

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อการจัดการแรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีกรอบแนวความคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ นโยบายของรัฐไทยต่อการจัดระบบแรงงานข้ามชาติและกระบวนการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ ในด้านต่างๆ ผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิด ทฤษฎีมาศึกษาเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งได้ทำการศึกษา ค้นคว้า ทบทวนองค์ความรู้ หลักการทฤษฎีจากหนังสือ วารสาร เอกสาร บทความ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ข้อมูลทั่วไปของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก
2. ปัจจัยผลักดันและการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าสู่ประเทศไทย
 - 2.1 ปัจจัยผลักดันและดึงดูด
 - 2.2 การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ
3. นโยบายของรัฐไทยต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า
4. บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า
5. ผลกระทบและปัญหาที่เกิดขึ้นจากแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า
6. แนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ
 - 6.1 ความเป็นมาและแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย
 - 6.2 การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจของต่างประเทศ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

ข้อมูลทั่วไปของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (จังหวัดตาก, ม.ป.ป.)

1. ประวัติโดยสังเขป

อำเภอแม่สอดเป็นอำเภออยู่ทางซีกตะวันตกของจังหวัดตากมีหลักฐานว่าเมื่อประมาณ 120 ปีที่ผ่านมา ประมาณปี พ.ศ. 2404-2405 บริเวณที่ตั้งอำเภอหรือชุมชนใหญ่ของอำเภอในปัจจุบันนี้ ได้มีชาวเขาเผ่ากะเหรี่ยงตั้งถิ่นฐานทำมาหากินอยู่ เรียกชื่อหมู่บ้านว่า “บ้านพะหน่อแก” ต่อมามีคนไทยจากถิ่นอื่นหลายท้องถิ่นทางภาคเหนือ พากันอพยพมาทำมาหากินในบริเวณหมู่บ้านนี้เป็น

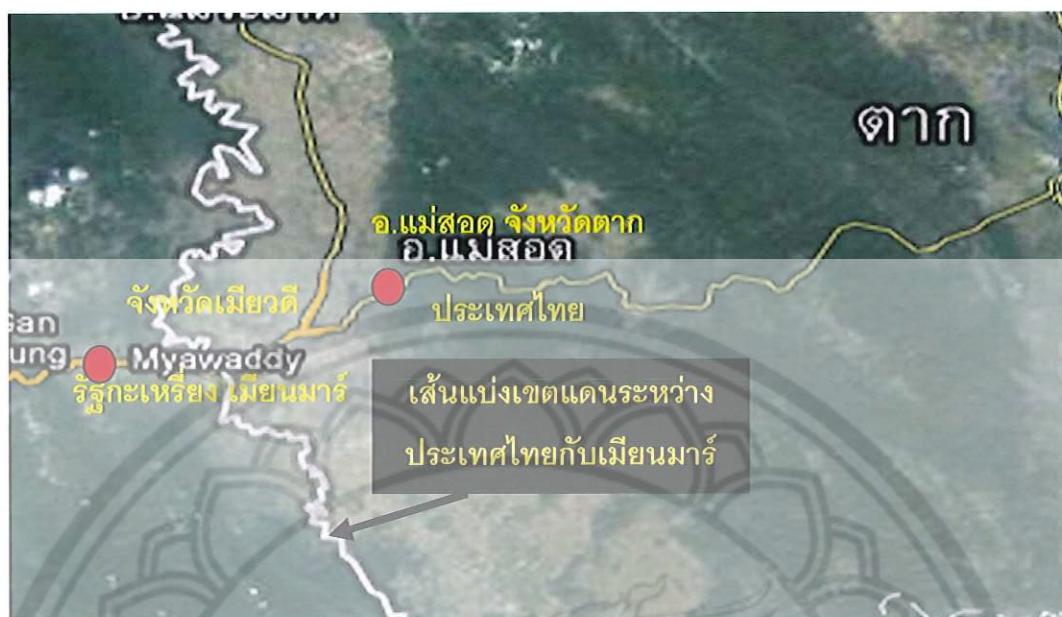
จำนวนมากและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ชาวกะเหรี่ยงเจ้าของถิ่นฐานเดิมซึ่งไม่ชอบอยู่ปะปนกับชนเผ่าอื่นต้องพากันอพยพไปอยู่ที่อื่น หมู่บ้านแห่งนี้ได้เจริญขึ้นตามลำดับ จนทางราชการได้ย้ายด่านเก็บภาษีอากรจากบ้านแม่ละเมา มาอยู่ที่หมู่บ้านพะหน่อแกแห่งนี้ จนถึงปี พ.ศ. 2441 ทางราชการจึงได้ยกฐานะหมู่บ้านขึ้นเป็นอำเภอ เรียกชื่อว่า "อำเภอแม่สอด" ให้อยู่ในเขตปกครองของมณฑลนครสวรรค์ ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค อำเภอแม่สอดจึงได้เปลี่ยนมาขึ้นกับจังหวัดตาก

สำหรับความเป็นมาของชื่ออำเภอนั้น ล้นนิษฐานไว้ว่ามีที่มาดังนี้ นัยแรกกล่าวกันว่า อำเภอแม่สอดเป็นเมืองเดียวกันกับ "เมืองจอด" ซึ่งเป็นเมืองหนึ่งในประวัติศาสตร์ ที่ตั้งประดิษฐานแดนราชอาณาจักรสุโขทัย เมืองจอดมีเจ้าเมืองชื่อพ่อขุนสามชนคำว่า เมืองจอด เรียกกันนานเข้าอาจเพี้ยนกลายเป็น "แม่สอด" อีกนัยหนึ่งอำเภอแม่สอดอาจได้ชื่อมาจากชื่อของลำห้วยสายสำคัญที่ไหลผ่านหมู่บ้านนี้ คือ ลำห้วยแม่สอดส่วนอีกนัยหนึ่งแม่สอดอาจมาจากคำว่า "เหม่ซ้อค" ในภาษามอญซึ่งแปลว่าพม่าตาย

2. ลักษณะภูมิประเทศ

อำเภอแม่สอด เป็นอำเภอหนึ่งในเก้าอำเภอของจังหวัดตาก ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของจังหวัดตาก มีพื้นที่ทั้งหมด 1,986.12 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 1,241,322.5 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 12.11 ของเนื้อที่จังหวัด (พื้นที่จังหวัด 16,734,555 ตารางกิโลเมตร) เป็นที่ราบประมาณร้อยละ 20 ของพื้นที่อำเภอ และประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่ปกคลุมด้วยป่าโปร่ง ป่าดงดิบและป่าสน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงชันซับซ้อนสลับกับหุบเขาแคบๆ ภูเขาบริเวณนี้เป็นส่วนหนึ่งของทิวเขาถนนธงชัยที่ต่อลงมาจากทางตอนใต้ของจังหวัดแม่ฮ่องสอนและจังหวัดเชียงใหม่ ทอดผ่านจังหวัดตากและอำเภอแม่สอด ลงไปจนเชื่อมต่อกับทิวเขาตะนาวศรี จังหวัดกาญจนบุรี พื้นที่ลาดเอียงลงไปทางทิศตะวันตกลงสู่ม่าน้ำเมย ซึ่งกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับเมียนมาร์ ระยะทางห่างจากจังหวัดตาก 87 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพฯ ประมาณ 490 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อ ดังนี้

| | |
|------------------------------------|--|
| ทิศเหนือ ติดต่อกับอำเภอแม่ระมาด | จังหวัดตาก |
| ทิศใต้ ติดต่อกับอำเภอพบพระ | จังหวัดตาก |
| ทิศตะวันออก ติดต่อกับอำเภอเมืองตาก | จังหวัดตาก |
| ทิศตะวันตก ติดต่อกับเมียนมาร์ | โดยมีแม่น้ำเมยเป็นเส้นกั้นพรมแดน ความยาว ประมาณ 75 กิโลเมตร |



ภาพ 4 แสดงที่อาณาเขตและที่ตั้งของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

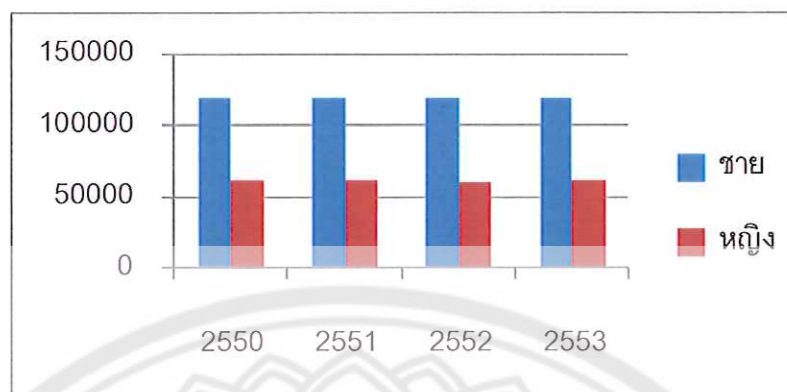
3. ประชากรและการแบ่งเขตการปกครอง

3.1 ประชากร

อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีจำนวนประชากรนับตั้งแต่ พ.ศ. 2550-2553 ดังแสดงในตาราง 2 และภาพ 5 ดังนี้

ตาราง 2 แสดงจำนวนประชากรในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

| ปี พ.ศ. | รวมจำนวนประชากร | ชาย จำนวน (ร้อยละ) | หญิง จำนวน (ร้อยละ) |
|---------|-----------------|-----------------------|------------------------|
| 2550 | 119,112 | 61,065 (51.27) | 58,047 (48.73) |
| 2551 | 119,835 | 61,287 (51.14) | 58,548 (48.86) |
| 2552 | 119,125 | 60,635 (50.90) | 58,490 (49.10) |
| 2553 | 120,023 | 61,231 (51.02) | 58,792 (48.98) |



ภาพ 5 แสดงจำนวนประชากรชาย ประชากรหญิง ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

ที่มา: สำนักงานสถิติจังหวัดตาก, 2553

ประชากรในอำเภอแม่สอด ประกอบด้วยหลากหลายชาติพันธุ์ ได้แก่ ชาวไทยภาคเหนือ ชาวจีน กะเหรี่ยง พม่า ไทยใหญ่ ม้งและบังคลาเทศ การกระจายตัวของประชากรในอำเภอแม่สอดจะมีชาวไทยภาคเหนือที่อพยพมาจากทางอำเภอเถิน จังหวัดลำปาง จะอาศัยอยู่บริเวณเขตเมือง กระจายตัวตามบริเวณที่ราบ ส่วนประชากรเชื้อสายกะเหรี่ยงจะแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประชากรดั้งเดิมของพื้นที่จะกระจายตัวอยู่บริเวณนอกเขตเมือง และกลุ่มกะเหรี่ยงที่หนีภัยสงครามและเข้ามาทำงานในประเทศไทย

3.2 การแบ่งเขตการปกครอง

ตาราง 3 แสดงการแบ่งเขตการปกครองอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

| ตำบล | หมู่บ้าน | เทศบาล | อบต. |
|------------------|----------|--------|------|
| ตำบลแม่ตาว | 6 | - | 1 |
| ตำบลท่าสายลวด | 7 | 1 | - |
| ตำบลพระธาตุผาแดง | 7 | - | 1 |
| ตำบลพะวอ | 9 | - | 1 |
| ตำบลด่านแม่ละเมา | 10 | - | 1 |
| ตำบลแม่ปะ | 711 | - | 1 |

ตาราง 3 (ต่อ)

| ตำบล | หมู่บ้าน | เทศบาล | อบต. |
|-------------|----------|--------|------|
| ตำบลแม่กุ | 10 | 1 | - |
| ตำบลมหาวัน | 12 | - | 1 |
| ตำบลแม่กาษา | 16 | - | 1 |
| ตำบลแม่สอด | 20 ชุมชน | 1 | - |
| รวม | 88 | 3 | 7 |

ที่มา: อำเภอแม่สอด การปกครองและข้อมูลอื่นๆ, ม.ป.ป.

การแบ่งเขตการปกครองของอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 ตำบล 88 หมู่บ้าน 20 ชุมชน มีการปกครองแบบเทศบาลเมือง จำนวน 1 แห่ง คือ เทศบาลเมืองแม่สอด และเทศบาลตำบล 2 แห่ง คือ เทศบาลตำบลท่าสายลวด เทศบาลตำบลแม่กุ

4. ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ (สำนักงานพาณิชย์จังหวัดตาก, 2553)

4.1 เกษตรกรรม

พืชเศรษฐกิจที่สำคัญอันดับ 1 ของจังหวัดตากคือ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ผลิตได้ประมาณ 453,109 ตันปี มูลค่าประมาณ 1,876 ล้านบาทต่อปี มีพื้นที่เพาะปลูกมาเป็นอันดับสามของภาคเหนือ สามารถปลูกได้ทุกอำเภอ แต่อำเภอที่ปลูกมากคือ อำเภอพบพระ และอำเภอแม่สอด

ตาราง 4 แสดงปริมาณการผลิตภาคเกษตร ในพื้นที่จังหวัดตาก

| ลำดับ ที่ | พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ | ผลิตได้ (ตัน/ปี) | มูลค่าประมาณ (ล้านบาท/ปี) |
|--------------|---------------------|---------------------|------------------------------|
| 1 | ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ | 453,109 | 1,876 |
| 2 | ข้าวนาปี | 150,732 | 720 |
| 3 | กล้วยไข่ | 594,041 | 157 |
| 4 | ถั่วเขียวผิวมัน | 34,519 | 636 |

ตาราง 4 (ต่อ)

| ลำดับ ที่ | พืชเศรษฐกิจที่สำคัญ | ผลิตได้ (ตัน/ปี) | มูลค่าประมาณ (ล้านบาท/ปี) |
|--------------|---------------------|----------------------|-------------------------------|
| 5 | กล้วยน้ำว้า | 41,449 | 135 |
| 6 | ลำไย | 13,750 | 270 |
| 7 | ส้ม | 288,010 | 720 |
| 8 | ถั่วเหลือง | 20,916 | 730 |
| 9 | ดอกกุหลาบ | 365 ล้านดอก/ปี | 209 |

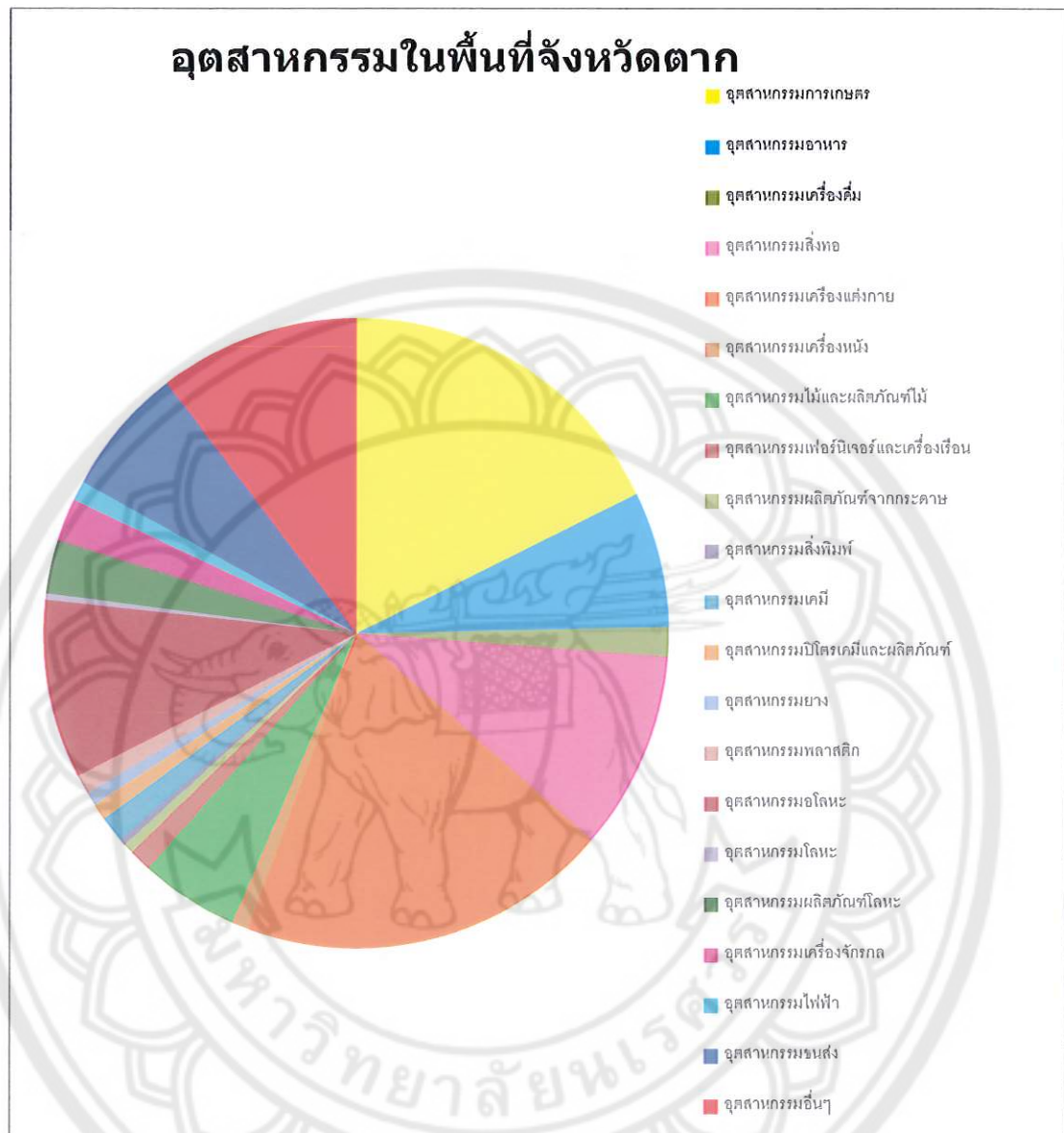
ที่มา: บริษัทโสมมาภา อินฟอร์เมชั่น เทคโนโลยี จำกัด, 2550

4.2 อุตสาหกรรม

จากข้อมูลโรงงานอุตสาหกรรมในจังหวัดตาก เดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 มีจำนวนโรงงานทั้งสิ้น 591 โรงงาน มีเงินลงทุนรวม 15,046,535,201 ล้านบาท มีแรงงานจำนวน 55,599 คน โดยจำแนกจำนวนโรงงานในแต่ละอำเภอของจังหวัดตาก ดังตาราง 5 และภาพ 6 แสดงอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ในจังหวัดตาก

ตาราง 5 แสดงจำนวนโรงงานแต่ละอำเภอ ในจังหวัดตาก

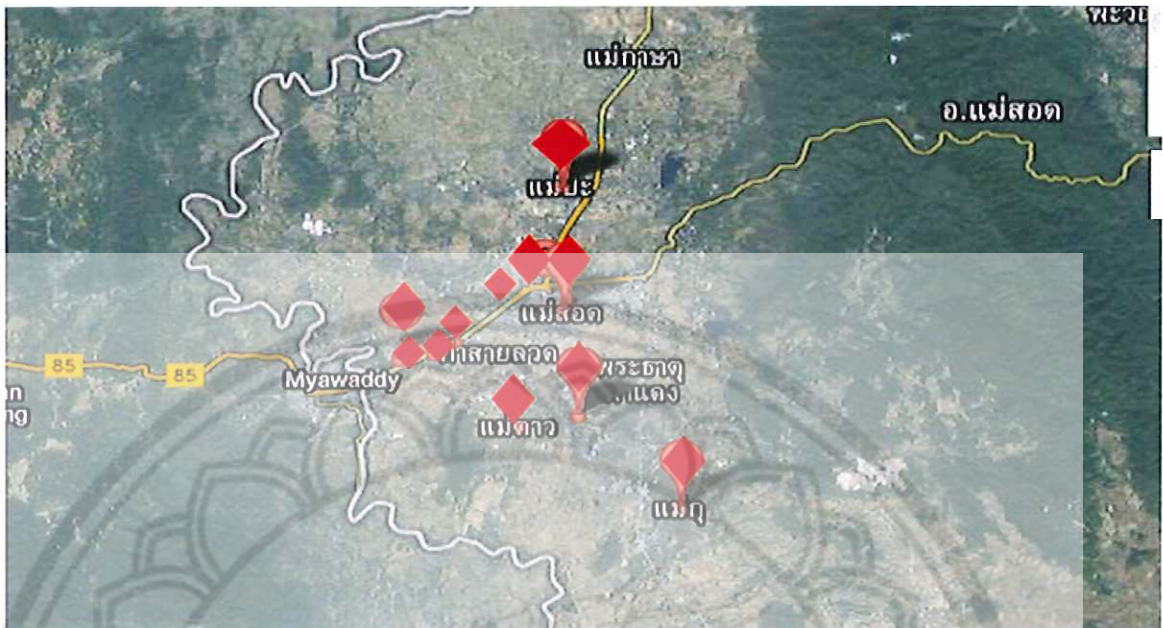
| อำเภอ | จำนวน โรงงาน | อำเภอ | จำนวน โรงงาน |
|----------------|-----------------|---------------|-----------------|
| อำเภอแม่สอด | 331 | อำเภอพบพระ | 24 |
| อำเภอเมืองตาก | 134 | อำเภอแม่ระมาด | 17 |
| อำเภอบ้านตาก | 28 | อำเภออุ้มผาง | 9 |
| อำเภอวังเจ้า | 28 | อำเภอสามเงา | 9 |
| รวม 591 โรงงาน | | | |



ภาพ 6 แสดงประเภทอุตสาหกรรมในพื้นที่จังหวัดตาก

ที่มา: สภาอุตสาหกรรมจังหวัด, 2554

จากตาราง 5 แสดงให้เห็นว่า โรงงานอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในเขตอำเภอแม่สอด จากข้อมูลของสภาอุตสาหกรรมจังหวัด เดือนมีนาคม พ.ศ. 2554 พบว่า มีจำนวนโรงงานในอำเภอแม่สอดจำนวน 331 โรงงาน โดยจะกระจายตัวอยู่ตามตำบลต่างๆ ในอำเภอแม่สอด ดังแสดงในภาพ 7



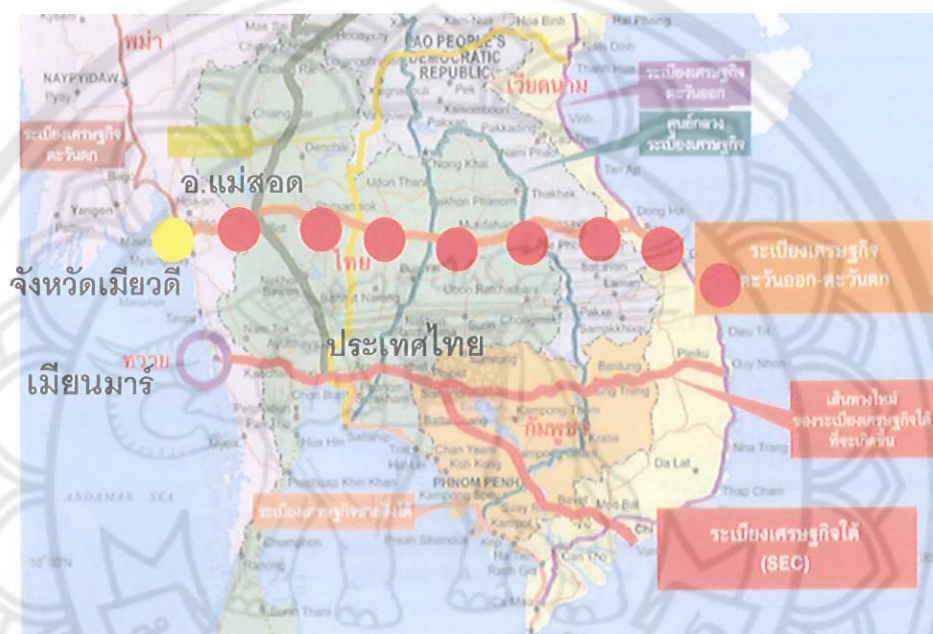
ภาพ 7 แสดงการกระจายตัวของ โรงงานอุตสาหกรรมในอำเภอแม่สอด

นอกจากนี้การมีทรัพยากรป่าไม้และแร่ธาตุที่อุดมสมบูรณ์จึงทำให้เกิดกิจการที่สำคัญหลายประเภทได้แก่ อุตสาหกรรมป่าไม้ อุตสาหกรรมแปรรูปหินแกรนิต หินอ่อน การถลุงแร่สังกะสี อีกด้วย

อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่การค้าและการท่องเที่ยวชายแดนที่สำคัญ จึงเป็นที่ตั้งของร้านค้า ตลาด โรงแรม รีสอร์ท และสถานที่พักหลายประเภทไว้อำนวยความสะดวกให้กับนักท่องเที่ยวและแขกผู้มาเยือน เป็นศูนย์กลางในการเดินทางไปเที่ยวยังอำเภออื่นๆ ได้แก่ อำเภอพบพระ อำเภออุ้มผาง อำเภอแม่ระมาด และอำเภอท่าสองยาง ที่มีสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติหลายแห่ง เช่น น้ำตกพาเจริญ น้ำตกทีลอซู น้ำพุร้อนแม่กาษา เป็นต้น หรือจะข้ามแม่น้ำเมยไปยังเมียนมาร์ โดยผ่านสะพานมิตรภาพไทย-พม่า

อำเภอแม่สอดจึงเป็นอำเภอที่มีทำเลที่ตั้งเป็นจุดศูนย์กลางของการท่องเที่ยวของจังหวัดตาก จึงมีรายได้จากการท่องเที่ยวไหลเวียนเข้าสู่อำเภอแม่สอดในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตามธุรกิจการท่องเที่ยวของอำเภอแม่สอดก็ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ตามแนวชายแดนและการค้าระหว่างประเทศไทยกับเมียนมาร์ ถ้าช่วงใดเกิดการสู้รบระหว่างทหารกะเหรี่ยงกับทหารพม่า ก็จะส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยตามแนวชายแดน และการปิดด่านก็ส่งผลต่อการค้าชายแดนอีกด้วย

อำเภอแม่สอด เป็นอำเภอที่มีเศรษฐกิจดีมีทรัพยากรธรรมชาติมากมาย ทั้งป่าไม้แร่ธาตุ มีสถาบันการเงิน ธนาคาร โรงแรม ร้านอาหาร รีสอร์ท แม่สอดจึงเป็นอำเภอที่มีความโดดเด่นมากกว่า 4 อำเภอที่มีชายแดนติดต่อกับเมียนมาร์ (อำเภออุ้มผาง อำเภอท่าสองยาง และอำเภอแม่ระมาด) อำเภอแม่สอดจึงถูกกำหนดให้เป็นเขตการลงทุนด้านอุตสาหกรรม การค้าและการท่องเที่ยว และให้เป็นเส้นทางเชื่อมโยงเส้นทางระเบียงเศรษฐกิจ ดังแสดงในภาพ 8



ภาพ 8 แสดงเส้นทางเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตก

ที่มา: <http://www.sujitwongthes.com>

4.3 พาณิชยกรรม

อำเภอแม่สอดเป็นพื้นที่ชายแดน มีการเดินทางเข้ามาของพ่อค้าที่เดินทางมาจากพื้นที่อื่นๆ นำสินค้ามาซื้อขายแลกเปลี่ยนกัน จึงทำให้ชายแดนแห่งนี้มีสินค้าหลายประเภทด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น สินค้าทางการเกษตร ของโบราณ สินค้าพื้นเมือง อัญมณี ไม้สัก ของป่า เป็นต้น

กิจกรรมทางเศรษฐกิจชายแดนด้านอำเภอแม่สอดมีการขยายตัวเพื่อตอบสนองความต้องการของชาวพม่า ชาวกะเหรี่ยงที่ข้ามพรมแดนเข้ามายังอำเภอแม่สอด เพื่อนำสินค้าบางอย่างมาขายแล้วซื้อสินค้าจากฝั่งไทยกลับไปอุปโภค บริโภค หรือนำไปขายต่อในประเทศของตน ดังนั้น การค้าขายสินค้าอุปโภคบริโภคจึงมีแนวโน้มที่สูงขึ้นกิจการร้านค้าธุรกิจต่างๆ ของอำเภอ

แม่สอด ไม่ว่าจะเป็ตลาดสด หนาการ จะตั้งอยู่บนถนนสายเศรษฐกิจสายหลักในเขตเทศบาลนครแม่สอด คือ ถนนประสาทวิทิตี และถนนอินทรีรี ย่านการค้าที่ขึ้นชื่อบริเวณนี้ คือ "ตลาดพลอย" ซึ่งจะตั้งอยู่บนถนนประสาทวิทิตี ทั้งสองฟากถนนจะเต็มไปด้วยอาคารพาณิชย์ ซึ่งเจ้าของกิจการส่วนใหญ่เป็นคนจีน โดยจะเปิดให้พ่อค้าแม่ค้าพลอยเข้ามาเช่าพื้นที่เพื่อจำหน่ายอัญมณี พวกทับทิม และหยกที่มาจากเมียนมาร์ นอกจากนี้ยังมีพ่อค้าแม่ค้าอิสระทั้งคนไทยและพม่า นำมาหยกหรือทับทิม มาเร่ขาย เรียกคนเหล่านี้ว่า "คนเดินพลอย" แม่สอดจึงเป็นตลาดอัญมณีที่สำคัญแห่งประเทศไทย ดังแสดงได้ตามภาพ 9



ภาพ 9 แสดงแหล่งซื้อขายอัญมณีอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

นอกจากนี้แล้ว อำเภอแม่สอดยังมีตลาดขายสินค้าที่สำคัญ คือ ตลาดริมเมย เป็นตลาดขายปลีกสินค้าที่นำเข้ามาจากพม่า เช่น ปูทะเลมีชีวิต กุ้งทะเล สินค้าเกษตร ผัก ผลไม้ และสินค้าจากประเทศจีน เช่น ขนม เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์ โดยตลาดริมเมยจะเปิดให้ประชาชนซื้อสินค้าได้ทุกวัน

4.4 การค้าชายแดน (รายงานการค้าชายแดนไทย-พม่า ปี 2553)

4.4.1 จากสถิติการค้าชายแดน ด้านอำเภอแม่สอด และจังหวัดเมียวดีของเมียนมาร์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549- 2553 พบว่า มีมูลค่าการค้าเฉลี่ยปีละ 19,427.34 ล้านบาท หรือประมาณ

เดือนละ 1,618.95 ล้านบาท แบ่งได้เป็นมูลค่าการส่งออกเฉลี่ยปีละ 13,176.43 ล้านบาท นำเข้า 1,247.66 ล้านบาท โดยมูลค่าการค้าในด้านอำเภอแม่สอดในปีงบประมาณ 2553 มีมูลค่าการค้า 25,349.85 ล้านบาท มีการส่งออก 24,291 ล้านบาท การส่งออกคิดเป็นร้อยละ 95.83 ของมูลค่าการค้ารวมของจังหวัด

หากเปรียบเทียบกับมูลค่าการค้าชายแดนไทย-พม่า ของทั้งประเทศแล้ว นับตั้งแต่เดือน มกราคม ถึง เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2553 มูลค่าการค้าด้านอำเภอแม่สอด คิดเป็นร้อยละ 18.79 ทั้งนี้ไม่นับรวมการนำเข้าก๊าซธรรมชาติจากอำเภอสงขลาบุรี ด้านอำเภอแม่สอดเป็นด้านที่มีการค้าชายมูลค่าสูงที่สุดและเป็นด้านที่มีมูลค่าการส่งออกมากที่สุด โดยสามารถทำให้ประเทศไทยเกินดุลได้กว่า 10,000 ล้านบาท

การค้าชายแดนส่วนใหญ่เป็นการค้าขายของกลุ่มผู้ประกอบการในท้องถิ่นและผู้ประกอบการส่งออกจากกรุงเทพฯ สำหรับผู้ประกอบการในต่างจังหวัด เช่น เชียงใหม่ เชียงราย ระนอง มีจำนวนไม่มากนัก นอกจากนี้ยังมีพ่อค้าจากเมืองย่างกุ้งเข้ามาทำการค้าผ่านด่านชายแดนอำเภอแม่สอดด้วย การค้าชายแดนด้านอำเภอแม่สอดมีการส่งออก-นำเข้าสินค้าที่หลากหลาย โดยมีการขนส่งข้ามสะพานมิตรภาพไทย-พม่า และขนย้ายผ่านทางคลังสินค้าชั่วคราวที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเมย มีคลังสินค้าที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจากกรมศุลกากร จำนวน 22 คลังสินค้า

4.4.2 ช่องทางการค้าที่สำคัญ

1) จุดผ่านแดนถาวร

มีช่องทางอนุมัติให้ทำการค้า คือ จุดผ่านแดนถาวรแม่สอด-เมียวดี ตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งประกาศให้เป็นจุดผ่านแดนถาวรเมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2540 โดยเปิดทำการค้าตั้งแต่เวลา 06.30-18.30 น. เป็นประจำทุกวัน

2) คลังสินค้าชั่วคราว

เป็นคลังสินค้าอนุมัติเฉพาะคราวตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480 เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้นำเข้า-ส่งออกสินค้า ซึ่งสามารถนำเข้าและส่งออกสินค้านี้ระหว่างอำเภอแม่สอดและจังหวัดเมียวดี เมียนมาร์ ส่วนใหญ่ตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำเมย จึงเรียกชื่อคลังสินค้าว่า ท่าข้ามตามด้วยหมายเลขต่างๆ คลังสินค้าชั่วคราวที่เปิดดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของด่านศุลกากรแม่สอดจำนวน 22 คลัง

4.4.3 วิธีการค้าและการเคลื่อนย้ายสินค้า

ผู้ส่งออกสินค้าไทยจะจำหน่ายสินค้าโดยตรงให้กับพ่อค้าพม่า ทั้งพ่อค้าชายฝั่ง และพ่อค้าชายปลึกจากเมืองต่างๆ ทั้งเมืองเมะละแหม่ง ผาอ่าง ย่างกุ้งและเมียวดี หรือจำหน่ายผ่านพ่อค้าชายฝั่งที่เมืองเมียวดี แล้วกระจายสินค้าไปยังเมืองต่างๆ ในเมียนมาร์อีกทอดหนึ่ง การสั่งซื้อสินค้าของพ่อค้าพม่าจะมีการสั่งซื้อสินค้าหลายวิธี ทั้งทางโทรศัพท์ โทรสาร การเดินทางเข้าไปติดต่อคู่ค้าในพม่าด้วยตนเอง พ่อค้าพม่าเดินทางเข้ามาติดต่อโดยตรงที่ร้าน หรือฝากบุคคลอื่นเข้ามาซื้อให้ที่ฝั่งประเทศไทย หลักฐานการค้าส่วนใหญ่เป็นใบกำกับสินค้าแต่อาจทำใบสั่งซื้อบ้างในบางครั้ง เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน ลักษณะการส่งออกสินค้านี้มีหลายรูปแบบ ดังนี้

- 1) พ่อค้าชายแดนในท้องถิ่น เป็นผู้สั่งซื้อและรวบรวมสินค้าจากส่วนกลาง หรือในท้องถิ่นตามคำสั่งซื้อของพ่อค้าเมียนมาร์ และเป็นผู้ทำพิธีการส่งออก
- 2) พ่อค้าชายแดนทำหน้าที่เป็นเสมือนตัวแทนจำหน่ายให้บริษัท หรือโรงงานจากส่วนกลาง ในการติดต่อซื้อขายกับพ่อค้าเมียนมาร์ กรณีนี้พ่อค้าชายแดนอาจดำเนินการขนส่งสินค้าในนามตนเอง หรือในนามบริษัท/โรงงานแล้วแต่จะตกลงระหว่างกัน
- 3) ผู้ผลิตจากส่วนกลางติดต่อกับพ่อค้าเมียนมาร์โดยตรงและส่งออกในนามของผู้ผลิต ส่วนภาระการขนส่งภายในประเทศขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างกัน
- 4) พ่อค้าพม่าเข้ามาติดต่อ โดยตรงกับพ่อค้าในอำเภอแม่สอด หรือเดินทางเข้าไปซื้อสินค้าจากบริษัทหรือโรงงานผู้ผลิตในกรุงเทพฯ หลังจากนั้นจะส่งสินค้ามายังอำเภอแม่สอด และทำพิธีการศุลกากรในนามพ่อค้าพม่า วิธีการส่งออกนี้เรียกกันทั่วไปว่า "ตัวพม่า"

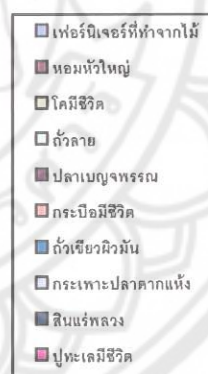
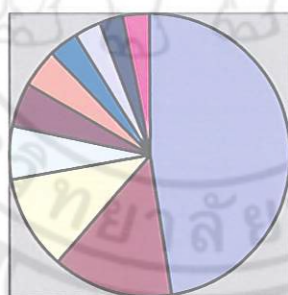
4.5 สินค้านำเข้า-ส่งออกด้านชายแดน จังหวัดตาก

สินค้านำเข้า ด้านชายแดนจังหวัดตากที่สำคัญในปี พ.ศ. 2553 ส่วนใหญ่จะเป็นสิ่งประดิษฐ์ที่ทำด้วยไม้ รองลงมาเป็นสินค้าเกษตร ได้แก่ หอมหัวใหญ่ โคมีชีวิต ถั่วลาย ปลาเบญจพรรณ กระบี่มีชีวิต ถั่วเขียวผิวมัน กระเพาะปลาตากแห้ง สิ้นแร่พลวง ปูทะเลมีชีวิต เป็นต้น

สินค้าส่งออก ด้านชายแดนจังหวัดตากที่สำคัญได้แก่ น้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล น้ำมันพืช ผงชูรส กาแฟผงสำเร็จรูป ไททศน์ ผ้าพิมพ์ฝ้าย 100% เปียร์ รถยนต์เก่าที่ใช้แล้ว ยารักษาโรค เป็นต้น ดังแสดงได้ตามตาราง 6

ตาราง 6 แสดงสินค้านำเข้า-ส่งออก ณ ด้านชายแดนแม่สอด ปี พ.ศ. 2553

| ลำดับ ที่ | นำเข้า | | ส่งออก | |
|--------------|-------------------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| | รายการสินค้า | มูลค่า(ล้านบาท) | รายการสินค้า | มูลค่า(ล้านบาท) |
| 1 | เฟอร์นิเจอร์ที่ทำจากไม้ | 435.90 | น้ำมันเบนซิน | 1,209.76 |
| 2 | หอมหัวใหญ่ | 129.12 | น้ำมันดีเซล | 1,032.75 |
| 3 | โคมีชีวิต | 99.23 | น้ำมันพืช | 952.36 |
| 4 | ถั่วลยา | 56.91 | ผงชูรส | 775.69 |
| 5 | ปลาเบญจพรรณสด | 44.96 | กาแฟผงสำเร็จรูป | 757.70 |
| 6 | กระป๋อมีชีวิต | 39.89 | โทรทัศน์ | 747.55 |
| 7 | ถั่วเขียวผิวมัน | 30.77 | ผ้าพิมพ์ฝ้าย 100% | 688.42 |
| 8 | กระเพาะปลาตากแห้ง | 27.87 | เปียร์ | 571.45 |
| 9 | สินแร่พลวง | 27.75 | รถยนต์เก่าใช้แล้ว | 524.18 |
| 10 | ปุ๋หะเคมีชีวิต | 27.11 | ยารักษาโรค | 511.06 |



ภาพ 10 แสดงสินค้านำเข้าในปีพ.ศ. 2553

จากภาพ 10 แสดงให้เห็นว่ามูลค่าสินค้านำเข้าด้านอำเภอแม่สอด ส่วนใหญ่เป็นการนำเข้าเฟอร์นิเจอร์ที่ทำจากไม้ มีมูลค่าจำนวน 435.90 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48 รองลงมาเป็นสินค้าเกษตร ปศุสัตว์ อาหารทะเล และสินแร่

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นอำเภอชายแดนที่มีลักษณะทางภูมิประเทศที่เอื้อต่อการเข้ามาของชาวพม่า มีประชากรหลากหลายชาติพันธุ์

และยังเป็นอำเภอชายแดนที่มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าที่สำคัญหลายชนิด อำเภอ แม่สอด จึงเป็น
ด้านการค้าชายแดนไทย-พม่า ที่มีมูลค่าการค้าขายสูงที่สุดและมีมูลค่าการส่งออกมากที่สุด อีกทั้ง
อำเภอแม่สอดเป็นอำเภอที่มีความสำคัญและถูกกำหนดให้เป็นเขตการลงทุนด้านอุตสาหกรรมการค้า
และการท่องเที่ยวและยังเป็นเส้นทางเชื่อมโยงระเบียบเศรษฐกิจตะวันออก-ตะวันตกอีกด้วย

ปัจจัยผลักดันและการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าสู่ประเทศไทย

1. ปัจจัยผลักดันและดึงดูด

การเดินทางเคลื่อนย้ายถิ่นเป็นปรากฏการณ์ของมนุษยชาติที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึง
ปัจจุบัน เนื่องจากวัฒนธรรมและปัจจัยหลายประการประกอบกัน อีกทั้งในสถานการณ์ปัจจุบัน
ซึ่งเป็นยุคไร้พรมแดนในเรื่องของข้อมูลข่าวสารข้อมูลต่างๆ เกือบทั่วโลก นับเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิด
การย้ายถิ่นทั้งภายในประเทศและการย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยงได้ ในบรรดา
เหตุผลที่ทำให้มนุษย์ตัดสินใจย้ายถิ่น แรงจูงใจทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะความคาดหวังที่จะมีรายได้
สูงขึ้น เป็นเหตุผลหลักที่สำคัญที่สุดของการย้ายถิ่นทุกรูปแบบและเกือบทุกเส้นทาง แรงงานที่
โยกย้ายถิ่นที่อยู่เพื่อมาหางานทำ ส่วนใหญ่จะอยู่ในวัยหนุ่มสาว เป็นโสด มีการศึกษาน้อย มีทักษะ
ในการทำงานไม่มาก กลัวเสี่ยงและกลัวเผชิญโชค ตามทฤษฎีการย้ายถิ่นประเภทแรงผลักดัน
(Push-Pull Theory) ได้กล่าวไว้ว่า (กฤตยา อาชวนิจกุล และพรสุข เกิดสว่าง, 2540, หน้า 26)

...ถ้าไม่เป็นเพราะสภาพบีบบังคับจนสุดหนที่บ้านเก่าประเทศเกิด ก็ด้วยสภาพโอกาสที่
เปิดกว้างเอื้ออำนวยในประเทศปลายทางที่เข้ายวนและเชิญชวนให้เข้ามาหรือทั้งสอง
อย่างประกอบกัน

เมื่อประชาคมโลกสร้างกฎเกณฑ์ให้แต่ละประเทศต้องมีขอบเขตของแต่ละรัฐชาติขึ้น
ทำให้กลุ่มคนที่อาศัยอยู่ตามบริเวณรอยต่อของประเทศถูกขีดให้ขึ้นสังกัดต่อประเทศใดประเทศหนึ่ง
หรือถูกละเลยไม่ยอมรับให้ขึ้นอยู่กับรัฐใดรัฐหนึ่ง ทำให้คนบางกลุ่ม บางเหล่าต้องเป็นคนไร้ชาติหรือ
'ไร้สัญชาติ' (Stateless People) จนถึงทุกวันนี้ การเคลื่อนของคนระหว่างสองรัฐชาติตามชายแดน
บางครั้งไม่ใช่การย้ายถิ่นข้ามชาติ แต่เป็นการไปมาหาสู่และทำมาหากินตามปกติของคนชายแดน
สำหรับกลุ่มคนที่มีถิ่นฐานตามรอยตะเข็บระหว่างรัฐชาติต่างๆ ซึ่งมีให้เห็นตามรอยตะเข็บระหว่าง
รัฐไทยกับรัฐชาติอื่นๆ ที่ไหลเลื่อนข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านสู่ประเทศไทย แต่แรงผลักดันนี้มิให้
เห็นเด่นชัดในเมียนมาร์ ที่อำนาจการตัดสินใจขึ้นอยู่กับฝ่ายทหาร ประชาชนไร้สิทธิ์ไร้เสียงทาง
การเมืองโดยเฉพาะกับชนกลุ่มน้อย ส่วนแรงดึงนั้นมาจากความต้องการแรงงานในจังหวัดชายแดน

ไทยที่เพิ่มมากขึ้น ด้วยเหตุผลการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีการลงทุนเพิ่มขึ้น หรือคนไทยไม่ทำงาน ที่เรียกว่า เสี่ยง สกปรกและยากลำบาก หรือ นายทุนต้องการแรงงานราคาถูก ทำให้ประชาชนจาก เวียดนามรพากันหลั่งไหลมายังชายแดนไทยมากขึ้น

จากแนวคิดทฤษฎีของ อี.เอส.ลี (E.S.Lee) (Lee, 1966 อ้างอิงใน บุญคง หันจางสิทธิ์, 2543, หน้า 258-259) ได้กล่าวถึง ทฤษฎีการย้ายถิ่นจากการวิเคราะห์ถึงขนาด (Volume) กระแส (Streams) และการไหลทวนกระแส (Counter streams) ของการอพยพ และคุณลักษณะต่างๆ ของผู้อพยพ ได้ให้คำจำกัดความว่า การอพยพ คือ การเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยอย่างถาวรหรือกึ่งถาวร (A Permanent or Semi-permanent Change of Residence) "ไม่ว่าการอพยพจะสั้นหรือยาว ง่ายหรือยากอย่างไร การเคลื่อนไหวใดๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นจะเกี่ยวข้องกับจุดเริ่มต้น (An Origin) ปลายทาง (A Destination) และอุปสรรคต่างๆ ซึ่งกั้นขวางระหว่างต้นทางกับปลายทาง (An Intervening Set of Obstacles)" ดังแสดงในภาพ 11 ดังนี้



ภาพ 11 แสดงปัจจัยดึง (Pull) ปัจจัยผลัก (Push) และปัจจัยที่เป็นกลาง (Neutral) ต่อการอพยพย้ายถิ่น

ที่มา: บุญคง หันจางสิทธิ์, 2543, หน้า 258

จากภาพ 8 ลีชี้ให้เห็นว่า ทุกๆ พื้นที่ทั้งต้นทางและปลายทางมักจะมีแรงบวก (Positive Force: +) หรือปัจจัยดึง (Pull Factors) ที่ดึงดูดประชากรมิให้อพยพย้ายถิ่นไปที่อื่น ขณะเดียวกันก็จะมีแรงลบ (Negative Forces: -) ที่จะผลัก (Push) ประชากรให้อพยพออกจากพื้นที่ ในขณะที่

แรงศูนย์ (Zero Forces: 0) จะไม่ดึงหรือผลักประชากรให้อพยพแต่อย่างใด ผลรวมของแรงเหล่านี้ จะมากหรือน้อยจะแปรผันหรือขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ (Personality) และคุณสมบัติส่วนตัว (Individual Traits) ของแต่ละบุคคล เช่น อายุ (Age) ระดับการศึกษา (Education) ระดับความชำนาญ (Skill level) เพศ (Sex) ผิว (Race) เชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ (Ethnic or Tribal Group) และ คุณสมบัติอื่นๆของประชากรที่แตกต่างกัน โดยสรุปก็คือ ปัจจัยที่สำคัญที่มีผลต่อกระหนาบต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นมี 4 ประการ คือ ประการแรก ปัจจัยทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ต้นทาง (Origin) ประการที่สอง ปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ปลายทาง (Destination) ประการที่สาม อุปสรรคขวางกั้นที่แทรกอยู่ระหว่างพื้นที่ต้นทางกับพื้นที่ปลายทางหรืออุปสรรคระหว่างทาง และปัจจัยสุดท้าย ปัจจัยส่วนบุคคลซึ่งมีความแตกต่างกัน ทั้งอายุ เพศ การศึกษา และอื่นๆ ดังนั้นการย้ายถิ่น จะเกิดขึ้นเมื่อมีการพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ แล้วเปรียบเทียบผลที่จะได้รับกับผลเสียที่จะเกิดขึ้น ถ้าผลดี (Benefit) มากกว่าผลเสียหรือต้นทุน (Costs) แล้วเขาก็ตัดสินใจย้ายถิ่น

แนวคิดของ ที ดับเบิลยู ชูลท์ส (Theodore W. Schultz, 1961 อ้างอิงใน บุญคง หันจางสิทธิ์, 2543, หน้า 254) มองว่า การอพยพเป็นขบวนการตัดสินใจอย่างสมัครใจที่จะไปอยู่ที่ใหม่เพื่อเพิ่มรายได้ พัฒนาคำแนะนำความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของตน ในขณะเดียวกันในการอพยพนั้น ผู้ย้ายก็ต้องมีรายจ่ายหรือต้นทุน เช่น ค่าเดินทาง ค่าขนย้าย ค่าใช้จ่ายในการหางาน (Job Search) ค่าเสียโอกาสหรือค่าเสียเวลาในการเดินทางและหางานด้วย ผู้ตัดสินใจย้ายถิ่นได้เห็นผลประโยชน์ (Benefit) จากการย้ายถิ่นกับค่าใช้จ่ายต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม (Direct and Indirect Costs) แล้วเห็นว่า ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับนั้นสูงกว่ารายจ่ายหรือต้นทุน (Costs) เขาก็ตัดสินใจย้ายถิ่น

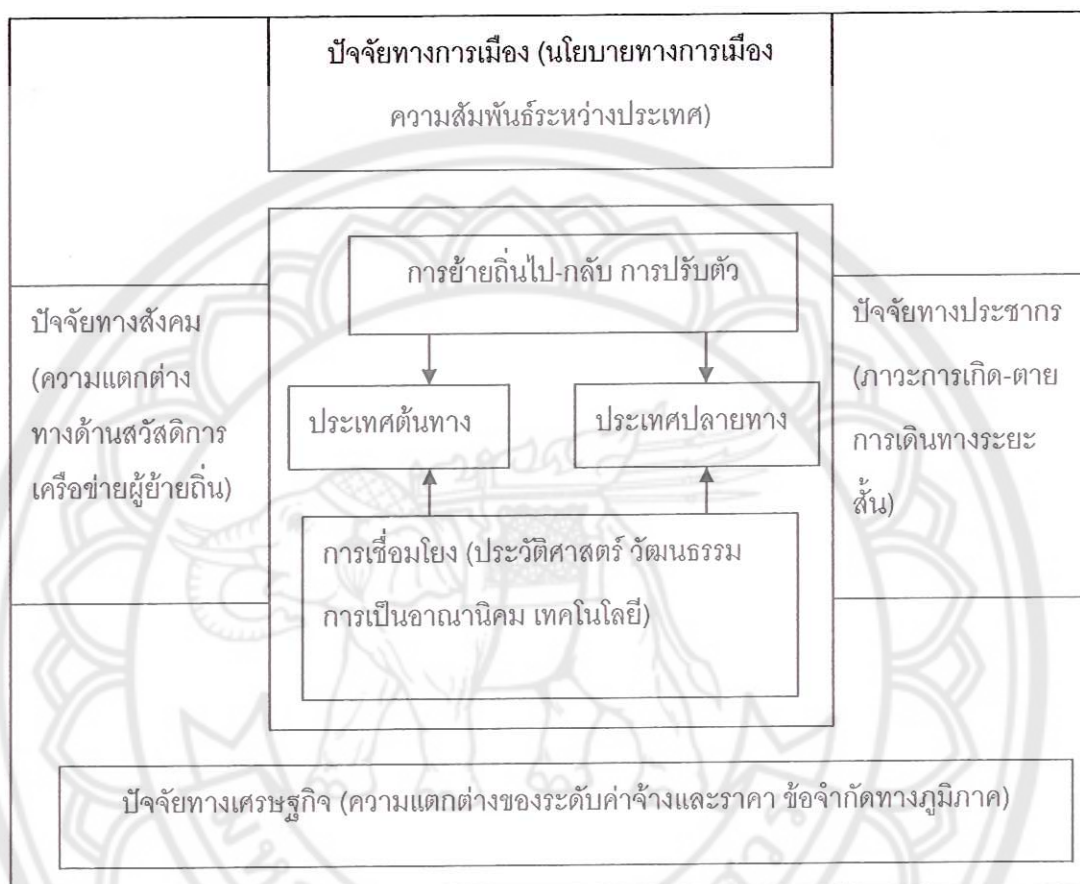
แนวคิดทฤษฎีของ อี.จี.ราเวนสไตน์ (E.G. Ravenstein) (Ravenstein, 1985 อ้างอิงใน บุญคง หันจางสิทธิ์, 2543, หน้า 256-257) ศึกษาการอพยพและได้ตั้งกฎการอพยพ (The Law of Migration) ไว้ดังนี้ 1) อัตราการย้ายถิ่นระหว่างสองจุดจะแปรผันอย่างผกผันกับระยะทางระหว่างสองจุดนั่นคือ ถ้าสองจุดอยู่ใกล้กันอัตราการอพยพระหว่างสองจุดจะสูง แต่ถ้าสองจุดอยู่ห่างกันอัตราการอพยพระหว่างสองจุดจะต่ำ เช่น ในกรณีจังหวัดเมียวดี รัฐกะเหรี่ยง เมียนมาร์ กับอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ประเทศไทย เป็นช่วงรอยต่อตะเข็บชายแดน จึงทำให้การอพยพของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า อพยพเข้ามาเป็นแรงงานในฝั่งประเทศไทย 2) การอพยพย้ายถิ่นของประชากรมีแนวโน้มจะกระทำเป็นขั้นเป็นตอน (Stages) เริ่มต้นจากขั้นแรกอพยพเข้าไปอยู่ใกล้เมืองเล็ก (Town) ก่อน แล้วก็จะย้ายเข้าไปสู่นครใหญ่ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว (The Most Rapid Growing Cities) 3) ทุกๆกระแสของการอพยพ เช่น การอพยพจากชนบทสู่เมืองก็จะมี การอพยพ

ทวนกระแสเสมอ (Counter Stream of Migration) นั่นคือ กระแสที่ทวนของการอพยพจากเมืองไปสู่ชนบท ดังนั้น ผลลัพธ์สุทธิของการย้ายถิ่น (Net Migration) จะน้อยกว่าการอพยพรวม (Gross Migration) เสมอ 4) ผู้เป็นคนเมืองโดยกำเนิด (The Natives of Towns) มีแนวโน้มที่จะอพยพน้อยกว่าผู้ที่จะเป็นประชากรในท้องถิ่นชนบทของประเทศ 5) แรงกระตุ้นทางเศรษฐกิจ (Economic Motive) จะเป็นปัจจัยที่มีพลังที่เห็นเด่นชัดเสมอ ที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจอพยพในบรรดาปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อตัดสินใจ 6) กระแสการย้ายถิ่นมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาด้านการคมนาคม การหัตถกรรมและพาณิชย์กรรมที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นและ 7) ในบรรดากลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่เดินทางระยะไกลจะมีสตรีจำนวนมากกว่าในกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่เดินทางระยะไกล

แนวคิดเชิงระบบย้ายถิ่น (Migration systems approach) (Kritz, et al., 1922; Facett and Arnold, 1987; Facett, 1989; Castles, 1994 อ้างอิงใน ภาสกร โกไศยกานนท์, 2547, หน้า 13) ถูกสร้างขึ้น โดยกลุ่มประเทศต่างๆ ซึ่งอยู่ในช่วงระหว่างการมีกระแสของผู้ย้ายถิ่นสูง ประกอบด้วยประเทศเพียง 2 ประเทศ แต่จะได้รับประโยชน์มากกว่า ถ้าได้พยายามที่จะรวมเอาประเทศอีกหลายประเทศ ถูกเชื่อมโยงโดยระบบอื่นๆ เข้ากับระบบการย้ายถิ่น เพื่อวิเคราะห์ระบบการย้ายถิ่นเชิงภูมิภาค การนำเอาภูมิภาคที่มีสภาพภูมิศาสตร์ที่ไกลออกไปเข้าเชื่อมโยง แนวคิดเชิงระบบการย้ายถิ่นวางกรอบแนวคิดทุกมิติโดยทุกมิติจะมีความสัมพันธ์ระหว่างกระแสการไหลของคน และกระแสอื่นๆ เช่น กระแสทุน สินค้าและเทคโนโลยี โดยแบบจำลองจะเน้นให้เห็นกระแสของสิ่งต่างๆ ดังกล่าวในเชิงของการเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ เช่น การล่าอาณานิคม การส่งทหารไปประจำฐานทัพ การมีอิทธิพลทางการเมือง การแทรกซึมทางการค้าหรือวัฒนธรรม ยิ่งกว่านั้นยังมีความเชื่อมโยงภายในระบบการย้ายถิ่นเอง ซึ่งสามารถทำให้เข้าใจปัจจัยแวดล้อมทางการเมือง สังคม ประชากรและเศรษฐกิจได้กว้างขวางขึ้น

กรอบแนวคิดเชิงระบบการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ ดังแสดงในภาพ 9 ช่วยให้เข้าใจการไหลเวียนของประชากรและการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์เชิงทิศทางระหว่างประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางโลกาภิวัตน์การเปิดระบบสู่ระบบเศรษฐกิจโลก เทคโนโลยีและอิทธิพลทางวัฒนธรรม การย้ายถิ่นทั้งภายใน คือ จากชนบทสู่เมือง และการย้ายถิ่นระหว่างประเทศย่อมส่งผลกระทบต่อสิ่งต่างๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การเปลี่ยนแปลงและพัฒนาเกือบทั้งหมด ก็จะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายของประชากรเสมอ ยิ่งกว่านั้นสิ่งเหล่านี้ไม่ได้ทำให้เกิดผลกระทบในทิศทางเดียวและในช่วงเวลานั้นเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อมีการเคลื่อนย้ายเมื่อไรทำให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างพื้นที่ที่ย้ายออกและพื้นที่ที่ย้ายเข้า ทั้งในรูปของคน ทรัพยากรทาง

เศรษฐกิจ ค่านิยมทางสังคม และการไหลเวียนของวัฒนธรรม ในทั้งสองทิศทางหรือทั้งสองพื้นที่
อย่างถาวร



ภาพ 12 แสดงแนวคิดเชิงระบบของการเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศ

ที่มา: L.Pardthaisong, Recruitment Process in International Labour Migration: A Thailand Case-Study unpublished dissertation submitted to the University of Dundee, UK, 1996, p.14 อ้างอิงใน ภาสกร โกไศยกานนท์, 2547, หน้า 14

แนวคิดเชิงระบบของการย้ายถิ่น ยังรวมไปถึงกระแสการย้ายถิ่นแต่ละกระแสที่จะก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง ทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค โครงสร้างระดับมหภาคหมายถึง ปัจจัยด้านสถาบันในระดับที่กว้างขึ้น เช่น เศรษฐศาสตร์การเมืองของตลาดโลก ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและกฎหมาย โครงสร้างการบริหารและมาตรการต่างๆ ที่รัฐนำมาให้ควบคุมการย้ายส่วนโครงสร้างระดับจุลภาค หมายถึง เครือข่ายและการปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการ

ที่ได้รับการพัฒนาโดยผู้ย้ายถิ่นและโดยชุมชน เพื่อแก้ไขผลพวงของการย้ายถิ่น โดยเครือข่ายที่ไม่เป็นทางการจะผูกมัดผู้ย้ายถิ่นและผู้ไม่ได้ย้ายถิ่นเข้าด้วยกันอย่างซับซ้อน โดยอาศัยบทบาททางสังคมและสายสัมพันธ์ โดยที่โครงสร้างระดับมหภาคและจุลภาคดังกล่าวจะถูกนำมาเชื่อมโยงกันทุกระดับ และถูกตรวจสอบทุกแง่มุมของกระบวนการย้ายถิ่น แนวคิดหลักคือ การนำเอาปัจจัยและปฏิสัมพันธ์ที่ซับซ้อนของปัจจัยทุกปัจจัยมาพิจารณาเข้าด้วยกันว่าสิ่งนั้นนำไปสู่การย้ายถิ่นระหว่างประเทศอย่างไรและส่งผลกระทบต่อกลับคืนสู่ถิ่นต้นทางได้อย่างไร

จากแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การย้ายถิ่นมิได้มีเฉพาะปัจจัยทางเศรษฐกิจเท่านั้น ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ปัจจัยทางภูมิศาสตร์ ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางการเมืองและจิตวิทยา ในการย้ายถิ่นของแต่ละบุคคลอาจมีเหตุผลหรือปัจจัยที่แตกต่างกัน เพราะบุคคลต่างๆ มีปัจจัยเบื้องหลังต่างกัน เช่นเดียวกับแรงงานข้ามชาติชาวพม่า รายงานของ กฤตยา อาชวนิจกุล, วรรณมา จารุสมบุญณ์ และอัญชลี วรวัรงค์วิรัตน์, 2540, หน้า 5-7 กล่าวว่า แม้จะเป็นความจริงที่จะกล่าวว่า “โอกาสในชีวิตที่ดีกว่าเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดของการย้ายถิ่นของมนุษย์” แต่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สาเหตุการย้ายถิ่นข้ามชาตินั้นไม่เพียงแต่จะมีความหลากหลายแต่ยังมีความซับซ้อนและเกิดจากสาเหตุหลักๆ ดังต่อไปนี้ 1) ความแตกต่างของความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 2) ความแตกต่างทางโครงสร้างของประชากร 3) ความขัดแย้งทางการเมือง 4) เงื่อนไขทางสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ 5) นโยบายของรัฐที่สนับสนุนหรือไม่สนับสนุนการย้ายถิ่นข้ามชาติ 6) ปัจจัยส่งเสริมการย้ายถิ่นที่สำคัญๆ ได้แก่ ข้อมูลข่าวสารจากสื่อมวลชน และความสะดวกของการคมนาคม เครือข่ายการย้ายถิ่นที่เกิดจากญาติหรือเพื่อนฝูงที่ย้ายไปก่อน 7) ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่คู่เคียงไปกับการค้ายาเสพติดข้ามชาติ

การย้ายถิ่นข้ามชาติ ได้มีนักวิชาการหลายสำนักเห็นพ้องกันว่ามียู่ 6 ประเภทคือ (Apply 1992; Rogers 1992 อ้างอิงใน กฤตยา อาชวนิจกุล, วรรณมา จารุสมบุญณ์ และอัญชลี วรวัรงค์วิรัตน์, 2540, หน้า 7)

1. ผู้ย้ายถิ่นเพื่อตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น (Permanent Settlers) รวมถึงผู้ย้ายถิ่นที่ติดตามครอบครัวญาติพี่น้องที่ย้ายไปก่อนแล้ว
2. แรงงานข้ามชาติที่มีสัญญาจ้างชั่วคราว (Temporary Contract Workers) ซึ่งต้องเดินทางกลับประเทศตนเองเมื่อหมดสัญญาจ้าง

3. แรงงานข้ามชาติชำนาญงานที่ทำงานชั่วคราว (Temporary Professional Transients) ซึ่งอาจเป็นการย้ายตามบริษัทแม่ หรือบริษัทข้ามชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศ กลุ่มนี้มักรวมนักเรียนต่างชาติ แต่จะไม่ถูกนับรวมอยู่ในตลาดแรงงานของประเทศปลายทาง

4. แรงงานข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย (Clandestine or Illegal Workers) ซึ่งอาจผิดเพราะลักลอบเข้าเมืองหรืออยู่เกินเวลาที่ได้รับอนุญาตให้อยู่ได้ ซึ่งเป็นการผิดกฎหมายเข้าเมืองหรือถือวีซ่าที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน แต่แอบลักลอบทำงาน เช่น วีซ่านักเรียน แต่กลับทำงานเต็มเวลา วีซ่าผู้ติดตามครอบครัวแต่แอบออกไปทำงาน หรือทำงานที่สงวนเอาไว้เฉพาะคนในประเทศปลายทางนั้นๆ

5. ผู้ลี้ภัยทางการเมือง (Asylum Seekers) ซึ่งในแต่ละประเทศจะถือปฏิบัติแตกต่างกัน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมประเทศไทยจะรับผู้ลี้ภัยอยู่เพียงระยะสั้นก่อนส่งต่อไปยังประเทศที่สาม ในภูมิภาคแอฟริกาและที่อื่นๆ จะรับให้อยู่เป็นระยะเวลานานพอสมควร แต่ไม่ให้อยู่ถาวร ในขณะที่ส่วนมากของประเทศในซีกโลกเหนือจะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยทางการเมืองตั้งถิ่นฐานในประเทศตนเองเป็นการถาวรได้

6. ผู้อพยพที่เข้าข่ายตามอนุสัญญาผู้พลัดถิ่นขององค์การสหประชาชาติ ปี ค.ศ. 1952 (Refugee) ในสถานการณ์โลกปัจจุบันหาประเทศที่สามมารับช่วงผู้อพยพได้ยาก ทำให้ผู้อพยพต้องอยู่ในประเทศปลายทางเป็นระยะเวลายาวนาน บางครั้งเป็นสิบๆ ปี

จากแนวคิดทฤษฎีที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่า การย้ายถิ่นของมนุษย์เกิดขึ้นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของมนุษย์เอง ถึงแม้ว่าในการย้ายถิ่นจะมีค่าใช้จ่ายก็ตาม แต่ผู้ย้ายถิ่นก็เล็งเห็นถึงผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับและการย้ายถิ่นอาจมีปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดหลายประการด้วยกันที่ทำให้มนุษย์ตัดสินใจย้ายถิ่น โดยมีสาเหตุจากปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งเป็นปัจจัยที่เห็นเด่นชัดที่ส่งผลกระทบต่อกรย้ายถิ่น และปัจจัยทางการเมือง ความขัดแย้งทางการเมือง ความแตกต่างของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่มีความแตกต่างกัน การอพยพย้ายถิ่นของแรงงานข้ามชาติเข้ามายังประเทศไทย ผู้อพยพต่างมีความคาดหวังว่า เมื่อพวกเขาอพยพมายังประเทศไทยแล้วจะมีชีวิตที่ดีกว่าอยู่ในเมียนมาร์ เนื่องจากปัจจัยภายในของเมียนมาร์เองที่มีความขัดแย้งที่ยาวนาน ประกอบกับความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจของประเทศไทยกับเมียนมาร์ จึงทำให้การย้ายถิ่นข้ามชาติมีมากขึ้น และความต้องการแรงงานข้ามชาติของประเทศไทยก็มีมากขึ้นด้วย

2. การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติ

การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติมายังประเทศไทยนั้น มีหลายเส้นทางด้วยกันขึ้นอยู่กับการกระจายตัวของชนเชื้อชาติต่างๆ ในเมียนมาร์ ดังแสดงในภาพ 13 ซึ่งชี้ให้เห็นว่าการกระจายตัว

ของชนเชื้อชาติต่างๆ มีผลต่อการเดินทางเข้ามายังประเทศไทย คือ กลุ่มชนเชื้อชาติไตที่อยู่ใกล้ที่ใด ก็จะใช้เส้นทางที่อยู่ใกล้ชายแดนไทยเข้ามายังประเทศไทยเพื่อเป็นแรงงาน เส้นทาง การเข้ามายัง ประเทศไทยของแรงงานข้ามชาติดังแสดงในภาพ 14 จะมีหลายเส้นทางด้วยกัน จากการรายงาน ของ กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, 2540, หน้า 31 พบว่า โดยทั่วไปเส้นทาง การเข้า มาของแรงงานข้ามชาติชาวพม่ามีหลายทาง ขึ้นอยู่กับว่าเป็นชนชาติใด และอยู่ใกล้ที่ใด แต่ส่วน ใหญ่ก็มาจากเมืองชายแดนใกล้ๆ ไทย ซึ่งพอแบ่งได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 กลุ่มไทยใหญ่ ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเมืองต่างๆ ในรัฐฉาน (Shan State) ส่วนใหญ่ จะเข้ามาทาง 3 จังหวัด คือ เชียงราย เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน โดยมีการเดินทางมาดังนี้

1. กลุ่มที่เข้ามาทางท่าขี้เหล็ก และแม่สาย จังหวัดเชียงราย ส่วนใหญ่จะมาจากเมือง เชียงตุง (Kentung) มากที่สุด รองลงมาคือมาจากเมืองยาง เมืองยอง และเมืองป็น

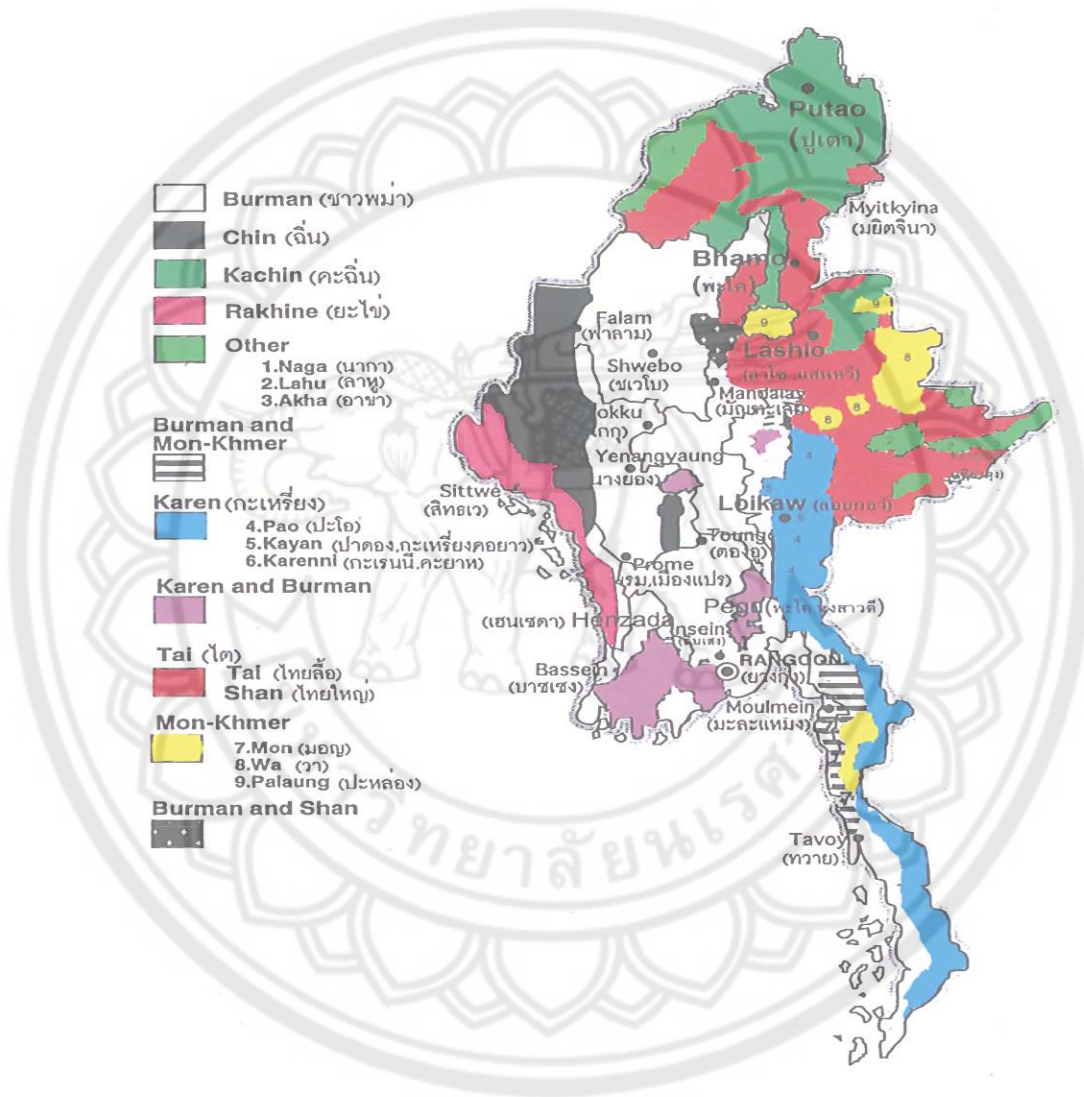
2. กลุ่มที่เข้ามาทางอำเภอฝาง ผ่านอำเภอแมริม อำเภอเชียงดาว และเข้ามาทาง กิ่งอำเภอเวียงแหง และกิ่งอำเภอไชยบาดาล ซึ่งเป็นอำเภอชายแดนของจังหวัดเชียงใหม่ พบว่ามา จากเมืองกลางเคอ (Langkho) มากที่สุด รองลงมาคือเมืองเกิง (Mong Kaing) นอกจากนี้ก็มาจาก เมืองป็น เมืองโน เมืองเกงทอง และเมืองไลซา ซึ่งอยู่เหนือขึ้นไป

3. กลุ่มที่มาจากรัฐคะยาเข้ามาทางด้านห้วยผึ้ง กิ่งอำเภอปางมะผ้า อำเภอปาย อำเภอขุนยวม และอำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ส่วนใหญ่มาจากเมืองลอยก่อ (Loi kaw) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐคะยา (Kaya State) เมืองกลางเคอ (Lankho) เมืองมูเยะ (Mo Phey) เมือง หมอกใหม่หรือ มอกโม (Mawh Moi) และไกลสุดจากเมืองลาเซียว (Lashio) หรือแสนหวีลงมาผ่าน เมือง มัณฑะเลย์ (Mandalay) ผ่านเมืองลอยก่อเข้าอำเภอฝาง

กลุ่มที่ 2 กลุ่มที่มาจากรัฐกะเหรี่ยง (Karen State) ได้แก่ กะเหรี่ยงขาว (Karen) และ คะเร็นนี่ (Karenni) จะเข้ามาทางเมืองเมียวดี อำเภอแม่สอด อำเภอท่าสองยาง และ อำเภอแม่ ะมาด จังหวัดตาก โดยส่วนใหญ่มาจากพะอาน (Pa-an) ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐกะเหรี่ยง (Karen state) นอกจากนี้ก็มาจากเมืองใกล้เคียง เช่น กะเยโฟนยี (Kyephonyi) เมืองกอกะเรก (Korkarek) เมืองจงดุ (Kyon-Do) เมืองเมาะละหม่าง (Moulmein หรือ Mawlamyine) และกระจาย ออกไปทำงานในจังหวัดอื่นๆ เช่น กำแพงเพชร ลำปาง กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นครปฐม และระยอง

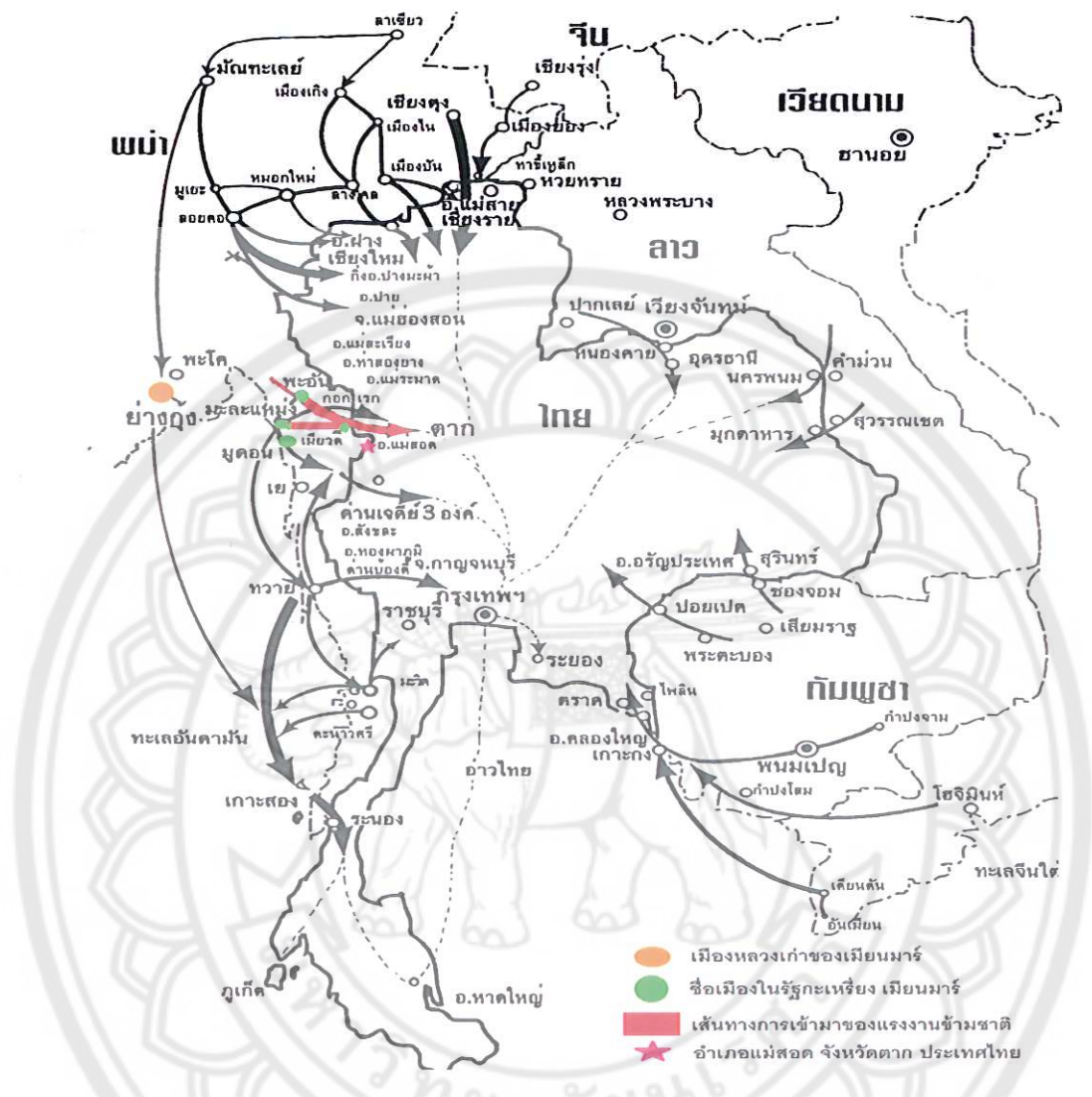
กลุ่มที่ 3 กลุ่มพม่าซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ ส่วนใหญ่มาจากย่างกุ้งและหงสาวดี หรือ พะโค (Pegu / Bago) ส่วนใหญ่จะเข้ามาโดยทางเรือ ผ่านเมืองเย เมืองทะวาย (Tavoy) เมืองมะริด (Mergui) ซึ่งบางคนมีเชื้อสายเป็นคนไทย ที่อยู่ก่อนที่พม่าจะตกเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ เกาะสอง (Kawthaung) เข้ามาไทยได้ 2 ทางคือ

1. เดินเท้าผ่านเข้ามาทางด่านบ้องตี้ และด่านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละและอำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ส่วนใหญ่จะมาจากเมืองเมะละแหม่ง และเมืองทะวาย
2. มาทางเรือ ส่วนใหญ่จะมาจากเมืองเมะละแหม่ง เมืองมูแดง เมืองเย เมืองทะวาย มะริด เกาะสอง แล้วเข้ามาไทยที่อำเภอเมือง จังหวัดระนอง



ภาพ 13 แสดงการกระจายตัวของชนเชื้อชาติต่างๆ ในเมียนมาร์

ที่มา: พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิจกุล, 2540, หน้า 6



ภาพ 14 แสดงเส้นทางการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติชาวพม่าสู่ประเทศไทย

ที่มา: กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์, 2540, หน้า 32

จากที่กล่าวมาข้างต้นผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า เส้นทางการที่แรงงานข้ามชาติชาวพม่าใช้ในการเดินทางจากเมียนมาร์ซึ่งเป็นประเทศต้นทาง เข้าสู่ประเทศไทยประเทศปลายทางนั้น มีหลายเส้นทางด้วยกันขึ้นอยู่กับว่าชนเชื้อชาติโดยอยู่ใกล้ที่ใดที่จะเข้ามายังประเทศไทยได้ ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ เส้นทางการที่แรงงานข้ามชาติจะใช้เดินทางเข้าสู่ประเทศไทย ทางด้านอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก เป็นเส้นทางจากเมืองที่อยู่ในรัฐกะเหรี่ยง (Karen State) เมียนมาร์ ได้แก่ เมืองกอกะเรก เมืองพะอ้น

เมืองเมาะละหมั่ง โดยจะเข้ามาทางเมืองเมียวดี เมียนมาร์ แล้วเข้าสู่ประเทศไทยทางด้านอำเภอแม่สอด อำเภอท่าสองยาง และอำเภอแม่ระมาด จังหวัดตาก

นโยบายของรัฐไทยต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติ (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2540, หน้า 28-33; คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจักระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.), 2550, หน้า 44-56)

แนวนโยบายของรัฐไทยต่อการจ้างแรงงานข้ามชาติ

สาเหตุเริ่มจากเหตุการณ์ในเมียนมาร์ที่มีการปราบปรามประชาชน จนเป็นจลาจลทางการเมืองในปี พ.ศ. 2531 หลังจากนั้นมาประชาชนชาวพม่าจำนวนมากก็ลักลอบเข้ามาประเทศไทย ประกอบกับสภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนั้นเป็นยุคเริ่มต้นของเศรษฐกิจฟองสบู่ โดยเฉพาะในภาคการก่อสร้างและประมง ทำให้เกิดความต้องการแรงงานระดับล่างจำนวนมาก ภาคธุรกิจเอกชนจึงเจรจาและเรียกร้อง กัดดันรัฐบาลให้อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ การเรียกร้องนี้ทำอย่างต่อเนื่องโดยการรวมตัวกันของสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย ผลการกดดันนี้ทำให้รัฐบาลต้องหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เปิดนโยบาย "ผ่อนผัน" ให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ทั้งนี้ใช้วิธีออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศผ่อนผัน และวางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายเป็นรายปีนับตั้งแต่ปี 2535 โดยมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อนโยบายการผ่อนผัน ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรี เดือนมีนาคม พ.ศ. 2535 การผ่อนผันครั้งแรกเริ่มต้นอย่างชัดเจนในปี 2535 โดยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติที่เป็นผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่มีถิ่นที่อยู่ถาวรในประเทศไทยได้ชั่วคราว โดยนายจ้างจะต้องนำลูกจ้างมารายงานตัว เพื่อขอประกันตัวและยื่นขอใบอนุญาตทำงานปีละ 1,000 บาท พร้อมทั้งต้องวางเงินค่าประกันคนละ 5,000 บาท โดยอนุญาตให้จ้างได้เฉพาะในเขต 9 จังหวัดชายแดน ซึ่งมีแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงานอยู่ก่อนแล้ว คือ เชียงราย เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี ราชบุรี ชุมพร ระนองและประจวบคีรีขันธ์ ต่อมาในปีเดียวกัน สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่ 1) ก็ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานพม่า เพราะขณะนั้นสภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังเฟื่องฟู นักธุรกิจ ผู้ประกอบกิจการ 'ไม่สามารถหาแรงงานได้อย่างเพียงพอ เช่น สาขาการประมง สาขาการเกษตร สาขาก่อสร้าง แต่มาตรการตามมติคณะรัฐมนตรี ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจาก

มีนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนำลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวไปรายงานตัวน้อยมาก เพียง 706 คนเท่านั้นเอง สาเหตุสำคัญคือ ผู้ประกอบการอ้างว่าอัตราเงินค่าประกันตัวจำนวน 5,000 บาทต่อคนเป็นอัตราที่สูงเกินไป นายจ้างส่วนใหญ่จึงยังคงใช้แรงงานเถื่อนอยู่ต่อไป โดยส่วนใหญ่ยอมจ่ายเงินค่าคุ้มครองให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจในท้องถิ่นที่เป็นครั้งคราว เพราะถือว่าคุ้มค่า 'ไม่ต้องรับผิดชอบต่อปัญหาที่จะตามมาหากมีการจับกุม อีกเหตุผลหนึ่งคือ ผู้ประกอบการไม่สามารถจ้างแรงงานจากเมียนมาร์ในกิจการประมงได้ เนื่องจากขัดกับพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตน่านน้ำไทย ที่ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติทำงานในกิจการประมง ส่งผลให้มีการแก้ไขข้อกำหนดในนี้ในระยะต่อมา

2. มติคณะรัฐมนตรี เดือนมิถุนายน 2539 ผลจากการที่มติคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ.2535 'ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ ในขณะที่จำนวนแรงงานลักลอบเข้าเมืองเริ่มกระจายตัวเข้ามาในจังหวัด ขึ้นในมากขึ้น ภาคธุรกิจเอกชนจึงเรียกร้องให้รัฐบาลพิจารณาเปิดนโยบายผ่อนผันให้ครอบครัวในพื้นที่กว้างขวางขึ้น และให้ลดค่าประกันตัวแรงงานที่จะพามาจดทะเบียนให้น้อยกว่า 5,000 บาท ในที่สุดคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปะอาชา เป็นผู้นำรัฐบาลได้มีมติเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2539 กำหนดให้มีการผ่อนปรนการจ้างแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจากประเทศพม่า ลาว และ เขมร ให้ทำงานได้ชั่วคราว โดยมีระยะเวลาผ่อนผันไม่เกิน 2 ปี พื้นที่ที่ได้รับอนุญาตรวม 43 จังหวัด และให้ทำงานได้เฉพาะ 8 กลุ่มอุตสาหกรรมคือ เกษตรกรรม ก่อสร้าง ประมงทะเล อุตสาหกรรม ต่อเนื่องประมงทะเล ขนถ่ายสินค้าทางน้ำ เหมืองแร่/เหมืองหิน การผลิต และคนรับใช้ในบ้าน ซึ่งแยกออกเป็นประเภทของกิจการที่จ้างงานได้รวม 36 ประเภท นั่นคือ การที่ผู้อพยพจะได้รับการผ่อนผันให้ทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าทำงานในกิจการและจังหวัดที่ 'ได้รับการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวได้หรือไม่เหตุผลสำคัญ คือ ขั้นตอนการจดทะเบียนขึ้นอยู่กับนายจ้างทั้งหมดเพราะรัฐบาลต้องการให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบตัวแรงงาน นายจ้างที่ประสงค์ จะจ้างแรงงานต่างด้าวจะต้องนำหลักฐานมาขอประกันตัวจากเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง (ตม.) ในจังหวัดที่จะจดทะเบียน พร้อมทั้งเสียเงินค่าประกันตัว 1,000 บาท (ค่าประกันตัวนี้ นายจ้างจะได้รับคืนเมื่อพาผู้อพยพมาส่งมอบให้ตม. หลังจากใบอนุญาตหมดอายุ) และจะต้อง นำตัวแรงงานต่างด้าวเข้ารับการตรวจสุขภาพโดยเสียค่าใช้จ่าย 500 บาท ต่อคน หลังจากผ่านการ พิจารณาหลักฐานและการตรวจสุขภาพแล้ว กระทรวงแรงงานจึงจะออกใบอนุญาตทำงานให้ โดย จะต้องเสียค่าธรรมเนียมอีก 1,000 บาท ทั้งนี้รวมแล้วต้องเสียค่าใช้จ่ายอย่างต่ำ 2,500 บาท ในทางปฏิบัติ นายจ้างมักจะเป็นผู้ออกเงินให้ก่อนแล้ว ไปหักกับผู้พยายหลัง โดยนายจ้างเกือบ ทุกรายจะยึดบัตรใบอนุญาตทำงานเพื่อป้องกันไม่ให้แรงงานหลบหนีนายจ้าง บางรายอาจถ่ายสำเนา

เอกสารให้แรงงานถือไว้เป็นหลักฐานว่าได้จดทะเบียนแล้ว แรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตทำงาน ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2540 มีจำนวนทั้งสิ้น 303,088 คน แบ่งเป็นชาวพม่า 263,782 คน (87%) ชาวลาว 12,323 คน (4%) และเขมร 26,983 คน (9%) โดยมีสัดส่วนการจดทะเบียนในอุตสาหกรรมก่อสร้างมากที่สุด (33%) รองลงมาคือเกษตรกรรม (29%) ประมงทะเล (18%) งานรับใช้ในบ้าน (12%) การผลิต (8%) ขนส่งทางน้ำ(1%)และการทำเหมือง (0.5%)

3. มติคณะรัฐมนตรี เดือนเมษายน 2541 ผลจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี 2540 ที่ทำให้เกิดภาวะการว่างงานของแรงงานไทยจำนวนหลายแสนคน ในเดือนธันวาคม 2540 รัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง ได้ประกาศมาตรการผลักดันแรงงานต่างชาติเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการแก้ปัญหาการว่างงานแห่งชาติ เพื่อให้มีตำแหน่งว่างงานที่แรงงานไทยจะทำทดแทน จากการประชุมของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าว เมื่อ 15 มกราคม 2541 ได้กำหนด ให้มีการจ้างแรงงานไทยทดแทนแรงงานต่างด้าว จำนวน 300,000 คน นั่นคือ หมายถึงการผลักดันแรงงานต่างด้าวไปจำนวน 300,000 คน ในช่วงต้นปี 2541 จึงมีการกวาดจับแรงงานต่างชาติอย่างกว้างขวาง เมื่อถึงสิ้นเดือนกรกฎาคม 2541 สำนักงานตรวจเข้าเมืองรายงานว่าได้ส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายรวม 249,817 คน อย่างไรก็ตามทางตำรวจยอมรับว่า การผลักดันส่งกลับไม่มีผลมากนัก เพราะแรงงานส่วนใหญ่จะเดินทางย้อนกลับเข้าเมืองไทยอีกหลังจากถูกส่งกลับไม่นาน

4. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 ปัญหาการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ ได้กลับมาเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องพิจารณาอีกวาระหนึ่ง เมื่อใกล้ระยะเวลาที่การอนุญาตของปี 2541 จะสิ้นสุดลงในวันที่ 4 สิงหาคม 2542 เหตุผลในการพิจารณาคือ จะอนุญาตให้จดทะเบียนแรงงานต่างชาติต่อหรือไม่ ยังใช้หลักเกณฑ์เหมือนปี 2541 คือ มาตรการหลักเน้นการผลักดันจับกุม และสกัดกั้นคนต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีมาตรการรองรับผลกระทบ คือ ยังคงผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติในจังหวัดที่มีกิจการที่แรงงานไทยทำไม่ได้ โดยครั้งนี้มีการกระจายอำนาจไปให้แต่ละจังหวัดพิจารณา ในเดือนสิงหาคม 2542 ได้มีมติคณะรัฐมนตรี ผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ใน 18 กิจการ ในพื้นที่ 37 จังหวัด คือเป็นจังหวัดชายแดน 10 จังหวัด จังหวัดที่มีกิจการประมงทะเล 18 จังหวัด และจังหวัดที่อยู่ในระหว่างปรับปรุงกระบวนการผลิต 9 จังหวัด โดยครั้งแรกให้มีจำนวนการจ้างไม่เกิน 86,895 คน แต่หลังจากการเจรจาต่อรอบผู้ประกอบการจำนวนที่ผ่อนผันเพิ่มเป็น 106,000 คน มีระยะเวลาดำเนินการจดทะเบียน 90 วัน โดยค่าประกันตัวและค่าจดทะเบียนยังคงเดิมค่าตรวจสุขภาพคนละ 700 บาท

และต้องซื้อบัตรประกันสุขภาพคนละ 1,000 บาท จนถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2542 มีผู้มารายงานตัว และจดทะเบียนใบอนุญาตทำงานรวม 99,974 คน

5. มติคณะรัฐมนตรี เดือนสิงหาคม 2543 การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติดังกล่าว เริ่มเป็นปัญหาประจำปี กล่าวคือ เมื่อใกล้ระยะเวลาที่สัญญาจ้างจะสิ้นสุดลงในเดือนสิงหาคม ก่อนเดือนสิงหาคมก็มีแรงผลักดันจากภาคธุรกิจเอกชนให้ขยายเวลาการอนุญาตทำงานต่อไปอีก ขณะเดียวกันก็มีเสียงเรียกร้องให้ขยายจำนวนแรงงานที่จะอนุญาตและพื้นที่ที่สามารถจ้างแรงงานต่างชาติได้ อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรียังคงมีมติให้คงจำนวนพื้นที่ และกิจการที่จะได้รับอนุญาตไว้เท่าเดิมตามมติคณะรัฐมนตรีปี 2542 เพื่อยืนยันนโยบายที่ว่าจะไม่ให้มีการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาติจากที่มาจดทะเบียนในปี 2542 อีกต่อไป

6. มติคณะรัฐมนตรี เดือน สิงหาคม 2544 เกิดการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นแกนนำรัฐบาล จากพรรคประชาธิปัตย์ มาเป็นพรรคไทยรักไทย มี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีความเห็นชอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายหลังจากการสิ้นสุดการผ่อนผันในวันที่ 31 สิงหาคม 2544 ซึ่งที่ประชุมสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2545 เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2545 มีมติเห็นชอบให้กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ได้ดำเนินการเพื่อให้มีการรายงานตัวและจดทะเบียน โดยมีมาตรการสกัดกั้น และจำกัดกลุ่มเป้าหมายเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา โดยกำหนดการจดทะเบียนเป็น 2 ช่วง ช่วงละ 6 เดือน

7. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2546 เห็นชอบอนุมัติให้ต่อใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติ พม่า ลาว กัมพูชา ที่เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาต

8. มติคณะรัฐมนตรีปี 2547 วันที่ 2 มีนาคม 2547 ,วันที่ 27 เมษายน 2547 เห็นชอบแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวทั้งระบบ ปี 2547 โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาวและกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักร

8.1 จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวเป็นการดำเนินการให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาทุกคนมารายงานตัวเพื่อจัดทำทะเบียนราษฎร พิมพ์ลายนิ้วมือและออกเลขบัตรประจำตัวคนต่างด้าว 13 หลัก ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขตและให้คนต่างด้าวมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ

8.2 รับจดทะเบียนนายจ้างเพื่อให้ทราบจำนวนความต้องการแรงงานที่แท้จริง

8.3 ตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพเพื่อรับรองว่าไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด

8.4 อนุญาตให้คนต่างด้าวที่อยู่ระหว่างการส่งกลับทำงาน ตามจำนวนที่นายจ้างได้รับอนุญาตให้ใช้แรงงานต่างด้าว (โควตา) ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด โดยอนุญาตให้คนต่างด้าวทำได้ 2 งาน คือ งานรับใช้ในบ้านและงานกรรมกร

8.5 ปกป้องและสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ โดยสนธิกำลังทหาร ตำรวจและพลเรือนในพื้นที่ที่ตรึงกำลังตามแนวชายแดน เพื่อสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาในประเทศไทย ระยะที่ 2 การปรับเปลี่ยนสถานะให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเป็นผู้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดำเนินการเพื่อให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่จัดทำทะเบียนราษฎรคนต่างด้าวไว้แล้วในระยะที่ 1 ได้รับรองสถานะให้เป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

9. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 เห็นชอบแนวทางการบริหารแรงงานต่างด้าวทั้งระบบภายหลังการสิ้นสุดผ่อนผันในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 ดังนี้

9.1 ผ่อนผันให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ (พม่า ลาว กัมพูชา) ที่จดทะเบียนกับกรมการปกครองเมื่อปี 2547 อาศัยอยู่ในประเทศไทยอีก 1 ปี (ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549) เพื่อรอการพิสูจน์สถานะ และทำงานได้ 2 อาชีพ คือ กรรมกรและคนรับใช้ในบ้าน โดยมีสถานะเป็นผู้อยู่ระหว่างรอการส่งกลับ

9.2 อนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว 3 กลุ่ม ดังนี้

9.2.1 คนต่างด้าวที่จดทะเบียนกับกรมการปกครองปี 2547

9.2.2 คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานลักษณะเข้ามา-เย็นกลับ และเข้ามาทำงานตามฤดูกาล บริเวณชายแดน

9.2.3 คนต่างด้าวรายใหม่ที่เข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายตามข้อตกลงการจ้าง

9.3 แนวทางการดำเนินการจัดการระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว ปี 2548 ประกอบด้วย คือ

9.3.1 การจดทะเบียนนายจ้าง

9.3.2 การรับสมัครแรงงานไทย

9.3.4 การจ้างแรงงานต่างด้าว ปี 2548

10. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2549 ได้พิจารณาเรื่องระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2549 ดังนี้

10.1 อนุญาตให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) ที่ได้รับอนุญาตทำงาน และใบอนุญาตทำงานสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ซึ่งยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติจำนวน 629,413 คน และผู้ติดตาม อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างการส่งกลับทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 2549 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้

10.1.1 กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงเพื่อขยายระยะเวลาให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว ระหว่างรอการส่งกลับ ทำงานต่อไปได้อีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน โดยยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดำเนินการจัดทำทะเบียน และบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติเข้าเมือง พ.ศ. 2522 แต่ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองดำเนินการจัดทำทะเบียน และบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 และกำหนดเงื่อนไขอนุญาตออกนอกเขตพื้นที่ให้ครอบคลุมคนต่างด้าวติดตามนายจ้างด้วย

10.1.2 กระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการกำหนดอัตราส่วนค่าตรวจสุขภาพ และประกันสุขภาพโรคที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานและสถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว

10.1.3 ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ยื่นขอรับใบอนุญาตทำงานให้เสร็จ ภายในวันที่ 30 มิถุนายน 2549 ส่วนการพิจารณาออกใบอนุญาตทำงาน ให้ดำเนินการ เมื่อได้รับหลักฐานการจดทะเบียนกับกรมการปกครอง การตรวจโรคและประกันสุขภาพจากกระทรวงสาธารณสุขแล้ว โดยให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงสาธารณสุข ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันที่ 30 มิถุนายน 2549

10.2 ยกเลิกการประกันตัวคนต่างด้าว ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ที่มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้คนต่างด้าวที่ได้จัดทำทะเบียนกับกรมการปกครอง และทำสัญญาประกันตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 กับพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ 1-30 มีนาคม 2549 อยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราวระหว่างการส่งกลับสิ้นสุดวันที่ 30 มีนาคม 2550 โดยยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ส่วนการดำเนินการอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแล้ว

10.3 เพื่อให้เป็นการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายแรงงานต่างด้าวอย่างถาวร ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องดำเนินการเร่งรัด แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว การทำงานของคนต่างด้าว เพื่อให้สามารถเก็บค่าธรรมเนียม (Levy) ในอัตราที่เหมาะสมยืดหยุ่นได้ และไม่น้อยไปกว่าค่าใช้จ่ายในการนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย

10.4 เร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานโดยถูกต้องกฎหมาย และการจัดระบบแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในลักษณะมาเข้า-เย็นกลับ หรือไป-กลับ หรือทำงานตามฤดูกาลบริเวณชายแดนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

10.5 ให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประสานการเจรจากับเมียนมาร์ เพื่อเร่งรัดให้เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานสัญชาติพม่าที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย และกำหนดแนวทางการนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยถูกต้องกฎหมายควบคู่กันไป

10.6 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดรวมทั้งสกัดกั้นการเข้ามาใหม่ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองอย่างจริงจัง เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ

11. มติคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาเรื่องระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ปี พ.ศ. 2550 ดังนี้

11.1 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้ต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551 โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการออกประกาศ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จพร้อมที่จะเนิมนการได้ประมาณ วันที่ 10 มกราคม 2550 เป็นต้นไปดังต่อไปนี้

11.1.1 การผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตทำงานในปี 2549 ซึ่งใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 และวันที่ 30 มิถุนายน 2550 อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อ รอการส่งกลับต่อไปอีก 1 ปี สิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551

11.1.2 การขอรับใบอนุญาตทำงานให้กระทรวงแรงงาน อาศัยอำนาจตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กำหนดเงื่อนไขและ หลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำงานและออกใบอนุญาตให้แก่แรงงานต่างด้าว

11.1.3 การตรวจสุขภาพให้กระทรวงสาธารณสุข ออกประกาศเพื่อกำหนด รายละเอียดของการตรวจสุขภาพ การประกันสุขภาพ และโรคที่ห้ามทำงานโดยชำระค่าตรวจ สุขภาพ 600 บาท ค่าประกันสุขภาพ 1,000 บาท

11.1.4 การจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวให้กรมการปกครอง อาศัยอำนาจตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ดำเนินการจัดทำ ทะเบียนบัตรประจำตัวบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และใบอนุญาตทำงานในบัตรเดียวกัน

11.1.5 การสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่และการ ปราบปรามจับกุมการลักลอบทำงานของแรงงานต่างด้าว ให้คณะกรรมการสกัดกั้นการเข้ามา ของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ ให้คณะกรรมการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าว ลักลอบทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังในการปราบปรามจับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของ ประเทศ

11.2 เห็นควรกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการจ้างแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ในปี 2550 ดังนี้

11.2.1 แจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว (ขอโควตา) ให้นายจ้างที่ ได้รับการจัดสรรโควตาแล้ว ยังคงจ้างแรงงานต่างด้าวรายเดิมใช้โควตาเดิมต่อไป โดยไม่ต้องยื่น แบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวอีก เว้นแต่ต้องการจ้างนายจ้างต่างด้าวเพิ่มเติมจาก โควตาที่ได้รับ หรือนายจ้างที่ยังไม่เคยได้รับการจัดสรรโควตาให้ยื่นแบบแจ้งความต้องการแรงงาน ต่างด้าวใหม่ โดยให้กระทรวงแรงงานออกประกาศ เพื่อกำหนดเงื่อนไข หลักฐานประกอบการแจ้ง ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว แบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานหลักฐานที่ออกให้นายจ้างที่ ได้รับการจัดสรรโควตา สถานที่ และระยะเวลาในการยื่นแบบแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว

11.2.2 จัดสรรจำนวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) ให้หน่วยงาน ที่รับแจ้งความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว ดำเนินการประชาสัมพันธ์เพื่อจัดหาคนไทยเข้าทำงาน ก่อนไม่น้อยกว่า 7 วัน แล้วจึงดำเนินการจัดสรรจำนวนการอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างด้าว (โควตา) แก่นายจ้างโดยพิจารณาตามความจำเป็น และความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความมั่นคงใน ราชอาณาจักร ด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจ สังคม และการป้องกันไม่ให้คนต่างด้าวเข้ามาแย่ง

อาชีพคนไทย มีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงานภายในราชอาณาจักรและหลักมนุษยธรรม

11.2.3 การขออนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาปี 2550

12. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2550 ได้พิจารณาเรื่องระบบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติ พม่า ลาว และกัมพูชา ปี 2551 ดังนี้

12.1 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551 วันที่ 14 มีนาคม 2551 และวันที่ 30 มิถุนายน 2551 (รวมทั้งบุตรของแรงงานต่างด้าวที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2551) อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้เป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

12.2 อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง(มีท.ร.38/1) อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับและทำงานได้เป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

อนึ่ง เพื่อให้แรงงานต่างด้าวตามข้อ 12.1 และ 12.2 ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ การจัดทำทะเบียนประวัติ การตรวจสุขภาพ และการออกใบอนุญาตทำงาน ตลอดจนการรักษาความมั่นคงของชาติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังนี้

1) อนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับเป็นเวลาไม่เกิน 2 ปี สิ้นสุดไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 โดยยกเว้นการบังคับใช้มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่ในข่ายได้รับการผ่อนผันจำแนกประเภทได้ ดังนี้

1.1) แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2550 (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2551) ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2550 (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2551 รวมทั้งบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือบุตรที่เกิดในราชอาณาจักรระหว่างบิดา

มารดาได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร) และตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการอนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษในจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส สตูล และสงขลา เฉพาะพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย และอำเภอเทพา ลงวันที่ 9 มีนาคม 2550 (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 14 มีนาคม 2551)

1.2) แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาที่เคยรายงานตัวและจดทะเบียนไว้กับกรมการปกครอง

2) ให้กรมการปกครองอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 และมาตรา 8(1) แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ดำเนินการจัดทำทะเบียนประวัติคนต่างด้าว โดยการรับจดทะเบียนราษฎรคนต่างด้าว ถ่ายรูป พิมพ์ลายนิ้วมือ กำหนดเลขประจำตัว 13 หลัก ออกเอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ (ท.ร.38/1) ให้แก่แรงงานต่างด้าวตามข้อ (1.2) จัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัว รวมทั้งใบอนุญาตทำงานไว้ในบัตรใบเดียวกันให้แก่แรงงานต่างด้าวตามข้อ (1.1) และ (1.2)

3) ให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการตรวจสุขภาพ โดยออกประกาศเพื่อกำหนดรายละเอียดของการตรวจสุขภาพการประกันสุขภาพและโรคที่ไม่อนุญาตให้ทำงาน สถานพยาบาลที่จะตรวจสุขภาพแรงงานต่างด้าว ทั้งนี้ แรงงานต่างด้าวต้องตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพแบบปีต่อปี โดยชำระค่าตรวจสุขภาพ 600 บาท/ปี และค่าประกันสุขภาพ 1,300 บาท/ปี

4) ให้กระทรวงแรงงานอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ดำเนินการรับคำขอรับใบอนุญาตทำงานโดยกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าว ทั้งนี้การอนุญาตทำงานให้แก่แรงงานต่างด้าวจะอนุญาตครั้งละไม่เกิน 1 ปี และให้สามารถขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานได้อีกไม่เกินระยะเวลาที่ได้รับการผ่อนผัน คือ ไม่เกินวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553

5) ให้กองบัญชาการทหารสูงสุดและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในคณะอนุกรรมการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและจริงจังในการสกัดกั้นการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวรายใหม่ทั้งในช่วงก่อนเปิดจดทะเบียน ระหว่างการจดทะเบียนและหลังสิ้นสุดระยะเวลาการจดทะเบียน เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงของประเทศ รวมทั้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

6) ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในคณะอนุกรรมการจับกุมปราบปราม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจริงจังในการปราบปราม จับกุม ดำเนินคดีแรงงานต่างด้าวลักลอบทำงาน นายจ้างที่ไม่ปฏิบัติ ตามระเบียบ ตลอดจนผู้นำพา ผู้ให้ที่พักพิงแก่แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง รวมทั้งให้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบแผนนโยบายที่รัฐบาลในแต่ละสมัยได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ปรากฏว่า มีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตตามเงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรี ดังตาราง 7 นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึงปี พ.ศ. 2553

ตาราง 7 แสดงจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงานตามเงื่อนไขของมติคณะรัฐมนตรี จากสถิตินับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – จนถึงปี พ.ศ.2553

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

ที่มา: ฝ่ายทะเบียนและข้อมูลสารสนเทศ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2554

จากตารางดังกล่าวผู้วิจัยสรุปได้ว่า การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติหลบหนีเข้าเมือง ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติแต่ละยุคสมัย การที่ประเทศไทยมีนโยบายจัดการแก้ไขปัญหาแรงงานข้ามชาติที่อพยพเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย โดยใช้มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมุ่งที่จะสร้างระบบทะเบียนเพื่อควบคุมแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายที่มาจาก 3 ประเทศ คือ สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา

แต่ก็มีแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายแบบเดียวกันนี้มาจากประเทศอื่นๆ ด้วย ดังนั้นการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายจึงเป็นการจัดการเฉพาะประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ซึ่งแท้จริงมาตรการของประเทศไทยคือ การใช้นโยบายผ่อนปรนเท่านั้น

การเปลี่ยนสถานะจากการหลบหนีเข้าเมืองมาเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย (คณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์การจัดระบบการจ้างแรงงานต่างด้าว คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.), 2550, หน้า 63-65)

1. มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มกราคม พ.ศ. 2550 ว่าด้วยการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2550 เรื่องการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชา ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ ดังนี้

1.1 การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แก่แรงงานต่างด้าวลาวและกัมพูชา ที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎรและรับอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งใบอนุญาตทำงานยังไม่สิ้นอายุและยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 99,698 คน ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักร ตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเจรจากับผู้แทนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและราชอาณาจักรกัมพูชา เพื่อให้ส่งเจ้าหน้าที่มาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานสัญชาติลาวและกัมพูชา ที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอยู่ในประเทศไทย เพื่อออกหนังสือเดินทางชั่วคราว หรือเอกสารรับรองบุคคลให้กับแรงงานที่ผ่านการรับรอง

1.2 ให้กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ออกประกาศมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 12 (3) มาใช้บังคับกับคนต่างด้าวสัญชาติลาวและกัมพูชา ที่ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ และได้รับการพิสูจน์สัญชาติแล้ว ให้สามารถใช้หนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) เพื่อขอรับการตรวจลงตราและประทับตราอยู่ในอนุญาตให้อยู่ราชอาณาจักรได้เป็นเวลา 2 ปี และสามารถขออยู่ในราชอาณาจักรได้อีกครั้งเดียวระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี

1.3 ให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ดำเนินการรับตรวจลงตราประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรแก่แรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ จัดเก็บค่าธรรมเนียม การตรวจลงตราตามกฎหมายที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม การตรวจลงตราตามกฎหมายที่กำหนดค่าธรรมเนียม การตรวจลงตรา สำหรับคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามาอยู่ในราชอาณาจักร เป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. 2549 ในอัตรารายละ 500 บาท

1.4 ให้กระทรวงแรงงานดำเนินการออกใบอนุญาตทำงานให้กับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งได้รับการตรวจลงตราและตรวจประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรและการออกใบอนุญาตทำงาน โดยให้พิจารณาจัดหาสถานที่ทำงานที่เหมาะสม

1.5 ให้กระทรวงแรงงานและกระทรวงการคลังร่วมกันพิจารณาการเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงาน สำหรับแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งมีใบอนุญาตทำงานตามระบบผ่อนผัน เดิมและใบอนุญาตทำงานยังไม่หมดอายุ โดยยกเว้นการเก็บเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานในช่วงเวลาที่ทับซ้อนกัน

1.6 ให้กระทรวงสาธารณสุขพิจารณาดำเนินการตรวจสอบสุขภาพแรงงานต่างด้าว โดยไม่ให้งานต่างด้าวที่ตรวจสุขภาพแล้วตามระบบผ่อนผันเดิม ต้องตรวจสุขภาพซ้ำซ้อนอีก

2. การพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า

การดำเนินการพิสูจน์สัญชาติให้แก่แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าที่ได้จัดทำทะเบียนประวัติหรือบัตรประจำตัวตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรและได้รับอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งใบอนุญาตทำงานยังไม่สิ้นอายุและยังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ จำนวน 568,878 คน (ใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2550 จำนวน 163,499 คน และใบอนุญาตทำงานหมดอายุวันที่ 30 มิถุนายน 2550 จำนวน 405,379 คน) ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่แรงงานต่างด้าวดังกล่าวได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติและให้กระทรวงการต่างประเทศ (คณะทำงานเร่งรัดติดตามการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา) ดำเนินการเจรจากับเมียนมาร์ ให้จัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในประเทศไทย เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานเดียวกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า การพิสูจน์สัญชาติคนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชานั้น การพิสูจน์สัญชาติลาวและกัมพูชา มีการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติได้ชัดเจน สามารถดำเนินการตามกระบวนการพิสูจน์สัญชาติได้เลย ซึ่งแตกต่างจากเมียนมาร์ ที่การพิสูจน์สัญชาติเป็นไปได้ยาก เนื่องจากปัญหาการเมืองภายในเมียนมาร์ การที่รัฐบาลทหารจะส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาดำเนินการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในประเทศไทยจึงยังไม่ชัดเจน เนื่องจากทางรัฐบาลทหารพม่าเองก็ไม่ยอมรับว่าแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เป็น ประชาชนชาวพม่า ทำให้การพิสูจน์สัญชาติไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

บทบาทของอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ

บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ (2551, ไม่มีเลขหน้า) ได้เขียนบทความเรื่อง รู้จักและเข้าใจ ปฏิญญาเซบู ว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ กล่าวว่า ในภูมิภาคอาเซียน มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากต่างข้ามพรมแดนย้ายถิ่นไปทำงานอีกประเทศหนึ่งอยู่ตลอดเวลา เพราะในปัจจุบันการเดินทางข้ามพรมแดนเป็นไปด้วยความสะดวกและง่ายกว่าในอดีต เราจึงพบเห็น “แรงงานต่างด้าว” ในประเทศไทย รวมถึงมีแรงงานไทยจำนวนมากที่ไปทำงานต่างประเทศ แรงงานเหล่านี้ต่างมีส่วนเอื้ออำนวยในเศรษฐกิจและสังคมของทั้งประเทศผู้รับแรงงานและผู้ส่งแรงงาน อย่างไรก็ตามปัญหาหนึ่งที่สำคัญของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เมื่อใช้ชีวิตอยู่อีกประเทศหนึ่ง คือ การไม่ได้รับความคุ้มครองในด้านต่างๆ มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน มีการเลือกปฏิบัติ การกดขี่ข่มเหง การใช้แรงงานที่ผิดกฎหมาย รวมถึงเรื่องของการค้ามนุษย์

จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงทำให้ในเวทีประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2550 ณ เกาะเซบู (Cebu) ประเทศฟิลิปปินส์ มีการรับรองและลงนามในเอกสารต่างๆ รวมถึงการหารือในประเด็นสำคัญหลายประการ หนึ่งในนั้น คือ การลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการสร้างความเข้มแข็งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ที่มีความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในภาคส่วนที่เปราะบางและเสียเปรียบ ปฏิญญาดังกล่าวมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า ปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ (ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers)

ปฏิญญาฉบับนี้ประกาศว่าประเทศสมาชิกของอาเซียนจะต้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศอาเซียน ส่งเสริมสวัสดิการ และศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติ โดยประเทศสมาชิกอาเซียนได้ให้คำมั่นว่าจะใช้มาตรการที่ชัดเจนในการจัดการกับการลักลอบขนย้ายและการค้ามนุษย์ มีการนำบทลงโทษขั้นรุนแรงมาใช้กับผู้กระทำความผิด รวมทั้งประเทศที่ว่าจ้างแรงงานจะต้องให้ความช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติที่ถูกแสวงประโยชน์ ละเมิดสิทธิหรือถูกทำร้าย ในกรณีที่แรงงานดังกล่าวถูกจับกุมประเทศที่ว่าจ้าง จะต้องอำนวยความสะดวกในการให้เจ้าหน้าที่กงสุลหรือเจ้าหน้าที่การทูตของประเทศลูกจ้างเข้ามาดำเนินการช่วยเหลือร่วมด้วยเนื้อหาปฏิญญาประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้ คือ

ส่วนที่หนึ่ง หลักการทั่วไป

ส่วนที่สอง พันธกิจของประเทศผู้รับ

ส่วนที่สาม พันธกิจของประเทศผู้ส่ง

ส่วนที่สี่ พันธกิจอาเซียน

ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

หลักการทั่วไป

1. ทั้งประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งจะต้องสร้างพื้นฐานหลักทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประชาคมอาเซียนให้มีความแข็งแกร่ง โดยการส่งเสริมศักยภาพสูงสุดและศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติ ในสภาพแวดล้อมที่มีเสรีภาพ ความยุติธรรม และความมั่นคงโดยที่สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของประเทศสมาชิกอาเซียนแต่ละประเทศ
 2. ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการที่จะแก้ปัญหาของกรณีแรงงานข้ามชาติ ซึ่งได้กลายเป็นบุคคลที่ไม่มีเอกสารรับรอง โดยไม่ได้เป็นความผิดของพวกเขา
 3. ประเทศผู้รับและประเทศผู้ส่งจะต้องคำนึงถึงสิทธิพื้นฐานและศักดิ์ศรีของแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัว ซึ่งพำนักอยู่กับแรงงานเหล่านั้นอยู่แล้ว โดยที่ไม่เป็นการทำความเสียหายต่อการที่ประเทศผู้รับจะบังคับใช้กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายของตน
 4. จะไม่มีสิ่งใดในปฏิญญาฉบับปัจจุบันที่จะถูกตีความโดยนัยในการแปลงสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองโดยปราศจากเอกสารที่ถูกต้อง
- พันธกิจของประเทศผู้รับ**
5. เพิ่มความพยายามที่จะคุ้มครองสิทธิความเป็นมนุษย์ขั้นพื้นฐาน ส่งเสริมสวัสดิการ และดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ของแรงงานข้ามชาติ
 6. ดำเนินการเพื่อที่จะบรรลุถึงความสามัคคีปรองดองและความอดทนอดกลั้นระหว่างประเทศผู้รับกับแรงงานข้ามชาติ
 7. อำนวยความสะดวกให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงแหล่งทรัพยากรและหนทางแก้ไข จากการได้รับข้อมูลข่าวสาร การฝึกอบรมและการศึกษา การได้รับความยุติธรรมตลอดจนการบริการด้านสวัสดิการสังคมตามที่เหมาะสม และโดยที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศผู้รับ ทั้งนี้โดยที่บุคคลเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆภายใต้กฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่ใช้บังคับอยู่ของประเทศนั้นๆตลอดจนข้อตกลงทวิภาคี และสนธิสัญญาพหุภาคี
 8. ส่งเสริมให้มีการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติให้ได้รับการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้างที่เหมาะสมและยุติธรรมและมีโอกาสเพียงพอในการได้ทำงานที่มีคุณค่าและมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดี
 9. จัดให้แรงงานข้ามชาติซึ่งอาจจะตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติ การละเมิด การแสวงประโยชน์ เอารัดเอาเปรียบ ความรุนแรง ได้รับโอกาสอย่างเพียงพอในการที่จะเข้าถึงระบบกฎหมายและระบบศาลของประเทศผู้รับ

10. อำนวยความสะดวกในการใช้การดำเนินงานด้านกงสุล โดยเจ้าหน้าที่กงสุลหรือเจ้าหน้าที่ด้านการทูตของประเทศต้นทาง เมื่อแรงงานข้ามชาติถูกจับกุม หรือจะถูกจำคุก หรืออยู่ภายใต้การรักษา หรือถูกกักตัวไว้ในลักษณะใดก็ตาม ภายใต้กฎหมายและระเบียบต่างๆ ของประเทศผู้รับและโดยที่สอดคล้องกับอนุสัญญาเวียนนาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางกงสุล

พันธกิจของประเทศผู้ส่ง

11. ส่งเสริมมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

12. ดำเนินการให้มั่นใจได้ว่าประชากรของตนมีโอกาสที่จะมีงานทำและโอกาสในการดำรงชีวิตอยู่ในฐานะที่เป็นทางเลือกที่ยั่งยืนแทนการย้ายถิ่นของคนงาน

13. กำหนดนโยบายและกระบวนการในการที่จะอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐานของแรงงาน ซึ่งรวมไปถึงการสรรหา การจัดเตรียมการเพื่อส่งแรงงานไปยังต่างประเทศและการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเมื่ออยู่ต่างประเทศ รวมไปถึงการส่งกลับประเทศและการเตรียมความพร้อมเพื่อกลับคืนถิ่นฐานเดิม

14. จัดตั้งและส่งเสริมวิธีปฏิบัติทางด้านกฎหมายในการที่จะกำกับดูแลการสรรหาแรงงานข้ามชาติและการรับเอากลไกในการที่จะลดวิธีปฏิบัติในการสรรหาแรงงานข้ามชาติที่ไม่ถูกต้องไปใช้ โดยการใช้อนุสัญญาที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีผลสมบูรณ์ การกำกับดูแลและการรับรองตัวแทนจัดหาแรงงานและนายจ้าง รวมไปถึงการทำบัญชีดำสำหรับตัวแทนจัดหาแรงงานที่ละเลยหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

พันธกิจของอาเซียน

15. ส่งเสริมให้มีการทำงานที่มีคุณค่า มีมนุษยธรรม มีผลผลิต มีศักดิ์ศรี และมีค่าตอบแทนสำหรับแรงงานข้ามชาติ

16. จัดตั้งและดำเนินการโครงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และโครงการเตรียมความพร้อมเพื่อคืนถิ่นฐานเดิมสำหรับแรงงานข้ามชาติในประเทศต้นทาง

17. ใช้มาตรการที่เป็นรูปธรรมในการที่จะป้องกันหรือลดอัตราการลักลอบขนคนข้ามประเทศและการค้ามนุษย์ โดยการกำหนดบทลงโทษที่มีความรุนแรงมากขึ้นสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมเหล่านี้ นอกเหนือจากมาตรการอื่นๆ

18. อำนวยความสะดวกให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ เพื่อประโยชน์ในการที่จะส่งเสริมนโยบายและแผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติทั้งในประเทศผู้ส่งและประเทศผู้รับ

19. ส่งเสริมการสร้างขีดความสามารถโดยการแบ่งปันข้อมูล วิธีปฏิบัติที่ดีที่สุด ตลอดจนโอกาสและปัญหาต่างๆ ซึ่งสมาชิกของกลุ่มอาเซียนต้องประสบในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิและสวัสดิการของแรงงานข้ามชาติ

20. ขยายขอบเขตความช่วยเหลือที่จัดให้แก่แรงงานข้ามชาติของประเทศสมาชิกอาเซียน ผู้ซึ่งตกอยู่ในสถานการณ์ขัดแย้ง หรือในสถานการณ์วิกฤตินอกเขตอาเซียนในกรณีที่มีความจำเป็น และโดยที่ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและกำลังของสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้อง โดยยึดถือตามการปรึกษาหารือและการจัดการระดับทวิภาคีต่างๆ

21. สนับสนุนองค์การระหว่างประเทศ คู่เจรจาอาเซียนและประเทศอื่นๆ ให้อยอมรับนับถือหลักการเหล่านี้และให้การสนับสนุนตลอดจนความช่วยเหลือในการที่จะนำมาตรการต่างๆ ในปฏิญญาฯ ไปดำเนินการ

22. มอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของอาเซียนทำการติดตามเกี่ยวกับปฏิญญาฯ นี้ และพัฒนาเครื่องมือของอาเซียนในการที่จะคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิต่างๆของแรงงานข้ามชาติ โดยที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของอาเซียนในการที่เป็นประชาคมที่ห่วงใยและร่วมมือซึ่งกันและกัน ตลอดจนสั่งการให้เลขาธิการอาเซียนส่งรายงานประจำปีเกี่ยวกับความคืบหน้าของการนำเอาปฏิญญาฯ ไปดำเนินการในการประชุมสุดยอดโดยผ่านทางการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน

จากปฏิญญาฯ ทั้ง 22 ข้อ ดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ต่อมามีแถลงการณ์ร่วมกันของรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศต่างๆ ในอาเซียน เพื่อก่อตั้งคณะกรรมการอาเซียนเพื่อติดตามการดำเนินงานตามปฏิญญาฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเอื้อประโยชน์ในการพัฒนาให้อาเซียนมีเครื่องมือในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิของแรงงานข้ามชาติ คณะกรรมการจะมาจากผู้แทนอาวุโสจากประเทศสมาชิกประเทศละหนึ่งคน และผู้แทนหนึ่งคนจากฝ่ายเลขาธิการอาเซียน

โดยมีเลขาธิการจากกองเลขาธิการอาเซียนคอยช่วยเหลือและอำนวยความสะดวก คณะกรรมการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. แสวงหาวิธีการต่างๆ เพื่อให้เกิดการบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของปฏิญญา
2. อำนวยความสะดวกในการแลกเปลี่ยนรูปแบบการปฏิบัติงานที่ดีที่สุดสำหรับอาเซียน ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและปกป้องสิทธิของแรงงานข้ามชาติ
3. ส่งเสริมการทำงานร่วมกันในภูมิภาคและทวิภาคี และช่วยเหลือในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

4. อำนวยความสะดวกการแบ่งปันข้อมูลเรื่องแรงงานข้ามชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิแรงงานข้ามชาติทั้งในประเทศที่ส่งและรับแรงงาน

5. กระตุ้นองค์การระหว่างประเทศ องค์การนานาชาติ และประเทศอื่นๆ ให้เคารพหลักการและเพิ่มการสนับสนุนและช่วยเหลือการดำเนินการของมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ในปฏิญญา

6. ส่งเสริมความกลมกลืนของกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างประเทศที่ส่งแรงงานและรับแรงงาน ในการส่งเสริมและปกป้องสิทธิของแรงงานข้ามชาติ เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงของอาเซียนที่ระบุไว้ในข้อที่ 17 ของปฏิญญา

7. ทำงานอย่างใกล้ชิดกับกองเลขานุการอาเซียน ในการเตรียมการรายงานของเลขาธิการอาเซียนต่อการประชุมสุดยอดอาเซียน

8. ทำงานเพื่อการพัฒนาเครื่องมือของอาเซียนในการปกป้องและส่งเสริมสิทธิแรงงานข้ามชาติ

จะเห็นได้ว่าถึงแม้ประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ในอาเซียนจะรับปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาตินี้แล้วก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานข้ามชาติในประเทศต่างๆ ของภูมิภาคนี้จะหมดไปหรือไม่เกิดขึ้น

จากบทความที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ประเทศสมาชิกในภูมิภาคอาเซียนมีความต้องการที่จะคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศอาเซียน จึงทำให้เกิดปัญญาดังกล่าวขึ้น เพื่อให้สมาชิกอาเซียนได้ให้คำมั่นว่าจะใช้เป็นมาตรการทำให้เห็นว่า ทุกประเทศในอาเซียนมีความพยายามที่จะคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติเพื่อให้เป็นไปตามหลักการสร้างความเข้มแข็งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า ถึงแม้จะมีการทำข้อตกลงเพื่อเสนอให้ประเทศสมาชิกนำไปเป็นกรอบในการใช้งานแต่ในความเป็นจริงไม่สามารถปฏิบัติได้จริงเนื่องจากประเทศสมาชิกของอาเซียนที่เป็นภาคีร่วมไม่สามารถกระทำได้ตามอนุสัญญาที่ลงนามไว้ จึงทำให้แรงงานข้ามชาติไม่ได้รับความคุ้มครอง

ผลกระทบและปัญหาที่เกิดขึ้นจากแรงงานข้ามชาติ

กฤตยา อาชวนิจกุล (2545, หน้า 3-5) กล่าวว่า ปรากฏการณ์ของการย้ายถิ่นข้ามชาตินั้นได้รับความสนใจทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงนโยบาย เพราะทำให้เกิดผลกระทบหลายประการในประเทศปลายทาง ผลกระทบทางด้านอาสกะสะท้อนกลับไปยังประเทศต้นทางด้วย คือ ยังมีจำนวนแรงงานข้ามชาติมากขึ้น ผลกระทบก็ต้องมีสูงตามไปด้วย สามารถแบ่งผลกระทบได้ดังนี้

1. ผลกระทบด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เห็นชัด คือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศที่เป็นทางผ่าน ในด้านเศรษฐกิจ การติดต่อการค้าและการช่วยเหลือต่อกัน ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดตึงเครียดของความสัมพันธ์ขึ้นได้ และอาจส่งผลต่อความมั่นคงของภูมิภาคนั้นๆ

2. ผลกระทบด้านประชากร คือ ผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนาด โครงสร้างประชากรในแง่อายุและเพศ อัตราการพึ่งพิงทางประชากร อัตราการเกิดและอัตราการตาย อัตราความแออัดทางประชากรในเขตเมือง หรือเขตอุตสาหกรรม การเปลี่ยนแปลงต่างๆเหล่านี้ อาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่น เช่น เพศ อายุ การศึกษา และสถานภาพสมรส เป็นต้น ดังนั้นการศึกษาจำนวนและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่นจึงมีความสำคัญในฐานะเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางประชากรทั้งในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง

3. ผลกระทบด้านแรงงานและอัตราการมีงานทำ ในด้านบวก แรงงานต่างชาติอาจเข้าช่วยทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในภาคการผลิตต่างๆ โดยเฉพาะในระดับล่างที่เป็นงานสกปรก อันตราย และเสี่ยง ซึ่งคนท้องถิ่นหลีกเลี่ยงที่จะทำ ในด้านลบ การมีแรงงานต่างชาติทำให้เกิดภาวะการกดค่าแรงของแรงงานท้องถิ่น และอำนาจในการต่อรองและสิทธิของคนงานท้องถิ่นน้อยลง เพราะนายจ้างมีตัวเลือกมาก ซึ่งอาจส่งผลถึงเงื่อนไขการทำงานและการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปในทางลบด้วย

4. ผลกระทบทางด้านสังคม โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายสวัสดิการสังคมที่ประเทศปลายทางต้องแบกรับภาระจากผลการเปลี่ยนแปลงในด้านอัตราการเกิด การเข้าเรียนของเด็กที่ติดตามหรือเด็กเกิดใหม่ การใช้บริการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น ซึ่งใช้จ่ายจากฐานระบบภาษีของประชาชนในประเทศปลายทาง

5. ผลกระทบด้านสาธารณสุข ซึ่งอาจนำพาโรคติดต่อเข้ามา โดยเฉพาะโรคติดต่อค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นชัดเจน คือ การควบคุมโรคติดต่อต่างๆ ในขณะที่เดียวกันผู้ย้ายถิ่นก็อาจติดโรคจากคนท้องถิ่น และถ้าเดินทางกลับก็อาจไปแพร่โรคในประเทศของตนต่อไป

6. ผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งเป็นความกังวลหลักของประเทศปลายทางที่รับผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก ในความกังวลของรัฐปลายทาง

และประชาชนท้องถิ่น รวมถึงสื่อมวลชนด้วยก็คือ การเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ เพราะไม่มีระบบควบคุมจำนวนและที่อยู่อาศัย อาจก่อให้เกิดกิจกรรมนอกระบบอันไม่อาจควบคุมได้ของรัฐ เช่น การจ้างงานเถื่อน การรับรักษาเถื่อนโดยคลินิกเถื่อน รวมถึงการเพิ่มขึ้นของจำนวนอาชญากรรมที่ก่อโดยคนผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่งของกลุ่มผู้ย้ายถิ่นนั้นนับเป็นผู้ด้อยโอกาส ขาดอำนาจการต่อรอง จึงถูกรังแก ถูกเอาเปรียบ และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ง่ายทุกรูปแบบ ความเปราะบางของคนกลุ่มนี้ จึงอาจนำไปสู่การถูกทำร้ายนานาประการ โดยเจ้าหน้าที่รัฐไม่สนใจจะปกป้องดูแล หรือในบางกรณีก็เข้าร่วมซ้ำเติม

จากการรายงานการวิจัยของกฤตยา อาชวนิจกุล, วณีย์ ปิ่นประทีป, พิมพา ขจรธรรม, และฉัตรสุมน พุดติธิบุญ (2540) เรื่องผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วย และการตายของแรงงานข้ามชาติต่อนโยบายสาธารณสุข พบว่า การเจ็บป่วยด้วยโรคติดเชื้อและโรคติดต่อ เป็นปัญหาสำคัญที่พบบ่อยในแรงงานต่างชาติ รวมทั้งโรคที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยที่ไม่ถูกสุขลักษณะ โรคปริสิต เช่น มาลาเรียและเท้าช้าง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการตายและการเจ็บป่วย จำนวนผู้ป่วยต่างชาติที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี แสดงถึงภารกิจที่บุคลากรทางสาธารณสุขต้องแบกรับเพิ่มขึ้น รวมทั้งงบประมาณที่รัฐต้องใช้ในการให้การรักษาพยาบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี แสดงถึงภารกิจที่บุคลากรสาธารณสุขต้องแบกรับเพิ่มขึ้น รวมทั้งงบประมาณที่รัฐต้องใช้ในการให้การรักษาพยาบาลที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน นอกจากนี้ภาวะการเกิดของเด็กจากคนต่างชาติที่มีจำนวนไม่น้อยและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แสดงให้เห็นว่า การเข้ามาของแรงงานต่างชาติมีผลกระทบทั้งในทางสังคมและทางสาธารณสุข เป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องตระหนักและหามาตรการต่างๆ เพื่อรองรับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างจริงจังต่อไปในอนาคต

จากรายงานการวิจัยของ ชมณา รัตนมณี, บังอร ต้นปาน, พรชัย มาระเนตร์, สุนทร งามเทียน, ฉัตรชัย บุชบงศ์ และคนอื่นๆ (2547) เรื่อง แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ (การติดตามผลภายหลังรัฐบาลมีนโยบาย) พบว่า เมื่อพิจารณาผลการประกาศใช้นโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ.2545 ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านความมั่นคง สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ ดังนี้

ด้านความมั่นคง ประชาชนเกิดความกลัวและความหวาดระแวงเนื่องจากไม่ทราบจำนวนและแหล่งที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวที่แน่ชัด การจดทะเบียนไม่มีผลต่อสวัสดิการและความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าว ขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวลักลอบ

เข้ามาในประเทศไทย นโยบายของรัฐบาลมีความไม่แน่นอนและขาดความยืดหยุ่น การจับกลุ่มผู้กระทำผิดไม่สามารถสืบสาวไปหาตัวผู้ประกอบการที่แท้จริงได้ รวมทั้งพม่าไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวพม่าเพื่อสายมอญหรือกะเหรี่ยงเป็นประชาชนชาวพม่า

ด้านสาธารณสุข แหล่งที่พักอาศัย ของแรงงานต่างด้าวไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นแหล่งพาหะนำโรคร้ายแรง รวมทั้งทัศนคติการมีลูกมากของแรงงานต่างด้าว

ด้านสังคม เด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวจะเป็นเด็กไร้สัญชาติไม่สามารถเข้ารับการศึกษารในโรงเรียนได้ สร้างภาระการจัดปัจจัยพื้นฐานและค่ารักษาพยาบาล

ด้านเศรษฐกิจ แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่มีราคาถูกจึงเป็นที่นิยมของนายจ้าง แต่เกิดปัญหาการแย่งงานคนไทยในบางอาชีพ

จากการรายงานของนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยสรุปได้ว่าผลกระทบที่เกิดจากแรงงานข้ามชาติคือ ผลกระทบด้านความมั่นคง ผลกระทบด้านการเมือง ผลกระทบด้านสาธารณสุข ผลกระทบด้านสังคม และผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ซึ่งผลกระทบดังกล่าว ประเทศที่เป็นประเทศปลายทางอย่างประเทศไทยจะต้องพยายามหาหนทางในการจัดการและแก้ไขปัญหานี้ แต่การแก้ไขปัญหา ประเทศไทยจะต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศต้นทางด้วย มิเช่นนั้นผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยก็หาหนทางที่จะแก้ไขได้ยาก

แนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ

1. ความเป็นมาและแนวทางการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของไทย

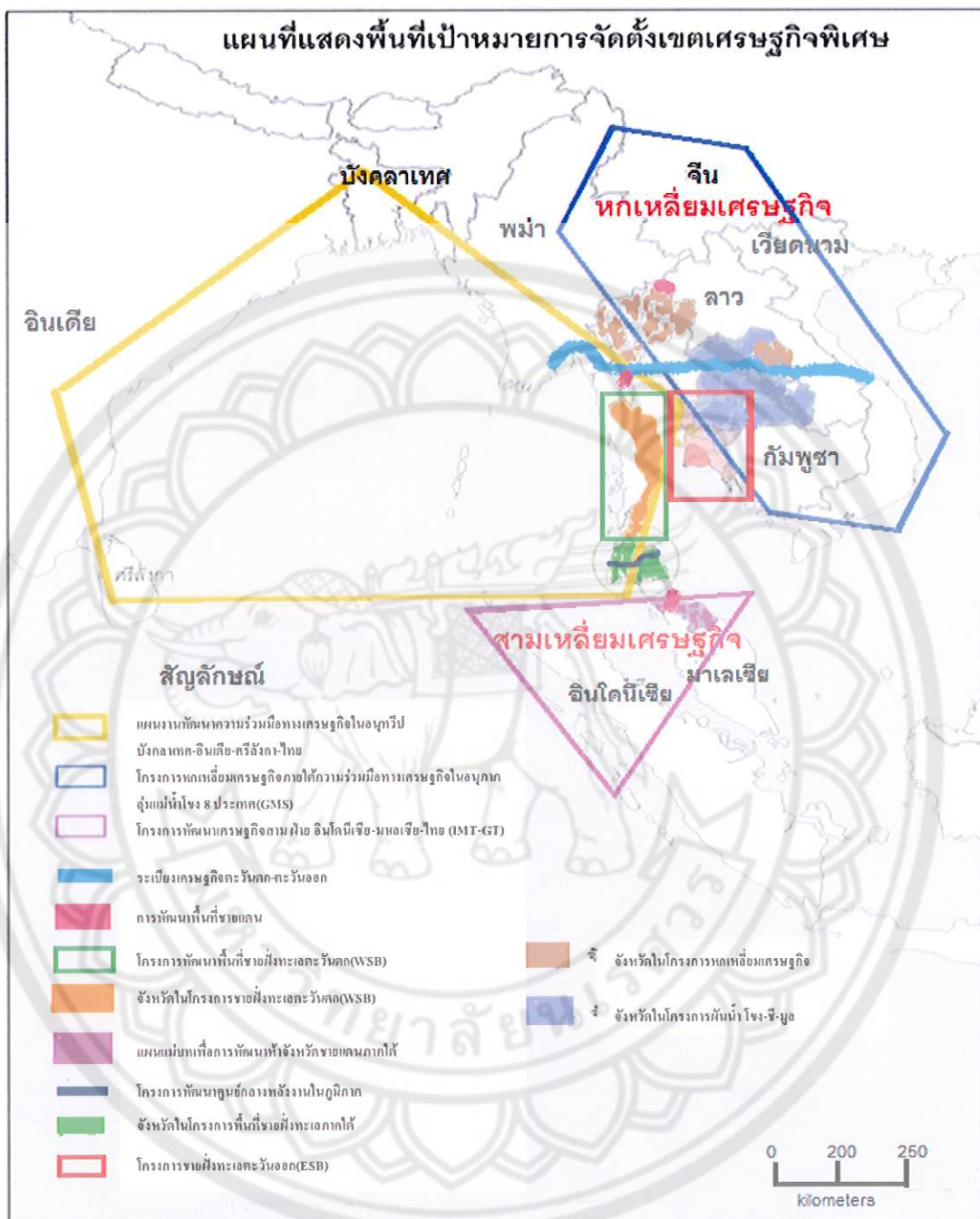
เขตเศรษฐกิจพิเศษ คือ พื้นที่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวก และให้สิทธิพิเศษบางประการ ในการดำเนินกิจการต่างๆ เช่น การอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว การบริการ การผังเมือง การอยู่อาศัยที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี หรือการอื่นใดอันครอบคลุมกว้างขวาง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550 อ้างอิงใน สุจินดา เจียมศรีพงษ์ และคณะ, 2551, หน้า 22) การจัดพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ แต่การจัดพื้นที่เขตเศรษฐกิจเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ในภูมิภาคทั่วโลก ภายใต้การสนับสนุนขององค์กรพัฒนาอุตสาหกรรมของสหประชาชาติ และธนาคารโลก ทั้งในเอเชีย ละตินอเมริกาและตะวันออกกลาง แนวความคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษ มีวัตถุประสงค์หลักในการกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่างๆ เพื่อมิให้การพัฒนาระงกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา เพราะนอกจากจะช่วยกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่เฉพาะที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะและพื้นที่ใกล้เคียงอีกด้วย

การแข่งขันทางการค้าที่เข้มข้นมากขึ้นตามระบบเปิดการค้าเสรี มีการรวมกลุ่มสร้างพันธมิตรทางธุรกิจ เพื่อเพิ่มความแข่งขันด้านการค้ากับประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการรวมกลุ่มในระดับภูมิภาค เช่น การรวมกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Asia Pacific Economic Cooperation: APEC) และกลุ่มประเทศในอนุภูมิภาคสุ่มแม่น้ำโขง (GMS) หรือการจัดทำเขตการค้าเสรี (Free Trade Area หรือ FTA) ทั้งในระดับกลุ่มภูมิภาคและเป็นทวีภาครวมทั้งเข้าเป็นสมาชิกของ WTO ล้วนแต่เป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องปรับตัวในการบริหารเศรษฐกิจให้มีประสิทธิภาพและปรับตัวในระดับจุลภาค เพื่อให้แข่งขันได้ทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค (สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.) ประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ได้แก่ กัมพูชา เมียนมาร์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว มาเลเซีย เป็นต้น จึงกำหนดให้มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดน ซึ่งแนวคิดเกี่ยวกับเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวนี้ต้องการกระจายการพัฒนาและเพื่อประโยชน์ในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ประเทศที่นำมาปรับใช้นั้นส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา เนื่องมาจากการเมืองการปกครองของประเทศไม่เอื้อต่อการพัฒนา หากจะดำเนินการให้สำเร็จต้องใช้เวลาหลายสิบปีและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกในยุคไร้พรมแดน ประเทศเหล่านี้จึงเน้นที่การพัฒนาพื้นที่เฉพาะก่อน แล้วจึงพัฒนาให้กระจายไปตามส่วนต่างๆ ของประเทศ สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศแรกที่น่าเอาแนวคิดเขตเศรษฐกิจมาใช้พัฒนาโดยมีการกำหนดเป้าหมายที่รัฐจะลงทุนด้านดาราจัดทำผังเมืองที่เหมาะสม การจัดสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการและอยู่อาศัยอย่างครบถ้วน (สุจินดา เจียมศรีพงษ์ และคณะ, 2551, หน้า 25)

ประเทศไทยได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศให้เป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจและการขนส่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในสมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ การใช้ประโยชน์พื้นที่ตามตะเข็บของชายแดน ซึ่งประเทศไทยมีชายแดนติดต่อกับหลายประเทศ ได้แก่ พม่า, ลาว, กัมพูชา โดยเหตุผลสำคัญประเทศไทยต้องการพัฒนาพื้นที่เขตลงทุนอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมให้เป็นประตูรองรับการเชื่อมโยงโครงการ ไม่ว่าจะเป็น Great Makong Subregion: GMS ซึ่งเป็นโครงการภายใต้ธนาคารแห่งเอเชีย ADB Bank และโครงการ ACMECS ซึ่งเป็นความริเริ่มของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร ที่ต้องการพัฒนาเมืองคู่แฝดระหว่างประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะต้องการที่จะเชื่อมโยงกับประเทศจีนตอนใต้ โดยการพัฒนาเขตเศรษฐกิจชายแดน (ธนิต โสรัตน์, ม.ป.ป.)

อติศร เกิดมงคล (2551, ไม่มีเลขหน้า) กล่าวว่า รัฐบาลไทยได้มีการพัฒนาตามกรอบ GMS โดยกำหนดโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (Mega Project) ลงสู่จังหวัดในพื้นที่ชายแดน เน้นหนักโดยตรงเรื่องการค้าชายแดน เขตเศรษฐกิจพิเศษ และการร่วมมือทางการท่องเที่ยวและบริการ มุ่งเน้นให้พื้นที่ชายแดนเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การผลิตพืชพาณิชย์ พื้นที่โครงการในส่วนของไทย ประกอบด้วย 9 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ประกอบด้วย 9 จังหวัดภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน แพร่ น่าน และตาก 8 จังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ นครพนม เลย สกลนคร หนองคาย อุดรธานี อำนาจเจริญ อุบลราชธานี และมุกดาหาร 2 จังหวัดภาคตะวันออก ได้แก่ ปราจีนบุรี และสระแก้ว ภายหลังวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 GMS ได้เพิ่มจุดเน้นความร่วมมือตามยุทธศาสตร์การพัฒนา แนวพื้นที่เศรษฐกิจ (Economic Corridor) ที่มุ่งให้แต่ละประเทศจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยเฉพาะในพื้นที่เศรษฐกิจตามแนวตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) คือ เมาะละแหม่ง - เมียวดี (เมียนมาร์) - แม่สอด - พิษณุโลก - ขอนแก่น - กาฬสินธุ์ - มุกดาหาร (ไทย) - สหวันนะเขต - แคนสะหวัน (ลาว) - ลาวบาว - เว้ - ดองฮา - ดานัง (เวียดนาม) ในปีพ.ศ. 2551 มีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ (Mega Project) ในประเทศไทยตามกรอบ GMS เป้าหมายที่ 4 ประกอบด้วย

1. ภาคเหนือ คือ โครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจชายแดนจังหวัดเชียงราย และโครงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแม่สอด
2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ การเชื่อมโยงการค้าชายแดนระหว่างด่านมุกดาหาร (ไทย) กับด่านสะหวันนะเขต(ลาว) ผ่านโครงการพัฒนานิคมอุตสาหกรรมมุกดาหาร และเขตเศรษฐกิจพิเศษสะหวันแซโน กับโครงการพัฒนาด้านชายแดนช่องเม็ก
3. ภาคตะวันออก คือ การเชื่อมโยงการค้าชายแดนกับเขตเศรษฐกิจพิเศษของกัมพูชา คือ เขตเศรษฐกิจพิเศษ Koh Kong ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ติดกับชายแดนไทยจังหวัดตราด และ เขตเศรษฐกิจพิเศษ O Neang Poipet ซึ่งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่อยู่ติดกับชายแดนไทยที่อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับการต่อต้านจากภาคประชาชน เนื่องจากเห็นว่า กฎหมายที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นการออกกฎหมายเพื่อสนองนายทุนต่างชาติ จนทำให้ต้องชะลอจนถึงปัจจุบัน



ภาพ 15 แสดงพื้นที่เป้าหมายการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ ตามร่างพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ที่มา: <http://www.arunsawat.com/board/index.php?topic=356.0>

โครงการเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนแม่สอด จ.ตาก เป็นส่วนหนึ่งของโครงการความร่วมมือไทย-พม่า ตามแผนที่สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เนื่องจากแม่สอดมีความได้เปรียบของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ที่เป็นประตูเศรษฐกิจเชื่อมสู่เมียนมาร์ และเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) และอุตสาหกรรมพึ่งพิงวัตถุดิบจากประเทศพม่า เช่น อุตสาหกรรมสิ่งทอ อุตสาหกรรมเครื่องหนัง อุตสาหกรรมอัญมณี โดยเฉพาะอุตสาหกรรมไม้แปรรูป โดยสามารถส่งเสริมให้ดำเนินกิจกรรมการผลิต และพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจชายแดนร่วม (Cross-Border Economic Zone) ระหว่างเมืองแม่สอด (ไทย) และเมืองเมียวดี (เมียนมาร์) ได้

เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547 คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีมติอนุมัติให้มีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนในพื้นที่อำเภอแม่สอด เพื่อรองรับเขตเศรษฐกิจพิเศษเมียวดีและการเติบโตของจังหวัดเมียวดี ตลอดจนเขตอุตสาหกรรมพิเศษที่ย่างกุ้ง มิงละกา ดอนผาอันและเกาะลำไย แต่ก็ได้มีการริเริ่มดำเนินการแต่อย่างใด

ล่าสุดรัฐบาลชุดปัจจุบันภายใต้การบริหารงานของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีมติเมื่อเดือนตุลาคม 2552 ให้มีการเร่งรัดการดำเนินโครงการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งศูนย์บริการนำเข้า-ส่งออก เบ็ดเสร็จ (One Stop Service) และศูนย์โลจิสติกส์รวมทั้งคลังสินค้า (Logistics Park) ในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่า อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยจัดหาพื้นที่ตามแนวเส้นทางก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-พม่า แห่งที่ 2 เพื่อรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าที่เพิ่มมากขึ้น และรองรับระเบียงเศรษฐกิจ ตะวันออก-ตะวันตก (East-West Economic Corridor) และผลักดันให้แม่สอดเป็นเมืองนำร่องที่จะก้าวเป็นเมืองเศรษฐกิจชายแดนและท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ภายใต้ชื่อ “นครแม่สอด” โดยใช้รูปแบบองค์กรบริหารจัดการในพื้นที่พิเศษของระบบบริหารรูปแบบพิเศษ (governing board) ที่มีผู้บริหารท้องถิ่น นายกนครแม่สอด มาจากการเลือกตั้ง และมีคณะกรรมการบริหารคอยกำกับดูแลการทำงานของผู้บริหาร

2. การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจของต่างประเทศ

2.1 เขตเศรษฐกิจพิเศษของจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนได้เรียนรู้การจัดพื้นที่พิเศษจากความสำเร็จของประเทศอื่นๆ ในเอเชีย และได้พัฒนาเทคโนโลยีการจัดพื้นที่ ซึ่งมีรูปแบบพิเศษขึ้น เพื่อเชื่อมโยงกับจีนแผ่นดินใหญ่ โดยกำหนดพื้นที่เป้าหมายที่รัฐลงทุนด้านการจัดทำผังเมืองที่เหมาะสม การจัดหาสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการประกอบกิจการและอยู่อาศัยอย่างครบถ้วนสมบูรณ์รวมทั้งนำระบบการให้บริการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพของประเทศตะวันตกมาประยุกต์ใช้ในพื้นที่เป้าหมาย โดยเน้นการให้บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จภายในเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ยังสร้างเงื่อนไขที่กระตุ้นให้นักลงทุน โดยเฉพาะนักลงทุนต่างประเทศ เข้ามาลงทุนในพื้นที่เป้าหมายด้วย

ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ในยุคของเติ้งเสี่ยวผิง ประเทศจีนได้มีโครงการสี่ทันสมัย (Four Modernization Program) รัฐบาลจีนได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดพื้นที่แบบใหม่ เพื่อต้อนรับเทคโนโลยีและการลงทุนจากต่างชาติ นโยบายนี้นำไปสู่การจัดตั้งพื้นที่ "ฮ่องกงใหม่" ตามแนวพรมแดนระหว่างจีนแผ่นดินใหญ่กับชุมชนจีน เติ้งเสี่ยวผิง ผู้นำการปฏิรูปจีนยุคใหม่มองว่า เขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zones: SEZs) เป็นทั้งหน้าต่างทางเศรษฐกิจและประตูทางการเมืองที่จะนำเงินสู่โลกภายนอก จนนำไปสู่การจัดตั้งพื้นที่หรือเขตพิเศษรูปแบบต่างๆ (Yossan.ม.ป.ป) ในปี ค.ศ. 1979 จีนได้มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและกระตุ้นการลงทุนด้วยการเปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้น 4 แห่ง ทางตอนใต้ของจีนติดชายฝั่งทะเล ซึ่งประกอบด้วย ชัวเถา กวางโจว เลียนเจิ้น และจูไห่ โดยต่อมาในปี 1988 ได้เปิดเขตเศรษฐกิจพิเศษไหหลำขึ้นมาอีกแห่งหนึ่ง เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและเขตอุตสาหกรรมเริ่มขับเคลื่อนไปได้ดี เขตการค้าเสรี เขตเศรษฐกิจพิเศษ และเขตอุตสาหกรรมไฮเทค ตลอดจนเขตท่องเที่ยวหลายสิบแห่ง จึงได้รับการกำหนดขึ้นในพื้นที่ชั้นใน เพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างชาติและเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อื่นๆ จนทำให้ระบบเขตเศรษฐกิจของจีนเติบโตอย่างรวดเร็ว ภายใต้นโยบาย "หนึ่งประเทศสองระบบ" ซึ่งเป็นนโยบายในการจัด "เขตบริหารจัดการพิเศษ (Special Administration Regions: SARs)" เพื่อบริหารจัดการพื้นที่อาณานิคมเดิม อาทิเช่น ฮ่องกง มาเก๊า รวมทั้งไต้หวัน ให้เข้ากับระบบสังคมนิยมของแผ่นดินใหญ่

เลี่ยนเจิ้น (Shenzhen) เป็นเพียงหมู่บ้านเล็กๆ นอกพรมแดนของฮ่องกงเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ทำงานคู่ขนานไปกับเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นตัวแบบของความสำเร็จในการจัดพื้นที่พิเศษสองแบบคู่ขนานกัน เพื่อเชื่อมต่อกับพื้นที่สังคมนิยมเข้ากับทุนนิยม และเป็นสะพานสำหรับการไหลเข้ามาของนักลงทุน ทรัพยากรและเทคโนโลยีข้ามพื้นที่ ภายในเวลาไม่ถึงหนึ่งทศวรรษ เลี่ยนเจิ้น กลายเป็นเมืองขนาดใหญ่ เป็นส่วนขยายของธุรกิจอุตสาหกรรมจากฮ่องกง มีประชากรหลายล้านคน ส่วนใหญ่เป็นสตรีชนบทที่หลั่งไหลเข้ามาเป็นแรงงานอพยพราคาถูก เพื่อรองรับการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดขึ้นอย่างมากมาย แรงงานอพยพที่เข้ามาทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ต้องเผชิญหน้ากับพลังของกลไกตลาด แรงงานอพยพเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่กำกับดูแลเขตเศรษฐกิจพิเศษเยี่ยงชาวต่างชาติ แรงงานอพยพทุกคนต้องมีบัตรผ่านแดน ใบอนุญาตทำงานและใบอนุญาตให้พำนักในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ในทางปฏิบัติแรงงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนใหญ่เป็นสตรีชนบทต้องทำงานภายใต้สภาวะขูดรีดแรงงาน ผู้อพยพเหล่านี้ถูกมองข้ามจากสภาพแรงงานที่เข้มแข็งขึ้นเรื่อยๆ ในภาคส่วนอื่นของประเทศจีน สถานะผู้อพยพทำให้แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิเช่นประชากรในเมืองอื่นๆ เด็กซึ่งเป็นลูกหลาน

ไม่ได้รับสิทธิในการศึกษาเล่าเรียน ผู้อพยพเหล่านี้มีหน้าที่หลักเพียงประการเดียว คือ เป็นแรงงานราคาถูกสำหรับผลิตสินค้า เพื่อตอบสนองการบริโภคของตลาดโลก

เขตเศรษฐกิจที่สำคัญของจีน เช่น เขตลุ่มแม่น้ำเพิร์ล (Pearl River Delta) ประกอบด้วย 9 เมือง ได้แก่ นครกว่างโจว เซินเจิ้น จูไห่ ตงก่วน ฝอชาน (รวมหนานไห่และซุนเต๋อ) จงชาน เจียงเหมิน หุ้ยโจว (ยกเว้น Longmen County) และจ้าวฉิ่ง (เขตเมืองจ้าวฉิ่ง Gaoyao และ Sihui) เขตปากน้ำแยงซี (Yangtze River Delta) รวม 16 เมือง ได้แก่ นครเซี่ยงไฮ้ 8 เมืองในมณฑลเจียงซู และ 7 เมืองในมณฑลเจ้อเจียง เขตเศรษฐกิจไป่ไห่ (Bohai Economic Zone) ประกอบด้วย กรุงปักกิ่ง มหานครเทียนจิน และเมืองในมณฑลเหอเป่ย์และชานตง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ครอบคลุมมณฑลเหลียวหนิง จี๋หลิน และเฮยหลงเจียง ซึ่งในอดีตเป็นเขตอุตสาหกรรมหนักที่สำคัญของประเทศ ในปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลจีนจัดให้เซี่ยะเหมิน ที่อยู่ตรงข้ามกับเกาะไต้หวัน เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอีกแห่งหนึ่ง เพื่อรองรับการลงทุนจากนักธุรกิจชาวไต้หวัน พื้นที่แห่งนี้ก่อรูปกลายเป็นสามเหลี่ยมเศรษฐกิจเซี่ยะเหมิน-จางโจว-กวางโจว ซึ่งเป็นแหล่งผลิตสินค้าประเภทเครื่องจักร อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องเหล็กและสิ่งทอ ทำให้การค้าระหว่างเซี่ยะเหมินกับไต้หวันมีมูลค่าสูงถึงปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์ ดังแสดงในภาพ 17



ภาพ 17 แสดงเขตเศรษฐกิจพิเศษของสาธารณรัฐประชาชนจีน

ที่มา: <http://chineseinfo.boi.go.th/CIC/Document/Reference/ShowDoc.aspx?cName=157>

ในปี พ.ศ. 2544 สาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแผนที่ 11 ระยะเวลา 5 ปี โดยมีการพัฒนารูปแบบของการค้าระหว่างประเทศ การสร้างความต้องการของตลาดภายในประเทศ และการพัฒนาในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ ฯลฯ ทั้งนี้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจในครั้งนี้อาจแบ่งได้เป็น

1. การพัฒนาด้านการค้าระหว่างประเทศ

1.1 จัดระบบและควบคุมการส่งออก อาทิเช่น การจัดระเบียบควบคุมการผลิตและส่งออกสำหรับสินค้าที่ใช้พลังงานค่อนข้างสูง หรือสินค้าที่ใช้วัตถุดิบธรรมชาติราคาค่อนข้างแพง สนับสนุนผู้ผลิตที่มีการใช้ยี่ห้อสินค้าของตนเองมากขึ้น อีกทั้งควบคุมคุณภาพสินค้าส่งออกให้ได้มาตรฐาน

1.2 เพิ่มการนำเข้าสินค้า โดยจะเน้นเป็นการนำเข้าสินค้าประเภทเทคโนโลยีขั้นสูงหรือการนำเข้าวัตถุดิบและอุปกรณ์ชิ้นส่วนที่จำเป็นต่อการผลิตในประเทศ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการนำเข้าจากประเทศที่ขาดดุลการค้ากับจีน

1.3 ให้การสนับสนุนการผลิตสินค้า แปรรูปให้มีมูลค่าเพื่อเพิ่มมูลค่า ผลักดันให้มีการย้ายฐานการผลิตสำหรับอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพจากภาคตะวันออกไปยังภาคกลางและภาคตะวันตกของจีน

1.4 ส่งเสริมการค้าภาคบริการ อาทิเช่น ธุรกิจการท่องเที่ยว ธุรกิจการขนส่ง ธุรกิจการเงินและการธนาคาร ธุรกิจประกันภัย ธุรกิจตรวจสอบบัญชี และธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง เป็นต้น

2. การใช้ประโยชน์จากเงินลงทุนต่างชาติ

2.1 สนับสนุนให้ต่างชาติเข้ามาลงทุนในอุตสาหกรรมประเภทเทคโนโลยีขั้นสูง รวมถึงอุตสาหกรรมที่สามารถประหยัดพลังงานและรักษาสภาพแวดล้อม

2.2 สนับสนุนให้ธุรกิจต่างชาติเข้ามาร่วมทุนกับธุรกิจภายในประเทศ เพื่อเปิดศูนย์วิจัยและค้นคว้า พยายามยกระดับให้นิคมอุตสาหกรรมภายในประเทศมีการพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น

3. ก่อให้เกิดความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจในมิติใหม่ๆ เพิ่มมากขึ้น

3.1 ให้การสนับสนุนสินค้าผู้ประกอบการในจีน โดยให้มีการพัฒนาทั้งในด้านการวิจัยและค้นคว้า การผลิต และการจำหน่าย เพื่อให้เข้าสู่ระบบสากลมากยิ่งขึ้น

3.2 ให้การสนับสนุนธุรกิจชั้นนำของจีนออกไปหาผู้ร่วมทุนในต่างประเทศให้มากขึ้น โดยจัดการฝึกอบรม ให้คำแนะนำข้อมูลที่เป็นประโยชน์ รวมทั้งติดตามการดำเนินงานของธุรกิจจีนในต่างประเทศให้มีความปลอดภัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

4. เพิ่มความช่วยเหลือและร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น

4.1 เพิ่มความสัมพันธ์และความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาในด้านต่างๆ อาทิ เช่น ช่วยเหลือด้านการเกษตร ด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษาและการฝึกอบรมบุคลากร เป็นต้น

4.2 ผลักดันให้เกิดความร่วมมือด้าน พหุภาคีกับประเทศต่างๆ มากขึ้น ปฏิบัติตามขั้นตอนที่ได้ลงนามในสนธิสัญญาอย่างต่อเนื่อง เช่น ข้อตกลงในเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ เป็นต้น

4.3 เพิ่มความร่วมมือด้านเศรษฐกิจกับไต้หวัน ฮองกงและมาเก๊า

4.4 ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบขององค์การการค้าโลก เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่สมดุลทางการค้า อาทิเช่น ลดข้อกีดกันทางการค้า ลดมาตรการที่มีโทษทางภาษี ลดการให้เงินอุดหนุนสินค้า และลดการทุ่มตลาด เป็นต้น

2.2 เขตเศรษฐกิจพิเศษของเวียดนาม (ส่วนวิเคราะห์เศรษฐกิจ ฝ่ายวิชาการ, 2548)

นับตั้งแต่เวียดนามประกาศเดินหน้าปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อเปิดรับการลงทุนจากต่างประเทศเมื่อปี 2529 ภายใต้ นโยบายโด เหมย (Doi Moi Policy) และมีการตรากฎหมายว่าด้วยการลงทุนจากต่างประเทศขึ้นเป็นฉบับแรกในปี 2530 นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้นักลงทุนต่างชาติทยอยเข้ามาลงทุนในเวียดนามและทำให้การลงทุนจากต่างประเทศมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในฐานะกลไกกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเวียดนามในเวลาต่อมา ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี 2531 ถึงเดือนสิงหาคม 2548 เวียดนามมีการลงทุนจากต่างประเทศจำนวนทั้งสิ้น 5,617 โครงการ รวมมูลค่ากว่า 48 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในช่วง 8 เดือนแรกของปี 2548 การลงทุนจากต่างประเทศหลังไหลเข้ามาในเวียดนามกว่า 500 โครงการ คิดเป็นมูลค่า 2.24 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เพิ่มขึ้นร้อยละ 90 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีก่อน ในบรรดาการลงทุน การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ (Special Economic Zone) หลายแห่ง ทั่วประเทศตั้งแต่ปี 2534 ถือเป็นหัวใจสำคัญในการดึงดูดเม็ดเงินลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาในเวียดนามอย่างไม่ขาดสายทั้งนี้ รัฐบาลเวียดนามได้เล็งเห็นความสำคัญของเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงทุ่มเทพยายามด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ ขณะเดียวกันรัฐบาลเวียดนามตั้งเป้าหมายว่า ในปี พ.ศ.2549-2553 เขตเศรษฐกิจพิเศษจะสามารถผลิตสินค้าอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนร้อยละ 38 ของสินค้า

อุตสาหกรรมทั้งหมดของเวียดนาม ขณะที่การส่งออกผ่านเขตเศรษฐกิจพิเศษจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 30 ของมูลค่าส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมทั้งหมดของเวียดนาม และตั้งเป้าหมายมูลค่าการลงทุนจากต่างประเทศภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษไว้สูงถึง 20 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ภายในปี พ.ศ. 2553

ประเภทของเขตเศรษฐกิจพิเศษ

เวียดนามได้ทำการศึกษาแนวทางและรูปแบบต่างๆ ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งจากไต้หวัน สิงคโปร์ และจีน เพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศ ทั้งนี้ เขตเศรษฐกิจพิเศษของเวียดนาม แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

Export Processing Zone (EPZ) เป็นเขตเศรษฐกิจที่รวมอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ซึ่งเน้นผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก มีการจัดระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้บริการและอำนวยความสะดวกด้านการผลิต นักลงทุนที่เข้ามาลงทุนใน EPZ สามารถทำการผลิตรับช่วงต่อ (Sub-contract) และประกอบชิ้นส่วนสินค้าเพื่อการส่งออกการจัดตั้ง EPZ ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในเวียดนามเมื่อปี 2534

Industrial Zone (IZ) หรือ Industrial Park เป็นเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรมซึ่งเน้นผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายในประเทศ การจัดตั้ง IZ เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในเวียดนามเมื่อปี 2537

High-Tech Zone (HTZ) เป็นเขตเศรษฐกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา (Research and Development: R&D) รวมทั้งผลิตสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีการผลิตขั้นสูงเป็นสำคัญ นอกจากนี้ IZ และ HTZ บางแห่งอาจมีอุตสาหกรรมหรือธุรกิจผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกตั้งอยู่และได้รับสิทธิพิเศษเช่นเดียวกับอุตสาหกรรมหรือธุรกิจประเภทเดียวกันที่ตั้งอยู่ใน EPZ ทั้งนี้ การจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถทำได้ทั้งในลักษณะของการร่วมทุนระหว่างนักลงทุนต่างชาติและนักลงทุนท้องถิ่นชาวเวียดนาม (Foreign Joint Venture) และการลงทุน 100% โดยชาวเวียดนาม ยกเว้นการลงทุน 100% โดยชาวต่างชาติ (Wholly Foreign Owned Enterprise: FOE)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลเวียดนามมิได้จำกัดรูปแบบการลงทุนสำหรับกิจการหรือโครงการลงทุนภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษโดยอนุญาตทั้งการลงทุน 100% โดยชาวต่างชาติ การร่วมทุนระหว่างนักลงทุนต่างชาติและนักลงทุนท้องถิ่น การลงทุน 100% โดยชาวเวียดนาม และการลงทุนในรูปแบบของสัญญาร่วมลงทุนธุรกิจ (Business Co-operation Contract: BCC)

สิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ผู้ที่สนใจลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษสามารถขออนุญาตลงทุนได้โดยตรงจาก Provincial IZ Management Boards ซึ่งใช้ระยะเวลาในการอนุมัติเพียง 15 วัน เทียบกับการลงทุนนอกเขตเศรษฐกิจพิเศษซึ่งใช้ระยะเวลาในการอนุมัตินานถึง 60 วัน นอกจากนี้ นักลงทุนยังได้รับสิทธิประโยชน์อื่นๆ อาทิ

1. สามารถเช่าช่วงต่อ (Sub-lease) ที่ดินในเขตเศรษฐกิจพิเศษได้
2. สามารถทำธุรกิจนำเข้าและส่งออกได้โดยตรง คัดเลือกและจ้างแรงงานชาวต่างชาติได้
ในกรณีที่ไม่สามารถหาแรงงานชาวเวียดนามที่มีคุณสมบัติเหมาะสม
3. สามารถดำเนินการผลิตได้อย่างเสรี
4. ในกรณีของธุรกิจก่อสร้าง สามารถเริ่มดำเนินการได้ทันที เมื่อได้รับการอนุมัติแบบก่อสร้าง
5. สามารถเปิดบัญชีกับธนาคารต่างชาติเพื่อประกอบการกู้ยืมเงินในกรณีที่ผู้ให้กู้ต่างชาติระบุเงื่อนไข ดังกล่าว แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจากธนาคารกลางของเวียดนาม (State Bank of Vietnam) ก่อน จึงจะเปิดบัญชีได้
6. ได้รับการยกเว้นภาษีการค้า (Turnover Tax) และภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) รวมทั้งภาษีนำเข้าสินค้า สำหรับกิจการใน EPZ

พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญของเวียดนาม

ในช่วงระหว่างปี 2534-2547 เวียดนามมีเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้ง 3 ประเภท รวม 114 แห่ง เปิดดำเนินการแล้วจำนวน 69 แห่ง และอยู่ระหว่างก่อสร้างจำนวน 45 แห่ง มีพื้นที่รวมกว่า 28,100 เฮกเตอร์ (1 เฮกเตอร์ = 6.25 ไร่) และมีโครงการลงทุนจากต่างประเทศทั้งสิ้น 1,542 โครงการ คิดเป็นมูลค่าราว 13.4 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ นักลงทุนต่างชาติส่วนใหญ่นิยมเข้าไปลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษบริเวณ ภาคใต้ โดยเฉพาะที่นครโฮจิมินห์ และจังหวัดรอบนอก อาทิ Dong Nai, Binh Duong รวมทั้งจังหวัดชายทะเล เช่น Ba Ria-Vung Tau ส่วนทางภาคเหนือส่วนมากเข้าไปลงทุนบริเวณจังหวัดฮานอย Hai Duong, Hung Yen, Hai Phong และ Quang Ninh ขณะที่เขตเศรษฐกิจพิเศษทางตอนกลางของประเทศมีโครงการลงทุนจากต่างประเทศน้อยมากเขตเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญของเวียดนามจำแนกตามภูมิภาค มีรายละเอียด ดังนี้

ภาคใต้ พื้นที่ภาคใต้ของเวียดนามประกอบด้วย 19 จังหวัด โดยมีนครโฮจิมินห์ เป็นเมืองสำคัญทางเศรษฐกิจภาคใต้เป็นภูมิภาคที่สามารถดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศได้มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ โดยเฉพาะบริเวณภาคใต้ฝั่งตะวันออกซึ่งมีอัตราขยายตัวของผลผลิตภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นเฉลี่ยกว่าร้อยละ 10 ต่อปี ทั้งนี้เขตเศรษฐกิจพิเศษในภาคใต้ที่น่าสนใจและมีความโดดเด่น ได้แก่

Tan Thuan Export Processing Zone เป็น EPZ แห่งแรกของเวียดนาม มีพื้นที่รวม 300 เฮกเตอร์เกิดจากการร่วมทุนระหว่าง Tan Thuan Industrial Promotion Company ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจของเวียดนาม และ Central Trading and Development Group ของไต้หวัน ก่อตั้งขึ้นในปี 2534 มีจุดเด่นคือ ตั้งอยู่ใกล้กับ District 1 ซึ่งเป็นจุดศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของ

นครโฮจิมินห์ และอยู่ใกล้กับท่าเรือในนครโฮจิมินห์ 4 แห่ง ได้แก่ Ben Nghe, Tan Thuan, Saigon และ VICT นอกจากนี้ ยังอยู่ห่างจากสนามบินนานาชาติ Tan Son Nhat (เป็นสนามบินที่มีความสำคัญและมีขนาดใหญ่ที่สุดของเวียดนาม) เพียง 12 กิโลเมตร ขณะเดียวกันภายในบริเวณ EPZ มีระบบสาธารณูปโภคครบครัน ทั้งในด้านการคมนาคมขนส่ง พลังงาน ระบบน้ำ และระบบกำจัดของเสีย เป็นต้น นอกจากนี้ EPZ ดังกล่าวยังมีจุดเด่นในหลายด้านที่น่าสนใจ ดังแสดงในตาราง 8 ดังนี้

ตาราง 8 แสดงสิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษทางภาคใต้ของประเทศเวียดนาม

| รายการ | รายละเอียด |
|--------------------|---|
| สิทธิประโยชน์ ภาษี | <ul style="list-style-type: none"> - โครงการลงทุนได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax) เป็นระยะเวลา 4 ปี นับตั้งแต่ปีที่ผลประกอบการมีกำไร และได้รับลดหย่อนภาษีลงร้อยละ 50 ในอีก 4 ปีต่อมา (สำหรับโครงการลงทุนที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงและโครงการลงทุนเกี่ยวกับ ซอฟต์แวร์ที่ผ่านการพิจารณาโดย Ho Chi Minh City Export Processing Zone Authority หรือ HEPZA ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 8 ปี) หลังจากนั้นเสียภาษีในอัตราปกติที่ร้อยละ 10 - สำหรับโครงการลงทุนในภาคบริการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา 2 ปี หลังจากนั้น เสียภาษีในอัตราปกติ (ร้อยละ 15 สำหรับกิจการบริการ) - คืนภาษีการลงทุน (Reinvestment Tax) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 ปี หลังจากผลประกอบการมีกำไร - ยกเว้นภาษีที่ดิน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร และภาษีการขาย (Sales Tax) สำหรับสินค้านำเข้าและสินค้าส่งออก |

ตาราง 8 (ต่อ)

| รายการ | รายละเอียด |
|------------|--|
| | <p>อื่น ๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> - บริษัทต่างชาติสามารถจ้างแรงงานชาวเวียดนามได้โดยตรง - สามารถใช้เงินตราต่างประเทศสำหรับการทำธุรกรรมภายใน Tan Thuan EPZ - สิทธิการเช่าที่ดินสามารถโอนให้แก่บุคคลที่สามได้ |
| ค่าใช้จ่าย | <ul style="list-style-type: none"> - ค่าเช่าที่ดิน 108 ดอลลาร์สหรัฐ/ตารางเมตร ตลอดระยะเวลาเช่า 41 ปี - ค่าไฟฟ้า 0.075 ดอลลาร์สหรัฐ/kWh - ค่าน้ำ 0.22 ดอลลาร์สหรัฐ/ลูกบาศก์เมตร - ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง (Infrastructure using fee) 0.049 ดอลลาร์สหรัฐ/ตารางเมตร/เดือน เป็นระยะเวลา 10 ปี หลังจากนั้นได้รับยกเว้น |
| จุดเด่น | <ul style="list-style-type: none"> - ต้นทุนค่าขนส่งอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจาก Tan Thuan EPZ อยู่ใกล้กับท่าเรือ จึงประหยัดค่าขนส่งได้มาก (การขนส่งตู้คอนเทนเนอร์ขนาด 40 ฟุต จาก Tan Thuan EPZ ไปยังท่าเรือ VICT มีต้นทุนราว 60 ดอลลาร์สหรัฐต่อตู้ ต่ำกว่า ต้นทุนค่าขนส่งจากเขตอุตสาหกรรมที่อยู่ใกล้ท่าเรือ VICT อันดับรองลงมา ซึ่งมีต้นทุนราว 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อตู้) - อยู่ใกล้ Phu My Hung's New City Center ซึ่งเป็นพื้นที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ ของนครโฮจิมินห์ ที่ประกอบด้วยสิ่งอำนวยความสะดวกครบครัน จึงถือได้ว่า Tan Thuan EPZ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ตั้งอยู่ในสภาพแวดล้อมและบรรยากาศที่เหมาะสมอย่างยิ่งสำหรับนักลงทุน - มีคลังเก็บสินค้า 2 แห่ง แห่งแรกใช้เป็นที่เก็บสินค้าเพื่อส่งต่อไปท่าเรือ Ben Nghe และแห่งที่ 2 ใช้เป็นสถานที่ขนถ่ายสินค้าต่อไปยังสนามบินนานาชาติ Tan Son Nhat ที่นครโฮจิมินห์ - มีความพร้อมของระบบสาธารณูปโภค รวมทั้งมีการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพ |

อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการลงทุน ได้แก่ สิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องจักร พลาสติก อาหาร เครื่องดื่ม อุปกรณ์กีฬา จักรยาน อุปกรณ์ทางการแพทย์ บรรจุกภัณฑ์ และบริการอื่นๆ (อาทิ ธนาคาร และไปรษณีย์ ซึ่งเน้นให้บริการแก่นักลงทุนโดยเฉพาะ)

รวมทั้งกิจการด้านซอฟต์แวร์ ซึ่งได้รับการส่งเสริมเป็นพิเศษจากภาครัฐ นักลงทุนต่างชาติที่เข้ามาลงทุนใน Tan Thuan EPZ ส่วนใหญ่มาจากไต้หวัน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฮองกง สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย เยอรมนี และออสเตรเลีย

ภาคเหนือ พื้นที่ภาคเหนือของเวียดนามแบ่งออกเป็น 26 จังหวัด มีเมืองสำคัญคือ ฮานอย ซึ่งเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางราชการของประเทศ มีการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษใน 10 จังหวัด อาทิ ฮานอย Hai Phong, Quang Ninh และ Lang Son เป็นต้น สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษที่น่าสนใจในภาคเหนือ ได้แก่

Nomura-Haiphong Industrial Zone เกิดจากการร่วมทุนระหว่าง Haiphong Industrial Zone Development Company ของเวียดนาม และ JAFCO Investment (Asia Pacific) Ltd. ของญี่ปุ่น มีพื้นที่ 153 เฮกเตอร์ เปิดดำเนินการในปี 2537 ตั้งอยู่ที่ตำบล An Hai จังหวัด Hai Phong ซึ่งเป็นเมืองอุตสาหกรรมเก่าแก่และมีท่าเรือสามารถใช้เป็นประตูสู่ท่าเรืออื่นๆ ในภาคเหนือของเวียดนามรวมทั้งประเทศในเอเชียตะวันออก นอกจากนี้นิคมอุตสาหกรรมดังกล่าวยังมีจุดเด่นในหลายด้าน ดังแสดงในตาราง 9 ดังนี้

ตาราง 9 แสดงสิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษทางภาคเหนือของประเทศเวียดนาม

| รายการ | รายละเอียด |
|---------------|---|
| สิทธิประโยชน์ | <ul style="list-style-type: none"> - อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax) เป็นระยะเวลา 8 ปี นับตั้งแต่ปีแรกที่ผลประกอบการมีกำไร - ยกเว้นค่าเช่าสำหรับที่ดินประเภท Natural Land เป็นระยะเวลา 5-15 ปี - Haiphong Export Processing and Industrial Zone Authority (HEPIZA) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการดูแล และสนับสนุนการพัฒนา IZ ของจังหวัด Hai Phong ให้การอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการอบรมแรงงานท้องถิ่นร้อยละ 20-30 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดรวมทั้งมีบริการจัดหาและคัดเลือกแรงงานเพื่ออำนวยความสะดวกแก่นักลงทุนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย |

ตาราง 9 (ต่อ)

| รายการ | รายละเอียด |
|------------|--|
| ค่าใช้จ่าย | <ul style="list-style-type: none"> - ค่าเช่าที่ดิน 60 ดอลลาร์สหรัฐ/ตารางเมตร ตลอดระยะเวลาเช่า 50 ปี และสามารถต่อรองได้ - ค่าไฟฟ้า 0.12 ดอลลาร์สหรัฐ/kWh - ค่าน้ำ 0.28 ดอลลาร์สหรัฐ/ลูกบาศก์เมตร - ค่าบำบัดน้ำเสีย 0.26 ดอลลาร์สหรัฐ/ลูกบาศก์เมตร - ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง (Infrastructure using fee) 0.479 ดอลลาร์สหรัฐ/ตารางเมตร/ปี |
| จุดเด่น | <ul style="list-style-type: none"> - ทำเลที่ตั้งเหมาะสม การคมนาคมสะดวก เนื่องจากตั้งอยู่บริเวณจุดยุทธศาสตร์สำคัญทางภาคเหนือของเวียดนาม กล่าวคืออยู่ห่างจากฮานอย 85 กิโลเมตร ห่างจากท่าเรือ Hai Phong (ท่าเรือใหญ่ที่สุดในภาคเหนือของเวียดนาม มีเส้นทางเดินเรือไปยังสิงคโปร์ ส่องกง ได้ทุกวัน เกาหลีใต้ และจีน ทำให้จังหวัด Hai Phong เป็นประตูการค้าสู่ประเทศเหล่านี้) เพียง 15 กิโลเมตร และห่างจากสถานีรถไฟ 2 กิโลเมตร รวมทั้งห่างจากสนามบิน Cat Bi เป็นระยะทาง 20 กิโลเมตร - รัฐบาลเวียดนามลงทุนเป็นจำนวนมากเพื่อสร้างและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบสาธารณูปโภคในจังหวัด Hai Phong อาทิ ถนนไฮเวย์ขนาดใหญ่ รถไฟ ท่าเรือนานาชาติสนามบิน ระบบน้ำ และโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า เพื่ออำนวยความสะดวกทางการค้า การท่องเที่ยวและการพัฒนาอุตสาหกรรม - จังหวัด Hai Phong เป็นที่ตั้งของมหาวิทยาลัย วิทยาลัย รวมทั้งสถาบันอาชีวศึกษาจำนวนมากซึ่งเป็นแหล่งผลิตแรงงานที่มีฝีมือและมีศักยภาพสูง เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน และมีต้นทุนการจ้างงานไม่สูงนัก |

อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการลงทุน ได้แก่ อุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง อาทิ ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์และเครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องจักร ชิ้นส่วนยานยนต์ อัญมณีและเครื่องประดับ ผลิตภัณฑ์พลาสติก อุปกรณ์เครื่องใช้ในบ้านคุณภาพสูง เป็นต้น

ภาคกลาง พื้นที่ภาคกลางของเวียดนามแบ่งออกเป็น 19 จังหวัด มีพื้นที่ยุทธศาสตร์ทางเศรษฐกิจซึ่งรัฐบาลเวียดนามให้ความสำคัญ อาทิ Thua Thien-Hue, Quang Nam

และBinh Dinh โดยมีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นหลายแห่งใน 7 จังหวัด เพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษเหล่านั้นยังใช้กำลังการผลิตไม่เต็มที่เมื่อเทียบกับเขตเศรษฐกิจพิเศษทางภาคใต้และภาคเหนือ เนื่องจากหลายปัจจัย อาทิ การขนส่งสินค้าระหว่างประเทศไม่สะดวก เพราะระบบขนส่งในภาคกลางมีจำกัด โดยมีสนามบินเพียง 1 แห่งคือ สนามบินนานาชาติ Da Nang ซึ่งรองรับการขนส่งผู้โดยสารเป็นส่วนใหญ่ และแม้ว่าภาคกลางมีท่าเรืออยู่หลายแห่งแต่ไม่สามารถรองรับการขนส่งปริมาณมากได้ นอกจากนี้ในช่วงที่มีฝนตกหนัก ถนนและเส้นทางรถไฟมักได้รับความเสียหาย อย่างไรก็ตาม เขตเศรษฐกิจพิเศษที่สำคัญของภาคกลางซึ่งมีแนวโน้มจะได้รับความสนใจจากนักลงทุนต่างประเทศมากขึ้นในอนาคต ได้แก่

Dungquat Economic Zone จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลเวียดนาม ตั้งอยู่ในพื้นที่ของ 2 จังหวัด คือ จังหวัด Quang Ngai และจังหวัด Quang Nam อยู่ห่างจากเมืองฮานอย 380 กิโลเมตร และสามารถเชื่อมต่อไปยังท่าเรือน้ำลึก Dung Quat สนามบินนานาชาติ Chu Lai และเมืองใหม่ Van Tuong ได้ Dungquat Economic Zoneเป็นเขตเศรษฐกิจแห่งแรกที่เน้นการลงทุนในอุตสาหกรรมปิโตรเคมีและการกลั่นน้ำมัน (ปัจจุบันโครงการก่อสร้างโรงกลั่นน้ำมัน Dung Quat ซึ่งเป็นโรงกลั่นน้ำมันแห่งแรกของเวียดนาม เปิดดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์เมื่อปีพ.ศ.2552) รวมทั้งอุตสาหกรรมหนักขนาดใหญ่ ทั้งนี้ รัฐบาลเวียดนามมีเป้าหมายให้เขตเศรษฐกิจพิเศษแห่งนี้เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญในภาคกลาง ความน่าสนใจของเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวมีรายละเอียดดังแสดงในตาราง 10 ดังนี้

ตาราง 10 แสดงสิทธิประโยชน์สำหรับการลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษทางภาคกลางของประเทศเวียดนาม

| รายการ | รายละเอียด |
|---------------|--|
| สิทธิประโยชน์ | <p>ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Corporate Income Tax)</p> <p>- โครงการลงทุนทุกประเภทได้รับลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลจากอัตราปกติร้อยละ 28 เหลือร้อยละ 10 เป็นระยะเวลา 15 ปี อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลา 15 ปีนั้น หากธุรกิจมีกำไรเมื่อใด ก็จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลในช่วง 4 ปีแรกที่ผลประกอบการมีกำไรหลังจากนั้นจะได้รับลดหย่อนภาษีลงครึ่งหนึ่ง (เหลือร้อยละ 5) เป็นเวลา 9 ปี แต่ทั้งนี้ระยะเวลาที่ได้รับยกเว้น ลดหย่อนภาษีโดยรวมจะต้องไม่เกิน 15 ปี หากพ้นจากระยะนี้ไปแล้วผู้ประกอบการต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราปกติ</p> |

ตาราง 10 (ต่อ)

| รายการ | รายละเอียด |
|------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - โครงการลงทุนที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงหรือโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ได้รับการพิจารณาว่ามีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของภาคกลาง จะเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราร้อยละ 10 ตลอดอายุของโครงการ (จากอัตราปกติร้อยละ 28) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax) - นักลงทุนและแรงงานใน Dungquat Economic Zone เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพียงครั้งหนึ่งของอัตราที่ทางการกำหนด ภาษีศุลกากร - ยกเว้นภาษีนำเข้าสินค้าประเภทวัตถุดิบ อุปกรณ์และสินค้าชั้นกลางในช่วง 5 ปี แรกของการดำเนินงาน - ยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องมือและเครื่องจักรที่เป็นสินค้าถาวร |
| ค่าใช้จ่าย | <ul style="list-style-type: none"> - ค่าเช่าที่ดิน 0.5 ดอลลาร์สหรัฐ/ตารางเมตร/ปี - ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง (Infrastructure using fee) 0.05-0.07 ดอลลาร์สหรัฐ/ตารางเมตร/ปี - ค่าน้ำ 0.18-0.21 ดอลลาร์สหรัฐ/ลูกบาศก์เมตร - ค่าไฟฟ้า 0.027-0.085 ดอลลาร์สหรัฐ/kWh |
| จุดเด่น | <ul style="list-style-type: none"> - Dungquat Economic Zone เป็นเขตเศรษฐกิจแบบ Multi-function ประกอบด้วย โครงการลงทุนในสาขาการผลิตต่างๆ ที่หลากหลายทั้งอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมเบา และอุตสาหกรรมที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูง - รัฐบาลเวียดนามให้การส่งเสริมเขตเศรษฐกิจแห่งนี้เป็นพิเศษ โดยออกระเบียบและให้สิทธิประโยชน์ที่จูงใจมากกว่าเขตเศรษฐกิจอื่นๆ เพื่อผลักดันให้เป็นเขตเศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจของภาคกลาง |

อุตสาหกรรมที่มีศักยภาพในการลงทุน ได้แก่ เคมีภัณฑ์ ปิโตรเคมี พลาสติก อุตสาหกรรมหนัก (เช่น โรงงานเหล็ก กิจการต่อเรือ และการผลิตเครื่องจักร) เฟอร์นิเจอร์ไม้ สิ่งทอ และเสื้อผ้า รองเท้าและเครื่องหนังเพื่อการส่งออก ผลิตภัณฑ์อิเล็กทรอนิกส์ สินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากน้ำมัน ธุรกิจท่องเที่ยวและบริการที่เกี่ยวข้อง

พื้นที่ทางภาคใต้ค่อนข้างประสบความสำเร็จในการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศและมีอัตราการใช้พื้นที่ (Occupancy Rate) อยู่ในระดับสูง รวมทั้งมีสัดส่วนผลผลิตอุตสาหกรรมสูงถึงร้อยละ 82 ของผลผลิตอุตสาหกรรมทั้งประเทศ โดยมีปัจจัยเกื้อหนุน คือ ท่าเลที่ตั้งมีความเหมาะสม ทั้งในฐานะศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของเวียดนาม การคมนาคมขนส่งที่ใช้การได้ค่อนข้างดี เมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่นๆ ของประเทศ ตลอดจนมีระบบสาธารณูปโภคที่ทันสมัย ขณะที่พื้นที่ภาคกลางยังได้รับความสนใจจากนักลงทุนต่างชาติไม่มากนัก นอกจากนี้โครงการลงทุนจากต่างชาติในภาคกลางมีทุนจดทะเบียนเฉลี่ยเพียง 2.8 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อโครงการ เทียบกับค่าเฉลี่ยของเงินทุนจดทะเบียนของโครงการลงทุนทั้งประเทศที่มีมูลค่ากว่า 5 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อโครงการ เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ในภาคกลางยังค่อนข้างล่าช้า และพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ทางภาคกลางยังมีประสบการณ์ไม่มากนักด้านระบบการบริหารจัดการ ส่วนพื้นที่ทางภาคเหนือ แม้ว่าโดยภาพรวมจะมีเม็ดเงินลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติเข้ามาอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่พื้นที่บางแห่งกลับไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากอุปสรรคต่างๆ อาทิ การขาดแคลนแรงงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมในพื้นที่ เช่น Hoanh Bo, Dong Dang และ Cai Lan ในจังหวัด Quang Ninh เพราะบริเวณดังกล่าวอยู่ห่างไกลจากชุมชนขนาดใหญ่และมีประชากรอาศัยอยู่ไม่มาก นอกจากนี้ เขตเศรษฐกิจของจังหวัด Quang Ninh ซึ่งเน้นที่อุตสาหกรรมหนักยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐไม่เพียงพอ จึงไม่สามารถดึงดูดการลงทุนได้มากเท่าที่ควร

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตดังนี้

ประเทศจีนนั้นสามารถพัฒนาให้เขตเศรษฐกิจของประเทศกลายเป็นศูนย์กลางทั้งในด้านการค้า การเงิน การผลิต และการส่งออก ขณะที่การผลิตสินค้านั้นอยู่บนฐานของแรงงานราคาถูก เนื่องจากประเทศจีนมีประชากรมากที่สุดในโลก ดังนั้น แรงงานที่อพยพเข้ามาในเขตเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนใหญ่น่าจะมาจากมณฑลต่างๆ ของจีน ประเทศจีนจึงไม่ต้องการจ้างแรงงานข้ามชาติ การจัดพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนได้สร้างให้เกิดกระบวนการพัฒนาในอำนาจปกครองที่แตกต่างในพื้นที่ต่างๆ เนื่องจากประเทศจีนมีการปกครองระบบคอมมิวนิสต์ เพื่อดึงดูดเงินลงทุนจากต่างชาติและเร่งรัดการพัฒนาเขตเศรษฐกิจ จึงบริหารภายใต้นโยบาย “หนึ่งประเทศสองระบบ” เพื่อเชื่อมต่อระหว่างระบบทุนนิยม ของเขตเศรษฐกิจพิเศษให้เข้ากับ ระบบสังคมนิยมของจีนแผ่นดินใหญ่ พื้นที่ที่จัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของจีนส่วนใหญ่จะอยู่บริเวณอยู่บริเวณเมืองชายฝั่งและคาบสมุทร เช่น ฮองกง มาเก๊า และเซินเจิ้น เป็นต้น

ประเทศเวียดนามมีการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์เช่นเดียวกับประเทศจีน และได้ทำการศึกษารูปแบบต่างๆ ในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยได้ศึกษาจากไต้หวัน สิงคโปร์ และ

ประเทศจีน เพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศ ซึ่งเขตเศรษฐกิจพิเศษของเวียดนามนั้น มีการแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทแรก Export Processing Zone (EPZ) เป็นเขตเศรษฐกิจที่รวมอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ซึ่งเน้นผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก Industrial Zone (IZ) หรือ Industrial Park เป็นเขตเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ซึ่งเน้นผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายในประเทศ และ High-Tech Zone (HTZ) เป็นเขตเศรษฐกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา เขตเศรษฐกิจพิเศษของเวียดนามที่นักลงทุนนิยมไปลงทุน ได้แก่ ภาคใต้ ภาคเหนือ และตอนกลาง ประเทศ ประเทศเวียดนามได้กำหนดสิทธิประโยชน์สำหรับนักลงทุนในเขตเศรษฐกิจไว้อย่างชัดเจน ผู้ที่สนใจจะลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ สามารถขออนุญาตได้โดยตรงจาก Provincial IZ Management Boards

ประเทศไทย มีระบอบการปกครองโดยใช้ระบอบประชาธิปไตย ได้ทำการศึกษากำหนดเขตเศรษฐกิจพิเศษในต่างประเทศ เช่น จีน คูไบ จอร์แดน เพื่อนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษในประเทศไทย ซึ่งพื้นที่เป้าหมายในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ตามแนวตะเข็บชายแดน ติดต่อกับหลายประเทศ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ซึ่งปัญหาที่คาดว่าจะตามมาหลังมีเขตเศรษฐกิจพิเศษของประเทศไทย คือ ปัญหาการอพยพเข้ามาและปัญหาแรงงานราคาถูกจากเมียนมาร์ เป็นต้น

จากตัวอย่างประเทศที่ผู้วิจัยได้กล่าวมาข้างต้น ประเทศจีนและประเทศเวียดนามล้วนเป็นประเทศที่ปกครองโดยใช้ระบอบคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีระบบการเมืองและเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมจึงเข้มงวด เอกชนไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน รัฐจึงสามารถจัดสรรให้ต่างชาติเข้าได้ การประกอบอาชีพของประชาชนโดยทั่วไปยากจน จึงให้มีพื้นที่ส่วนหนึ่งเป็นเขตพื้นที่ทำมาหากินแบบทุนนิยม เพื่อจูงใจให้คนต่างชาติมาลงทุนได้ โดยอยู่นอกกรอบของระบบการปกครองคอมมิวนิสต์ หรือเรียกอีกอย่างว่า หนึ่งประเทศสองระบบ แต่กรณีของประเทศไทย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงมีความแตกต่าง ดังนั้นในการจัดตั้งพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษจึงมีปัญหาค่อนข้างมาก

นับตั้งแต่ยุคสมัยของรัฐบาลของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร จนมาถึงรัฐบาลสมัยของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นโยบายดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากกฎหมายของประเทศไทยหลายฉบับมีความซับซ้อน บางฉบับก็เก่า ไม่ได้มีการแก้ไขให้ทันสมัย จึงไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษ จึงกลายเป็นอุปสรรคในการทำธุรกิจ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เชิดชาย ม่วงมงคล (2537) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่า กรณีศึกษาอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน ผลการศึกษาพบว่า การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้น มีแนวโน้มที่จะสูงเพิ่มขึ้น นอกจากนั้น ผู้ลักลอบเข้าเมืองยังแสวงหาที่อยู่และงานโดยไม่เกี่ยงอัตราค่าจ้าง ทั้งนี้เป็นเพราะปัจจัยผลักดัน (Push Factors) และปัจจัยดูด (Pull Factors) ที่ทำให้ปริมาณการลักลอบเข้าเมืองของคนพม่าเพิ่มสูงขึ้น เนื่องมาจาก ปัจจัยผลักดัน มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของคนพม่ามากกว่าปัจจัยดึงดูด ด้านปัจจัยผลักดัน ได้แก่ การถูกเกณฑ์ทหาร เกณฑ์แรงงาน เพื่อทำสงครามกับกองกำลังของชนกลุ่มน้อย ปัญหาความยากจน และการไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ส่วนด้านปัจจัยดึงดูดนั้น มีผลทำให้เกิดความคิดที่จะลี้ภัยเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ซึ่งมีข้อเสนอแนะจากการศึกษา คือ รัฐบาลไทยควรมหามาตรการในทางป้องกันการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างเข้มงวดและจริงจัง ควรมีหน่วยเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ

กุศล สุนทรธาดา และอุมาภรณ์ ภัทรวาณิชย์ (2540) ได้ทำการศึกษาเรื่อง กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการเข้ามาของแรงงานต่างชาติส่วนใหญ่เป็นผลมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ปัญหาทางการเมือง ที่พบได้สูงในกลุ่มของชนชาติไทยใหญ่และกะเหรี่ยง โดยแรงงานเหล่านี้จะได้รับการสนับสนุนจากครอบครัวในการเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งเส้นทางที่เข้ามาส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับเชื้อชาติ เช่น ไทยใหญ่ จะเดินมาจากรัฐฉาน และเข้าสู่ประเทศไทยทาง 3 จังหวัดภาคเหนือ คือ เชียงราย เชียงใหม่ และแม่ฮ่องสอน ส่วนกะเหรี่ยงจะเดินมาจากรัฐกะเหรี่ยง เข้ามาทางจังหวัดตาก เป็นต้น โดยกลุ่มกะเหรี่ยงที่เข้ามาในประเทศไทยจะเข้ามาทำงานในสถานบริการทั่วไปมากที่สุด ในเรื่องความต้องการกลับประเทศนั้น ชนชาติที่ไม่อยากกลับประเทศมากที่สุด คือ กะเหรี่ยง

กระบวนการเข้ามาทำงานและการจ้างงาน เมื่อเปรียบเทียบกับแรงงานไทยพบว่า แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในสถานประกอบการต่างๆ 5 ประเภท โดยเกือบครึ่งหนึ่งมาโดยเพื่อนหรือญาติ พามา และสมัครมาด้วยตนเอง ยกเว้นแรงงานต่างชาติที่ทำงานในสถานบริการทางเพศ มีการถูกนายหน้าพามาทำงานมาก

การเข้ามาของแรงงานต่างชาติ ที่เข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม เห็นว่า มีผลดีต่อนายจ้าง คือทำให้นายจ้างมีต้นทุนด้านแรงงานต่ำ เนื่องจากนายจ้างจ้างแรงงานข้ามชาติในราคาที่ต่ำกว่าแรงงานไทย การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติก่อนให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ และทำให้แรงงานไทยถูกกดราคาค่าแรงไปด้วย ประชาชนชนมากกว่า 2 ใน 5 ก็ไม่เห็นด้วยกับการห้ามแรงงานข้ามชาติ

เข้ามาทำงานเด็ดขาด โดยให้เหตุผลว่า แรงงานไทยขาดแคลนแรงงานบ้างสาขา และแรงงานต่างชาติดำเนินงานประเภท งานสกปรก อันตราย และงานยาก คนไทยไม่อยากทำ

กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) ได้ทำการศึกษาเรื่อง บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศ ผลการศึกษามีมุมมองว่า สิ่งที่รัฐไทยพึงทำในการจัดการปัญหาการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ควรมุ่งประโยชน์สองด้านคือ หนึ่ง เพื่อส่งเสริมและเอื้ออำนวยประสิทธิภาพของกลไกทางเศรษฐกิจของประเทศไทย และสอง เพื่อนำไปสู่ความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของคนต่างด้าวเหล่านั้น โดยมีละเลยความมั่นคงแห่งรัฐ เพราะว่า ประโยชน์สูงสุดของสังคม ไม่ใช่การเป็นทวนนิยมที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง หรือการเป็นมนุษยนิยมที่ไร้เหตุผล หรือชาตินิยมสุดขั้ว การรักษาจุดระหว่งแนวความคิดทั้งหมดนี้เป็นสิ่งที่ยากจะทำ แต่ทำได้หากมีความตั้งใจที่จะทำ และจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งนายทุน ผู้ใช้แรงงาน ตลอดจนสังคมมนุษย์โดยรวม คือ รัฐ นั่นเอง

พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิจกุล (2540) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่าจากผู้ลี้ภัยผู้แรงงานข้ามชาติ ผลการศึกษาพบว่า กระบวนการย้ายถิ่นเป็นธรรมชาติอย่างหนึ่งของมนุษย์ สามารถก่อให้เกิดปัญหาซับซ้อนวุ่นวายให้แก่การปกครองมิใช่เพียงเมื่อประชาชนจากพม่า ซึ่ง “หลบหนี” หรือ “หลีกเลี่ยง” การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยผู้ปกครองดินแดนบ้านเกิด มายังประเทศไทย รัฐไทยซึ่งเป็นรัฐที่ต้องรับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า ควรใช้ความกล้าหาญมุ่งแก้ปัญหาหากเหง้า โดยดึงแรงสนับสนุนจากนานาชาติและรับเจรจาให้พม่าแก้ไขปัญหภายใน เปิดทางกดดันให้รัฐบาลทหารพม่ารับรู้ถึงความลำบากและความห่วงใยในปัญหาความรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศพม่าอย่างจริงจัง

สุทธิรัตน์ ชุ่มวิเศษ (2540) ได้ทำการศึกษาเรื่อง การลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่า ผลการศึกษาพบว่า การเข้ามาทำงานของคนสัญชาติพม่าในประเทศไทยนั้นง่ายและมีรายได้สูงกว่ารายได้ในพม่าทำให้เป็นปัจจัยดึงดูดให้คนพม่าลักลอบเข้ามาจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ความคาดหวังหรือความต้องการที่แท้จริงที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยเพื่อต้องการหางานทำ เพราะอยู่ในพม่าไม่มีการจ้างงาน ไม่มีรายได้ และส่วนใหญ่ต้องการมาทำงานที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

เจตน์ ธนวัฒน์ (2539) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง พบปัญหาว่า นโยบายขาดความชัดเจนและมีความขัดแย้งกันอยู่ในตัวเอง ขาดความเหมาะสมกับพื้นที่เนื่องจากชายแดนของจังหวัดระนองไม่มีปัญหาการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย เช่นจังหวัดอื่น ด้านการติดต่อสื่อสาร การส่งการยึดถือ

รูปแบบอย่างเป็นทางการ ทำให้ขาดความคล่องตัวไม่ยืดหยุ่น การออกระเบียบหรือประกาศเพื่อรองรับมาตรการปฏิบัติมีความล่าช้า ขาดเอกภาพในการสั่งการ ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งไม่มีการจัดสรรเป็นการเฉพาะ และปัญหาด้านค่านิยม คนจังหวัดระนองเห็นว่าการเข้ามาทำงานของชาวพม่า เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจในจังหวัด

พิรพงษ์ คุสินธุ์ (2543) ได้ทำการศึกษาวิทยานิพนธ์เรื่อง สาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดราชบุรี ได้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับสาเหตุที่นายจ้างยังคงจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า 10 ประเด็น คือ 1) ต้นทุนที่ต่ำกว่าในด้านค่าจ้าง 2) การที่สามารถจัดหาแรงงานพม่าได้ง่าย 3) ความขยันอดทนในการทำงานของแรงงานพม่า 4) การขาดแคลนแรงงานไทย 5) เหตุผลด้านมนุษยธรรม 6) ความยากง่ายในการปกครองแรงงานพม่า 7) ค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าในด้านสวัสดิการ 8) ความซื่อสัตย์ของแรงงานพม่า 9) อุปนิสัยของแรงงานพม่า และ 10) การบังคับใช้กฎหมายข้อบังคับของภาครัฐ ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นที่เป็นสาเหตุในการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในจังหวัดราชบุรีมี 3 ประเด็น ตามลำดับความสำคัญดังนี้ คือ 1) ต้นทุนที่ต่ำกว่าในด้านค่าจ้างแรงงานพม่าถูกกว่าการจ้างแรงงานคนไทย 2) การที่สามารถจัดหาแรงงานพม่าได้ง่าย และเหตุผลด้านมนุษยธรรม 3) การขาดแคลนแรงงานไทยและความขยันอดทนของแรงงานพม่า

ชมนาท รัตนมณี และคณะ (2547) ได้ทำการศึกษาเรื่อง แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ ผลจากการศึกษาพบว่า จากการประกาศใช้นโยบายผ่อนผันให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวในกิจการ 6 ประเภท พ.ศ.2545 จนถึงปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อปัญหาด้านความมั่นคง สาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ ดังนี้ ด้านความมั่นคง ประชาชนเกิดความกลัวและความหวาดระแวงเนื่องจากไม่ทราบจำนวนและแหล่งที่อยู่ของแรงงานต่างด้าวที่แน่ชัด การจดทะเบียนไม่มีผลต่อสวัสดิการและความเป็นอยู่ของแรงงานต่างด้าว ขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการสกัดกั้นมิให้แรงงานต่างด้าวลักลอบเข้ามาในประเทศไทย นโยบายของรัฐบาลมีความไม่แน่นอนและขาดความยืดหยุ่น การจับกุมผู้กระทำผิดไม่สามารถสืบสาวไปหาตัวผู้ประกอบการที่แท้จริงได้ รวมทั้งพม่าไม่ยอมรับแรงงานต่างด้าวพม่าเชื้อสายพม่า เชื้อสายมอญหรือกะเหรี่ยงเป็นประชาชนพม่า ด้านสาธารณสุข แหล่งที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวไม่ถูกสุขลักษณะ เป็นแหล่งพาหะนำโรคร้ายแรง รวมทั้งทัศนคติ การมีลูกมากของแรงงานต่างด้าว ด้านสังคม เด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวจะเป็นเด็กไร้สัญชาติไม่สามารถเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนได้ สร้างภาระ การจัดปัจจัยพื้นฐานและค่ารักษาพยาบาล รวมทั้งการเอาตัวเอาเปรียบค่าจ้างจากนายจ้าง ด้านเศรษฐกิจ แรงงานต่างชาติเป็นแรงงานที่มีราคาถูกจึงเป็นที่นิยมของนายจ้าง แต่เกิดปัญหาคือการเข้ามาแย่งงานคนไทย

สมพงษ์ สระแก้ว และปฎิมา ตั้งปรัชญากุล (2552) ได้ทำการศึกษาเรื่อง นายหน้ากับกระบวนการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ กรณีศึกษา พื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ผลการศึกษานั้น ได้มีข้อเสนอแนะแนวทางและกระบวนการแก้ไขปัญหานายหน้า ดังนี้ ระบบการจดทะเบียนแรงงานต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการประชาสัมพันธ์เป็นภาษาของแรงงานด้วย มีมาตรการในการลงโทษหากมีการยึดใบอนุญาตทำงานของแรงงานถือว่านายจ้างและนายหน้าทำผิดกฎหมาย และนายจ้างควรเป็นผู้ดำเนินการเองในเรื่องการขึ้นทะเบียนแรงงานและรับสมัครแรงงานเข้าทำงานด้วยตนเอง แรงงานที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ควรจัดหางานและรองรับ เพื่อไม่ให้กลับไปสู่วงจรการค้ามนุษย์อีก

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะประเทศไทยกับเมียนมามีพรมแดนที่ติดกัน มีช่องทางเดินเข้าออกตามธรรมชาติเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการที่เมียนมามีปัญหาภายในประเทศที่ส่งผลให้การลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งประเทศไทยมีนโยบายการจัดการแรงงานต่างด้าวโดยใช้นโยบายผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติดังกล่าว ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในด้านความมั่นคง ด้านสาธารณสุข ด้านสังคมและด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลทำให้นายหน้าเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกระบวนการย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติทำให้เกิดการเข้ามาแย่งงานคนไทย

กรอบแนวคิดการวิจัย

แรงงานข้ามชาติในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

