

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความความมั่งคั่งเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ในภาคอุตสาหกรรม ภาคบริการ และภาคเกษตรที่มีสภาพการจ้างงานสูง จึงเป็นแหล่งดึงดูดแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่ยากจนกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหภาพเมียนมาร์ (Union of Myanmar) ที่มีชื่อใหม่ตามรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 ว่า “สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์” (Republic of the Union Of Myanmar) ข้อมูลเมื่อปี พ.ศ. 2552 นั้นมีประชากรประมาณ 57.5 ล้านคน โดยกรุงเนปีดอร์ (Nay Pyi Taw) เป็นเมืองหลวง (กระทรวงการต่างประเทศ, 2553; ดุลยภาค ปรีชารัชช, 2551, หน้า 87) มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทย ระยะทางประมาณ 2,532 กิโลเมตร เป็นพรมแดนทางบก 1,664 กิโลเมตร ทางน้ำ 538 กิโลเมตรและทางทะเลประมาณ 330 กิโลเมตร โดยเฉพาะทางบกมีแนวพรมแดนเป็นป่าเขาและช่องทางติดต่อตามธรรมชาติเป็นจำนวนมาก (นคร ศิวิลัย, 2544, หน้า 7; พรพิมล ตริโชติ, 2547, หน้า 18) เริ่มตั้งแต่จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง รวม 10 จังหวัด โดยมีอาณาเขตติดต่อกับรัฐชาน (Shan) หรือ ไทยใหญ่ รัฐคะยา (Kayah) หรือ รัฐคะเรนนิ (Karenni) และภาคตะนาวศรีของเมียนมาร์ (สมโชค สวัสดิรักษ์, 2540, หน้า 2)

เมียนมาร์มีระบอบการปกครองด้วยระบบสภาทหาร (Military Council) ภายใต้สภาพสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council - SPDC) ประชาชนไร้สิทธิไร้เสียงทางการเมือง อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับฝ่ายทหารของรัฐบาล (ศูนย์ส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-พม่า จังหวัดตาก, 2554; พรพิมล ตริโชติ, 2547, หน้า 13; กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2540, หน้า 3) ในปี พ.ศ. 2530 เมียนมาร์ได้เปลี่ยนสภาพจาก “คู่ข้าวแห่งเอเชีย” มาเป็นประเทศด้อยพัฒนา (The Least Developed Country) ตามมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ (พรพิมล ตริโชติ, 2542, หน้า 267) โครงการพัฒนาต่างๆ ที่รัฐบาลเมียนมาร์ ได้ดำเนินการตามแนวชายแดนได้ส่งผลกระทบต่อชนกลุ่มน้อย โครงการก่อสร้างดังกล่าวเน้นการก่อสร้างด้านสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน การเกษตรเชิงพาณิชย์ และการผลิตพลังงาน ในภาคเศรษฐกิจ รวมถึงโครงการผลิตเขื่อนพลังน้ำ ได้แก่ เขื่อนท่าซาง (Tasang) ในรัฐชาน, เขื่อนฮัตจี (Hatgyi/ Hutgyi) ในรัฐคะยา, เขื่อนเวยี (Weigy) และเขื่อนแด กวิน (Dagwin) ในรัฐกะเหรี่ยง เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ, 2541, ไม่มีเลขหน้า) การพัฒนาพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาลเมียนมาร์นั้น ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมาก ถูกเกณฑ์

เป็นแรงงานทาสและต้องเสียค่าธรรมเนียม ที่เรียกว่า ค่าธรรมเนียมแรงงาน (Labour Fees) ตามที่เจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นกำหนดไว้ แต่แรงงานก็ ไม่เพียงพอ ดังนั้นผู้ที่เสียค่าธรรมเนียมจำต้องไปเป็นแรงงาน วันแต่จะมีเงินมาเสียค่าไถ่ในราคาสูงขึ้น สิ่งที่จะช่วยให้ชาวบ้านหลุดพ้นจากการเป็นแรงงานทาส นอกจากจ่ายเงินให้กับกองทัพแล้ว คือ การหนีหรือไม่ก็ลักลอบข้ามแดนมาเป็นแรงงานในประเทศไทย ความรุนแรงที่รัฐบาลได้ก่อขึ้นส่งผลกระทบต่อประชาชนในพม่าต้องย้ายถิ่นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการพลัดถิ่นภายในประเทศหรือข้ามชาติมายังรัฐใกล้เคียง เพื่อไปเป็นแรงงานข้ามชาติ (พรสุข เกิดสว่าง และคณะ, 2540, หน้า 14-15) ประเทศไทยก็ได้มีข้อยกเว้น เนื่องด้วยสภาพภูมิประเทศบริเวณชายแดนที่มีรอยตะเข็บชายแดนติดต่อกับเมียนมาร์เป็นแนวยาว (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2540, หน้า 38) การทะเลาะและลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานราคาถูกจากเมียนมาร์นั้นที่เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (พรพิมล ตริโชติ, 2548, หน้า 118-119) ปัจจัยสำคัญอีกประการคือ ผู้ประกอบการไทยต้องการแรงงานข้ามชาติ เพื่อต้องการลดต้นทุนในการผลิต เนื่องด้วยเหตุผลด้านค่าแรงของแรงงานข้ามชาติถูกกว่าแรงงานไทย จึงเป็นที่รับรู้ของคนไทยโดยทั่วไปว่าพวกเขา คือ แรงงานข้ามชาติ “ชาวพม่า” (พรสุข เกิดสว่าง, 2540, หน้า 1) สถิติเดือนธันวาคม พ.ศ. 2552 มีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานรวมทั้งสิ้น 1,544,902 คน โดยเป็นคนต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา ดังแสดงได้ตามตาราง 1

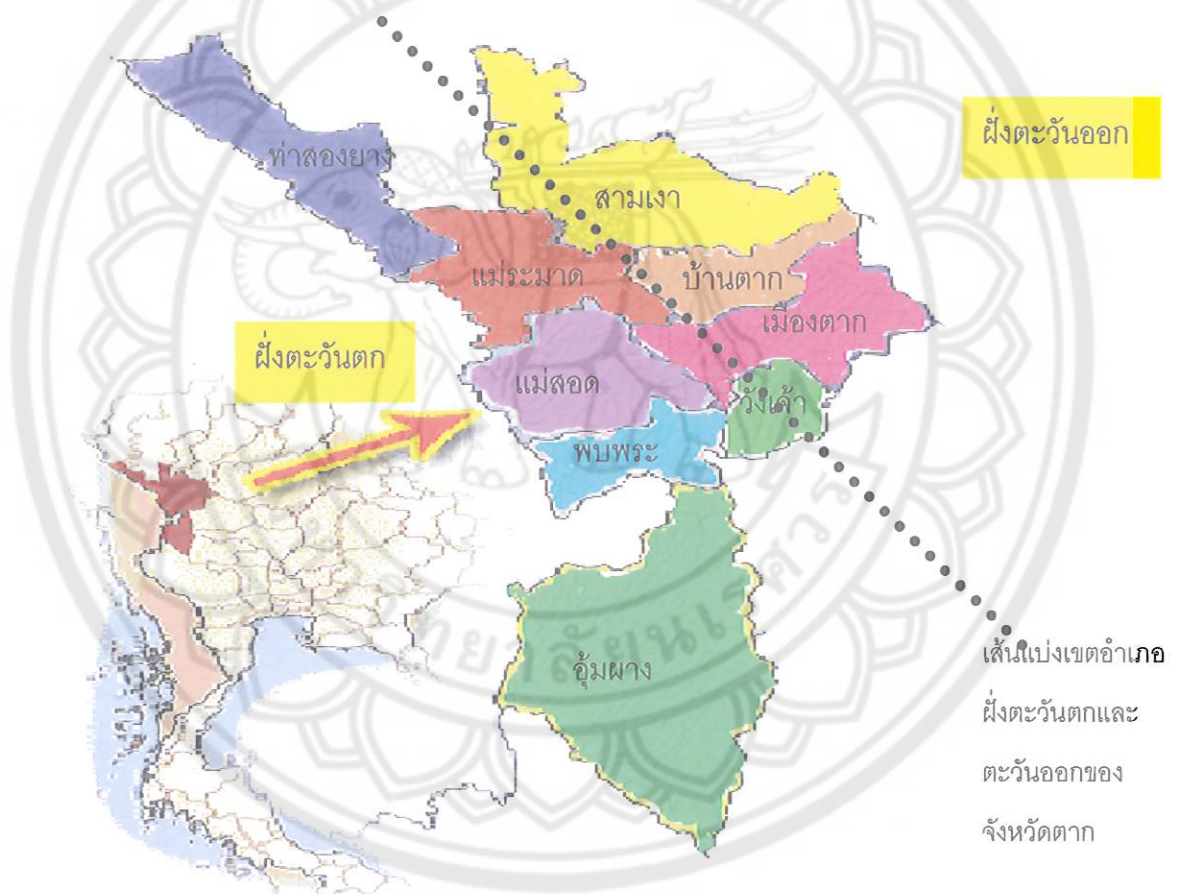
ตาราง 1 แสดงจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตชั่วคราวจากอณาจักร เดือนธันวาคม 2552

ประเภท	จำนวน (คน)
1. ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ตามมติ ครม.	1,314,382 **
2. พิสูจน์สัญชาติ	77,917
3. ทัวไป	68,399
4. ประเภทนำเข้า	27,914
5. ส่งเสริมการลงทุน	22,562
6. ชนกลุ่มน้อย	19,775
7. ส่งเสริมการลงทุน	14,423
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>1,544,902</b>

หมายเหตุ: \*\* คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ตามมติ ครม. มีจำนวนมากที่สุด คือ คนสัญชาติพม่า มีจำนวน 1,078,767 คน รองลงมาคือ ลาว 110,854 คน และกัมพูชา 124,761 คน

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2554

จังหวัดตากเป็นจังหวัดชายแดนที่มีอาณาเขตติดต่อกับเมียนมาร์ ตั้งอยู่ภาคเหนือตอนล่างของประเทศไทย มีพื้นที่ทั้งหมด 16,407 ตารางกิโลเมตร เป็นจังหวัดที่มีขนาดเป็นอันดับ 4 ของประเทศและเป็นอันดับ 2 ของภาคเหนือ โดยสภาพทางภูมิศาสตร์ของจังหวัดตากมีทิวเขากั้นยาว จึงแบ่งจังหวัดตากออกเป็นสองฝั่ง คือ ฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออก โดยฝั่งตะวันตก ประกอบด้วย อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอลำปาง อำเภอพบพระ อำเภออุ้มผาง และอำเภอวังเจ้า ส่วนฝั่งตะวันออก ประกอบด้วยอำเภอเมือง อำเภอสามเงา อำเภอบ้านตาก (ศูนย์ส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-พม่า จังหวัดตาก, 2554) ดังแสดงตามภาพ 1



ภาพ 1 แสดงอำเภอต่างๆ ในจังหวัดตาก

ที่มา: สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตาก, ม.ป.ป.

อำเภอแม่สอดเป็นหนึ่งในเก้าอำเภอของจังหวัดตาก อยู่ทางฝั่งตะวันตกของจังหวัดตาก เป็นอำเภอที่ติดต่อกับรัฐกะเหรี่ยงของเมียนมาร์ มีเส้นกั้นพรมแดนคือ แม่น้ำเมย ประชากรของอำเภอแม่สอดมีมากที่สุดในจังหวัดตากประมาณ 119,125 คน ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2552 (ศูนย์ส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-พม่า จังหวัดตาก, 2554) เป็นเมืองหน้าด่านที่มีแหล่งอุตสาหกรรมและการค้าชายแดนไทย-พม่า โดยผ่านด่านศุลกากรแม่สอด ถือเป็นด่านศุลกากรที่สำคัญ มีมูลค่าการค้าชายชายแดนสูงสุดของภาคเหนือ ในปี พ.ศ. 2553 มีมูลค่าการค้าชายแดนรวมทั้งสิ้น 25,058.31 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 70.18 ของมูลค่าการค้าชายแดนรวมทั้งหมดในภาคเหนือ (กรมการค้าต่างประเทศ, 2553, ไม่มีเลขหน้า) และถูกกำหนดไว้ในแผนพัฒนาอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion : GMS) (อดิศร เกิดมงคล, 2551, ไม่มีเลขหน้า) ให้เป็นเส้นทางการขนส่งและเส้นทางเศรษฐกิจ (Economic Corridor), การสื่อสาร, การแลกเปลี่ยนพลังงาน, การค้าและการลงทุนข้ามพรมแดน ฯลฯ เป็นต้น เส้นทางคมนาคม 3 เส้นทางที่ถูกกำหนดให้เป็นเส้นทางการขนส่งและเส้นทางเศรษฐกิจ ได้แก่

1. เส้นทางเศรษฐกิจด้านเหนือ-ใต้ (The North-South Economic Corridor) เป็นการปรับปรุงเส้นทางคมนาคมจากมณฑลยูนนานมาจรดกรุงเทพมหานคร
2. เส้นทางเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (The East-West Economic Corridor) เป็นโครงการการพัฒนาการขนส่งเชื่อมระหว่างทะเลอันดามันของเมียนมาร์ผ่านประเทศไทยออกทะเลจีนใต้ในเวียดนาม เพื่อเชื่อมต่อกับประเทศอนุภูมิภาค โดยเฉพาะญี่ปุ่น เช่น เส้นทางมุกดาหาร-สะพานนะเขต-ดองฮา-ดานัง, เส้นทางแม่สอด-เมียวดี-เมาะละหม่าง, เส้นทางกรุงเทพฯ-พนมเปญ-ไฮจิมีนหิซิดี้-วังเตา
3. เส้นทางเศรษฐกิจด้านใต้ (The Southern Economic Corridor) เป็นการปรับปรุงระบบคมนาคมขนส่งจากกรุงเทพมหานครจรดไฮจิมีนหิ

ในปี พ.ศ. 2553-2555 อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ได้กำหนดแผนยุทธศาสตร์ไว้ดังนี้ ยุทธศาสตร์แรก คือ การพัฒนาเมืองน่าอยู่ ยุทธศาสตร์ที่สอง เศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ที่สาม การท่องเที่ยว และยุทธศาสตร์สุดท้ายการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อพัฒนาให้เมืองแม่สอดเป็นเมืองแห่งประตูการค้าในระดับเป็นศูนย์กลางภูมิภาคเอเชีย ทั้งทางเศรษฐกิจและการคมนาคมขนส่งของประเทศในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างไทย-พม่า-สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว-กัมพูชาหรือ ECS Summit (Economic Cooperation Strategy among Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Thailand) เพื่อรองรับการที่ภาครัฐ เอกชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในพื้นที่และในภาพรวมของประเทศกำลังจะร่วมมือกัน



ภาพ 2 แสดงขอบเขตพื้นที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดโดยสังเขป

ที่มา: ศูนย์ส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-พม่า สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก, 2554

ผลจากการพัฒนาและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อเทียบกับเศรษฐกิจประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้แรงงานจากประเทศที่ด้อยกว่าทางเศรษฐกิจเดินทางเข้ามา และประเทศไทยยังขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก พบว่า มีแรงงานข้ามชาติชาวพม่าประมาณ 300,000 กว่าคน ที่เดินทางไป-กลับเป็นประจำ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัดตาก, 2553) เหตุผลที่แรงงานข้ามชาติจากเมียนมาร์เข้ามายังประเทศไทย เพราะปัจจัยผลักดันทางเศรษฐกิจและปัญหาต่างๆ ภายในของเมียนมาร์ ความหวาดกลัวจากการถูกประหัตประหาร การถูกกดขี่ข่มเหง ประชาชนจึงต้องอพยพไปทำงานยังประเทศเพื่อนบ้าน การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติมีจำนวนมาก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 เป็นต้นมา ประเทศไทยจึงได้มีนโยบายในการจัดการแรงงานข้ามชาติ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้ผ่อนผันผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่เข้ามาในประเทศไทยหลัง 9 มีนาคม พ.ศ. 2519 และตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย มีชื่ออยู่ในทะเบียนประวัติที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยออกให้ อาศัยอยู่ในประเทศไทยจะทำงานได้เป็นการชั่วคราวใน 9 จังหวัดชายแดน ได้แก่ เชียงราย ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบูรณ์ แม่ฮ่องสอน ประจวบคีรีขันธ์ และชุมพร และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็ได้มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ ในปี พ.ศ. 2538 รัฐบาลพยายามกำหนดมาตรการควบคุมแรงงานต่างชาติ แต่การป้องกันสกัดกั้นการขยายตัวของแรงงานข้ามชาติไม่สามารถยับยั้งได้สำเร็จ เพราะกลไกภาครัฐที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นยังขาดการวางแผนการบริหารจัดการอย่างเชื่อมโยงเป็นระบบและขาดความชัดเจน ประกอบกับมีขบวนการจัดการ จัดจ้าง โดยกลุ่ม

ทำให้เกิดการพัฒนารูปแบบท้องถิ่นพิเศษเมืองแม่สอด และเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแม่สอด เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจ และการส่งเสริมการลงทุน การสนับสนุนการค้าชายแดน และศักยภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก ซึ่งเชื่อมระหว่างกลุ่มประเทศ ไทย พม่า อินเดีย ศรีลังกา เนปาล ภูฐาน และบังคลาเทศ (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation : BIMSTEC) เชื่อมไปสู่ภาคตะวันตก ได้แก่ เอเชีย ตะวันออกกลาง ยุโรปและแอฟริกา (ศูนย์ส่งเสริมการค้าชายแดนไทย-พม่า จังหวัดตาก สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก, 2554, 'ไม่มีเลขหน้า) รัฐบาลภายใต้การบริหารงานของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของอำเภอแม่สอด จึงมีนโยบายยกระดับเทศบาลนครแม่สอดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รูปแบบพิเศษ "นครแม่สอด" รวมทั้งให้การสนับสนุนและเร่งผลักดันให้เกิดเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดขึ้น เพื่อสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2553 อนุมัติในหลักการแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและเห็นชอบการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เป็นไปอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพ (เรวดี แก้วมณี, 2554, หน้า 1) คณะรัฐมนตรีมีความเห็นชอบเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2554 อนุมัติงบประมาณดำเนินโครงการจัดจ้างออกแบบการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดและมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 เมษายน 2554 เห็นชอบในหลักการให้ดำเนินโครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดระหว่างตำบลแม่ปะ ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ในพื้นที่ป่าไม้ถาวร 5,603 ไร่ 56 ตารางวา อยู่ติดริมแม่น้ำเมย ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมการขยายตัวของภาคธุรกิจและภาคอุตสาหกรรมชายแดนและเพื่อเป็นการรองรับการเชื่อมโยงระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) ในอนาคต (สกาวัฒน์ ศิริมา, 2554, 'ไม่มีเลขหน้า) ดังแสดงในภาพ 2

นายจ้างและนายหน้าเถื่อน จึงทำให้มีแรงงานข้ามชาติลักลอบกระจายเข้ามาทำงานในจังหวัดต่างๆ ในทุกภาคเศรษฐกิจ วันที่ 25 มิถุนายน 2539 รัฐบาลภายใต้การนำของ นายบรรหาร ศิลปอาชา มีมติคณะรัฐมนตรีจัดระบบการควบคุมแรงงานต่างชาติดังกล่าว ที่ลักลอบทำงานอยู่ในประเทศไทย ให้เข้าระบบเพื่อทางราชการจะสามารถดูแลได้ และเป็นไปตามกฎหมายป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้าเมืองมาใหม่ และผ่อนปรนให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าว (กุลล สุทธธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, 2540, หน้า 3) โดยอนุญาตให้แรงงาน พม่า ลาวและกัมพูชา ที่หลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย เข้ามาทำงานได้อย่างเปิดเผย ในพื้นที่ 39 จังหวัด ต่อมาปรับเปลี่ยนเป็น 43 จังหวัด ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 2 กรกฎาคม 2539 โดยมีระยะเวลาการจ้างทำงานไม่เกิน 2 ปี มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นความพยายามของรัฐบาลในการเร่งสร้างมาตรการเพื่อควบคุมและตรวจสอบสถานการณืแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาทำงาน เพื่อจะได้ทราบว่าแรงงานเหล่านั้นมาจากไหน มีจำนวนเท่าไร อยู่ที่ไหน และทำงานอะไร เพื่อว่ารัฐบาลจะได้หาทางแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้มุ่งเน้นไปที่การจัดการแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ว่าเป็นอย่างไร มีปัญหาในการจัดการแรงงานอพยพผิดกฎหมายหรือไม่ และผลกระทบของการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ การลักลอบเข้ามาทำงานหรือการย้ายถิ่นฐานเพื่อมาแสวงหางานทำในประเทศไทยของคนเหล่านี้ เป็นอย่างไร เพราะปัจจุบันนี้ปัญหาแรงงานข้ามชาติมีความละเอียดอ่อนซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อสังคมไทยทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มากขึ้นทุกวัน อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์มหาศาลที่อยู่นอกระบบเศรษฐกิจ ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น จึงเป็นปัญหาสำคัญของจังหวัดตากและของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

#### คำถามของการวิจัย

การจัดการแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในอำเภอแม่สอด ในบริบทของเขตเศรษฐกิจพิเศษเป็นอย่างไร ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติชาวพม่าเป็นอย่างไร

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา และการจัดการแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
2. เพื่อศึกษาแนวคิดในการจัดการเชิงนโยบายแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จากผู้ที่เกี่ยวข้องในเชิงนโยบาย

## ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยดังนี้

### 1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มุ่งศึกษาการจัดการแรงงานข้ามชาติชาวพม่า ในเขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีเนื้อหาสาระที่สำคัญดังนี้

1.1 การจ้างแรงงานข้ามชาติชาวพม่า ในส่วนของภาคอุตสาหกรรมปัจจุบันเป็นอย่างไร

1.2 ปัญหาของรัฐบาลไทยที่มีต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติชาวพม่าเป็นอย่างไรและมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในอนาคตอย่างไร

1.3 แนวคิดการจัดการแรงงานข้ามชาติในบริบทเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอดในอนาคตจะเป็นอย่างไร

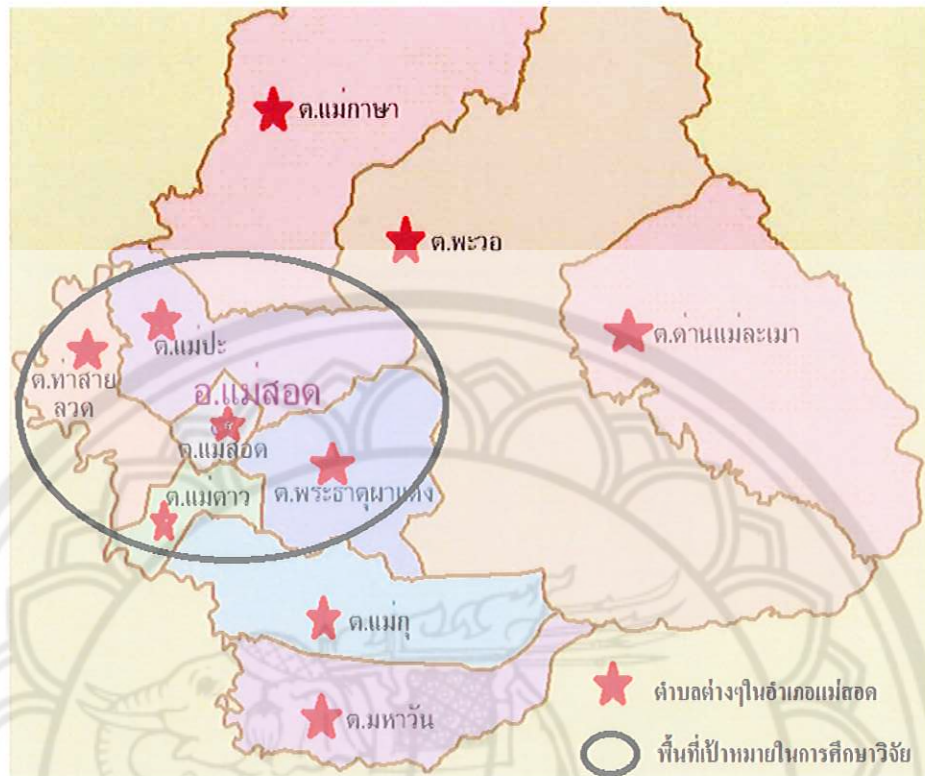
### 2. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือ ผู้ประกอบการ ข้าราชการ ได้แก่ พลเรือน ทหาร ตำรวจ จัดหางานจังหวัด เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น หอการค้า จังหวัดตาก สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก และองค์กร ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ (NGOs)

### 3. ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ทำการวิจัยคือ อำเภอแม่สอด ซึ่งประกอบด้วย 10 ตำบล ซึ่งผู้วิจัยเลือกศึกษาใน ตำบลแม่ปะ ตำบลท่าสายลวด ตำบลแม่สอด ตำบลแม่ตาว และตำบลพระธาตุผาแดง เนื่องจากตำบลดังกล่าวเป็นพื้นที่เป้าหมายในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ และเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก





ภาพ 3 แสดงขอบเขตตำบลในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ที่มา: แผนที่แสดงขอบเขตตำบล อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก, ม.ป.ป.

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones) ในที่นี้หมายถึง พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนและรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจ ภายใต้โครงการพัฒนาตามแนวทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก (The East-West Economic Corridor)

ผู้ประกอบการ หมายถึง นายจ้าง หรือ เจ้าของกิจการที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติชาวพม่า

คนต่างด้าว (Aliens) หมายถึง กลุ่มคนชาติอื่นที่เข้ามาในประเทศไทย หรือ ผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทย

การทำงาน หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้างหรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

### แรงงานข้ามชาติชาวพม่า หมายถึง

1. บุคคลที่หลบหนีเข้าเมือง และลักลอบทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตหลักเล็งการถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. บุคคลที่หลบหนีการสู้รบในเมียนมาร์ อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวหลบหนี การควบคุมจากที่พักพิงชั่วคราวแล้วลักลอบออกมาทำงาน
3. ผู้ที่ตั้งใจเดินทางจากเมียนมาร์มายังประเทศไทยเพื่อหางานทำ

แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมาย (Legal Migrant Workers) หมายถึง การทำงานประเภทที่มีสัญญาจ้างแน่นอนว่าทำอาชีพอะไร ที่หน่วยงานไหน เป็นระยะเวลานานเท่าไร แรงงาน กลุ่มนี้อาจจะเป็นแรงงานที่มีฝีมือหรือไร้ฝีมือก็ได้

แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย (Clandestine or Illegal Workers) หมายถึง การลักลอบเข้าเมืองหรืออยู่เกินเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายเข้าเมือง หรือถือวีซ่าที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน แต่แอบลักลอบทำงาน

การพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งเปลี่ยนสถานะ จากคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองรอการส่งกลับ เป็นคนต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย โดยการขอรับการพิสูจน์สัญชาติและได้รับหลักฐานเอกสารรับรองสถานภาพ ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือ เอกสารรับรองบุคคล (Certificate Of identity) จากเจ้าหน้าที่ประเทศตน โดยนำเอกสาร ดังกล่าวมาเป็นเอกสารประกอบในการขออนุญาตทำงาน ได้ 2 งาน คือ งานกรรมกร และงานรับใช้ในบ้าน ได้รับใบอนุญาตบัตรสีเขียว

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ กฎระเบียบ ข้อบังคับ ที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดการแรงงานข้ามชาติในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

สหภาพเมียนมาร์ เป็นชื่อเรียกประเทศที่มีการเปลี่ยนใหม่ มีชื่อเต็มอย่างเป็นทางการว่า สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ (Republic of the Union Of Myanmar) ในการวิจัย ครั้งนี้ผู้วิจัยจะใช้คำว่า “เมียนมาร์”

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาทำให้ทราบถึงปัญหาแรงงานข้ามชาติชาวพม่าที่เข้ามาในจังหวัดตาก เพื่อทำงานในสวนภาคอุตสาหกรรม เขตเศรษฐกิจพิเศษอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
  2. ทำให้ทราบถึงปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้แรงงานข้ามชาติชาวพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทย
- เพิ่มขึ้น

3. วิเคราะห์แนวโน้มหากมีความต้องการแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นจะมีแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นจากแรงงานข้ามชาติในภาคส่วนอื่นๆ และต่อพื้นที่อื่นๆ ของประเทศไทยได้

#### ข้อจำกัดในการทำวิจัย

ในระหว่างการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยพบข้อจำกัดที่เกิดขึ้นหลายประการ ดังนี้

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะไม่ขอเปิดเผยชื่อที่แท้จริงของผู้ให้ข้อมูล แต่จะใช้นามแฝงแทนชื่อจริงของผู้ให้ข้อมูล เนื่องจากเหตุผลในเรื่องความปลอดภัยและผลกระทบต่อหน้าที่การงาน เพราะการให้สัมภาษณ์ในบางประเด็นอาจมีการพาดพิงถึงหน่วยงานอื่น และผู้อื่นด้วย

2. ในหน่วยงานบางหน่วยงานที่ผู้วิจัยต้องการเก็บข้อมูลนั้น เกิดการปรับเปลี่ยนและโยกย้ายตำแหน่งบางส่วน จึงทำให้ผู้วิจัยต้องขอความร่วมมือในการเก็บข้อมูลจากตัวแทนที่รับผิดชอบในตำแหน่งนั้น

