่า ผู้ถือครองที่นาได้ว่าจ้างแรงงานข้ามชาติหรือไม่ และพบว่าผู้ถือครองที่นาจำนวน 4,648 คน จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 1.5 ล้านคน (คิดเป็นร้อยละ 0.3) รายงานว่า พวกเขาได้ว่าจ้างแรงงานข้ามชาติทั้งหมด 18,793 คน และแรงงานไทยทั้งหมด 166,772 คน ทำให้สัดส่วนแรงงานข้ามชาติคิดเป็นร้อยละ 11 ของจำนวนแรงงานที่ถูกจ้างทั้งหมด โดยจากสัดส่วนนี้ได้ชี้ให้เห็นว่าในผู้ถือครองที่นาจำนวน 16,300 คน จาก 5.6 ล้านคน จะว่าจ้างแรงงานข้ามชาติจำนวน 66,000 คน และแรงงานไทยจำนวน 587,500 คน (Bryant, 2006, ตารางที่ 1) และแรงงานจำนวนกว่าครึ่งหนึ่งนั้นเป็นผู้หญิง ซึ่งชี้ให้เห็นว่า ชาวนาจำนวนมากจ้างแรงงานข้ามชาติที่เป็นคู่สามีภรรยา แต่ก็มีความเป็นไปได้ว่าการทำสำมะโนนี้จะประมาณตัวเลขของจำนวนผู้ใช้แรงงานข้ามชาติต่ำเกินไป เพราะงานศึกษาของ Bryant ได้รวมตัวเลขจำนวนแรงงานข้ามชาติในภาคการเกษตรได้เกินกว่า 200,000 คน โดยมีแรงงานข้ามชาติจำนวน 130,000 คน ได้รับการขึ้นทะเบียนโดยนายจ้างในภาคการเกษตรในปี 2544 และอีก 180,000 คน ในปี 2546 ซึ่งกว่าร้อยละ 37 ของแรงงานข้ามชาติและร้อยละ 40 ของแรงงานไทยทำงานอยู่ในภาคใต้ และครึ่งหนึ่งของแรงงานข้ามชาตินี้ทำงานในไร่ยางพารา (ตลอดปี) และสวนผลไม้ (เป็นฤดูกาล) โดยนายจ้างที่จ้างแรงงานข้ามชาติสูงสุด มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 44 และแรงงานไทยอีกร้อยละ 36 และสำมะโนยังรายงานว่า มีแรงงานข้ามชาติอยู่จำนวนน้อยเท่านั้นที่ทำงานในสวนดอกไม้ แม้ว่าสัดส่วนใหญ่จะรายงานออกไปในทางตรงกันข้ามก็ตาม

³¹ สินค้าเกษตรใหม่ ได้แก่ ดอกไม้ ผลไม้ ผัก และฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

³² ในเดือนสิงหาคม 2549 ทางส่วนราชการของจังหวัดตากได้ออกมาดำเนินว่า ที่การลงทุนใหม่ในภาคการเกษตรและสิ่งทอได้ลดน้อยลงไป เป็นเพราะความสับสนในเรื่องกฎเกณฑ์เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ โดยในปี 2549 มีแรงงานข้ามชาติจำนวน 143,000 คน ได้รับการขึ้นทะเบียนที่ตัวเมือง อ. แม่สอด และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็กล่าวว่า พื้นที่นาเพื่อการพาณิชย์และโรงงานทอผ้าส่วนใหญ่ต้องพึ่งแรงงานจากพม่า

ช่วงระยะเวลาการจดทะเบียน เนื่องจากหากไม่มีงานเข้ามาจะทำให้ต้องไล่คนงานออกก่อนที่จะได้รับค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนคืนโดยการหักออกจากค่าจ้างของคนงาน และในปี 2547 ได้มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปทำการสำรวจแรงงานข้ามชาติจำนวน 300 คน ที่มีอายุ 18 ปีหรือต่ำกว่า ใน อ. แม่สอด พบว่ามีแรงงานจำนวนกว่าร้อยละ 98 ที่มีอายุ 15 ปีหรือมากกว่า ซึ่งหลังจากถูกหักค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน ค่าที่พักอาศัย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ออกไปแล้ว แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ก็จะมีรายได้สุทธิน้อยกว่าที่ระดับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเสียอีก³³

ภาคการประมงและอุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารทะเล เป็นผู้ว่าจ้างรายใหญ่ของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ³⁴ โดยในอุตสาหกรรมการประมงไทยจะมีเรืออยู่สองประเภทหลักๆ ที่จ้างแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ เรือที่ออกจับปลาในน่านน้ำชายฝั่งทะเลไทย และอยู่ในทะเลไม่เกิน 14 วัน และเรือที่ออกไปจับปลาในน่านน้ำต่างแดนเป็นระยะเวลาหลายๆ ปี ซึ่งสัดส่วนของแรงงานข้ามชาติที่มาเป็นลูกเรือมักจะแปรผันตรงกับระยะเวลาของการออกเรือ โดยคนงานหาปลาจำนวนมากจะได้รับค่าตอบแทนตามปริมาณของชิ้นงาน หมายความว่า แรงงานเหล่านี้ไม่รู้เลยว่าพวกเขาจะได้รับเงินตอบแทนเท่าไร ก่อนเดินทางออกทะเลไป อย่างไรก็ตามปี 2546 มูลค่าจากการจับปลาโดยทั่วไปจะถูกแบ่งออกเป็นสัดส่วน 70-30 โดยส่วนแบ่งร้อยละ 30 นั้น เป็นของกลุ่มลูกเรือที่เมื่อเอาไปแบ่งกันก็คิดเป็นค่าตอบแทนโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 200 บาท (4.65 เหรียญสหรัฐฯ) ต่อวัน³⁵

แรงงานไทยที่อพยพมาจากทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือเริ่มหลีกเลี่ยงงานบนเรือประมง หลังจากที่ให้มีเรือประมงจำนวนมาก อับปางลงกลางทะเลเนื่องจากพายุไต้ฝุ่นในช่วงต้นทศวรรษ 2533-2543 กลุ่มแรงงานอพยพจากพม่าจึงได้เข้ามาทำงานแทนที่แรงงานไทยบนเรือประมงและอุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารทะเล ซึ่งกระจุกตัวกันอยู่ในจังหวัดสมุทรสาครซึ่งอยู่ทางใต้ของกรุงเทพฯ โดยแรงงานไทยมักหลีกเลี่ยงงานประมงที่ต้องออกไปทำงานไกลบ้านเป็นเวลาแรมเดือนแรมปี และยังไม่ชอบงานการแปรรูปอาหารทะเลเพราะว่าไม่ต้องการที่จะตื่นนอนตั้งแต่ตี 1-2 เพื่อมาปอกเปลือกกุ้งและทำงานที่ไม่มีกำหนดเวลาแน่นอนขึ้นกับปริมาณสัตว์ทะเลที่จับได้ แล้วค่าจ้างก็ยังจ่ายตามจำนวนชิ้นงาน

งานในภาคการประมงและการแปรรูปอาหารทะเลอาจจะสูญไปเมื่ออุตสาหกรรมเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ เนื่องจากกว่าสองในสามของต้นทุนการทำประมงน้ำลึกมาจากค่าน้ำมัน เพราะเรือประมงของไทยจำนวนมากออกไปหาปลาไกลจากชายฝั่งทะเลไทย เมื่อต้นทุนน้ำมันสูงขึ้น จึงทำให้การทำประมงประเภทที่ต้องพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติมีความสามารถในการแข่งขันน้อยลงไปในอนาคต อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ที่แรงงานข้ามชาติจะยังคงเป็นกำลังแรงงานสำคัญบนเรือประมงชายฝั่งและในอุตสาหกรรมการแปรรูปอาหารทะเลต่อไป

ส่วนภาคการก่อสร้างก็เป็นผู้ว่าจ้างรายใหญ่ของแรงงานข้ามชาติมายาวนาน ในสมัยก่อน ชาวนาไทยมักจะอพยพเข้ามากรุงเทพฯ และเมืองอื่นๆ เพื่อมาทำงานก่อสร้าง ซึ่งในปีหนึ่งอาจจะอยู่นานถึง 10 เดือน แต่พอถึงช่วงกลางของทศวรรษที่ 2533-2543 ที่เศรษฐกิจไทยกำลังเติบโตอย่างมาก ทางกลุ่มผู้รับเหมาและผู้รับช่วงงานต่างไม่สามารถทนกับการที่แรงงานไทยต้องกลับไปทำงานที่บ้านเกิดเมื่อถึงฤดูเก็บเกี่ยวได้ ในขณะที่ทางฝ่ายแรงงานข้ามชาติยินดีที่จะทำงานให้ตลอดทั้งปี (แล้วแรงงานไทยก็ยังมีการอพยพไปทำงานที่ไต้หวันและที่อื่นๆ ที่ค่าจ้างสูงกว่า)³⁶ โดยแรงงานข้ามชาติที่ได้รับ

³³ จากการนำเสนอผลการสำรวจของ FTUB ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในเดือนกุมภาพันธ์ 2550 พบว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นชาวพม่าที่อพยพมาจากทุกพื้นที่ทั่วประเทศพม่า

³⁴ ลูกเรือประมงส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย ในขณะที่คนงานในโรงงานการแปรรูปอาหารทะเลส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงซึ่งส่วนใหญ่เป็นภรรยาของแรงงานข้ามชาติที่เป็นลูกเรือประมง

³⁵ มีรายงานว่า เจ้าของเรือบางลำได้จ่ายเงินล่วงหน้าให้กับแรงงานข้ามชาติ แล้วค่อยหักเอาคืนจากเงินค่าจ้างในภายหลัง

³⁶ Jones and Kittisuksathit (2003, 517) รายงานว่า ประสบการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นมีอยู่ทั่วไปในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ซึ่งเป็นเรื่องยากมากที่จะหาครัวเรือนใดที่ไม่มีสมาชิกย้ายไปทำงานที่อื่น

การว่าจ้างให้มาทำงานก่อสร้างในเขตกรุงเทพฯ ช่วงปี 2546 ได้รับค่าจ้างสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเล็กน้อย ในขณะที่ต้องทำงานนาน 8-9 ชั่วโมงต่อวัน คิดเป็นรายได้เฉลี่ยอยู่ที่ 2,800 บาทต่อเดือน สำหรับการทำงาน 26 วัน หรือเท่ากับร้อยละ 82 ของรายได้ที่คนงานก่อสร้างชาวไทยได้รับ (Chantavanich, et al, 2006, 13)

นอกจากนี้แรงงานข้ามชาติยังได้เข้ามาแทนที่แรงงานไทยในงานประเภทรับจ้างทำงานบ้านตามเขตกรุงเทพฯ และเมืองอื่นๆ หลังจากคนไทยมีทางเลือกอื่นทั้งในเรื่องการศึกษาและการจ้างงาน โดยจำนวนคนรับจ้างทำงานบ้านที่ได้รับการขึ้นทะเบียนโดยนายจ้างมีเพิ่มสูงขึ้นเท่าตัว เป็น 81,000 คน ในช่วงระหว่างปี 2539 และ 2544 โดยมีจำนวนมากกว่าครึ่งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ และจากกรณีศึกษาก็พบว่าแรงงานข้ามชาติที่เข้ามารับจ้างทำงานบ้านนั้นส่วนใหญ่ถูกว่าจ้างผ่านเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการ โดยผู้ที่เป็นนายหน้าจะได้รับเงินราว 5,000-6,000 บาท สำหรับการหาคนทำงานบ้านให้กับครัวเรือนหนึ่งๆ³⁷ และในปี 2546 แรงงานข้ามชาติที่เข้ามารับจ้างทำงานบ้านได้รับค่าตอบแทนอยู่ที่ 2,000-4,000 บาทต่อเดือน และเกือบทั้งหมดอาศัยอยู่ร่วมกับนายจ้าง (Martin et al., 2004)

มาตรฐานแรงงาน

ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติคือเรื่องการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานเพราะกลุ่มผู้ใช้แรงงานข้ามชาติได้อพยพมาจากพื้นที่ที่มีการให้ค่าแรงและการคุ้มครองแรงงานที่ต่ำกว่า แต่ในประเทศไทยพวกเขามีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างอย่างเท่าเทียมกัน โดยหลักการพื้นฐานของข้อตกลงและข้อเสนอแนะในเรื่องแรงงานอพยพขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ ความเสมอภาคในการได้รับการปฏิบัติ ซึ่งหมายความว่า แรงงานข้ามชาติควรจะต้องได้รับการปฏิบัติเฉกเช่นเดียวกับแรงงานในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจ่ายค่าตอบแทนให้เท่ากัน และการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายกับแรงงานข้ามชาติเช่นเดียวกับผู้ใช้แรงงานในประเทศ

แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมักจะไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับแรงงานไทย โดยทางสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลได้ทำการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติจำนวน 700 คน และมีรายงานออกมาในวันที่ 18 ธันวาคม 2549 ว่าแรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่ได้รับการปฏิบัติเหมือนเช่นแรงงานไทยถึงแม้ว่าพวกเขาจะเป็นแรงงานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วก็ตาม ตัวอย่างเช่น กว่าร้อยละ 60 ของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานเป็นคนทำงานบ้านไม่ได้รับอนุญาตให้ออกจากบ้านที่เขาทำงานอยู่ และอีกกว่าร้อยละ 43 ของแรงงานที่ทำงานในภาคการเกษตร ประมง และอุตสาหกรรมการผลิตได้ถูกทางนายจ้างยึดบัตรประจำตัวและบัตรขึ้นทะเบียนเพื่อจำกัดการเคลื่อนย้ายของแรงงาน³⁸ โดยในรายงานดังกล่าวได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ 29 ข้อ รวมถึงข้อที่ว่าให้ทางรัฐบาลให้การศึกษากับคนไทยในเรื่องคุณประโยชน์ที่แรงงานข้ามชาติมีต่อคนไทยด้วย

³⁷ มีรายงานว่า นายหน้าหลายคนเป็นเจ้าของหน้าที่สำรวจ

³⁸ มีรายงานว่า แรงงานข้ามชาติบางคนต้องใช้โทรศัพท์มือถือเพื่อติดต่อสื่อสารถ้าพวกเขาไม่สามารถออกจากสถานที่ทำงานได้ (Pennapa Hongthong, "Study throws new light on plight of migrant labour," The Nation, December 17, 2006)

4 ประชากรศาสตร์และการคลัง

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประชากรอยู่ 65 ล้านคน และกำลังเพิ่มจำนวนสูงขึ้นในอัตราร้อยละ 0.7 ต่อปี โดยคาดการณ์ว่าประชากรไทยจะมีจำนวนถึง 70 ล้านคน ในปี 2568 (PRB, 2006) ในขณะที่อัตราการเกิดของคนไทยได้ลดต่ำลงจากอัตราทดแทนในช่วงต้นทศวรรษที่ 2533-2543 และคาดว่าผู้หญิงไทยในปัจจุบันจะมีจำนวนบุตรโดยเฉลี่ยอยู่ที่ 1.7 คน ในช่วงชีวิตหนึ่ง ซึ่งยังต่ำกว่าระดับทดแทนที่ 2.1 คน ด้วยเหตุนี้สัดส่วนคนไทยที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปี จึงได้ลดลง ในขณะที่สัดส่วนของคนที่มีอายุมากกว่า 65 ปี เพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงของประชากรในกลุ่มประเทศต้นทางที่แรงงานข้ามชาติอพยพมา มีแนวโน้มที่แตกต่างกันออกไป ประเทศกัมพูชา ลาว และพม่ามีจำนวนประชากรรวมกันมากกว่าประเทศไทยอยู่เพียงเล็กน้อย และมีอัตราการเกิดที่สูงกว่า รวมทั้งสัดส่วนของคนวัยหนุ่มสาวก็สูงกว่า ซึ่งภายในทศวรรษหน้า อัตราการเจริญเติบโตของประชากรและกำลังแรงงานจะเพิ่มสูงกว่าของประเทศไทยเป็นอย่างมาก

ตารางที่ 12 ตัวชี้วัดด้านประชากรศาสตร์, 2549

	ประชากร 2549 (ล้านคน)	ประชากร 2568 (ประมาณการ, ล้านคน)	รายได้ ประชาชาติ (%)	2549 <15 (%)	2549 65 + (%)
กัมพูชา	14.1	19.6	2.1	37	3
ลาว	6.1	8.7	2.3	43	4
พม่า	51	59	1.1	32	5
ไทย	65.2	70.2	0.7	23	7

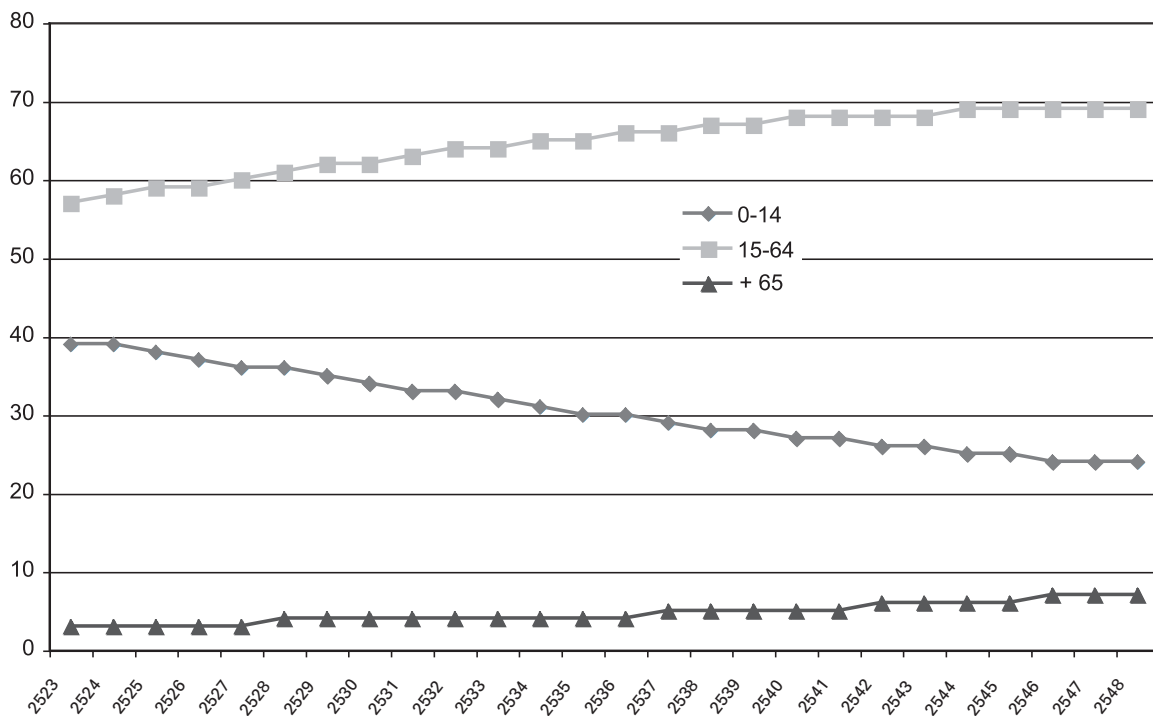
ที่มา: PRB, www.prb.org

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับประโยชน์อย่างมากจากสิ่งที่เรียกว่าโบนัสทางประชากร (Demographic bonus) กล่าวคือ การที่มีอัตราการเกิดต่ำ มีผลให้จำนวนประชากรเด็กลดลงและส่งเสริมให้ผู้หญิงเข้ามาเป็นกำลังแรงงานมากขึ้น ดังนั้น ในช่วงที่มีจำนวนประชากรเด็กและผู้สูงอายุน้อย เศรษฐกิจไทยจึงมีแรงงานอยู่จำนวนมาก รวมทั้งมีเด็กและผู้สูงอายุที่ต้องดูแลอยู่น้อย การสนับสนุนการลงทุนจากต่างประเทศและจากท้องถิ่นทำให้เกิดการสร้างงานโดยที่กำลังแรงงานซึ่งเป็นสัดส่วนหนึ่งของประชากรที่มีช่วงอายุระหว่าง 15-64 ปี ได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นเป็นร้อยละ 70 ของประชากร

แรงงานข้ามชาติมักจะมีอายุอยู่ในช่วงต้นๆ ของกลุ่มคนอายุระหว่าง 15-64 ปี ซึ่งเป็นช่วงอายุที่จะต้องจ่ายภาษีมากกว่าที่จะได้รับการสนับสนุนจากภาษี โดยในประเทศไทย ชาวต่างชาติที่มีรายได้จะได้รับเลขที่ประจำตัวผู้เสียภาษี 10 หลักภายในระยะเวลา 60 วันหลังวันเริ่มทำงาน แต่จะได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับรายได้ 100,000 บาทแรก ซึ่งแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่มักไม่ได้มีรายได้เกิน 100,000 บาท หรือแรงงานข้ามชาติจะต้องมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนราว 8,300 บาท จึงจำเป็นต้องเสียภาษี ดังนั้น แรงงานข้ามชาติจึงจ่ายเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT)³⁹ และภาษีสินค้าและบริการอื่นๆ ที่ซื้อในประเทศไทย

³⁹ ประเทศไทยเริ่มใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มตั้งแต่ปี 2535 โดยมีอัตราร้อยละ 7 สำหรับสินค้าส่วนใหญ่ (ยกเว้น สินค้าประเภทอาหาร)

แผนภาพที่ 5 ประเทศไทย: สัดส่วนประชากรจำแนกตามกลุ่มอายุ, 2523-2548 (%)



ที่มา: ธนาคารโลก

แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุที่มีรายได้และต้องจ่ายภาษี ดังนั้น จึงไม่ได้แสวงหาหรือมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากความช่วยเหลือจากเงินภาษีสำหรับบุตรหลานในเรื่องการศึกษาและการรักษาพยาบาลแม้ว่าจำนวนบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยจะมีอยู่เป็น “หลักหมื่น” ซึ่งมีทั้งที่เกิดในต่างแดนและเกิดในประเทศไทย แต่จำนวนเด็กในกลุ่มของแรงงานข้ามชาติกลับมีสัดส่วนน้อยกว่าในคนไทย เช่น มีจำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี อยู่ 24 คน ในคนไทย 100 คน แต่จำนวนเด็กในกลุ่มของแรงงานข้ามชาติ 100 คน นั้นมีน้อยกว่ามาก

เราไม่พบงานศึกษาเล่มไหนที่ได้ทำการประมาณการในเรื่องมูลค่าภาษีที่แรงงานข้ามชาติได้มีส่วนร่วม แล้วนำมาเปรียบเทียบกับต้นทุนของเงินภาษีที่ใช้ไปในการสนับสนุนแรงงานข้ามชาติและครอบครัว ด้วยลักษณะเฉพาะของแรงงานข้ามชาติและข้อเท็จจริงที่ว่า แรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากเงินภาษี จึงมีความเป็นไปได้ที่แรงงานข้ามชาติเหล่านี้จะจ่ายภาษีไปมากกว่ามูลค่าบริการที่ได้รับจากเงินภาษีที่ได้รับ โดยเฉพาะเมื่อได้เปรียบเทียบกับกลุ่มคนไทยที่มีลักษณะทางประชากรศาสตร์และทางแรงงานเหมือนกัน

ในปีงบประมาณ 2549 มีค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บมาจากการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติรวม ทั้งสิ้นกว่า 500 ล้านบาท ซึ่งโดยปกติแรงงานข้ามชาติจะต้องใช้เงินคืนนายจ้างเป็นผู้ออกค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ให้ก่อนด้วยการหักออกจากค่าจ้างของตน ซึ่งค่าธรรมเนียมนี้ใช้สำหรับเป็นค่าใบอนุญาตการทำงานและค่ารักษาพยาบาล รวมแล้วเทียบเท่ากับค่าจ้าง 1 เดือนที่แรงงานข้ามชาติได้รับมาในอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายความว่า แรงงานข้ามชาติได้จ่ายค่าธรรมเนียมเท่ากับหนึ่งในสิบสองของรายได้ที่ได้รับหรือคิดเป็นร้อยละ 8.3

การจดทะเบียนในปี 2547 แรงงานข้ามชาติจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมสำหรับการตรวจร่างกายและการประกันสุขภาพในจำนวน 600 และ 1,300 บาท ตามลำดับ โดยเงินทั้งหมดที่ได้รับจากการเก็บค่าประกันสุขภาพจำนวน 1.1 พันล้านบาท จะถูกส่งให้กับทางสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดเพื่อใช้ในการรักษาพยาบาลแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นผู้มีสิทธิใช้บริการภายใต้โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) (ราคาค่ารักษาพยาบาลเท่ากับ 30 บาท หรือ 0.80 เหรียญสหรัฐฯ)⁴⁰ อย่างไรก็ตาม ก็มีการรายงานมาว่า แรงงานข้ามชาติที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้ว ไม่สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่พวกเขาได้จ่ายเงินไปเนื่องจากการขาดแคลนการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิที่พวกเขาได้รับและขาดแคลนเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่สามารถพูดภาษาเดียวกับแรงงานเหล่านี้ได้

⁴⁰ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เริ่มมีผลการดำเนินงานในประเทศไทยในปี 2545

5 แรงงานข้ามชาติ: ผลกระทบนอกภาคเศรษฐกิจ

แรงงานข้ามชาติได้เริ่มเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว คือ เมื่อประเทศกำลังเปลี่ยนแปลงจากการเป็นผู้ส่งออกสินค้าเกษตรไปเป็นผู้ส่งออกทั้งสินค้าเกษตรและสินค้าอุตสาหกรรม มีหนังสืออยู่หลายเล่มที่ได้อธิบายถึงวิวัฒนาการของประเทศไทยในระหว่างช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา โดยเน้นว่า โลกาภิวัตน์และความเป็นเมืองได้นำการเปลี่ยนแปลงมาสู่ประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนวัยหนุ่มสาวที่ได้หันหลังออกจากชนบทเข้ามาสู่เมือง (Pasuk and Baker, 1998) และแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ก็อาศัยอยู่ในเขตเมืองซึ่งเป็นที่ที่คนไทยวัยหนุ่มสาวอพยพมาอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน

การศึกษา

ประเทศไทยมีแรงงานข้ามชาติอยู่มานานกว่าหนึ่งทศวรรษ ซึ่งนั่นหมายความว่า แรงงานข้ามชาติจำนวนหนึ่งได้มีการตั้งหลักแหล่งอยู่ในประเทศไทยกับครอบครัว รวมทั้งครอบครัวของแรงงานข้ามชาติจำนวนมากก็มีบุตรหลานด้วย⁴¹ โดยทางกระทรวงศึกษาธิการของไทยได้ออกกฎข้อบังคับในปี 2535 อนุญาตให้บุตรหลานของแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการขึ้นทะเบียนสามารถเข้ามาเรียนในโรงเรียนไทยได้จนถึงระดับการศึกษาภาคบังคับ⁴² แต่ไม่อนุญาตให้ผู้ที่จะจบการศึกษาระดับประถมศึกษาได้รับประกาศนียบัตร (Amaraphibal and Worasaen, 2000)

ในเดือนกรกฎาคม 2548 รัฐบาลไทยได้ออกพระราชกฤษฎีกาว่า ให้เด็กทั้งหมดในประเทศมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา แต่ก็ไม่มี ความชัดเจนว่านโยบายนี้ได้รับขับเคลื่นอย่างไร โดยมีรายงานข่าวชี้ว่า ในพื้นที่ที่มีการกระจุกตัวของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ อย่างเช่น ในจังหวัดสมุทรสาคร โรงเรียนบางแห่งได้ทำงานร่วมกับทางองค์กรพัฒนาเอกชนในการส่งเสริมให้เด็กต่างด้าวได้เข้ามาเรียนหนังสือ โดยมีการมอบชุดนักเรียนและตั้งชื่อไทยให้⁴³ แต่ถึงอย่างไร เด็กต่างด้าวจำนวนมากก็ไม่ได้เข้าไปเรียนในโรงเรียนไทย ด้วยเหตุผลหลายประการ อาทิ พ่อแม่ที่เป็นแรงงานข้ามชาติไม่เห็นว่าการศึกษาไทยจะเป็นประโยชน์สำหรับบุตรหลานของพวกเขา และบางส่วนก็ไม่มีเงินสำหรับใช้เป็นค่าชุดนักเรียนและสิ่งของอื่นๆ ซึ่งถ้ากฎหมายแรงงานไม่ถูกนำมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด กลุ่มพ่อแม่ที่เป็นแรงงานข้ามชาติก็อาจจะต้องการให้ลูกๆ ของตนไปทำงานหาเงินช่วยครอบครัวมากกว่าให้เรียนหนังสือ

ประเทศไทยไม่ได้อนุญาตให้มีการตั้งโรงเรียนที่สอนเป็นภาษาพม่าหรือโรงเรียนที่ไม่ได้จดทะเบียน แต่ก็มี “ศูนย์การเรียนรู้” ที่โดยมากดำเนินงานโดยกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนในการให้การศึกษากับบรรดาบุตรหลานของแรงงานข้ามชาติด้วยภาษาถิ่นของพวกเขา โดยบางครั้งเงินทุนส่วนหนึ่งก็ได้รับจากการสมทบของกลุ่มแรงงานข้ามชาติเอง แต่ศูนย์การเรียนรู้เหล่านี้มักไม่มีการแยกชั้นเรียนตามอายุของเด็ก ทำให้ประสิทธิภาพของการเรียนการสอนมีจำกัด

อาชญากรรม

แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นผู้ชายวัยรุ่นซึ่งพวกเขามักจะถูกนำไปโยนเข้ากับอัตราการเกิดอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้นในประเทศที่พวกเขาได้ย้ายเข้าไปทำงาน ดังจากคำกล่าวของ พ.ต.อ. ชิตชัย วรรณสถิต รองนายกรัฐมนตรีนี ที่อ้างอิงจากหนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์ฉบับวันที่ 4 สิงหาคม 2549 ได้พูดไว้อย่างน่าเศร้าว่า การที่ไม่มีเจ้าหน้าที่มาดูแลเรื่องการอพยพย้ายถิ่น

⁴¹ ประเทศไทยได้ให้สัญชาติไทยกับเด็กที่เกิดในเมืองไทยหากผู้ปกครองคนใดคนหนึ่งเป็นคนไทยและมีทะเบียนสมรสที่ถูกต้องตามกฎหมาย

⁴² กฎหมายการศึกษาแห่งชาติของประเทศไทยปี 2542 ได้ให้สิทธิ์คนไทยเรียนฟรี 12 ปี และเพิ่มการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี โดยมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2545

⁴³ Chatrarat Kaewmorakot, “Lessons for all,” The Nation, December 16, 2006

ทำให้ชาวต่างชาติรวมถึงกลุ่มแรงงานข้ามชาติมีการลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย ส่งผลคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ โดย พ.ต.อ. ชิดชัย ได้เสนอให้มีการบูรณาการฐานข้อมูล แต่ก็ยอมรับว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เพียง 3,800 คน ในสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองไม่สามารถจะควบคุมตรวจตราพื้นที่ชายแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การโยกกลุ่มแรงงานข้ามชาติเข้ากับประเด็นความมั่นคงได้เริ่มต้นจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับสูงและได้ขยายไปยังสาธารณชน หรือไม่ก็อาจเป็นไปในทางกลับกัน โดยจากการสำรวจของ ILO-UNIFEM ที่จัดทำโดยมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2549 พบว่า กว่าร้อยละ 80 ของคนไทยจำนวน 4,148 คน จำได้ถึงรายงานข่าวที่คนต่างด้าวได้ทำการก่ออาชญากรรมรุนแรงในประเทศไทย และไม่อาจมีข้อสงสัยเลยว่า ผู้ลักลอบนำเข้าสินค้าและทำการค้าผิดกฎหมายได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายคนต่างด้าวเข้าสู่ประเทศไทย ซึ่งบางส่วนเกี่ยวข้องกับการลักลอบขนย้ายยาเสพติดและสินค้าผิดกฎหมายอื่นๆ เข้ามาด้วย รวมไปถึงเรื่องการค้ามนุษย์และค้าเด็กผู้หญิงและผู้หญิงในประเทศไทยโดยเฉพาะให้ไปทำงานกับสถานเริงรมย์ ซึ่งได้มีการศึกษาและรายงานออกไปอย่างกว้างขวาง

จากความคิดที่ว่าแรงงานข้ามชาติมักเป็นผู้ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมและคุกคามความมั่นคง ทำให้บางจังหวัดได้ออกข้อบังคับกับคนกลุ่มนี้ อย่างที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในจังหวัดภูเก็ตได้ออกประกาศในเดือนพฤษภาคม 2550 ว่า แรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนแล้วจำนวน 32,000 คน จะต้องทำการรายงานเบอร์โทรศัพท์มือถือและห้ามการขับขี่รถมอเตอร์ไซด์ รวมทั้งห้ามการเดินทางออกจากสถานที่พักอาศัยในเวลากลางคืน⁴⁴ ส่วนในจังหวัดระนอง แรงงานข้ามชาติได้ถูกห้ามการจับกลุ่มกันเกินกว่า 5 คน ถ้าไม่ใช่ในเวลาทำงาน นอกจากนี้ในจังหวัดตาก เชียงใหม่ และจังหวัดชายแดนอื่นๆ ก็มีแผนที่จะใช้ข้อบังคับแบบเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การรับรู้ของสาธารณชนเกี่ยวกับเรื่องอัตราการก่ออาชญากรรมที่สูงในหมู่แรงงานข้ามชาติมักเป็นความคิดที่ไม่ค่อยจะถูกต่อนัก The Economist มีรายงานออกมาในจันทร์ที่ 20 มกราคม 2550 ว่า “คนมาเลเซียคิดว่า การเพิ่มขึ้นของแรงงานข้ามชาติได้ทำให้อัตราการเกิดปัญหาอาชญากรรมสูงขึ้น แต่จากตัวเลขของทางการ ได้แสดงให้เห็นว่า ชาวต่างชาติในประเทศก่อปัญหาอาชญากรรมในอัตราต่ำกว่าคนมาเลเซียเองเสียอีก” แล้ว The Economist ได้ทำการสรุปไว้ว่า คนท้องถิ่นจะยอมรับแรงงานข้ามชาติมากขึ้น “ถ้าพวกเขาได้เห็นภาพที่สมดุลของข้อดีและข้อเสียของการนำเข้าแรงงานข้ามชาติเพื่อมาทำงานที่คนท้องถิ่นไม่ต้องการทำ” และได้รับข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการก่อปัญหาอาชญากรรมของแรงงานข้ามชาติ ซึ่งการประเมินถึงคุณประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติกับอัตราการก่อปัญหาอาชญากรรมอย่างสมดุลนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยเช่นเดียวกัน

ที่จริงแล้วปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติอาจเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นประจำมากกว่าปัญหาอาชญากรรมที่แรงงานข้ามชาติเป็นผู้กระทำต่อคนไทยเสียอีก จากการสำรวจของ ILO-UNIFEM พบว่า ร้อยละ 41 ของคนไทยจดจำเรื่องที่แรงงานข้ามชาติถูกกดขี่ข่มเหงโดยนายจ้างในประเทศไทยได้ และคนไทยส่วนใหญ่กล่าวว่า พวกเขาจะรายงานให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบหากพบเห็นการกดขี่ข่มเหงแรงงานข้ามชาติ โดยที่ผ่านมามีการรายงานอาชญากรรมรุนแรงที่เกิดกับคนต่างด้าว คือ ผู้อพยพชาวพม่าถูกฆ่าตายที่จังหวัดตาก โดยคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านในเดือนพฤษภาคม 2546

⁴⁴ “การต้อนรับอย่างอบอุ่นต่อนักท่องเที่ยว ไม่ได้ขยายไปถึงแรงงานข้ามชาติ,” The Nation. May 1, 2007

แล้วยังมีข่าวเรื่องผู้มีอำนาจหน้าที่ได้เข้าจับกุมกลุ่มแรงงานข้ามชาติและทำการส่งตัวกลับประเทศ เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ออกมาประท้วงเรื่องที่ดินไม่ได้รับค่าแรงหรือได้รับค่าแรงต่ำ และมีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม หรือแม้กระทั่งเมื่อพบแรงงานข้ามชาติถูกใช้งานเยี่ยงทาส โดยมีรายงานว่าในเดือนมิถุนายน 2548 ทางมูลนิธิ MAP ได้ฟ้องร้องผู้ผลิตเสื้อผ้าและสำนักงานแรงงานท้องถิ่นของจังหวัดตากที่ไม่ดำเนินการในเรื่องที่แรงงานข้ามชาติได้รับค่าจ้างต่ำกว่าระดับค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งในขณะนั้น มีอัตราค่าจ้างขั้นต่ำอยู่ที่ 139 บาทต่อวัน และในเดือนกุมภาพันธ์ 2550 ได้พบว่า มีแรงงานชาวพม่าจำนวน 66 คน ถูกกักขังไว้เยี่ยงทาสเป็นเวลานานกว่า 7 ปี ในโรงงานผลิตอาหารทะเลทางด้านตะวันตกของกรุงเทพฯ โดยแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ได้รับความช่วยเหลือให้เป็นอิสระโดย Human Trafficking Multidisciplinary Organization ของประเทศไทยในเดือนกันยายน 2549

ในปี 2549 ประเทศไทยได้มีการดำเนินการออกกฎข้อบังคับเพื่อใช้ในการกวดขันการเข้าประเทศและการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย โดยมีการตรวจพบแรงงานอพยพผิดกฎหมายจากประเทศพม่า กัมพูชา และลาว จำนวนถึง 135,400 คน ที่บริเวณชายแดนไทย ประกอบไปด้วย ชาวกัมพูชาร้อยละ 52 และชาวพม่าร้อยละ 44 โดยทางผู้มีอำนาจของฝ่ายไทยได้ทำการส่งตัวกลับประเทศไปกว่า 95,000 คนแล้วยังมีคนต่างด้าวอีกจำนวน 103,000 คน และ 57,000 คน ถูกจับกุมที่บริเวณชายแดนในปี 2548 และ 2547 ตามลำดับ (Vasuprasat, 2007, 10) แต่ถึงอย่างไร การจับกุมคนต่างด้าวภายในประเทศกลับได้เพิ่มสูงขึ้นมากที่สุดสำหรับชาวกัมพูชา โดยเพิ่มขึ้นถึงสองเท่า ในช่วงระหว่างปี 2548-2549 และเพิ่มขึ้นอีกเกือบหนึ่งในสามสำหรับชาวลาว ในขณะที่การจับกุมชาวพม่ามีจำนวนลดลง โดยทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติรายงานว่า ได้ใช้จ่ายเงินไป 852 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1.4 ของงบประมาณในปี 2550 สำหรับการจัดการกับปัญหาการอพยพเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย

ตารางที่ 13 ตัวชี้วัดการบังคับใช้, ประเทศไทย, 2548-2549

คนต่างด้าว	2548	2549	การเปลี่ยนแปลง (%)
จับกุมที่ชายแดน	102,780	135,428	32
จับกุมภายในประเทศ	236,722	336,033	42
พม่า	100,759	88,819	-12
กัมพูชา	92,268	196,798	113
ลาว	34,565	45,148	31
อื่นๆ	3,130	5,268	68
จับกุมในประเทศ (คนไทย และคนต่างชาติ)			
นายจ้าง	1,005	1,039	3
เจ้าของที่ดิน	1,280	1,627	27
ผู้ลักลอบนำเข้า	2,305	2,626	14

ที่มา: Vasuprasat, 2007, 11

บทสรุป

ประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติ เนื่องจากความสำเร็จทางเศรษฐกิจของไทยได้ทำให้แรงงานอพยพชาวไทยผู้ซึ่งเคยทำงานประเภท 3-D ไปแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้นทั้งภายในประเทศไทยและในต่างประเทศ ฝ่ายนายจ้างไทยจึงได้หันไปว่าจ้างแรงงานข้ามชาติจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา เพื่อมาทดแทนแรงงานอพยพชาวไทยเหล่านี้ รวมทั้งเพื่อเข้ามารองรับงานที่มีเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจไทยด้วย ที่ผ่านมานโยบายทางด้านแรงงานข้ามชาติของไทยได้ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า ประเทศไทยน่าจะมีความต้องการแรงงานข้ามชาติเพียงในระยะสั้นเท่านั้น แม้ว่าการต่ออายุใบขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่ทำเป็นระยะๆ จะแสดงให้เห็นว่า ในบางสาขาอาชีพ บางอุตสาหกรรม หรือในบางพื้นที่นั้น จำเป็นต้อง “พึ่งพิงแรงงานข้ามชาติในทางโครงสร้าง” ก็ตาม

สำหรับผู้มีอำนาจหน้าที่ในประเทศไทยที่กำลังมองหาหนโยบายทางด้านแรงงานข้ามชาติที่เป็นนโยบายระยะยาวอยู่ จะเป็นการดีกว่าถ้าได้มองว่า การอพยพของแรงงานนั้นเป็นกระบวนการที่ต้องเข้าไปควบคุมจัดการ ไม่ใช่เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข เพราะตราบไคที่ประเทศไทยยังคงร่ำรวยกว่าประเทศเพื่อนบ้านอยู่มาก แรงงานข้ามชาติก็จะยังคงมีการอพยพเข้ามาในประเทศไทยต่อไป

ในการจัดการกับการอพยพของแรงงานข้ามชาติ มีสิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องจดจำไว้คือ ทั้งฝ่ายของนายจ้างไทยและแรงงานข้ามชาติต่างก็ชอบความแน่นอนมากกว่าความไม่แน่นอน การขยายอายุใบอนุญาตการทำงานออกไปเพียงแค่ 1 หรือ 2 ปี เป็นการทำให้นายจ้างไม่อยากจะทำการฝึกอบรมให้กับแรงงานข้ามชาติ และแรงงานข้ามชาติก็ไม่อยากลงทุนเรียนภาษาไทยและฝึกฝนทักษะอื่นๆ เพราะไม่มีความชัดเจนว่าจะมีการขยายเวลาออกไปให้อีกในอนาคตหรือไม่ ซึ่งการให้ใบอนุญาตการทำงานที่มีอายุ 3-5 ปี น่าจะสามารถเปลี่ยนแรงจูงใจของนายจ้างและแรงงานข้ามชาติ และสนับสนุนให้มีการจัดการฝึกอบรมและเพิ่มความสามารถในการผลิตให้กับแรงงานด้วย

ประการที่สองคือการพัฒนานโยบายแรงงานข้ามชาติที่มีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับความเป็นจริงของแต่ละภาคอุตสาหกรรมที่ได้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติ ตัวอย่างเช่น มีแรงงานข้ามชาติในภาคการเกษตรจำนวนมากไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนเพราะว่าแรงงานเหล่านี้ทำงานเฉพาะช่วงฤดูกาลในภาคการผลิตที่มีค่าจ้างต่ำ ทำให้อัตราค่าธรรมเนียมนการจดทะเบียนมีราคาสูงเกินไปเมื่อเทียบกับระดับรายได้ ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้ให้ความยืดหยุ่นกับพื้นที่บริเวณชายแดนมากขึ้น⁴⁵ แต่ก็ยังคงต้องขยายความยืดหยุ่นนี้ออกไปอีก เช่น สนับสนุนการริเริ่มของท้องถิ่นในการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติสามารถขึ้นทะเบียนในระดับหมู่บ้านและเคลื่อนย้ายจากหมู่บ้านหนึ่งไปอีกหมู่บ้านหนึ่งได้ในทำนองเดียวกัน สำหรับภาคการประมงนั้นควรเป็นกรณีพิเศษ เพราะว่าแรงงานข้ามชาติจะอยู่บนเรือในช่วงระหว่างเวลาที่กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียน

⁴⁵ โครงการเฉพาะกิจได้อนุญาตให้แรงงานพม่าในแม่สอด (กิ่งอำเภอแม่สอด) ที่ไม่ได้ทำการขึ้นทะเบียนตามโครงการของรัฐบาลเพราะเป็นแรงงานที่ทำงานเป็นฤดูกาลและค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนมีราคาสูงเกินไป ต้องจ่ายเงินจำนวน 100 บาทต่อคน ในการขึ้นทะเบียนกับผู้ใหญ่บ้าน โดยนายจ้างจะจ่ายรูปกลุ่มแรงงานข้ามชาติและบันทึกข้อมูลรายบุคคล และจ่ายค่าจ้างให้ 60-70 บาทต่อวัน โดยไม่ได้จัดหาอาหารและที่อยู่อาศัยให้ แรงงานเหล่านี้จะสร้างที่พักอาศัยเองสำหรับตัวเองและครอบครัว และใช้จ่ายประมาณ 25 บาทต่อวันต่อคน สำหรับค่าอาหาร และเมื่องานในหมู่บ้านหนึ่งเสร็จ พวกเขาก็จะย้ายไปหมู่บ้านอื่น โดยผู้ใหญ่บ้านจะส่งข่าวบอกกับหมู่บ้านถัดไปว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้กำลังเดินทางไปทำงาน

จากประสบการณ์ของต่างประเทศ ได้ให้บทเรียนไว้สามประการเกี่ยวกับการจัดการการอพยพของแรงงานข้ามชาติ คือ ประการที่หนึ่ง โครงการเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่เป็นแบบชั่วคราว มีแนวโน้มที่จะขยายใหญ่ขึ้นและยืดเยื้อกว่าที่ได้คาดการณ์ไว้ เพราะภวณายจ้างและแรงงานข้ามชาติต่างก็จะเคยชินในการพึ่งพิงกันและกัน การหลีกเลี่ยงผลลัพธ์ที่เรียกว่า “ไม่มีอะไรจะอยู่ถาวรเท่ากับแรงงานชั่วคราว” ทำได้โดยต้องผลักดันแรงจูงใจทั้งทางรายได้และทางเศรษฐกิจ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายในการลดการพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติในระยะยาว แทนที่จะปล่อยให้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจเป็นไปในทางตรงข้ามกับเป้าหมายของโครงการ

ประการที่สอง มีเครื่องมือด้านเศรษฐกิจที่สามารถจะประสานผลประโยชน์ของทั้งทางฝ่ายนายจ้างและแรงงานข้ามชาติให้ตรงกันกับเป้าหมายทางนโยบาย เช่น มีความเป็นไปได้มากขึ้นที่ทางนายจ้างจะจ่ายค่าธรรมเนียมในการขึ้นทะเบียนให้กับทางแรงงานข้ามชาติ หากเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งได้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาให้เกิดการประหยัดในการใช้แรงงานเพื่อพัฒนาความสามารถในการผลิต และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และก็มีความเป็นไปได้ที่แรงงานข้ามชาติจะเดินทางกลับประเทศหลังจากที่ใบอนุญาตการทำงานหมดอายุลง ถ้าพวกเขาจะได้รับเงินค่าธรรมเนียมที่พวกเขาได้จ่ายไปคืนกลับมาบ้างบางส่วน

ประการที่สาม การอพยพย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นเกี่ยวพันกันกับประชาชนระหว่างสองประเทศ รัฐบาลของทั้งจากประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับแรงงานจึงจำเป็นต้องร่วมมือกัน เพื่อที่จะคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ และลดการลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ โดยการจะสร้างแรงจูงใจให้กับประเทศผู้ส่งออกแรงงานในการให้ความร่วมมือเพื่อยับยั้งการอพยพอย่างผิดกฎหมายนั้น สามารถทำได้โดยการเปิดช่องทางที่ถูกต้องตามกฎหมายให้กับแรงงานที่ต้องการไปทำงานในต่างประเทศ รวมถึงเงินส่งกลับของแรงงานเหล่านี้สามารถจะช่วยให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่บ้านเกิดของแรงงานข้ามชาติ นอกเหนือไปจากความช่วยเหลือที่ประเทศเหล่านี้ได้รับจากหน่วยงานพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆ

บรรณานุกรม

- Amaraphibal, Amornthip and Chiraporn Worasaen. 2000. *Needs assessment of migrant children in Thailand: A case study of Burmese children in Ranong*.
- Archavanitkul, Kritaya. 1998. *Transnational population and policy options for importation of foreign labour into Thailand*. May 25-27.
- ARCM. Asian Research Centre for Migration. 2000. *Shortage of labourers in Thailand in 2000*. Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University. July. Subhang Chanthavanich, Project Director
- Athukorala, Prema-Chandra, Chris Manning and Piyasiri Wickramasekara. *Growth, employment and migration in Southeast Asia: Structural change in the Greater Mekong Countries*.
- Beesey, Allan. 2004. *Thailand: Improving the management of foreign workers: Case studies on five industrial sectors*. International Organization for Migration and International Labour Office. Bangkok. www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/pub15.htm In collaboration with Asian Research Centre for Migration (ARCM), Institute for Population and Social Research (IPSR) of Mahidol University and Thailand Development Research Institute (TDRI).
- Borjas, George. 2005. *Labour economics*. McGraw Hill.
- Bryant, John. 2006. *Migrant labour in Thai agriculture: Evidence from the 2003 Agricultural Census*. Institute for Population and Social Research, Mahidol University. Mimeo.
- Bryant, John and Pungpond Rukumnuaykit. 2007. *Does migration into Thailand reduce the wages of Thais?* Institute for Population and Social Research (IPSR), Mahidol University. Mimeo.
- Caouette, Therese, Kritaya Archavanitkul, and Hnin Hnin Pyne. 2000. *Sexuality, reproductive health and violence: Experiences of migrants from Myanmar in Thailand*. Institute for Population and Social Research, Mahidol University.
- Chalamwong, Yongyuth. 2006. *Cross-border migration policy in Thailand*. Thailand Development Research Institute Foundation.
- Chalamwong, Yongyuth. 2004. *The migration of highly skilled Asian workers in OECD member countries and its effects on economic development in East Asia*. Paper prepared for OECD seminar. May 15.
- Chantavanich, Supang, Premjal Vangsiriphisal and Samarn Laodumrongchai. 2006. *Labour migration in the Greater Mekong Subregion: Thailand policies towards migrant workers from Myanmar*. Asian Research Centre for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.
- Charupa, Sathaporn and Ukrisdh Musicpunth. 2006. *Labour protection of migrant workers in Thailand*. Department of Labour Protection and Welfare, Ministry of Labour.
- Huguet, Jerrold W. and Sureeporn Punpuing. 2005. *International migration in Thailand*. Bangkok. International Organization for Migration.
- Huguet, Jerrold W. 2007. *Thailand's policy approach to irregular migration*. Mimeo. May.
- IPSR. Institute for Population and Social Research, Mahidol University. 2006. *The Mekong Challenge Underpaid, overworked and overlooked: The realities of young migrant workers in Thailand*.
- ILO. International Labour Office. 2006. *Thailand labour market indicators 1990-2004*. ILO Subregional Office for East Asia. Bangkok. September.
- ILO. International Labour Office. 2004. *Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*. Report VI. International Labour Conference, Geneva. www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-vi.pdf.
- ILO. International Labour Office. 2006. *ILO multilateral framework on labour migration* www.ilo.org/public/english/protection/migrant/new/index.htm.
- Jampaklay, Aree. 2006. *Migrants and non-migrants in Kanchanaburi: An analysis at household and individual levels*, Institute for Population and Social Research, Mahidol University, Paper prepared for the World Bank.

- Jones, Huw and Sirinan Kittisuksathit. 2003. "International labour migration and quality of life: Findings from rural Thailand." *International Journal of Population Geography*. Vol. 9, No. 6, 517-530.
- Kitthikhum, Prakai. 2007. *Migrant labour in the agricultural sector of Thailand*. Mimeo.
- Martin Philip. 2004. *Thailand: Improving the management of foreign workers*. International Organization for Migration and International Labour Office. Bangkok. www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/library/pub15.htm In collaboration with Asian Research Center for Migration (ARCM), Institute for Population and Social Research (IPSR), and Thailand Development Research Institute (TDRI)
- Muntarhorn, Vitit. 2005. *Employment and protection of migrant workers in Thailand: National laws/practices versus international labour standards?* ILO. Bangkok. November. www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/child/trafficking/downloads/mekongchallenge.pdf
- NESDB. National Economic and Social Development Board. No date. THA/93/P10. *A policy study on the management of undocumented migrant workers in Thailand*, Part B. Mimeo.
- Pasuk, Phongpaichit and Chris Baker. 1998. *Thailand's boom and bust*. Silkworm Press.
- Pearson, Elaine et al. 2006. *The Mekong challenge Underpaid, overworked and overlooked: The realities of young migrant workers in Thailand*. www.childtrafficking.net.
- Rattanakul, Nara. 2006. *Immigration management and administration in Thailand*. Department of Employment, Ministry of Labour.
- Royal Thai Government. 2005a. *Administrative system on illegal immigrant workers*, Ministry of Labour, Ref. Ror, Ngor, 0307/1341. (Unofficial translation).
- Royal Thai Government. 2005b. *Employment Directive for Burmese, Lao and Cambodian Immigrant Workers*. (Unofficial translation).
- Royal Thai Government. 2005c. *Meeting conclusions*, Committee on Illegal Immigrant Workers Administration, No. 1/2548. (Unofficial translation).
- Set Aung, Winston. 2005. *Perception of Thai and Malaysian investors on foreign investment and relocation of industries*. Nomura Research Institute of Japan. www.nri.co.jp/english/index.html.
- Set Aung, Winston. 2006. *The time to turn irregular into regular migrants Myanmar*.
- Sontisakyothin, Sakdina. 2000. *Major factors affecting policy changes on illegal migrant workers in Thailand*. PhD Thesis. National Institute of Development Administration.
- Smith, James and Barry Edmonston (Eds). 1997. *The new Americans: Economic, demographic and fiscal effects of immigration*. Washington. National Research Council. <http://www.nap.edu/readingroom/reader.cgi?auth=free&label=ul.book.0309063566>
- Sussangkarn, Chalongsob. 1996. *Macroeconomic impacts of migrant workers: Analyses with a CGE model*. Mimeo. July.
- Vasuprasat, Pracha. 2007. *Interstate cooperation on labour migration: Lessons learned from the MOUs between Thailand and Neighbouring Countries*. Mimeo. May.

ในปี 2550 แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย มีจำนวนทั้งสิ้น 1.8 ล้านคน ซึ่งคิดเป็น 5 เปอร์เซ็นต์ ของกำลังแรงงานไทย แรงงานเหล่านี้มาจากประเทศเพื่อนบ้าน อันได้แก่ สหภาพเมียนมาร์ กัมพูชา และสาธารณรัฐประชาชนลาว ซึ่งส่วนใหญ่มาทำงาน ในภาคเกษตร ประมง ก่อสร้าง การผลิต บริการ และงานรับใช้ในบ้าน แรงงานดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นแรงงานหนุ่มสาวในกลุ่มผู้เสียภาษีมากกว่าผู้รับบริการจากรัฐอย่างเดียวย รายงานฉบับนี้ประเมินว่าในปีที่ผ่านมาแรงงานข้ามชาติได้สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ถึง 53 ล้านเหรียญสหรัฐต่อปีให้แก่ประเทศไทย รายงานยังได้เสนอว่าให้เปลี่ยนนโยบาย แรงงานข้ามชาติให้มีความยืดหยุ่น โดยการจดทะเบียนแบบแยกประเภทแรงงาน ตามกิจการ และการรับสมัคร และจ้างงานภายใต้ข้อตกลงทวิภาคีที่ทำกับ ประเทศผู้ส่ง รายงานได้ให้ข้อคิดว่า “การอพยพแรงงานเป็นเรื่องของขบวนการ ที่ต้องการการจัดการ มิใช่เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข” ทั้งนี้โดยตระหนักถึงคุณูปการ ที่แรงงานข้ามชาติสร้างให้แก่เศรษฐกิจไทย และตั้งข้อเสนอในการปรับนโยบายดังกล่าว ซึ่งจะทำให้รัฐบาลไทยสามารถจัดการกับการอพยพแรงงานข้ามชาติ และให้ ความคุ้มครองในเวลาเดียวกัน