

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง “ศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวเพื่อเสนอแนะแนวทางในการเตรียมความพร้อมในการเข้าประชาคมอาเซียน” ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสาร บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนางานวิจัยชิ้นนี้ โดยรวบรวมจากเอกสารและงานวิจัยย้อนหลังไม่เกิน 5 ปี มีเนื้อหาที่สรุปได้ดังนี้

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน : ความสำคัญและการเตรียมความพร้อมของไทย

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เป็น 1 ใน 3 เสาหลักของประชาคมอาเซียน และมีเป้าหมาย คือ 1) ตลาดและฐานการผลิตร่วม 2) การสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของอาเซียน 3) การพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค 4) การบูรณาการเข้ากับเศรษฐกิจโลก ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอาจส่งผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ ซึ่งจะได้รับประโยชน์มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับ การเตรียมความพร้อมอย่างดีของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นผู้ประกอบการในภาคเอกชนที่ต้องเร่งปรับตัวเพื่อสร้างขีดความสามารถ เช่น การเร่งพัฒนาตราสินค้า การใช้เทคโนโลยีใหม่ในการผลิต และการพัฒนาในด้านนวัตกรรมใหม่ๆ ซึ่งจะช่วยสร้างจุดเด่นให้กับผลิตภัณฑ์ของไทย ส่วนภาครัฐก็ควรทำความเข้าใจและประชาสัมพันธ์ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเตรียมมาตรการป้องกันเพื่อลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นได้ในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

อาเซียนเป็นตลาดการค้าและการลงทุนที่สำคัญ ประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย บรูไน เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา ต่างมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ดังนั้นที่ผ่านมอาเซียนจึงให้ความสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจร่วมกันอย่างต่อเนื่อง ภายหลังจากการดำเนินการไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 9 เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2546 ที่บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord) เห็นชอบให้มีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในปี พ.ศ.2563 โดยมีองค์ประกอบ 3 เสาหลัก ซึ่งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) เป็นเสาหลักสำคัญลำดับแรก

มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจของอาเซียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วให้ลึกและกว้างขึ้น โดยจะดำเนินการไปพร้อมๆ กับเป้าหมายอีก 2 เสาหลัก ได้แก่ การเป็นประชาคมแห่งความมั่นคง (ASEAN Security Community : ASC) และประชาคมทางสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC) เพื่อมุ่งหวังให้อาเซียนเป็นประชาคมเดียวกันอย่างสมบูรณ์แบบ สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของอาเซียน (ASEAN Vision 2020)

ต่อมาในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 12 เมื่อวันที่ 13 มกราคม 2550 ณ เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ อาเซียนได้ประกาศปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน (Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015) โดยผู้นำอาเซียนได้ตกลงให้มีการจัดตั้งประชาคมให้แล้วเสร็จเร็วขึ้นเป็นภายในปี พ.ศ.2558 (ค.ศ. 2015) จากเดิมที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ.2563 (ค.ศ.2020) และเพื่อให้เห็นการดำเนินงานในภาพรวมที่จะนำไปสู่การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน อาเซียนจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการจัดทำ AEC Blueprint ซึ่งอ้างอิงมาจากเป้าหมายการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจของอาเซียนตามแถลงการณ์บาหลี ฉบับที่ 2 (Bali Concord II) เพื่อกำหนดแผนงานและกรอบระยะเวลาที่ชัดเจน สำหรับการดำเนินการมาตรการต่างๆ เพื่อไปสู่เป้าหมาย AEC อย่างเช่น สหภาพยุโรปที่มีการจัดทำเกณฑ์อ้างอิงในด้านเศรษฐกิจตามช่วงระยะเวลาต่างๆ โดยวัตถุประสงค์สำคัญของ AEC Blueprint ก็เพื่อกำหนดทิศทาง/แผนงานในด้านเศรษฐกิจที่จะต้องดำเนินงานให้ชัดเจนตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด จนบรรลุการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และสร้างพันธมิตรยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศสมาชิกที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายดังกล่าวร่วมกัน

ทั้งนี้ในการดำเนินงานสามารถกำหนดให้มีความยืดหยุ่นในแต่ละเรื่องไว้ล่วงหน้าได้ แต่เมื่อตกลงกันได้แล้วประเทศสมาชิกจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ตกลงกันอย่างเคร่งครัดด้วย และในช่วงการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 13 เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2550 ณ ประเทศสิงคโปร์ ได้มีการลงนามปฏิญญาว่าด้วยแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศสมาชิก ซึ่งมีแผนการดำเนินงาน (AEC Blueprint) และตารางเวลาดำเนินงานเป็นเอกสารผนวก

ความจำเป็นที่อาเซียนต้องเร่งรัดการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจภายในก็เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับอาเซียนเองและเพื่อสร้างให้อาเซียนเป็นศูนย์กลางภายในภูมิภาคอาเซียนอื่นๆ ภายในภูมิภาคที่มีบทบาทโดดเด่นอย่างเช่น จีน และอินเดีย ดังนั้นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจึงเป็นเป้าหมายล่าสุดทางเศรษฐกิจที่ทำให้อาเซียนมีตลาดและฐานการผลิตร่วมกัน โดยจะเปิดเสรีทั้งการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน เงินทุนและแรงงานที่มีทักษะ นับว่าเป็นรูปแบบของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจทางภูมิภาคที่ก้าวหน้ามากที่สุดภายในภูมิภาคเอเชีย ด้วย

บทบาทสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีต่อเศรษฐกิจการค้าของไทย ภายใต้งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงความสำคัญของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจากภูมิหลังเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน การค้าของไทยในอาเซียนและผลกระทบรวมถึงข้อเสนอแนะบางประการในการเตรียมความพร้อมของไทย โดยนำจังหวัดเชียงใหม่ขึ้นมาเป็นกรณีศึกษา

ภูมิหลังและเป้าหมายของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

นับตั้งแต่อาเซียนได้ก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2510 จนถึงปัจจุบันมีสมาชิกทั้งสิ้น 10 ประเทศ ได้แก่ 6 ประเทศสมาชิกเดิม คือ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และ 4 ประเทศสมาชิกใหม่ คือ กัมพูชา ลาว พม่า และเวียดนาม มีพัฒนาการความร่วมมือทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง ทั้งด้านสินค้า บริการ การลงทุน อุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ในระยะแรกของการรวมตัวกันของอาเซียนยังเป็นการรวมตัวกันอย่างหลวมๆ ไม่มีสถานะเป็นองค์กรทางนิตินัยเพราะยังไม่มีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เป็นเพียงการประกาศเจตนารมณ์ทางการเมืองร่วมกันของผู้นำประเทศอาเซียนที่ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด โดยยึดหลักความเท่าเทียมกันและความสมานฉันท์ การไม่แทรกแซงในกิจการภายในของประเทศสมาชิกและการตัดสินใจใดๆ จะใช้หลักฉันทามติและไม่ได้มุ่งที่จะพัฒนาให้เป็นประชาคมอาเซียนแบบที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการค้ามีประเด็นที่น่าสนใจสรุปได้ ดังนี้

1. เขตการค้าเสรีอาเซียน (ASEAN Free Trade Area : AFTA)

มีการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2536 โดยมีเป้าหมายหลักในการดำเนินการคือ การขจัดอุปสรรคทางการค้าทางด้านภาษีสินค้านำเข้าและยกเลิกอุปสรรคทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีระหว่างกัน ปัจจุบันอาเซียนได้บรรลุเป้าหมายการลดภาษีภายใต้ AFTA โดยภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าเกือบทั้งหมด (ร้อยละ 99.6) ของสมาชิกอาเซียนเดิม 6 ประเทศอยู่ในระดับเฉลี่ยร้อยละ 2.39 และอาเซียนจะก้าวไปสู่การเป็นเขตการค้าเสรีอย่างสมบูรณ์แบบคือ ภาษีศุลกากรของทุกรายการสินค้าจะทยอยลดลงเหลือร้อยละ 0 ในปี พ.ศ.2553 - 2558 ภาษีจึงไม่ใช่อุปสรรคที่สำคัญทางการค้าอีกต่อไป สิ่งที่อาเซียนจะต้องให้ความสำคัญขณะนี้คือ การขจัดมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี

2. เขตการลงทุนอาเซียน (ASEAN Investment Area : AIA)

อาเซียนเริ่มดำเนินการเขตการลงทุนภายใต้กรอบความตกลง AIA ในปี พ.ศ.2541 เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันของอาเซียน สร้างบรรยากาศการลงทุนที่เสรี และมีความ

โป่งใสมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนทั้งในอาเซียนและดึงดูดการลงทุนจากนอกอาเซียน โดยมีโครงการความร่วมมือด้านการลงทุนและให้การปฏิบัติที่เท่าเทียมกับคนในชาติ

3. การเปิดเสรีการค้าบริการ

อาเซียนได้เริ่มเปิดเสรีการค้าบริการภายใต้กรอบความตกลงด้านการค้าบริการ (ASEAN Framework Agreement on Services : AFAS) ในปี พ.ศ.2539 เพื่อจัดอุปสรรคหรือข้อจำกัดด้านการค้าบริการระหว่างกันภายในอาเซียน

4. ความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมของอาเซียน (ASEAN Industrial Cooperation : AICO)

เป็นความร่วมมือที่ส่งเสริมให้บริษัทเอกชนสองบริษัทขึ้นไปในประเทศสมาชิกสองประเทศขึ้นไปลงทุนทำการผลิต โดยตกลงที่จะมีการแลกเปลี่ยนการนำเข้าสินค้าที่ผลิตระหว่างกัน ในลักษณะของการแบ่งกันผลิต และแต่ละประเทศจะได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นศูนย์

อย่างไรก็ตามจากกระแสแนวโน้มการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาค และการขยายตัวของความตกลงการค้าเสรีทั้งในระดับทวิภาคี ภูมิภาคและพหุภาคี ส่งผลให้สมาชิกอาเซียนต้องร่วมมือกันมากขึ้น ปรับปรุงการดำเนินงานให้ทันกระแสการเปลี่ยนแปลงของการค้าและการลงทุนของโลกปัจจุบัน จึงเป็นเหตุผลที่ทำให้ประเทศไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องปรับตัวตามไปด้วย ยิ่งไปกว่านั้นการมีสภาพภูมิศาสตร์ สภาวะเศรษฐกิจ การเมืองและการปกครองที่มีความคล้ายคลึงกันจะเอื้อประโยชน์ต่อการรวมกลุ่มกันพัฒนาประเทศทั้งในด้านของทรัพยากร วัตถุดิบ แรงงาน และตลาดทำให้เกิดความแข็งแกร่งในการแข่งขันกับประเทศในภูมิภาคอื่นๆ มากขึ้น ดังนั้นในการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียนครั้งที่ 9 ผู้นำอาเซียนจึงได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน เพื่อแสดงเจตนารมณ์ที่จะนำอาเซียนไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียน โดยมีหนึ่งในสามแผนงานหลักที่สำคัญ คือ การจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนซึ่งในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 14 ไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ – 1 มีนาคม 2552 ณ อำเภอชะอำและหัวหินที่ผ่านมา

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทของไทยในการจัดประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 14 แตกต่างจากประเทศสมาชิกซึ่งเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมก่อนหน้านี้ ไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เพราะไทยได้รับหน้าที่ประธานอาเซียนต่อจากสิงคโปร์ ภายหลังการประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 41 ที่สิงคโปร์ในเดือนกรกฎาคม 2551 การดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนของไทยอยู่ในช่วงเวลาที่สำคัญเนื่องจาก

1. กฎบัตรอาเซียนจะมีผลใช้บังคับ

2. มีการจัดทำแผนงานสำหรับการจัดตั้งประชาคมการเมืองความมั่นคง ประชาคมเศรษฐกิจ และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมเพื่อบูรณาการไปสู่การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ.2558

3. อยู่ในช่วงเวลาเดียวกับที่คนไทย คือ ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียน (วาระ 5 ปี ตั้งแต่ 1 มกราคม 2551 - 31 ธันวาคม 2555) ไทยจึงใช้โอกาสในการดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนผลักดันความร่วมมือของอาเซียนและความร่วมมือกับประเทศ คู่เจรจา ภายใต้กรอบอาเซียน+1 อาเซียน+3 และการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกให้ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงของมนุษย์และแก้ไขปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เพื่อให้อาเซียนเป็นองค์กรที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงและสามารถคงความสำคัญของอาเซียนในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเอาไว้ได้

นอกจากนี้เรื่องใหม่ในอาเซียนที่ไทยผลักดันให้ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน ได้แก่

1. การจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียน
2. การให้อำนาจเลขาธิการอาเซียนสอดส่องและรายงานการปฏิบัติตามความตกลงของรัฐสมาชิก
3. การจัดตั้งกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิก
4. การระบุให้ผู้นำเป็นผู้ตัดสินว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อรัฐผู้ละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายบัตรอาเซียนอย่างร้ายแรง
5. การเปิดช่องให้ใช้วิธีการอื่นในการตัดสินใจได้หากไม่มีฉันทมติ
6. การให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการปริยายหารือระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์ร่วม
7. การเพิ่มบทบาทของประธานอาเซียนเพื่อให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที
8. การเปิดช่องทางให้อาเซียนสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรภาคประชาสังคมมากขึ้น
9. การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน 2 ครั้งต่อปี จัดตั้งคณะมนตรีเพื่อประสานความร่วมมือในแต่ละ 3 เสาหลักและการมีคณะผู้แทนถาวรประจำอาเซียนที่กรุงจาการ์ตา เพื่อลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการประชุมของอาเซียน เป็นต้น การที่ไทยได้แสดงบทบาทสำคัญในการผลักดันประเด็นสำคัญๆ เข้าสู่เวทีการประชุมเพื่อหารือและลงนามความตกลงร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะนำอาเซียนไปสู่การเป็น AEC ที่ไม่ไกลเกินจริง

อย่างไรก็ตามการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) มีลักษณะคล้ายคลึงกับประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community : EEC) ในอดีต ผ่านมา ซึ่ง AEC เป็นการรวมกลุ่มในลักษณะที่ยังไม่ได้ก้าวไปถึงขั้นการเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจ ดังเช่นสหภาพยุโรป (EU) การเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเป็นเรื่องของการรวมกลุ่มเศรษฐกิจ ในขั้นที่ 3 เป็นตลาดร่วม ตามทฤษฎีการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคของนัก เศรษฐศาสตร์ เบลา บาลาสซา (Bela Balassa) เนื่องจากเป็นทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายการบูรณาการ ของยุโรป ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในโลก เบลา บาลาสซา ได้เสนอว่า ขั้นตอนของการบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคมี 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ความร่วมมือจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area / Agreement : FTA) หมายถึง การร่วมมือกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเพื่อจัดอุปสรรคทางการค้ายกเลิกภาษีทางการค้าระหว่าง กัน มีการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรีระหว่างประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกยังจัดเก็บภาษี ศุลกากรกับประเทศนอกกลุ่มได้ตามนโยบายของตนเอง

2. สหภาพศุลกากร (Custom Union) หมายถึง ประเทศสมาชิกนอกจากจะยกเลิกภาษี ทางการค้า ลดอุปสรรคระหว่างกันแล้วยังใช้ระบบภาษีศุลกากรกับประเทศนอกกลุ่มในอัตรา เดียวกัน

3. ตลาดร่วม (Common Market) หมายถึง การขยายความร่วมมือด้านการค้าถึงขนาดที่ เปิดโอกาสให้ทุน แรงงาน การประกอบการเคลื่อนไหวอย่างเสรีภายในกลุ่ม

4. สหภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Union) เป็นการรวมตัวกันตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 + 2 + 3 รวมกับการกำหนดนโยบายสังคม เศรษฐกิจ การเงิน การคลังร่วมกัน

5. สหภาพการเมือง (Political Union) ถือเป็นจุดสุดท้ายของการบูรณาการทางเศรษฐกิจ หมายถึง การใช้นโยบายการเมืองและความมั่นคงอันเดียวกันเมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนการบูรณา การทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคระหว่างอาเซียนกับยุโรป จะพบว่าการเป็นประชาคมเศรษฐกิจ อาเซียนนั้นข้ามขั้นตอนของการเป็นสหภาพศุลกากร แม้จะเริ่มต้นจากความร่วมมือจัดตั้งเขตการค้า เสรีอาเซียนก่อนแล้วค่อยพัฒนาเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนดังที่กล่าวไปในภูมิหลังฯ ข้างต้น ก็ตาม เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่ได้ใช้ระบบภาษีศุลกากรกับประเทศนอกกลุ่มในอัตรา เดียวกัน ต่างกับกรณีของการบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคของยุโรปที่ดำเนินการค่อยเป็น ค่อยไปตามขั้นตอนในแนวคิดของ เบลา บาลาสซา ตั้งแต่มีการกำจัดหรือลดเรื่องภาษีที่มีระหว่างกัน มีการขยายตัวรวมไปถึงการจัดตั้งอัตราภาษีศุลกากรภายนอกร่วมกันขึ้นมา รวมไปถึงการจัดตั้ง สถาบันระหว่างกลุ่มประเทศสมาชิกด้วยกัน กลุ่มสมาชิกจะมีข้อตกลงในการที่จะดำเนินการ ซึ่งมี นโยบายร่วมกันในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้า การเกษตร การเงิน ภาษี การ

ประกันภัยด้านสังคมและมีการอนุญาตให้มีการเคลื่อนย้ายโดยเสรี ทั้งในเรื่องของคน การเงินในเขตแดนของกลุ่มประเทศสมาชิก

เอกสาร และบทความ

1. รู้จักแรงงานต่างด้าว

หากจะพูดถึงคนต่างด้าวแล้ว ในความหมายของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 คนต่างด้าว หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ส่วนแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานข้ามชาติ มี 2 หน่วยงานได้นิยามความหมายไว้ดังนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ให้ความสำคัญหมายไว้ว่า หมายถึง บุคคลที่ย้ายถิ่นจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งเพื่อที่จะไปทำงานมากกว่าที่จะไปใช้จ่ายเงินของตนเอง และรวมถึงบุคคลใดๆ ที่โดยปกติแล้วได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้อพยพเพื่อทำงาน แต่ไม่รวมถึงคนที่ทำงานตามบริเวณชายแดน จิตกร หรือสมาชิกของกลุ่มผู้ขานาญการที่เข้าเมืองระยะสั้น ชาวเรือ และลูกเรือเดินทะเลต่างชาติ และในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 143 ยังไม่รวมถึงบุคคลที่เข้ามาเพื่อการศึกษาหรือการฝึกอบรมและบุคคลที่เข้ามาทำงานชั่วคราวเฉพาะด้าน อันเนื่องมาจากการร้องขอของนายจ้างในประเทศไทย และต้องออกไปเมื่อเสร็จสิ้นการทำงานนั้นแล้ว

ส่วนองค์การสหประชาชาติได้มีการกำหนดความหมายแรงงานข้ามชาติในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของบรรดาแรงงานข้ามชาติ และสมาชิกในครอบครัวของเขาเหล่านั้นไว้ในมาตรา 2 หมายถึง “บุคคลซึ่งจะถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้าง หรือเคยถูกว่าจ้างทำงาน โดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น”

ซึ่งเห็นได้ว่า ความหมายแรงงานข้ามชาติของสหประชาชาติมีความหมายกว้างกว่าความหมายแรงงานข้ามชาติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาก เพราะได้รวมถึงคนงาน 8 ประเภท ได้แก่ คนงานที่ทำงานตามบริเวณชายแดน, คนงานตามฤดูกาล เช่น ชาวเรือ, คนงานที่ทำงานในสถานที่ทำงานนอกประเทศ, คนงานที่ทำงานโยกย้ายไปมา, คนงานที่ทำงานตามโครงการ, คนงานที่มีกิจการของตนเอง และ คนงานที่ได้รับการว่าจ้างพิเศษให้ไปทำงานในประเทศที่ตนไม่ได้มีสัญชาตินั้น อย่างไรก็ตามก็ยังไม่รวมถึงบุคคลที่เดินทางข้ามประเทศเพื่อทำงานในฐานะที่เป็นผู้ลงทุน (Investor) ผู้ลี้ภัยหรือบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ (Refugees Or Stateless Person) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้ฝึกอบรม และผู้ที่ทำงานภายใต้การว่าจ้างขององค์การระหว่างประเทศ สำหรับในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกกฎหมายมีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ

1.1 ประเภททั่วไป หมายถึง คนต่างด้าวที่เป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานอยู่ในตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืออาจถูกส่งมาจากบริษัทแม่ในต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในประเทศไทย หรือเข้ามาทำงานชั่วคราวในงานที่ต้องใช้ทักษะ และเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นความต้องการผู้ที่มีความสามารถเฉพาะด้าน มีความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถ หรือมีความชำนาญเข้าร่วมงานไม่ได้ หรือเป็นการเข้ามาทำงานในกิจการที่ตนเองลงทุน หรือกิจการของกลุ่มสมรส หรือกิจการที่ร่วมลงทุน เป็นต้น

1.2 ประเภทเข้ามาทำงานอันจำเป็นเร่งด่วน หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงาน ซึ่งเป็นงานที่ต้องดำเนินการโดยทันทีทันใด หากไม่เร่งดำเนินการอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินกิจการของบริษัทหรือลูกค้าของบริษัท หรือส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น โดยไม่มีแผนการดำเนินการล่วงหน้ามาก่อน และต้องเข้ามาทำงานนั้น ในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน

1.3 ประเภทตลอดชีพ หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาตทำงานตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 ข้อ 10 (10) มีสาระสำคัญว่า “ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและทำงานอยู่แล้วก่อนวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้ใช้ได้ตลอดชีวิตของคนต่างด้าวนั้น เว้นแต่คนต่างด้าวจะเปลี่ยนอาชีพใหม่”

1.4 ประเภทข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานกับประเทศคู่ภาคี ได้แก่ การพิสูจน์สัญชาติ หมายถึง แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่ได้รับการจัดระบบตามกฎหมายการแก้ไขปัญหามลพิษต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

1.5 แรงงานนำเข้า หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานตามข้อตกลงว่าด้วยการจ้างแรงงานต่างด้าวระหว่างประเทศไทยกับประเทศคู่ภาคี (MOU) ปัจจุบันทำข้อตกลงกับประเทศ 2 ประเทศ คือ ลาว และกัมพูชา สำหรับผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 11 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งยังไม่ได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งนายจ้างยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทน โดยเข้ามาทำงานที่มีทักษะและตำแหน่งค่อนข้างสูง หรืองานที่ต้องใช้ทักษะและเทคโนโลยีขั้นสูง เป็นผู้ที่มีความสามารถหรือความชำนาญเฉพาะด้าน หรือมีความสามารถทางการสื่อสาร (ภาษา) ที่ยังหาคนไทยที่มีความสามารถหรือ มีความชำนาญเข้าร่วมงานไม่ได้ เมื่อเดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรแล้วต้องดำเนินการยื่นขอใบอนุญาตทำงานภายใน 30 วัน ส่วนผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 13 (1) และ (2) หมายถึง คนต่างด้าว ต่อไปนี้

1.5.1 คนต่างด้าวถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ และได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

1.5.2 คนต่างด้าวที่เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง แต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการ

ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 14 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภท หรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ๆ อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าว ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายพิเศษ ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และกฎหมายอื่น เช่น พ.ร.บ. การนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

2. การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

แรงงานต่างด้าว เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยมีลักษณะที่มีปฏิสัมพันธ์กับอีกสังคมหรืออีกวัฒนธรรมหนึ่ง ผ่านการว่าจ้างแรงงาน ซึ่งการเคลื่อนย้ายลักษณะดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นในแทบทุกภูมิภาคของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่การสื่อสารคมนาคมมิได้เป็นอุปสรรคต่อการเดินทางของมนุษย์ดังเช่นอดีต บวกกับปัจจัยทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองและการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมที่มีความรวดเร็วและซับซ้อนมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอาการอย่างหนึ่งอันเกิดจากภาวะทุนนิยมโลกาภิวัตน์

ในกรณีของประเทศไทยการย้ายถิ่นข้ามพรมแดนไปมาระหว่างประชาชน 2 ประเทศที่พรมแดนติดต่อกัน เช่น ไทย-พม่า ไทย-ลาว และไทย-กัมพูชา เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สำหรับประเทศพม่า การย้ายถิ่นนับเป็นความเฉพาะที่แตกต่างจากประเทศอื่นๆ ที่กล่าวมาข้างต้น นอกจากปัจจัยจากประเทศต้นทางอันได้แก่ รัฐบาลได้นำนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมพม่ามาใช้ ทำให้ประชาชนต้องอดอยากยากแค้น เกิดภาวะเงินเฟ้อ และเกิดภาวะความยากจนอัตรัดขึ้นในทุกพื้นที่ ปัจจัยทางด้านการเมืองมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการย้ายถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องของความไม่ปลอดภัยในการดำรงชีวิต เช่น การที่รัฐบาลเผด็จการทหารพม่าได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศเบ็ดเสร็จ มีการปกครองแบบรัฐบาลเผด็จการทหาร ปฏิเสธบทบาทพรรคการเมืองฝ่ายค้านปราบปรามขบวนการนักศึกษากระหว่ามีการชุมนุมประท้วงของประชาชน การต่อสู้ระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลทหารพม่าในช่วง 10-15 ปี ที่ผ่านมา และการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศ

นอกจากปัจจัยดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัจจัยในประเทศไทยก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่น คือ การที่ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากจนทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม การอพยพย้ายถิ่นจากประเทศพม่าไม่ใช่ลักษณะของการเข้าตามตรอกออกตามประตู ไม่ใช่การเดินทางอย่างสง่าผ่าเผยข้ามด่านที่เปิดอย่างเป็นทางการ

ทางการ แต่เป็นลักษณะของการล่อลวงเข้ามาตามช่องทางต่างๆ กล่าวคือ ชนกลุ่มน้อยจากพม่ายังคงถูกบีบบังคับให้ลี้ภัยออกนอกประเทศอย่างไม่ขาดสาย เพราะรัฐบาลพม่ามีนโยบายในการเข้าไปจัดการและควบคุมพื้นที่ๆ ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่อย่างเข้มข้น เช่น โครงการโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ (Resettlement Programs) ซึ่งมุ่งเน้นบังคับให้ชาวบ้านต้องโยกย้ายออกจากที่อยู่เดิม โดยที่บางครั้งก็ไม่ได้จัดหาที่อยู่ใหม่ให้ หรือจัดสรรที่อยู่ซึ่งง่ายต่อการควบคุม หรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีสภาพแย่กว่าที่อยู่เดิม เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีปฏิบัติการที่เข้าไปจัดการกับชีวิตประจำวันของผู้คน เช่น การเกณฑ์แรงงานหรือไปเป็นลูกหาบให้ทหารพม่า หรือทหารพม่าเข้าไปทำร้ายร่างกายของประชาชน โดยที่กฎหมายไม่สามารถคุ้มครองใดๆ ได้ สิ่งเหล่านี้ทำให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อมีการเคลื่อนย้ายชนกลุ่มนี้เข้ามามาก นอกเหนือจากสถานการณ์การเข้ามาเป็นแรงงานแล้ว นโยบายสำคัญของการเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายก็ติดตามมาอย่างยากจะหลีกเลี่ยง รัฐบาลตระหนักและจัดการกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยการจัดการกับปัญหาบนพื้นฐานที่สำคัญอยู่สองประการ คือ ความต้องการจัดการกับปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมือง เพื่อแก้ไขปัญหาคความมั่นคง และความต้องการแรงงานไร้ฝีมือทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนในภาคการผลิตบางส่วน

อย่างไรก็ตาม นโยบายของรัฐไทยต่อผู้ย้ายถิ่นเองก็มีความไม่ต่อเนื่อง และมักจะนิยมใช้นโยบายลดจำนวนผู้ย้ายถิ่นให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือมีนโยบายผลักดันกลับไปสู่ภูมิลำเนาเมื่อโอกาสเอื้ออำนวย ขณะเดียวกันสถานการณ์ของการเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง อดคิดของสังคมไทยต่อแรงงานข้ามชาติ ประกอบกับแนวคิดในการจัดการของรัฐบาลที่ผ่านมาก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดเรื่องของความมั่นคงแห่งชาติ และเรื่องของการต้องการแก้ไขปัญหาคขาดแคลนแรงงานเป็นหลัก ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อสิทธิแรงงานอันเป็นเรื่องพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตของแรงงานเหล่านี้และเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสงบสุข

3. สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

จากสถิติของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2553 ผ่านมา พบข้อมูลว่าคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร รวมทั้งสิ้นจำนวน 1,300,281 คน ดังนี้ การเข้าเมือง แบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเข้าเมืองถูกกฎหมาย จำนวน 344,686 คน คิดเป็นร้อยละ 26.51 ของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร กลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมาย จำนวน 955,595 คน คิดเป็นร้อยละ 73.49 ของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานทั่วราชอาณาจักร

ในส่วนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ๆ มีคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด จำนวน 329,079 คน คิดเป็นร้อยละ 25.31 รองลงมาคือปริมณฑล จำนวน 284,881 คน คิดเป็นร้อยละ 21.91 ภาคใต้ จำนวน 260,607 คน คิดเป็นร้อยละ 20.04 ภาคกลาง 240,393 คน คิดเป็นร้อยละ 2.10 ของคนต่างด้าวรวมทุกประเภทคงเหลือทั่วราชอาณาจักร

ในส่วนของจังหวัดพบว่า จังหวัดที่มีคนต่างด้าวได้รับอนุญาตทำงานมากที่สุด 3 ลำดับแรก ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จำนวน 329,097 คน ลำดับที่สอง จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 124,849 คนและลำดับที่สาม จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 68,371 คน

ประเภทคนต่างด้าวในประเทศไทยที่พบ ได้แก่ กลุ่มเข้าเมืองถูกกฎหมาย จำนวน 344,686 คน โดยเป็นคนต่างด้าวตลอดชีพ ตามมาตรา 9 จำนวน 321,441 คน, ประเภททั่วไป จำนวน 70,449 คน และประเภทตลอดชีพ จำนวน 14,423 คน ซึ่งในจำนวนนี้ พิสูจน์สัญชาติแล้ว จำนวน 210,044 คน และนำเข้า จำนวน 26,525 คน, ส่วนมาตรา 12 ส่งเสริมการลงทุน จำนวน 23,245 คน กลุ่มเข้าเมืองผิดกฎหมาย จำนวน 955,595 คน โดยเป็นคนต่างด้าวตามมาตรา 13 ชนกลุ่มน้อย จำนวน 23,340 คน และตามมติ ครม.3 สัญชาติ จำนวน 932,255 คน ตำแหน่งงาน กิจการ สัญชาติ และพื้นที่ๆ คนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน ปรากฏดังนี้

มาตรา 9 ทำงานในตำแหน่งผู้จัดการฝ่ายผลิตและฝ่ายปฏิบัติการด้านต่างๆ จำนวน 27,517 คน, ตำแหน่งครู อาจารย์ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านการสอน จำนวน 16,439 คน, ตำแหน่งประธานกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง จำนวน 16,433 คน, กิจการ โรงเรียน มหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษา จำนวน 16,597 คน, ประเภทขายส่งอาหาร เครื่องดื่ม สินค้า อุปโภค บริโภคต่างๆ จำนวน 7,112 คน และประเภท บริการให้คำปรึกษาทางธุรกิจ กฎหมาย จำนวน 6,896 คน, สัญชาติ ญี่ปุ่น จำนวน 10,782 คน อังกฤษ จำนวน 7,903 คน จีน จำนวน 7,096 คน, ประเภทพื้นที่ กรุงเทพมหานคร จำนวน 40,263 คน ภูเก็ต จำนวน 4,852 คน ชลบุรี จำนวน 3,541 คน, ประเภทตลอดชีพ จำนวน 14,423 คน, MOU พิสูจน์สัญชาติ จำนวน 210,044 คน สัญชาติ พม่า จำนวน 122,751 คน ลาว จำนวน 36,097 คน กัมพูชา จำนวน 51,196 คน, พื้นที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 99,049 คน สมุทรปราการ จำนวน 19,566 ชลบุรี จำนวน 19,059 คน, มาตรา 9 MOU ประเภทนำเข้า จำนวน 26,525 คน สัญชาติ สัญชาติ พม่า จำนวน 4,641 คน ลาว จำนวน 7,066 คน กัมพูชา จำนวน 14,818 คน, พื้นที่ ชลบุรี จำนวน 4,475 คน สมุทรสงคราม จำนวน 4,117 คน และสมุทรปราการ จำนวน 2,546 คน

มาตรา 12 ประเภทส่งเสริมการลงทุน จำนวน 23,245 คน ตำแหน่ง ผู้จัดการฝ่ายผลิตและปฏิบัติการด้านต่างๆ จำนวน 16,642 คน ช่างเทคนิคด้านวิศวกรรม คอมพิวเตอร์ อิเล็กทรอนิกส์ จำนวน 2,661 คน ประธานกรรมการ ผู้บริหารระดับสูง จำนวน 2,499 คน, กิจการ ผลิตภัณฑอาหาร

และเครื่องดัด จำนวน 2,535 คน การผลิตชิ้นส่วนและอุปกรณ์ เครื่องยนต์ จำนวน 2,352 คน การผลิตผลิตภัณฑ์ยางและผลิตภัณฑ์พลาสติก จำนวน 1,980 คน, สัญชาติ ญี่ปุ่น จำนวน 13,212 คน จีน จำนวน 1,925 คน จีนไต้หวัน จำนวน 1,656 คน, พื้นที่ กรุงเทพมหานคร จำนวน 13,463 คน ชลบุรี จำนวน 2,069 คน ระยอง จำนวน 1,868 คน

มาตรา 13 ประเภทชนกลุ่มน้อย จำนวน 23,340 คน ตำแหน่งงานกรรมการ จำนวน 18,122 คน งานทำสวนผักและผลไม้ จำนวน 1,688 คน งานขายปลีกสินค้า จำนวน 1,219 คน, กิจการ การก่อสร้างอาคารทั่วไป จำนวน 5,573 คน การทำสวนผลไม้ จำนวน 2,254 คน ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล จำนวน 1,539 คน, สัญชาติ ไทยใหญ่ จำนวน 11,792 คน พม่า จำนวน 2,488 คน กระเหรี่ยง จำนวน 1,531 คน, พื้นที่เชียงใหม่ จำนวน 8,870 คน เชียงราย จำนวน 4,254 คน กรุงเทพมหานคร จำนวน 2,792 คน, มติ ครม. 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) จำนวน 932,255 คน กิจการที่ได้รับอนุญาตจำนวน 216,695 แห่ง, งานที่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน 24 อาชีพ แบ่งเป็น กรรมการในกิจการต่างๆ จำนวน 844,329 คน คนรับใช้ในบ้าน จำนวน 87,926 คน, กิจการที่ได้รับอนุญาตให้งาน แบ่งเป็นเกษตรและปศุสัตว์ จำนวน 171,857 คน กิจการก่อสร้าง จำนวน 148,211 คน ต่อเนื่องประมงทะเล จำนวน 101,849 คน, สัญชาติ พม่า จำนวน 812,984 คน ลาว จำนวน 62,792 คน กัมพูชา จำนวน 56,479 คน, พื้นที่ กรุงเทพมหานคร จำนวน 165,650 คน สมุทรสาคร จำนวน 124,454 คน สุราษฎร์ธานี จำนวน 53,947 คน

องค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตจำแนกได้ดังนี้

1. ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย จำนวน 25 องค์การ
2. ได้รับอนุญาตให้เข้ามาจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย จำนวน 44 องค์การ

องค์การเอกชนไทยที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินกิจกรรมตามโครงการ จำนวน 13 องค์การ จากสถิติ จะเห็นได้ว่า จำนวนแรงงานต่างด้าว ในประเทศไทย มีเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ประเทศไทย ควรมีการจัดการที่ดี ทั้งในเรื่องการลงทะเบียน และการดูแลสวัสดิการด้านต่างๆ เพื่อประสิทธิภาพในการพัฒนาประเทศต่อไป

4. การจ้างแรงงานต่างด้าว

ปัจจุบัน การประกอบธุรกิจที่ต้องการแรงงานที่มีฝีมือ และมีความรู้ทางเทคโนโลยี ที่ทันสมัย อาจหาแรงงานภายในประเทศได้ยาก ทำให้สถานประกอบการจำเป็นต้องจ้างแรงงานจากต่างประเทศ หรือที่เรียกว่าแรงงานต่างด้าวนั่นเอง ซึ่งการจ้างแรงงานที่มีฝีมือเหล่านั้นในบางครั้งทำให้มีการถ่ายทอดความรู้และเทคโนโลยีสู่แรงงานไทยและในที่สุดจะก่อให้เกิดการพัฒนาศักยภาพทางธุรกิจของผู้ประกอบการ การจ้างแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น สถานประกอบการจะต้องขออนุญาตจากทางราชการ ซึ่งมีขั้นตอนและรายละเอียดในการขออนุญาต ซึ่งแรงงาน

ต่างด้าวไม่สามารถทำได้ ดังนั้น ในการขออนุญาตจึงมักเป็นหน้าที่ของนายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ การขออนุญาตจ้างแรงงานต่างด้าวต่อทางราชการหรือการขอ Work Permit ให้คนงานต่างด้าวนั้น จะต้องประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ ดังนี้

4.1 กรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลที่มีขนาดการลงทุนจากทุนจดทะเบียนชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 2,000,000 บาท โดยทุกๆ 2,000,000 บาท ให้อนุญาตจ้างคนต่างด้าวทำงานได้ 1 คน หรือนายจ้างจดทะเบียนนิติบุคคลในต่างประเทศ และเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทย ที่มีขนาดการลงทุนจากเงินที่นำเข้ามาจากต่างประเทศไม่ต่ำกว่า 3,000,000 บาท โดยทุกๆ 3,000,000 บาท ให้จ้างได้ 1 คน แต่ทั้งนี้ให้อนุญาตได้ไม่เกิน 10 คน เว้นแต่กรณีที่คนต่างด้าวทำใช้เทคโนโลยีซึ่งคนไทยยังทำไม่ได้ หรือจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงานภายในประเทศ หรือคนต่างด้าวทำงานโดยใช้ความรู้ความชำนาญเฉพาะทางเพื่อให้งานสำเร็จภายใต้โครงการที่มีระยะเวลาแน่นอน หรือคนต่างด้าวทำงานในกิจการการบินเชิง มหรสพ คนตรี ซึ่งมีลักษณะการจ้างงานเป็นครั้งคราวมีระยะเวลากำหนดไว้แน่นอน เจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาแรงงานต่างด้าวได้เกินกว่าที่กำหนดตามความเหมาะสมได้

4.2 กรณีที่นายจ้างเป็นบุคคลธรรมดา จะต้องมียาวยุติได้จากการประกอบกิจการในรอบปีที่ผ่านมาหรือปีปัจจุบันทุกๆ 700,000 บาท หรือ นายจ้างที่ได้ชำระภาษีเงินได้ให้แก่รัฐในรอบปีที่ผ่านมาทุก 50,000 บาท จึงสามารถขออนุญาตแรงงานต่างด้าวได้ 1 คน แต่ทั้งนี้ให้อนุญาตได้ไม่เกิน 3 คน แต่ถ้าคนต่างด้าวมียุติสมรสเป็นคนไทย ซึ่งจดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมายและอยู่กินร่วมกันฉันท์สามีภรรยาโดยเปิดเผย ขนาดของการลงทุนตามที่กำหนดไว้ข้างต้นทั้งสองกรณีให้ลดลงกึ่งหนึ่ง ทั้งนี้งานที่นายจ้างจะขออนุญาตต้องไม่ใช่งานต้องห้ามตามพระราชกฤษฎีกาเรื่องกำหนดงานในอาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวประกอบอาชีพในประเทศไทย ซึ่งเป็นงานที่สงวนให้เฉพาะคนไทยเท่านั้น เช่น งานตัดผม งานเสริมสวย งานแกะสลักไม้ งานทำเครื่องเงิน และงานในวิชาชีพสถาปัตยกรรมที่เกี่ยวกับการออกแบบ เขียนแบบ ประเมินราคา เป็นต้น

นอกจากนี้ คนงานต่างด้าวที่นายจ้างจะสามารถขออนุญาตต่อเจ้าหน้าที่เพื่อให้ทำงานได้นั้น จะต้องไม่เป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติ หรือต้องห้ามตามกฎหมาย รวมทั้ง จะต้องมีความรู้ และความสามารถในการทำงานตามที่ขอรับใบอนุญาต ไม่เป็นบุคคลวิกลจริต หรือมีจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ ไม่เป็นผู้เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อน วัณโรคในระยะอันตราย โรคเท้าช้างในระยะปรากฏอาการอันเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษอย่างรุนแรง หรือโรคพิษสุราเรื้อรัง และไม่เคยมียุติโทษจำคุกในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ภายในระยะเวลาหนึ่งปีก่อนวันขอรับใบอนุญาต ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาขออนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปตามระเบียบของกรมการจัดหางานว่าด้วย

หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2547 โดยการพิจารณาจะคำนึงถึง ความมั่นคงภายในประเทศ ด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม การปกป้องมิให้คนต่างด้าว เข้ามาแย่งอาชีพที่คนไทยมีความรู้ความสามารถที่จะทำได้ และมีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการ ของตลาดแรงงานในราชอาณาจักร ประโยชน์จากการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในตำแหน่งงาน นั้นก่อให้เกิดการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการจ้างงานคนไทยจำนวนมากหรือเป็นตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ความชำนาญในวิทยาการ สมัยใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและมีการถ่ายทอดให้คนไทย การ พัฒนาทักษะฝีมือที่คนไทยจะได้รับจากการที่คนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ และ ถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ วิธีการ รายละเอียดที่เกี่ยวข้องของเครื่องจักร เครื่องมือ และความรู้ ความชำนาญในวิทยาการสมัยใหม่ให้แก่คนไทยในงานนั้น สำหรับการยื่นขออนุญาตนั้น ถ้าสถาน ประกอบการอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ยื่นขออนุญาตได้ที่กองงานคนต่างด้าว ส่วนในจังหวัดที่มี แรงงานจังหวัดให้ยื่นขออนุญาต ณ สำนักงานแรงงานจังหวัดนั้นๆ แรงงานที่ได้รับใบอนุญาต ทำงานถูกต้องตามกฎหมายคงไม่มีปัญหาอะไร เพราะสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ แต่ถ้าเป็น แรงงานผิดกฎหมายอาจทำให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างต่างด้าวมีความผิดและอาจต้องรับโทษทาง อาญา

5. กระบวนการจัดการแรงงานข้ามชาติ

ทุกวันนี้ ปัญหาแรงงานข้ามชาติ หรือที่เรียกกันติดปากว่าแรงงานต่างด้าว ถูกจัดเป็น วาระแห่งชาติในทุกรัฐบาล และดูเหมือนว่าปัญหาต่างๆ ยังไม่คลี่คลาย หากยังทวีความรุนแรงมากขึ้น ย้อนกลับไปในอดีต พบว่าประเทศไทยใช้แรงงานต่างด้าวในธุรกิจก่อสร้าง และการประมงเท่านั้น แต่ต่อมาแรงงานต่างด้าวได้ขยายไปในอุตสาหกรรมต่างๆ จนปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวอยู่ในแทบ ทุกอุตสาหกรรม แรงงานต่างด้าวจึงกลายเป็นปัญหาใหญ่ของทุกรัฐบาล แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลจะ พยายามหาทางออกที่ดีที่สุด ด้วยการผ่อนผันให้นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาอยู่ในระบบอย่าง ถูกกฎหมาย จัดให้มีการขึ้นทะเบียน แต่ปัญหาต่างๆ ยังไม่หมดไป โดยเฉพาะเมื่อรัฐบาลเปิดโอกาส ให้แรงงานต่างด้าวจดทะเบียนทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกกฎหมาย จำนวนแรงงานต่างด้าวก็ ยิ่งขยับขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งต้องยอมรับว่าไม่มีประเทศไหนในโลกที่มีอัตราการเพิ่มแรงงานต่างด้าวสูง เท่ากับประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการหลายคนจึงกล่าวว่า นโยบายของรัฐบาลเรื่องการจัดการแรงงาน ต่างด้าวเป็นสิ่งที่ผิดธรรมชาติ ประเทศไทยมีแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก ทุก วันนี้อหากภาคอุตสาหกรรมต้องการแรงงาน สามารถนำคนเหล่านี้เข้ามาแทนที่ได้ทันที ต้องการกี่คน ก็จ้างนายหน้าได้เลย โดยไม่ต้องรอเปิดอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนใหม่ เพราะแรงงานกลุ่มนี้อยู่ใน

ประเทศไทยมานาน นอกจากจะมีทักษะในการทำงานแล้วยังพูดภาษาไทยได้ ทำให้การสื่อสารสะดวกขึ้น และจากการสำรวจข้อมูลแรงงานต่างด้าวโดยทั่วไปพบว่า ผู้ประกอบการที่ใช้แรงงานราคาถูกไม่ได้ดูแลในเรื่องของสวัสดิการ การคุ้มครองอันตรายจากการทำงาน จึงสามารถอธิบายได้ว่า ทั้งภาครัฐและเอกชนยังไม่ประสบความสำเร็จในการลดการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว เพราะทุกภาคส่วนมีแต่พูดถึงการใช้แรงงานต่างด้าวในจำนวนที่มากขึ้นตลอดเวลา สำหรับการบริหารการลักลอบนำเข้าแรงงานต่างด้าวข้ามชาติเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก หากนายจ้างสถานประกอบการยังเห็นแก่ตัวไม่คิดปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการจ้างงานให้ดี เนื่องจากข้อเท็จจริงในเรื่องการบริหารจัดการที่ดูเหมือนว่าภาคเอกชนจะให้ความร่วมมือกับภาครัฐเป็นอย่างดี แต่ความเป็นจริงอาจมีการสร้างตัวเลขที่ไม่เป็นจริง เช่น ขออนุญาตใช้แรงงานต่างด้าวจำนวน 500 คน แต่ใช้จริงๆ 2,000 คน เอาแอบไว้ข้างหลังอีก 1,500 คน แล้วประกาศว่าตัวเองใช้แรงงานต่างด้าวอย่างถูกกฎหมายและขึ้นทะเบียนเรียบร้อยแล้ว ปัญหาใหญ่ที่ตามมาอีกเรื่องหนึ่ง คือ เรื่องของสาธารณสุข ทุกวันนี้แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย มีโรคที่เป็นอันตรายต่อคนไทยประมาณ 1.2 เปอร์เซ็นต์ ดังนั้น ถ้าประเทศไทยยังใช้แรงงานต่างด้าวเยอะ โอกาสที่คนเหล่านี้จะแพร่โรคร้ายให้กับคนไทยก็ยังมีอยู่มาก

หากถามถึงตัวเลขแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทย ว่าจริงๆ แล้วมีจำนวนเท่าไร ไม่มีใครตอบได้ เพราะแรงงานต่างด้าวกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ ที่เข้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ก็มีการจดทะเบียนสมรสถึง 47 เปอร์เซ็นต์ มีลูกมีหลานมากมาย แล้วตามกฎหมาย ถ้ากรณีพ่อแม่เป็นต่างด้าว ลูกเกิดมาก็ผิดกฎหมายด้วย แรงงานต่างด้าวจึงกลายเป็นปัญหารายวันที่มีให้เห็นทุกวัน เพราะในจำนวนแรงงานต่างด้าวกว่า 2 ล้านกว่าคน ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย มีผู้ดูแลอยู่ไม่กี่คน สำหรับทางออกที่ดีที่สุดสำหรับประเทศไทยในวันนี้ บรรดานักวิชาการหลายสาขา ให้ความเห็นว่า อุตสาหกรรมต้องไม่ฝืนกระแสโครงสร้างประชากรของประเทศ อุตสาหกรรมใดที่มีความต้องการใช้แรงงานระดับล่าง ควรเปลี่ยนมาใช้เทคโนโลยีแทน แล้วพัฒนาแรงงานในสาขาที่ขาดแคลนอย่างเข้มข้นเพื่อรองรับอุตสาหกรรมไทยที่กำลังเติบโตแบบไม่หยุดยั้ง

6. สถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานข้ามชาติ

ปัจจุบัน ปฏิเสธไม่ได้ว่าแรงงานต่างด้าวได้เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีจำนวนมากทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะที่ผิดกฎหมายนั้นบางส่วนถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ

ประการแรก การถูกขูดรีดจากนายหน้าในระหว่างการเดินทางข้ามประเทศ
สาเหตุเนื่องจากการเดินทางเข้ามาเป็นแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยนั้น กลุ่มนายหน้าเป็นบุคคลสำคัญที่จะนำพาพวกเขาเดินทางเข้ามาในประเทศไทยได้ นายหน้าเหล่านี้จะเป็นผู้จัดการการเดินทางทั้งหมดของแรงงานข้ามชาติ เริ่มตั้งแต่เรื่องการเดินทาง จัดหาที่พัก และการหางานให้ทำ

แรงงานที่เข้ามาหางานทำในประเทศไทย มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพึ่งพินายหน้าเหล่านี้ คนที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้าส่วนใหญ่ บ้างก็เป็นคนที่แรงงานรู้จักไม่ว่าจะเป็นญาติพี่น้อง เพื่อน หรือคนในหมู่บ้านเดียวกัน หรือเป็นคนที่ไม่รู้จักกันมาก่อน แต่ได้รับการแนะนำให้ไปติดต่อ หรือนายหน้าเองเป็นผู้ที่เข้าไปชักชวนและเสนองานให้ทำ ซึ่งมีทั้งแบบที่ไปหาถึงหมู่บ้านหรือนัดหมายให้มาเจอกันที่ชายแดน ในขบวนการนายหน้านั้นนายหน้าทำงานได้ต้องมีความสัมพันธ์ หรือมีความสามารถในการติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น การจ่ายส่วยค่าผ่านทาง จนถึง การเป็นหุ้นส่วนในการนำพาแรงงานเข้าเมือง

หลายครั้งเจ้าหน้าที่รัฐเอง เป็นผู้นำแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เดินทางข้ามชายแดนเข้ามาหางานทำในเมืองใหญ่ๆ การจ่ายเงินให้นายหน้าเพื่อหลบหนีเข้าเมืองมาหางานทำ มิได้เป็นหลักประกันความปลอดภัย เพราะแรงงานข้ามชาติต้องเดินทางแบบหลบซ่อนในรูปแบบต่างๆ เช่น ซ่อนตัวอยู่ในรถขนส่งสิ่งของ พืชผักต่างๆ ซึ่งค่อนข้างยากลำบากอันตรายและเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุถึงขั้นเสียชีวิต แรงงานหญิงหลายคนเสี่ยงต่อการถูกข่มขืน ล่วงละเมิดทางเพศจากนายหน้าหรือเจ้าหน้าที่รัฐเมื่อถูกจับกุมได้ ขบวนการนายหน้าบางส่วนทำหน้าที่เป็นเสมือนพวกค้ายาเสพติด แรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะผู้หญิงมักจะถูกนายหน้าหลอกไปขายให้แก่สถานบริการ และบังคับให้แรงงานหญิงเหล่านี้ค้าบริการทางเพศหรือขายบริการให้แก่ชาวประมงที่ต้องออกทะเลเป็นเวลานาน สำหรับการจ่ายค่านายหน้า โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีเก็บเงินโดยตรงที่นายจ้าง และนายจ้างจะหักจากค่าแรงของแรงงานอีกต่อหนึ่ง ซึ่งกลายเป็นข้ออ้างของนายจ้างที่จะไม่จ่ายค่าแรงให้แก่แรงงาน ทำให้หลายกรณีที่แรงงานข้ามชาติทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างเลย

ประการที่ 2 ต้องเผชิญกับสภาพการทำงานที่เลวร้าย เนื่องจากลักษณะงานที่แรงงานข้ามชาติเข้ามารับจ้างทำงานส่วนใหญ่ ถูกจัดให้อยู่ในประเภท 3 ส. คือ *สุดเสี่ยง แส่นลำบาก และสกปรก* ในขณะที่เดียวกันต้องทำงานหนัก และได้รับค่าแรงที่ไม่เป็นธรรม งานบางประเภทเป็นงานที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับฤดูกาล เช่น งานในภาคเกษตร ซึ่งต้องทำงานกลางแจ้งเป็นเวลานานๆ หลายชั่วโมงและไม่มีวันหยุด บางกรณีแรงงานจะถูกใช้ให้ไปทำงานที่ผิดกฎหมาย เช่น ให้ไปตัดไม้ในเขตป่าสงวนซึ่งเสี่ยงต่อการถูกจับกุมโดยนายจ้างจะไม่รับผิดชอบใดๆ ทั้งสิ้นต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

ประการที่ 3 การถูกทำร้ายร่างกายและล่วงละเมิดทางเพศ ปัญหาภาษาเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของแรงงานข้ามชาติ เมื่อแรงงานข้ามชาติไม่สามารถสื่อสารกับนายจ้างได้มากนักทำให้ นายจ้างหลายรายไม่เข้าใจและเกิดความรู้สึกไม่พอใจแรงงานข้ามชาติ แรงงานข้ามชาติจึงมักถูกนายจ้างคำทออย่างหยาบคาย ทั้งนี้ อาจเนื่องด้วยอคติทางชาติพันธุ์ประกอบ บางครั้งถึงกับลงมือทำร้ายแรงงานข้ามชาติอย่างรุนแรง บางกรณีจนถึงขั้นเสียชีวิต แรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยถูก

นายจ้างหรือคนในบ้านของนายจ้างข่มขืน ล่วงละเมิดทางเพศ และ/หรือบางครั้งนายจ้างที่เป็นผู้หญิงเองก็เพิกเฉยต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

ประการที่ 4 ความรุนแรงจากเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่เป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมาย ไม่มีบัตรอนุญาตทำงานจึงหวาดกลัวต่อการถูกจับกุม ทำให้แรงงานส่วนใหญ่ใช้วิธีจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็น “ค่าคุ้มครอง” เพื่อไม่ให้ตนเองถูกจับกุม ประกอบกับที่ผ่านมาแม้รัฐบาลมีนโยบายให้แรงงานข้ามชาติจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงาน แต่นายจ้างมักจะยึดบัตรอนุญาตของแรงงานเอาไว้ทำให้แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่รอดพ้นจากการถูกจับกุมของเจ้าหน้าที่แรงงาน หลายคนจึงรู้สึกว่าการมีหรือไม่มีบัตรอนุญาตทำงานไม่มีความแตกต่างกันมากนัก เพราะยังต้องจ่ายเงินค่าคุ้มครองให้กับเจ้าหน้าที่อยู่ดี ทำให้แรงงานข้ามชาติหลายคนใช้วิธีการจ่ายส่วยให้แก่เจ้าหน้าที่แทนการไปจดทะเบียน แรงงานข้ามชาติจำนวนมาก ไม่มีเงินจ่ายค่าส่วยจะถูกจับกุมขัง ปัญหาการจับกุมขังของแรงงานข้ามชาติมีความรุนแรงอยู่มาก นอกจากเรื่องของห้องขังที่แออัดยัดเยียด ปัญหาสภาพความเป็นอยู่ อาหารประจำวันและห้องน้ำของผู้ถูกคุมขัง ยังพบว่ามีการทำร้ายร่างกายแรงงานข้ามชาติที่ถูกจับกุมโดยทั้งจากเจ้าหน้าที่และผู้ช่วยผู้คุมซึ่งเป็นนักโทษไทยที่อยู่ในที่คุมขัง มีการทุบตีทำร้ายแรงงานข้ามชาติที่ถูกจับกุมหากไม่พอใจจนถึงขนาดเจ็บอย่างรุนแรงจนถึงเสียชีวิต มีการข่มขืน ล่วงละเมิดทางเพศ การกระทำอนาจารต่อผู้ต้องขังที่เป็นแรงงานข้ามชาติหญิง เช่น ให้ผู้ต้องขังชายช่วยตัวเองหน้าห้องผู้ต้องขังหญิง ไปจนถึงการข่มขืนกระทำชำเราผู้ต้องขังหญิงโดยนักโทษชายที่เป็นคนไทยต่อหน้าเจ้าหน้าที่ๆ ไม่ใส่ใจต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหรือบางครั้งเจ้าหน้าที่รัฐบางคนก็เป็นผู้กระทำความผิดเอง

จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้เป็นปัญหาเชิงความรุนแรงที่เกิดขึ้นซ้อนทับกันตั้งแต่ความรุนแรงทางกายภาพที่ปรากฏเห็นได้ชัด ดังเช่น กรณีการทำร้ายร่างกาย การล่วงละเมิดทางเพศ และการนำไปจนถึงความรุนแรงทางโครงสร้างที่มองไม่เห็นได้ชัดเจนนัก เช่น การปกครองประเทศโดยระบอบเผด็จการทหาร การมีนโยบายรัฐที่ไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน การกดขี่แรงงาน การทุจริตค่าแรงรวมไปถึงกระบวนการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศต้นทางและในประเทศไทย

7. สถานการณ์การขึ้นทะเบียนและการพิสูจน์สัญชาติ

เป็นที่ทราบกันดีว่า แรงงานต่างด้าว เป็นกำลังสำคัญในการผลักดันภาคการผลิตของประเทศ ความต้องการแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน พบว่า มีความต้องการเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ เพื่อทดแทนแรงงานไทยและรองรับ การขยายตัวของอุตสาหกรรม แต่นั่นก็นำมาซึ่งปัญหาในด้านต่างๆ ทั้งความมั่นคง และการมาร่วมใช้ทรัพยากรของคนไทย ซึ่งเป็นเหตุผลที่กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางาน เร่งรัดให้แรงงานต่างด้าว 3 ชาติ คือ พม่า ลาว กัมพูชา มาขึ้นทะเบียนเพื่อผ่อนผันให้ทำงานในประเทศไทย ที่ผ่านมามีประเทศไทย มีการผ่อนผันและแจ้งให้สถานประกอบการ

นายจ้าง และแรงงานต่างด้าว ไปขึ้นทะเบียนที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดทั่วประเทศมาระยะหนึ่งแล้ว แต่กลับพบว่ามีการจ้างงานต่างด้าวมายืนแบบในการพิสูจน์สัญชาติน้อยมาก ตัวเลขของแรงงานต่างด้าวที่ยืนแบบการพิสูจน์สัญชาติเดือน กุมภาพันธ์ 2553 มีจำนวน 46,256 คน แบ่งเป็นสัญชาติพม่า 36,794 คน ลาว 4,824 คน และกัมพูชา 4,638 คน ส่วนแรงงานต่างด้าวที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติ และได้หนังสือเดินทางแล้วมี จำนวน 30,473 คน ปัจจุบัน สามารถประมาณได้ว่ามีแรงงานต่างด้าว 2 กลุ่มคือ กลุ่มที่ยืนแบบการพิสูจน์สัญชาติก่อนวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 และ กลุ่มที่ผ่านการพิสูจน์สัญชาติจนได้รับหนังสือเดินทางแล้ว รวมกันกว่า 7.6 หมื่นคน จากแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่กว่า 1.3 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 5.8 เท่านั้น ซึ่งแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เช่นเดียวกับแรงงานไทย อีกทั้งยังได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเงินทดแทนอีกด้วย ก่อนหน้านั้นมติ ครม.กำหนดให้แรงงานต่างด้าวมายืนทะเบียน และต้องพิสูจน์สัญชาติให้แล้วเสร็จภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 แต่กรมการจัดหางานได้ทำเรื่องขอขยายระยะเวลาในการพิสูจน์สัญชาติออกไปอีก 2 ปีข้างหน้า คือจนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ดังนั้น หน้าที่ของนายจ้างและแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา ที่จะต้องทำในตอนนี้คือ เพียงแค่พาแรงงานต่างด้าวที่กรอกแบบพิสูจน์สัญชาติ และขอใบอนุญาตทำงาน ก่อนวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 ไปสู่ขั้นตอนการพิสูจน์สัญชาติ ภายในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 หากแรงงานต่างด้าวไม่ได้เข้ารับการพิสูจน์สัญชาติ จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน และจะต้องถูกผลักดันส่งกลับประเทศต้นทางต่อไป

ส่วนนายจ้าง ก็มีความผิดตามกฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ด้วย ส่วนหลักเกณฑ์การพิจารณาขออนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปตามระเบียบของกรมการจัดหางานว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2547 โดยการพิจารณาจะคำนึง ความมั่นคงภายในประเทศ ด้านการเมือง ศาสนา เศรษฐกิจและสังคม, การปกป้องมิให้คนต่างด้าวเข้ามาแย่งอาชีพที่คนไทยมีความรู้ความสามารถที่จะทำได้ และมีจำนวนเพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงานในราชอาณาจักร, ประโยชน์จากการอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานในตำแหน่งงานนั้น ก่อให้เกิดการนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาลงทุนหรือใช้จ่ายในประเทศเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดการจ้างงานคนไทยจำนวนมากหรือเป็นตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ ความชำนาญในวิทยาการสมัยใหม่ที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและมีการถ่ายทอดให้คนไทย และการพัฒนาทักษะฝีมือที่คนไทยจะได้รับจากการที่คนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำงานได้ และ ถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจ วิธีการ รายละเอียดที่เกี่ยวข้องของเครื่องจักร เครื่องมือ และความรู้ ความชำนาญในวิทยาการสมัยใหม่ให้แก่คนไทยในงานนั้น

สำหรับการยื่นขออนุญาตนั้น ถ้าสถานประกอบการอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ยื่นขออนุญาตได้ที่กองงานคนต่างด้าว ส่วนในต่างจังหวัดที่มีแรงงานจังหวัดให้ยื่นขออนุญาต ณ สำนักงานแรงงานจังหวัดนั้นๆ ทั้งนี้ ในส่วนของภาครัฐจะต้องมีมาตรการในการดำเนินการต่อไป เพราะในความเป็นจริง แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นก็ยังมีตัวตนทำงานอยู่ทั่วพื้นที่ในประเทศไทย ซึ่งแน่นอนว่าปัญหาทั้งความมั่นคงและสังคม ก็ยังอยู่ด้วยเช่นกัน

8. ปัญหาของแรงงานต่างด้าว

จากสภาพปัจจุบัน ประเทศไทยมีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพื่อทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และพบว่าการจ้างแรงงานต่างด้าวนั้น มีทั้งที่เป็นปัญหา และ ไม่เป็นปัญหาสำหรับนายจ้าง และตัวแรงงานต่างด้าวเอง สำหรับปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่พบในประเทศไทยแตกต่างกันตามลักษณะของงานที่จ้าง ดังนี้

ภาคเกษตรกรรม ได้รับค่าแรงต่ำ ไม่มีความแน่นอนในการทำงานเพราะเป็นงานตามฤดูกาล นอกจากนี้แรงงานในภาคเกษตรกรรมยังไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย ปัญหาที่พบมากที่สุด คือ การไม่ได้รับค่าแรงจากนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างจะใช้วิธีการบ่ายเบี่ยงไม่ยอมจ่ายค่าแรง ด้วยการอ้างว่าหักค่าใช้จ่ายจากส่วนอื่นๆ แล้ว หรือบางครั้งใช้วิธีการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาจับกุมแรงงานเหล่านี้

ภาคประมงทะเล แรงงานข้ามชาติมักต้องออกทะเลเป็นเวลานาน นับตั้งแต่ 4 เดือนจนถึงนานเป็นปี โดยต้องทำงานอย่างหนัก มีเวลาพักผ่อนวันละไม่กี่ชั่วโมง สภาพความเป็นอยู่ค่อนข้างลำบาก รวมถึงเรื่องอาหารและยารักษาโรคที่มีเพียงเพื่อให้อยู่รอดไปวันๆ เท่านั้น นอกจากนี้ ยังเสี่ยงต่อการถูกทำร้ายร่างกายและถูกข่มขืนจากหัวหน้างานหรือได้กั๊งเรือ หากทำงานไม่เป็นที่พอใจหรือเมื่อเกิดมีเรื่องทะเลาะเบาะแว้งกัน เรื่องราวการทำร้ายข่มขืนมักจะเงียบหายไปจนแรงงานข้ามชาติเรียกสถานการณ์แบบนี้ว่า “นักโทษทางทะเล” ลูกเรือที่ออกเรือเข้าไปทำประมงในเขตแดนทะเลของประเทศอื่นยังเสี่ยงต่อการถูกจับกุมของเจ้าหน้าที่ในประเทศนั้นๆ ด้วย

รับใช้ในบ้าน แรงงานต้องทำงานตั้งแต่เช้าจนค่ำมืด บางรายทำงานบ้านแล้วยังต้องทำงานในร้านขายของหรือทำงานในบ้านญาติของนายจ้างโดยไม่ได้รับค่าแรงจากนายจ้างคนเดียว แรงงานที่ทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านส่วนใหญ่มักถูกห้ามมิให้ติดต่อกับคนภายนอก โดยนายจ้างจะให้เหตุผลว่ากลัวแรงงานนัดแนะให้คนข้างนอกเข้ามาขโมยของในบ้าน รวมทั้งอาจจะถูกนายจ้างดูค่ว่ากล่าวอย่างรุนแรงรวมถึงการทำร้ายร่างกายด้วย

ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ธุรกิจคนรับใช้ในบ้านได้รับความนิยมเป็นจำนวนมาก จำนวนคนที่ทำงานบริการคนรับใช้ในบ้านมีประมาณ 400,000 คน และสร้างเม็ดเงินสะพัดสูงถึง 27,000 ล้านบาท

บาท ซึ่งอัตราค่าจ้างนั้นจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประสบการณ์ในการทำงานและความพึงพอใจของนายจ้าง

จากปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่ต้องการมาทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้าน ทำให้ครัวเรือนที่มีความต้องการคนรับใช้ในบ้าน ต้องใช้ความพยายามมากขึ้นในการหาคนรับใช้ในบ้าน และหลายครั้งไม่ประสบความสำเร็จ ส่งผลให้เกิดธุรกิจบริการจัดส่งแม่บ้าน ซึ่งธุรกิจนี้พลีรูปแบบบริการคนรับใช้ในบ้านเป็นรูปแบบเดียวกับการจ้างงานพนักงานในสำนักงาน ซึ่งมีข้อแตกต่างจากการจ้างคนรับใช้ในบ้านในอดีตอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ เดิมที่อัตราค่าจ้างและลักษณะงานนั้นแต่ละครัวเรือนจะเป็นผู้กำหนด ซึ่งอัตราค่าจ้างและลักษณะงานจะไม่แน่นอนแล้วแต่ละครัวเรือน แต่ปัจจุบันทางศูนย์ฯ มีสัญญาการจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดลักษณะงานที่อยู่ในหน้าที่ไม่ใช่เป็นการจ้างเหมาให้ทำทุกอย่าง มีการกำหนดวันทำงานและวันหยุดเช่นเดียวกับพนักงานบริษัท คนรับใช้ในบ้านที่เป็นแรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มที่ได้รับใบอนุญาตจากกระทรวงแรงงาน และ (2) กลุ่มที่ลักลอบเข้าเมือง อัตราค่าจ้างของคนรับใช้ในบ้านที่เป็นแรงงานต่างด้าวจะอยู่ในระดับประมาณ 3,000-5,000 บาท แต่ในระยะหลังนี้อัตราค่าจ้างจะแตกต่างกันขึ้นอยู่กับว่ามีใบอนุญาตหรือไม่ พูดหรือฟังภาษาไทยได้หรือไม่ ส่วนประสบการณ์ในการทำงานเป็นเรื่องที่จะพิจารณาภายหลัง โดยถ้าแรงงานต่างด้าวนั้นมีใบอนุญาตอัตราค่าจ้างจะสูงกว่าแรงงานต่างด้าวที่ไม่มีใบอนุญาต

ปัจจุบันธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาคนรับใช้ในบ้านทั้งในประเทศและต่างประเทศนั้นยังไม่มีหน่วยงานได้รับผิดชอบโดยตรง ในอนาคตอาจมีการกำหนดหน่วยงานที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการจดทะเบียนการจัดตั้ง โดยมีการกำหนดมาตรฐานของแต่ละศูนย์ที่จะจัดตั้งขึ้น การกำหนดมาตรฐานของพนักงาน และกำหนดบทลงโทษเมื่อเกิดกรณีคดีความทั้งคดีอาญาและคดีแพ่งของพนักงานจากศูนย์ฯ โดยต้องให้ทางศูนย์ฯ มีส่วนต้องรับผิดชอบร่วมกับพนักงานที่ส่งไปทำงานตามบ้านต่างๆ ด้วย เนื่องจากศูนย์จัดหาแม่บ้านหรือคนรับใช้ในบ้านเหล่านี้เป็นคนกลางจัดหางานให้กับผู้ที่ต้องการแม่บ้านหรือคนรับใช้ในบ้าน รวมทั้งมีการจัดทำสัญญาการจ้างงานอย่างถูกต้อง ดังนั้นจึงควรมีการออกกฎระเบียบมาควบคุม ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคในกรณีที่ศูนย์ดังกล่าวจัดส่งพนักงานที่ไม่ได้ผ่านการอบรมอย่างถูกต้อง ซึ่งนับว่าเป็นการหลอกลวงผู้บริโภค รวมทั้งยังต้องให้ความคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินหรือชีวิตของผู้บริโภคด้วย ส่วนในกรณีของแรงงานต่างด้าวที่ทำอาชีพคนรับใช้ในบ้านนั้น การกำหนดโควตานับว่าเป็นทางออกที่ดีที่สุดแล้ว แต่ประเด็นที่ต้องเข้มงวดต่อไปด้วยคือ การต่ออายุใบอนุญาตและการควบคุมการโยกย้ายแรงงานต่างด้าวไปอยู่กับนายจ้างคนอื่นๆ ที่ไม่ได้ลงทะเบียนไว้ ทำให้เกิดปัญหาในการติดตามควบคุมแรงงานต่างด้าว

แรงงานห้องแถว แรงงานต่างด้าวที่ถูกหลอกให้เข้าไปทำงานในโรงงานห้องแถวจะถูกกักให้ทำงานอยู่แต่เฉพาะในโรงงาน และต้องทำงานอย่างหนักตั้งแต่เข้าไปจนเกือบเที่ยงคืน โดยนายจ้างจะเป็นผู้จัดเตรียมอาหารให้ ซึ่งเป็นอาหารที่แย่มากบางครั้งนำอาหารที่เกือบเสียแล้วมาให้แรงงานทาน บางกรณีแรงงานได้รับประทานอาหารเพียงวันละ 2 มื้อและไม่เพียงพอ

แรงงานก่อสร้าง แรงงานในภาคการก่อสร้างเป็นกิจการที่พบว่าแรงงานต่างด้าวจะถูกโกงค่าแรงบ่อยที่สุด ปัญหาค่าแรงนับเป็นปัญหาหลักที่อยู่คู่กับแรงงานข้ามชาติตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน และพบในแทบทุกกิจการ โดยที่นายจ้างมักจะผัดผ่อนค่าแรงไปเรื่อยๆ เมื่อแรงงานเข้าไปทวงค่าแรงมักจะได้รับคำตอบว่าหักเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ไปหมดแล้ว หรือหากเป็นเงินจำนวนมากๆ บางรายมักจะใช้วิธีแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปจับกุมแรงงานข้ามชาติเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายเงิน ในขณะที่เดียวกัน แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่เมื่อยังไม่ได้รับค่าแรง มักจะดำรงชีวิตโดยการหยิบยืมเงินหรือเอาข้าวของจากร้านค้าต่างๆ ด้วยการคิดหนี้สินไว้ก่อน เมื่อไม่มีเงินจ่ายหนี้ทำให้แรงงานอยู่ในภาวะยากลำบาก ในหลายกรณีแรงงานไม่ได้รับค่าแรงอย่างเต็มที่ คือ นายจ้างให้แรงงานทำงานไปก่อน 25 วันและจ่ายเพียง 15 วัน โดยค่าจ้าง 10 วันที่เหลือนายจ้างใช้เป็นกลวิธีควบคุมแรงงานไม่ให้คิดหนีหรือไม่ทำงาน

ในแง่ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีบทบัญญัติบังคับให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนให้แรงงานตามค่าแรงขั้นต่ำที่กำหนด แต่ปรากฏว่าค่าแรงของแรงงานต่างด้าวเกือบทั้งหมดจะได้รับต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ โดยเฉพาะจะอยู่ในอัตราตั้งแต่ 40 - 120 บาทต่อวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแถบพื้นที่ชายแดนรายได้ต่อวันสูงสุดไม่เกินวันละ 80 บาท และน้อยรายนักที่จะได้รับค่าแรงล่วงเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในบางพื้นที่ต้องทำงานวันละ 12-14 ชั่วโมงโดยไม่ได้รับค่าล่วงเวลาเลย จากปัญหาที่แรงงานต่างด้าว ได้ประสบอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความโกรธเคืองนายจ้าง จนนำไปสู่การก่อเหตุอันร้ายแรง นำไปสู่ความสูญเสีย ต่อนายจ้างดังที่ปรากฏเป็นข่าวทุกวันนี้ ดังนั้น นายจ้างสถานประกอบการ ควรมีมนุษยธรรมในการจ้าง เพื่อลดปัญหาความรุนแรงดังกล่าวต่อไป

9. สาเหตุของปัญหาแรงงานต่างด้าว

ปัญหาแรงงานต่างด้าว ถือเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นตลอดเวลาที่ผ่านมา และดูเหมือนว่า การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านสามสัญชาติได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยทั่วไปแล้วมักจะทำงานประเภทงานกรรมกร หรือกิจการที่มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น เป็นแรงงานกลุ่มหนึ่งที่มีจะถูกกลະและไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิ และสวัสดิการด้านต่างๆ ในสังคมไทย ส่วนใหญ่มักจะประสบปัญหาในเรื่องของสถานภาพทางกฎหมาย ความไม่

เข้าใจในกฎหมาย การถูกโกงค่าแรง การมีระยะเวลาการทำงานมากกว่าที่กฎหมายแรงงานของไทย กำหนดไว้ และการเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อ แรงงานข้ามชาติและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยตามมา ซึ่งแท้จริงแล้วเป็นสิทธิที่แรงงาน เหล่านี้พึงได้รับในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งและในฐานะเป็นผู้ใช้แรงงาน

สาเหตุของปัญหาดังกล่าว เกิดจากการที่แรงงานเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้รับรู้ หรือเข้าใจใน สิทธิและหน้าที่ที่ตนเองพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย นอกจากนี้ กลไกในการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน ข้ามชาติตามกฎหมาย ก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึงของแรงงานมากนัก เนื่องจากยังมีปัญหาในเรื่อง การสื่อสาร การทำความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับตัวแรงงานเอง อุปสรรคในเรื่อง สถานะทางกฎหมาย การไม่สามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างกลไกการเจรจาต่อรองด้านแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้ง ทัศนคติของสังคมไทยต่อตัวแรงงานข้ามชาติ

ปัญหาต่างๆ เหล่านี้เองก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิในด้านต่างๆ ของแรงงานข้ามชาติใน สังคมไทยเสมอมา และก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติอย่างน่าเป็นห่วงซึ่งจะทำให้ เกิดผลกระทบต่อกระบวนการจ้างงานในอนาคต สถานการณ์ปัญหาของแรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน มีหลายปัญหา อาทิเช่น ปัญหาในการกระบวนการจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงานของแรงงาน ข้ามชาติ ที่ผ่านมามีรัฐบาลจะมโนนโยบายให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ต่อเนื่องมาทุกปี แต่ปัญหา ที่พบมีหลายสาเหตุ คือ

9.1 แรงงานข้ามชาติที่มาต่ออายุเพื่อทำงานต่อในปีถัดไปกับมีน้อยลง ซึ่งปัญหาหลัก ในกรณีนี้คือ

9.1.1 แรงงานไม่ได้รับรู้ข้อมูลในเรื่องการจดทะเบียน

9.1.2 กระบวนการจดทะเบียนมีความซับซ้อนและมีระยะเวลายาวนาน ทำจด ทะเบียนไม่ทัน

9.1.3 แรงงานส่วนหนึ่งได้ทำการเปลี่ยนนายจ้าง โดยไม่สามารถดำเนินการ เปลี่ยนอย่างเป็นทางการได้ เนื่องจากข้อจำกัดต่างๆ เช่น นายจ้างเดิมยึดบัตรไว้ นายจ้างเดิมไม่ได้แจ้ง ออก หรือนโยบายในเรื่องดังกล่าวมีวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกันไป ทำให้แรงงานที่เคยขึ้นทะเบียนก็ ไม่สามารถต่ออายุได้

9.1.4 นโยบายการจดทะเบียนกับไม่สอดคล้องต่อการหมุนเวียน ทำให้แรงงาน ส่วนหนึ่งก็ไม่สามารถจดทะเบียนเพิ่มเติม จึงเกิดการจ้างงานแบบไม่ถูกกฎหมาย

9.1.5 ค่าใช้จ่ายแพง และแรงงานมักจะจำเป็นต้องเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายเอง สำหรับ กระบวนการการจ้างแรงงานและสวัสดิการนั้นมีปัญหาที่พบคือ

9.1.5.1 แรงงานไม่ได้รับค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ชั่วโมงการทำงานและสภาพการทำงานตามที่กฎหมาย กำหนด

9.1.5.2 นายจ้างมักจะยึดบัตรประจำตัวของแรงงานไว้ ทำให้เกิดปัญหาการถูกจับกุมเมื่ออยู่นอก สถานประกอบการ หรือมีปัญหาเมื่อไปใช้บริการสาธารณสุข

9.1.5.3 แรงงานมักจะถูกทำร้ายทางร่างกายและจิตใจมีการล่วงละเมิดทางเพศในสถานประกอบการ แต่แรงงานไม่สามารถจะเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิได้

9.1.5.4 แรงงานไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ เนื่องจากขั้นตอนมีความยุ่งยาก ทำให้ต้องทนอยู่กับ สภาพการจ้างงานที่เลวร้ายหรือหนีไปทำงานที่อื่นแบบผิดกฎหมาย

9.1.5.5 แรงงานไม่สามารถรวมตัวเพื่อจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานเพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองและเจรจากับนายจ้างได้ เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมาย

9.1.5.6 แรงงานมักจะถูกหักค่าจ้างเพื่อเป็นค่าสวัสดิการต่างๆ รวมถึงค่าอุปกรณ์เครื่องป้องกันในการทำงาน โดยที่แรงงานไม่สามารถทักท้วงอะไรได้

9.2 กระบวนการคุ้มครองสิทธิและกระบวนการยุติธรรม

9.2.1 ขั้นตอนในการร้องเรียนเรื่องสิทธิแรงงานตามกฎหมายยังมีข้อจำกัดต่อตัวแรงงานข้ามชาติ ที่มีปัญหาในเรื่องการสื่อสาร ภาษา และอคติต่อแรงงานข้ามชาติ

9.2.2 ขั้นตอนในการคุ้มครองสิทธิแรงงานมีระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างยาว แต่การผลักดันส่งกลับใช้เวลาสั้นแรงงานมีโอกาสดำเนินการเพียงสัปดาห์เดียวทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงาน แรงงานมักจะถูกผลักดันส่งกลับอย่างรวดเร็วโดยยังไม่ได้เข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิ กระบวนการในการพิจารณาคดียังขาดล่ามแปลภาษาทำให้แรงงานมักไม่ได้รับความเป็นธรรม เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

9.3 นโยบายและกระบวนการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติ

9.3.1 ยังไม่มีนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระยะยาว

9.3.2 นโยบายที่ผ่านมายังขาดการมิติทางด้านการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยมักจะเน้น ไปที่เรื่องความมั่นคง และความต้องการแรงงานเป็นหลัก ทำให้แนวปฏิบัติเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงานยังไม่เกิดขึ้น

9.3.3 นโยบายการพยายามทำให้แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทางไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีแรงงานที่มาจากประเทศพม่า ซึ่งมีปัจจัยในเรื่องปัญหาทางการเมืองและความขัดแย้งในเรื่องชนกลุ่มน้อยเป็นปัจจัยหลักด้วย

9.3.4 การกำหนดนโยบายขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนตัวแทนของแรงงาน ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ

10. จุดอ่อนของกฎหมายแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย

ถ้าจะพูดถึงคนต่างด้าว คนทั่วไปมักจะนึกถึงแรงงานต่างด้าวที่พบเห็นในประเทศไทย ซึ่งมีจำนวนมากขึ้นทุกวัน พร้อมกับปัญหาที่ติดตามมา และยังหาทางยับยั้งการเข้ามาของแรงงานต่างด้าวไม่ได้ ดังนั้นเมื่อไม่สามารถสกัดกั้นไม่ให้แรงงานข้ามชาติเข้าประเทศได้ รัฐบาลควรจะหาทางรับมือกับปัญหาและหาแนวทางจัดการอย่างเป็นรูปธรรม โดยต้องระดมสรรพกำลังจากฝ่ายต่างๆ ในการจับกุม ส่งกลับ เพราะตามหลัก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานข้ามชาติ พ.ศ.2541 หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองก็ระบุถึงระเบียบปฏิบัติ แนวทางชัดเจนว่ารัฐบาลไทยสามารถทำอะไรได้บ้างต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้น และไม่ใช่ว่าปัญหาต่อสังคมไทยต่อไปในอนาคต

เนื่องจากนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศในด้านการเกษตร ทำให้เราต้องบุกรุกผืนป่าของประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่าและลาว ทำให้พื้นที่นั้นแทนที่จะเป็นที่อยู่อาศัยของชาวพม่า แต่กลับถูกรุกล้ำ แรงงานพม่าดังกล่าวจึงมุ่งหน้ามายังประเทศไทย และถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะส่งเขากลับประเทศแล้ว แต่เมื่อเขามาทำงานที่ไทย ชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่าที่อยู่ในประเทศของตน ทำให้คนเหล่านี้มุ่งที่จะกลับมาประเทศไทยอีกครั้ง เหตุผลคือ เศรษฐกิจของประเทศไทยทำให้เขาหาเลี้ยงครอบครัวได้ดีกว่า อยู่บ้านของตนเอง นอกจากนี้ ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่ก็เพื่อทำการเกษตร โดยคนงานนั้นเป็นแรงงานข้ามชาติและเจ้าของส่วนใหญ่ คือ นักธุรกิจรายใหญ่ของประเทศไทยแทบทั้งนั้น ทางหนึ่งที่จะแก้ปัญหานี้คือ กระบวนการทางกฎหมาย แต่ปัจจุบัน ยังมีช่องว่างทางด้านกฎหมายในประเทศไทยอีกหลายประการ ดังนี้

10.1 กระบวนการจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตทำงานของแรงงานข้ามชาติ ที่ผ่านมามีรัฐบาลจะมึนโยบายให้จดทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ต่อเนื่องมาทุกปี แต่ปัญหาที่พบคือแรงงานข้ามชาติที่มาต่ออายุเพื่อทำงานต่อไปได้กับมีน้อยลง ซึ่งปัญหาหลักในกรณีนี้คือ แรงงานไม่รับรู้ข้อมูลในเรื่องการจดทะเบียน ,กระบวนการจดทะเบียนมีความซับซ้อนและมีระยะเวลายาวนาน , แรงงานส่วนหนึ่งได้ทำการเปลี่ยนนายจ้าง โดยไม่สามารถดำเนินการเปลี่ยนอย่างเป็นทางการ ,การหมุนเวียนแรงงานมีค่อนข้างมากในหลายกิจการ แต่นโยบายการจดทะเบียนกับไม่สอดคล้องต่อการหมุนเวียน ,ค่าใช้จ่ายแพง และแรงงานเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายเอง

10.2 กระบวนการการจ้างแรงงานและสวัสดิการ คือ แรงงานไม่ได้รับค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ชั่วโมงการทำงานและสภาพการทำงานตามที่กฎหมายกำหนด, นายจ้างมักจะยึดบัตร

ประจำตัวของแรงงานไว้ ทำให้เกิดปัญหาการถูกจับกุมเมื่ออยู่นอกสถานประกอบการ, แรงงานมักจะถูกทำร้ายทางร่างกายและจิตใจ, แรงงานไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ เนื่องจากขั้นตอนมีความยุ่งยาก แรงงานไม่สามารถรวมตัวเพื่อจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเอง และเจรจากับนายจ้างได้ เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมาย

10.3 กระบวนการคุ้มครองสิทธิและกระบวนการยุติธรรม คือ ขั้นตอนในการร้องเรียนเรื่องสิทธิแรงงานตามกฎหมายยังมีข้อจำกัดต่อตัวแรงงานข้ามชาติ ที่มีปัญหาในเรื่องการสื่อสาร ภาษา และอคติต่อแรงงานข้ามชาติ, ขั้นตอนในการคุ้มครองสิทธิแรงงานมีระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างยาว แต่การผลักดันส่งกลับใช้เวลาสั้น แรงงานมีโอกาสเปลี่ยนแรงงานเพียงสัปดาห์เดียวทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทแรงงาน แรงงานมักจะถูกผลักดันส่งกลับอย่างรวดเร็ว โดยยังไม่ได้เข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิ

10.4 กระบวนการในการพิจารณาคดียังขาดล่ามแปลภาษา ทำให้แรงงานมักไม่ได้รับความเป็นธรรมเมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

11. นโยบายและกระบวนการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติ

ปัจจุบันยังไม่มีนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติในระยะยาว ขาดแผนแม่บทในการทำงาน นโยบายที่มีก็ยังไม่สอดคล้องต่อสภาพการย้ายถิ่นในภูมิภาคนี้มากนัก, นโยบายที่ผ่านมายังขาดมิติทางด้านการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยมักจะเน้นไปที่เรื่องความมั่นคงและความต้องการแรงงานเป็นหลักทำให้แนวปฏิบัติเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงานยังไม่เกิดขึ้น, นโยบายการพยายามทำให้แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายโดยการพิสูจน์สัญชาติจากประเทศต้นทางไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีแรงงานที่มาจากประเทศพม่า ซึ่งมีปัจจัยในเรื่องปัญหาทางการเมืองและความขัดแย้งในเรื่องชนกลุ่มน้อยเป็นปัจจัยหลักด้วย รวมทั้งการกำหนดคนนโยบายขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ อย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนตัวแทนของแรงงาน ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ

12. การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวกับความมั่นคงของรัฐไทย

ในโลกปัจจุบันกฎหมายไม่เปิดโอกาสให้บุคคลเคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่อยู่ แหล่งทำมาหากินได้อย่างอิสระเสรีมาตั้งแต่การสถาปนารัฐสมัยใหม่ขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก เช่นเดียวกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่าง ไทย พม่า ลาว หรือกัมพูชา ก็มีพรมแดนระหว่างประเทศในลักษณะที่เป็นขอบเขตพรมแดนเพื่อจำกัดอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศ มิให้ใช้อำนาจก้าวล่วงของประเทศอื่น โดยเฉพาะกิจกรรมที่อยู่เขตแดนประเทศอื่น ดังนั้นรัฐบาลของแต่ละประเทศจึงเข้ามาควบคุมการเคลื่อนไหวของคนที่มีลักษณะ “ข้ามพรมแดน” มากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ ในรูปแบบของการจัดกองกำลังรักษาความมั่นคงเข้าป้องกันแนวชายแดน การจับกุมคุมขังและเนรเทศ

คนที่หลบหนีข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมาย ดังนั้นสิ่งที่เกิดขึ้นมาพร้อมกับดินแดน เขตแดน หรือพรมแดน ก็คือ “สัญชาติ” นั่นเอง จากสถานการณ์ปัจจุบันพบว่า ปัญหาการพยายามข้ามพรมแดนของคนสัญชาติหนึ่งในเขตประเทศหนึ่งไปสู่เขตแดนของอีกประเทศหนึ่งที่ตนไม่มีสัญชาติ สร้างปัญหาให้แก่ ประเทศปลายทางดังกล่าวต้องปกป้องดินแดนของตนมิให้บุคคลสัญชาติอื่นย้ายข้ามพรมแดนมา เนื่องจากมีความกังวลในปัญหาที่จะตามมา คือ ปัญหาต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อย และการเข้ามาแย่งชิงทรัพยากรในการพัฒนาประเทศ เพราะฉะนั้น ปัญหาการอพยพของแรงงานต่างด้าวเมื่อมองจากสายตาของประเทศไทย จึงถือเป็น “ภัย” รูปแบบหนึ่งต่อการปกครองประเทศ

อย่างไรก็ดี “แรงงานต่างด้าว” ซึ่งเป็นบุคคลที่มาจากที่อื่นยอมมิใช่ทรัพย์สินของที่จะกระทำอย่างไรก็ได้ เนื่องจากแรงงานต่างด้าว ก็ถือเป็นมนุษย์เฉกเช่นมนุษย์คนอื่น ย่อมสร้างประโยชน์และสร้างปัญหาได้ไม่ต่างกับมนุษย์ที่สังกัด “สัญชาติ” และ “เขตแดน” ของไทย ต่างกันตรงที่ประชาชนชาวไทยผ่านกระบวนการต่างๆ ที่ทำให้รัฐพอเชื่อได้ว่าจะปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา กฎหมาย ทะเบียนราษฎร หรือที่ใหญ่กว่านั้นคือ วัฒนธรรมการเมืองการปกครองที่มีอยู่ในจิตใจของคนไทย แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายถือเป็นมนุษย์และบุคคลตามนิยามของปฏินญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ที่ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ตามที่กฎบัตรรับรอง ประเทศไทยในฐานะที่มีพันธกรณีอยู่กับกฎบัตรสิทธิมนุษยชนย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและงดเว้นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของแรงงานต่างด้าว แต่กลุ่มดังกล่าวมิใช่พลเมืองสัญชาติไทย ดังนั้นจึงมีการถกเถียงกันว่า หากประเทศไทยต้องประกันสิทธิเสรีภาพทั้งหมดให้กับแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายอาจจะสร้างภาระและมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย

ดังนั้น การจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายจึงจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน (Passive Rights) แต่มีต้องให้สิทธิก่อตั้ง (Active Rights) เนื่องจากแรงงานต่างด้าวมิใช่คนชาติที่ต้องมาร่วมรับชะตากรรมจากการใช้สิทธิก่อตั้งกำหนดอนาคตของสังคมอันมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ แนวทางในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายโดยไม่กระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย ก็คือ การนำตัวผู้อพยพข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม แล้วใช้กระบวนการยุติธรรมที่มีอยู่พิสูจน์ความผิดและลงโทษตามกฎหมายการเข้าเมืองฯ กำหนดไว้ ซึ่งมาตรการขั้นเด็ดขาดอาจนำไปสู่การเนรเทศก็ได้ หากเราพิสูจน์ได้ว่ากระบวนการทั้งหมดที่นำมาใช้จัดการปัญหานั้นเป็นแนวทางที่ถูกต้องสำหรับรัฐที่มีกฎหมายเป็นเครื่องมือสูงสุดในการปกครองประเทศตามหลัก “นิติรัฐ” ที่จำเป็นต้องใช้กระบวนการแก้ไขปัญหามาโดยไม่ขัดกับหลักนิติธรรมนั่นเอง แนวทางนี้ย่อมนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานในการจัดการปัญหาผู้ลักลอบอพยพข้ามพรมแดนของคนต่างด้าว คนไร้สัญชาติอย่างชัดเจนมั่นคงกว่าการ

ปล่อยให้ปัญหาคาราคาซังชุกชอนไว้ รอวันปะทุออกมาเป็นความรุนแรงที่ยากจะจัดการในอนาคต

13. ภัยจากแรงงานต่างด้าว

ปัจจุบัน นายจ้างและสถานประกอบการ หลายแห่ง มีการจ้างแรงงานต่างด้าว เข้ามาทำงาน โดยสาเหตุที่แรงงานต่างด้าว เป็นที่นิยมของ “นายจ้าง” ผู้เป็นเจ้าของเงินทุนร้อยทั้งร้อยตอบเป็นเสียงเดียวกันว่า...เป็นเพราะค่าจ้าง “ราคาถูก” บางรายก็ว่า...สามารถใช้งานได้เต็มที่ หากเจอลูกจ้างต่างด้าว ที่ทำงานด้วยความมานะขยันอดทน...ก็ถือเป็นเรื่องโชคดีแต่ถ้าเจอแรงงานประเภทรู้หน้าไม่รู้ใจ มีจิตใจเหี้ยมเกรียม ก็อาจส่งผลร้ายต่อทั้งทรัพย์สิน รวมถึงชีวิต ซึ่งปรากฏเป็นข่าวให้เห็นอยู่บ่อยๆ ถึงแม้ว่าแรงงานต่างด้าวก่อให้เกิดปัญหามากมาย แต่ดูเหมือนการแก้ไขปัญหานี้เรื่องนี้ ยังไม่สามารถแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ แรงงานข้ามชาติ ส่วนใหญ่จะมาจาก พม่า ลาว และกัมพูชา ที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งมักเข้าทำงานประเภทงานกรรมกร หรือกิจการที่มีการใช้แรงงานอย่างเข้มข้น ซึ่งแรงงานกลุ่มนี้มักถูกปล่อยปละละเลย และไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองสิทธิ และสวัสดิการด้านต่างๆ ในสังคมไทย “แรงงานต่างด้าว” ส่วนใหญ่จะประสบปัญหาในเรื่องของสถานภาพ ทางกฎหมาย ความไม่เข้าใจในกฎหมาย...การถูก โกงค่าแรง รวมถึงการเข้าถึงการบริการ ด้านสุขภาพ สิ่งต่างๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความ “ไม่เป็นธรรม” ต่อแรงงานข้ามชาติ และก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมไทยตามมา ปัญหาแรงงานต่างด้าว ถือเป็นการแพร่เชื้อ “โรคภัย” เนื่องจากการแย่งงานคนไทย ช่วงเดือน กุมภาพันธ์ – เมษายน 2554 ที่ผ่านมามีพบว่าแรงงานไทย “ตกงาน” หลายแสนคน...บัณฑิตใหม่จบมาไม่มีงานทำ กลายเป็น ดินพอกหางหมู ที่สะสมเรื้อรังเป็นปัญหายืดเยื้อยาวนานและบานปลายไปพร้อมกับ “แรงงานต่างด้าว” ที่ไม่หยุดเพิ่มจำนวน

แม้ว่าคนไทยปัจจุบันจะตกงานกันเป็นจำนวนมาก แต่ก็ไม่มีใครเบียดบังพื้นที่แรงงานต่างด้าวให้ลดลงได้ ด้วยเหตุผลหลักง่ายๆ คือ คนไทยไม่สู้งานด้า ความอดทนมีน้อย...แต่รู้มากและเลือกทำ เพราะคิดว่าตัวเองมีดีสามารถเลือกงานได้ ตรงข้ามกับแรงงานต่างด้าวที่ทะลักเข้ามาเพื่อตะเกียกตะกายหนีความยากจน ไม่เลือกงานๆ อะไรก็ทำหมด จุดเด่นของแรงงานต่างด้าวในขณะนี้ทำให้แรงงานไทยที่ตกงานไม่สามารถไปแทนที่แรงงานต่างด้าวที่แทบจะ “ผูกขาด” บางอาชีพของแรงงานไทยไปแล้ว กลายเป็นอาชีพเขาในประเทศเรา...ซึ่งต่อไปอาจลุกลามกลายเป็นปัญหาใหญ่โต คนไทยถูกคนต่างด้าวเข้ายึดครองพื้นที่ เหมือนอย่าง ชีเดนีย ประเทศ “ออสเตรเลีย” ที่มีคนเอเชียเดินทางเข้าไปตั้งรกราก หาเงิน และทำงาน จนเวลานี้เห็นแต่คนไทยเต็มประเทศ เมื่อถึงวันแรงงานงานของทุกๆ ปี คนพื้นเมืองก็จะออกมาชูป้ายให้คนเหล่านั้นกลับถิ่นเดิมของตน ไม่อยากให้เข้ามาเหยียบพื้นดินถิ่นเกิดของพวกเขาอีก แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขอะไรได้ เนื่องจาก “คนเอเชีย” ที่นั่น คือ

พลเมืองชั้นสองที่ยกระดับขึ้นมามีบทบาทอย่างมากในสังคมออสเตรเลีย สำหรับในประเทศไทย หากตัวอย่างได้ตามสะพานปลาโดยเฉพาะแถบจังหวัดระนองที่ต่างคำว่า “ครองเมือง”

จากข้อมูลความมั่นคง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ระบุจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยว่า ขณะนี้มีแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชาจำนวนกว่า 2 ล้านคน หากเทียบเฉพาะประชากรในกรุงเทพฯ ที่มีจำนวนประมาณ 10 ล้านคน ก็เท่ากับสัดส่วน 1 ใน 5 โดยลักษณะการเข้ามาของ แรงงานพม่า มักปลอมแปลงเอกสารบัตรประจำตัวประชาชนหรือใช้วิธี ลักลอบ โดยการเจาะฝากระโปรงกระบะแล้วลงไปนอนเรียงทับกันหวังหลบเลี่ยงการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการลักลอบในลักษณะนี้เคยสร้างข่าวใหญ่ เพราะคนงานขาดอากาศหายใจระหว่างการลักลอบเข้ามาแล้ว สำหรับสถิติการจับกุมผู้ลักลอบเข้าเมืองแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ กลุ่มแรกเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบในพม่า คนกลุ่มนี้ กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ดูแลจัดพื้นที่พักพิง โดยมียอดผู้ลี้ภัยกว่า 5 หมื่นคนแล้วในขณะนี้ กลุ่มสอง เป็นพวก แรงงานผิดกฎหมาย ที่ลักลอบเข้ามาทำงานทำซึ่งเป็นกลุ่มขึ้น “บัญชีดำ” ที่สร้างปัญหามาก เพราะบางส่วนนอกจากเข้ามาแย่งอาชีพแรงงานไทย แล้วยังก่อปัญหาอาชญากรรมด้วย ทั้งนี้ ขบวนการเรื่องแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยมีทั้งรายใหญ่และรายย่อย ในขณะที่ค่าหัวของแรงงานเหล่านี้เพิ่มขึ้นโดยตลอด จากเดิมเกณฑ์ค่าหัวอยู่ที่ 7,000-8,000 บาท เพิ่มขึ้นกว่า 18,000 บาทขึ้นไปด้วยค่าหัวที่ปรับสูงขึ้นมากจนเป็นที่ “ล่อตาล่อใจ” ของผู้คิดทุจริตทำผิดกฎหมายจึงเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่ง ทำให้ผู้ค้ากล้าเสี่ยงนำแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศเพิ่มขึ้น ถือเป็นการกีดกร่อน ความมั่นคงของประเทศได้ในอนาคต เนื่องจากไม่เฉพาะพื้นที่ระนองและจังหวัดใกล้เคียง แม้กระทั่งกรุงเทพเองก็ต้องระวังปัญหานี้เช่นกัน สถานการณ์การเติบโตของแรงงานต่างด้าวขณะนี้ ต้องยอมรับว่าน่าเป็นห่วงมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อรอ “วันวิกฤติ” เมื่อพิจารณาพฤติกรรมของคนไทยบางกลุ่มที่คล้ายเดิมใจเปิดประเทศให้ต่างด้าวคืบคลานเข้ามาครอบครองประเทศอย่างง่ายดาย ด้วยการแลกเพียงผลประโยชน์เพียงเล็กน้อย สุดท้ายแล้ว “ภัยมืด” แรงงานต่างด้าว อาจทำให้คนไทยพบจุดจบกลายเป็นแค่ “ผู้อาศัย” ในประเทศของตัวเอง

14. แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ

การขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจด้านอุตสาหกรรมและการบริการของไทย มีอัตราการเจริญเติบโตสูงขึ้นเป็นลำดับตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ความต้องการทางด้านแรงงานมีปริมาณเพิ่มตามไปด้วย สิ่งที่ตามมา ก็คือ เกิดการจ้างงานและการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการมากขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์ถึงจำนวนแรงงานที่เข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมการผลิตและการบริการอย่างลึกแล้ว พบว่าแรงงานที่หลั่งไหลเข้าสู่ภาคการผลิตข้างต้น มิได้เป็นแรงงานสัญชาติไทยทั้งหมด กล่าวคือ มีแรงงานจำนวนมากที่ไม่ได้ถือสัญชาติไทย แต่กลับเป็นแรงงานที่มาจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น พม่า ลาว กัมพูชา ฯลฯ ที่มารับจ้างทำงาน

ในประเทศไทยโดยส่วนมากมักจะเข้ามาค้าแรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมประมงทะเล การก่อสร้าง งานแม่บ้าน งานเกษตร บริการงานเสิร์ฟ จนถึงหมอนวดแผนโบราณเลยทีเดียว ซึ่งข้อมูลล่าสุดจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวในกระทรวงแรงงานระบุว่า ปัจจุบันแรงงานต่างด้าวที่มาลงทะเบียนมีประมาณ 7 แสนกว่าคน ในขณะที่แรงงานที่เข้ามาจริงๆ นั้น อาจมีมากกว่า 2 ล้านคน โดยส่วนต่างที่เกิดขึ้นมานั้นมักเป็นแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายเกือบทั้งสิ้น

รายงานการวิจัย “แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายกับปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ ปัญหาสาธารณสุข สังคม และเศรษฐกิจ” วุฒิสภาได้ระบุว่า ปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่เข้าผิดกฎหมายได้ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประเทศใน 4 มิติ คือ ด้านความมั่นคง ซึ่งมีประเด็นของผลกระทบ ด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ว่าด้วยชนกลุ่มน้อย เขตเสรีแรงงานเถื่อน กฎหมายและนโยบายแรงงานที่ไม่ชัดเจน ไม่มีการวางมาตรการอย่างเป็นระบบ ยึดหยุ่นผ่อนผันในนโยบายจนก่อให้เกิดปัญหาที่สะสมมาอย่างยาวนาน การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของผู้ประกอบการและความเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ และปัญหาที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ เช่น การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ (ทั้งกระทรวงแรงงานหรือตำรวจ) การขาดการประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ข้อมูลของทางการที่ชัดเจน ตรงกันและไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลต่อกัน

ด้านการสาธารณสุข ซึ่งเป็นประเด็นของ การควบคุมโรค การจำกัดผลกระทบของโรค ร้ายแรง การสุขอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน การสุขาภิบาลสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีระบบ ภาระงบประมาณการบริการและการรักษาของรัฐไทย ด้านสังคม ซึ่งเป็นประเด็นของปัญหาความปลอดภัยของชีวิตทรัพย์สิน การก่ออาชญากรรม การแบ่งแยกเชิงสังคม ขบวนการลักลอบเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ ปัญหาการสร้างอิทธิพลกลุ่มชนชาติ ยาเสพติด ปัญหาโสเภณี ภาระของรัฐในเรื่องการจัดปัจจัยพื้นฐานและการสาธารณสุขโลก การพึ่งพาบริการโรงเรียนของรัฐ การเลือกปฏิบัติด้านมนุษยธรรม และปัญหาเด็กต่างด้าว และเด็กเล็ดลอดผสมที่เกิดในประเทศไทย ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นประเด็นของต้นทุนค่าแรงงาน การแข่งขัน การพัฒนาฝีมือแรงงาน การปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรมที่ใช้ทักษะสูง เกิดธุรกิจนอกระบบ ความต้องการ ความจำเป็น และจำนวนแรงงานต่างด้าวที่แท้จริง ที่ทำให้ไม่สามารถสร้างตลาดแรงงานที่แท้จริงได้ จนถึงการไม่สามารถกำหนดนโยบายการจัดสรรทรัพยากรและแรงงานต่างด้าวในประเภทอุตสาหกรรมต่างๆ เพราะไม่มีตัวเลขที่ชัดเจน

เพราะฉะนั้นคำถามสำคัญของปัญหาแรงงานต่างด้าว ก็คือ แรงงานต่างด้าวนั้นได้สร้างผลกระทบอะไรให้กับประเทศไทยบ้าง แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยควรมีสัดส่วนเท่าใด จึงเหมาะสมกับความต้องการของภาคอุตสาหกรรม การบริการ ธุรกิจและครัวเรือน และผลกระทบ

ด้านบวกและด้านลบของแรงงานต่างด้าวเชิงเปรียบเทียบที่สร้างมูลค่า/ลดมูลค่า ทางผลประโยชน์ของประเทศเป็นเช่นใด ซึ่งตรงนี้ไม่ได้มีคำตอบที่ชัดเจน หรือมิได้มีการศึกษาอย่างเป็นระบบก็มิอาจทราบได้ เนื่องจากปัญหาของการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าว เป็นปัญหาเชิงระบบที่มีความซับซ้อน เกี่ยวกับผลประโยชน์ชาติในระยะปัจจุบันและในระยะยาว เกี่ยวกับมิติต่างประเทศและพัฒนาการของการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในภูมิภาคอาเซียน ทั้งยังเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐและภาคเอกชนหลายฝ่าย หลายหน่วยที่จะต้องมาแก้ปัญหาาร่วมกันปัญหา จึงจะคล่องตัวสำเร็จสมบูรณ์ได้

15. ความล้มเหลวในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของไทย

ประเทศไทย เริ่มมีการจัดระบบแรงงานต่างด้าวและเปิดให้ขึ้นทะเบียนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน การดำเนินการของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมาจะใช้มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือดำเนินการเชิงนโยบาย เพื่อให้การบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความมั่นคงต่อรัฐและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ

แม้ว่าจำนวนแรงงานต่างด้าวจะเพิ่มขึ้นตามอุปสงค์ของผู้ประกอบการและศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองก็มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับสูง โดยเฉพาะช่วงหลังปี พ.ศ.2530 เป็นต้นมา ผลจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้คนไทยมีโอกาสในการเลือกทำงานมากขึ้น มีทางเลือกในการบริโภคสินค้า รวมทั้งการเข้าถึงระบบสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง ด้วยเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ผู้ประกอบการไทยจึงต้องเผชิญกับภาวะขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะในสาขาธุรกิจก่อสร้าง และอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ที่มีความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เมื่อผู้ประกอบการไทยในธุรกิจสาขาดังกล่าว มีอุปสงค์ต่อแรงงานสูง แต่ขาดแคลนแรงงาน โดยเฉพาะคนงานไทย ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างพม่า ลาว และกัมพูชา มีแรงงานจำนวนมากที่ยากจน และต้องการหางานทำ

ผู้ประกอบการไทยได้ร้องขอต่อรัฐบาลเพื่อขออนุญาตนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานในสาขาดังกล่าวแทนคนงานไทย โดยในระยะแรกของการดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนยังขาดทิศทางไว้ระบบควบคุมดูแลและยังขาดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวจึงมีผลกระทบตามมาหลายด้าน อาทิ การนำพาเชื้อโรค การเกิดโรคใหม่ๆ ปัญหาสุขภาพจิต อาชญากรรม การก่อการร้าย การคอร์รัปชัน และความขัดแย้งในสังคม ฯลฯ

จากข้อมูลของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงาน พบว่าแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานทั่วประเทศตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และพระราชบัญญัติคนต่างด้าว พ.ศ.2551 จนถึงสิ้นปี พ.ศ.2551 มีจำนวนแรงงานต่างด้าวทั้งสิ้น 790,664 คน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ แรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย (ตามมาตรา 9 และ มาตรา 12) มี

228,353 คน คิดเป็นร้อยละ 28.9 และแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย (ตามมาตรา 13) มี 562,311 คน คิดเป็นร้อยละ 71.1 ของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดทั่วประเทศ จากสัดส่วนดังกล่าวจะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมายมีจำนวนที่มากกว่าถูกกฎหมายอยู่ 333,958 คน ในส่วนของแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ตามมาตรา 13 แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ประเภทชนกลุ่มน้อย กับประเภทตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชาที่ได้รับอนุญาตทำงานได้จนถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2553 มีจำนวนทั้งสิ้น 562,311 คน ลดลงจากปีที่ผ่านมา 34,302 คน จำแนกเป็นชนกลุ่มน้อย 60,741 คน และตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สัญชาติ ได้แก่ พม่า ลาว และกัมพูชา 501,570 คน คิดเป็นร้อยละ 89.2 ของคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย

สำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ประเภทตามมติคณะรัฐมนตรี 3 สัญชาติ ได้รับอนุญาตให้ทำงานตามสถานประกอบกิจการต่างๆ 154,304 แห่ง โดยประเภทกิจการที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานมาก 5 ลำดับแรก ได้แก่ เกษตรและปศุสัตว์ 92,200 คน ก่อสร้าง 76,206 คน ประมงทะเลต่อเนื่อง 58,890 คน ผู้รับใช้ในบ้าน 53,933 คน และประมง 9,836 คน เมื่อแยกตามสัญชาติเป็น สัญชาติพม่า 476,676 คน หรือร้อยละ 95.0 สัญชาติลาว 12,800 คน หรือร้อยละ 2.6 และสัญชาติกัมพูชา 12,094 คนหรือร้อยละ 2.4 โดยจังหวัดที่มีแรงงานกลุ่มนี้ทำงานมาก 5 อันดับแรก คือ กรุงเทพมหานคร 83,337 คน สมุทรสาคร 76,059 คน เชียงใหม่ 39,213 คน สุราษฎร์ธานี 30,123 คน และภูเก็ต 29,431 คนตามลำดับ

จะเห็นว่าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้ อพยพเข้ามาและทำงานในประเทศไทย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้จากประเมินของนักวิชาการและหน่วยงานด้านความมั่นคงของรัฐบาลได้ชี้ว่า มีจำนวนแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน โดยมีสาเหตุหลักมาจากช่องว่างของรายได้ที่เพิ่มขึ้นระหว่างประเทศไทยกับ ประเทศเพื่อนบ้าน ความต้องการแรงงานที่เพิ่มขึ้นในประเทศไทย และการพัฒนาของระบบการขนส่งที่เชื่อมระหว่างประเทศในกลุ่มแม่น้ำโขง ทำให้ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านได้ลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก โดยเฉพาะในภาคการจ้างงานนอกระบบ ขณะที่นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังคลุมเครือ และไม่มีทิศทางที่ชัดเจน จึงทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้อยู่ในสถานะของแรงงานที่ผิดกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อสังคมไทย หากภาครัฐยังขาดการบริหารจัดการที่ดีต่อปัญหาเรื่องนี้

ทั้งนี้ ปัญหาแรงงานต่างด้าวไม่ได้เป็นปัญหาแต่ด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง และการเมืองเท่านั้น ปัญหาด้านสาธารณสุขก็เป็นปัญหาสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าปัญหาด้านอื่น ดังนั้น เมื่อลองหลบทวนนึกไปถึงปี พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นปีที่ประเทศไทยได้ถูกรวมเข้าเป็นประชาคมอาเซียนประเทศ

อันแล้ว ปัญหาแรงงานต่างด้าวจะมีความยุ่งยากซับซ้อนขนาดไหน ประเทศไทยควรต้องรีบเร่งหา
มาตรการดำเนินการ และแนวทางการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่ดีมีประสิทธิภาพไว้แต่เนิ่นๆ
เพื่อรองรับกับสภาพเขตแดนถูกเชื่อมโยงเข้าด้วยกันเป็นเครือข่ายหลายประเทศ แรงงานต่างด้าว
เหล่านั้นสามารถเคลื่อนย้ายได้โดยเสรี ปัญหาดังกล่าวก็จะมี ความรุนแรงและยุ่งยากซับซ้อน
ยิ่งขึ้น นอกจากนั้นประเทศไทยอาจจะต้องเผชิญกับปัญหาการค้ามนุษย์ หรือปัญหาด้านสาธารณสุข
ที่มากับแรงงานอพยพตามมาอีกด้วย

16. ต่างด้าวในสังคมไทย

ความเคยชินที่ทุกคนเรียกบุคคลที่เข้ามาในไทย ถ้าบุคคลเหล่านั้นมาจากแถบยุโรปไม่ว่า
จะเป็นประเทศไหนก็ตามก็จะถูกเรียกว่า “ฝรั่ง” แต่ในขณะเดียวกันคนที่มาจากแถบกลุ่มแม่น้ำโขง
หรือภาคพื้นเอเชียด้วยกัน ก็จะถูกเรียกที่แตกต่างจากกันไปอีกคือ “คนต่างด้าว” แม้ว่าบุคคลบางคน
จะเข้ามาอย่างถูกหรือผิดกฎหมายก็ตาม เคยนึกสงสัยหรือไม่ว่า ทำไมเราถึงต้องเรียกบุคคลบางกลุ่ม
ว่าเป็นคนต่างด้าว เคยค้นหาคำตอบที่แท้จริงหรือไม่

ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 หมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มี
สัญชาติไทยและกำหนดไว้ว่า คนต่างด้าวจะทำงานได้เมื่อได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมการจัดหา
งานหรือเจ้าพนักงานซึ่งอธิบดีมอบหมายเท่านั้น (ความหมายและประเภทของแรงงานข้ามชาติ,
ออนไลน์, 2552) นี่เป็นเพียงหนึ่งความหมายที่ถูกระบุขึ้น เพื่อใช้เรียกกับคนกลุ่มนี้ นอกจากนี้คน
เหล่านี้ยังมีสิทธิเป็นของตนเอง แต่สิทธิต่างๆ ที่เกิดขึ้นก็แทบจะเป็นหมัน เพราะคนกำหนดไม่ได้ใช้
คนใช้ไม่ได้กำหนด อีกทั้งคนใช้ยังไม่รู้สิทธิที่ตนพึงจะได้รับ

ตามกติกาที่ไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและ
สิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ซึ่งมีผลตามกฎหมายเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540 โดยไทยได้ดำเนินการ
เพื่ออนุวัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ทั้ง
กระบวนการทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ และในข้อบทที่ 13 ของกติการะหว่างประเทศ
ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของคนต่างด้าว ไว้ว่า

คนต่างด้าวผู้อยู่ในดินแดนของรัฐภาคีแห่งกติกานี้โดยชอบด้วยกฎหมายอาจถูกไล่ออก
จากรัฐนั้นได้ โดยคำวินิจฉัยอันได้มาตามกฎหมายเท่านั้น และผู้นั้นย่อมได้รับอนุญาตให้ชี้แจง
แสดงเหตุผลคัดค้านการขับไล่ออกจากรัฐนั้น และขอให้มีการทบทวนเรื่องของตนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มี
อำนาจ หรือบุคคล หรือคณะบุคคลที่แต่งตั้งขึ้นเฉพาะเพื่อการนี้โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยได้รับ
อนุญาตให้ผู้แทนเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้นได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นด้านความ
มั่นคงของชาติ (กุลพล พลวัน, น.210)

ส่วนสิทธิคนต่างด้าวในการทำงาน และการให้สิทธิในการประกอบธุรกิจภายในประเทศจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง ให้เกิดผลเสียหายนแก่ธุรกิจของคนในชาติ และภาวการณ์มีงานทำของประชาชนให้น้อยที่สุด การจะอนุญาตให้คนต่างด้าว ทำงานในอาชีพประเภทใด หรือเป็นเจ้าของธุรกิจประเภทใด จะต้องพิจารณาโดยหลักการดังกล่าว ประกอบกับหลักการต่างตอบแทนระหว่างชาติ คือเป็นเครื่องมือหนึ่ง ในการเรียกร้องต่อรองให้รัฐของชาติอื่นยอมรับการให้สิทธิ เช่น เดียวกันกับที่รัฐของตนได้ให้ไว้

สำหรับประเทศไทย ในยุคโลกาภิวัตน์ แรงงานไทยต้องประสบกับการหลั่งไหลเข้ามาทำงาน ภายในประเทศของคนต่างด้าว ที่มีทั้งแรงงานระดับไร้ฝีมือ จากประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกัน ในจำนวนนับล้านคน และแรงงานในระดับผู้ชำนาญการ หรือผู้มีวิชาชีพเฉพาะ จากประเทศที่มีระดับการพัฒนาสูงกว่า จำนวนหลายแสนคน เช่น ผู้บริหารกิจการธุรกิจ วิศวกรผู้ควบคุมการก่อสร้าง นักบัญชี นักการเงิน นักกฎหมาย สถาปนิก ฯลฯ ในขณะที่ปรากฏว่า อัตราผู้ไม่มีงานทำของแรงงานไทย ก็ยังคงมีอยู่ในอัตราสูง และเราก็คงมีบทบาทนิติ ของกฎหมายควบคุมการทำงาน และการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวอยู่

บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว ในกฎหมายของไทย ที่เกี่ยวกับสิทธิในการทำงาน และประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว ในส่วนที่เป็นหลักการสำคัญ มีอยู่ 3 ฉบับด้วยกัน คือพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542

จากสภาพการณ์วิกฤติเศรษฐกิจไทย ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อน เกิดกระตุ้น และพัฒนาเดินหน้าไปอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกันแรงงานไทยต้องว่างงานเป็นจำนวนมากเพราะมีช่องทางการเลือกงานมากยิ่งขึ้น บวกกับค่านิมการเรียนจบสูง แต่ไม่สามารถนำไปใช้กับงานได้ ทำให้ “งานหนักไม่เอา งานเบาไม่สู้” เป็นของคนที่มีวุฒิการศึกษาต่ำ คนไม่มีทางเลือก เช่น คนจนหรือแรงงานต่างด้าว อีกทั้งกฎหมายบางอย่างของรัฐก็เอื้ออำนวยและแนวทางการปฏิบัติของรัฐที่ผ่านทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศได้สะดวกขึ้นมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งนายจ้างสามารถจ้างงานได้ ในราคาต้นทุนค่าแรงงานที่ถูกกว่าอื่นๆ ที่มีกฎหมายควบคุมใช้บังคับอยู่แล้ว

แต่ในขณะเดียวกันกลับมีชาวต่างชาติที่เราเรียกพวกเขาว่า “ฝรั่ง” ที่เข้ามาทำงานในบ้านเราโดยอ้างเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือมีความสามารถทางวิชาชีพ เข้ามาทำงานในจำนวนมาก โดยไม่มีการตรวจสอบควบคุม จากหน่วยงานราชการที่ต้องรับผิดชอบ ละเลยกับปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่มีการใช้บังคับจริงจัง และยังมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ๆ ที่อำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มแรงงานกลุ่มนี้ จึง

ไม่ต้องแปลกใจเลยว่า “ทำไมนับวันบ้านเราถึงมีแรงงานข้ามชาติเพิ่มขึ้นจำนวนมากเพื่อมาแสวงหา
งาน และทำไมขณะเดียวกันอัตราคนว่างงานในไทยจึงสูงขึ้น”

17. ปัญหาแรงงานต่างด้าว

20 เมษายน 2552 เสียงโทรศัพท์ดังไม่ขาดระยะ เพราะใครหลายคนที่เกี่ยวข้องกับปัญหา
“แรงงานต่างด้าว” ต่างเฝ้ารอลุ้นและเฝ้าถามว่าสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว (กปร.) จะมีมติ
ออกมาหรือไม่ว่า จะอนุญาตให้มีการเปิดจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติรอบใหม่ สำหรับแรงงานข้าม
ชาติไม่ถูกกฎหมายที่ทำงานอยู่แล้วในประเทศไทย แต่ไม่มีใบอนุญาตทำงานกับกลุ่มที่มีใบอนุญาต
ทำงานเดิมอยู่แล้ว แต่ไม่ได้ต่ออายุในแต่ละปี ในที่สุดผ่านมามันก็ไม่มีมติใดๆ ออกมา

ลาทวย เพื่อนสนิทชาวพม่า พุดกับผู้เขียนด้วยคำพูดบางประโยคที่ทำให้ยิ่งไปชั่วขณะว่า
“ถ้ารัฐบาลยังรีรออยู่อย่างนี้ เหมือนเข้าใจปัญหา แต่ก็ไม่เข้าใจ รัฐบาลไทยกำลังทำให้พวกผมผิด
กฎหมายเสียเองนะครับ” ตอนแรกผู้เขียนไม่ได้คิดมากกับเรื่องดังกล่าว เพราะกล่าวกันอย่าง
ตรงไปตรงมาแล้ว รัฐบาลไทยไม่ว่ายุคสมัยใดๆ ก็ตามก็ไม่เคยมีนโยบายจัดการแรงงานข้ามชาติ
ระยะยาวเสียที ฉะนั้นการที่ไม่มีมติออกมาก็ไม่ใช่เรื่องแปลกประหลาดใดๆ แต่รอลุ้นอย่างใจจดจ่อ
(แบบมีความหวังบ้าง) ต่อไปเท่านั้นเอง

อย่างไรก็ตามสิ่งที่ทำให้ผู้เขียนอดรำคาญใจแถมเอือมระอาไม่ได้ คือ ได้อ่านข่าวเรื่อง
ตามไปดู “แรงงานต่างด้าว” ที่ชายขอบด้าน “แม่สอด” ในหนังสือพิมพ์มติชนวันที่ 22 เมษายน 2552
หน้า 21 ซึ่งเป็นการรายงานข่าวกรณีที่กองกิจการพลเรือนกองทัพไทย พาสื่อมวลชนเดินทางไปรับรู้
ปัญหาแรงงานต่างด้าวด้านชายแดน ไทย-พม่า ที่ อ.แม่สอด จ.ตาก แล้วอดไม่ได้จริงๆ ที่จะต้องบอก
ว่าปัญหา “แรงงานต่างด้าว” เมื่อไหร่รัฐจะเลิกใช้คำตอบซ้ำซากอธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวเสียที
มิฉะนั้นรัฐจะไม่สามารถจัดการปัญหาดังกล่าวได้ และป่วยการที่จะไปหารูปแบบที่ดี (good
practice) ของการจัดการ เพื่อนำเสนอในเวทีอาเซียนตามข้อปฏิบัติที่กำหนดไว้ในปฏิญญาเซบูทุกปี
เพราะแค่ตัวปัญหา เรายังยังสับสนกับมัน ดีใจที่ยังไม่แตก ขบคิดไม่แจ้ง เสียแล้ว

นอกจากนั้นคงไม่ใช่เรื่องแปลกอะไรอีกเช่นกัน ที่เรายังคงมองการแก้ปัญหาแรงงาน
ข้ามชาติได้เพียง “สกัดกั้น ผลักดัน ปรามปราม จับกุม ส่งกลับ จดทะเบียนใหม่ พิสูจน์สัญชาติ” อันนี้
ไม่นับคำตอบสำเร็จรูปตลอดกาลนานเทอญ ประเภทที่คิดอะไรไม่ออก ขอตอบไว้ก่อนว่า “อ้อ!
ปัญหาแรงงานต่างด้าวหรือครับ อันดับหนึ่ง ภัยความมั่นคง ต่อมาก่ออาชญากรรม ขนยาเสพติด
สาธารณสุข ตัดไม้ทำลายป่า ปลอมแปลงบัตรประชาชน”

นับตั้งแต่ที่ประเทศไทยเปิดรับแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานอย่างเป็นทางการเมื่อปี
พ.ศ.2535 ผ่านมาจนบัดนี้ 16 ปี เข้าไปแล้ว ถ้าเป็นคน เด็กคนนี้ก็ย่างเข้าสู่วัยรุ่นที่กำลังเลื่อนจากชั้น
มัธยมศึกษาตอนต้นเข้าสู่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย เป็นวัยที่รู้สึกว่าคุณเองเป็นผู้ใหญ่เต็มตัว เริ่ม

ต่อต้านความคิดแบบเดิมๆ ที่พ่อแม่สอนสั่ง มีความคิดเป็นของตนเองอย่างชัดเจน มีความเปลี่ยนแปลงทางอารมณ์สูง เมื่อนำการเปลี่ยนแปลงชีวิตเด็กมาเทียบกับการจัดการปัญหาแรงงานข้ามชาติ กลับพบความผกผันอย่างน่าอัศจรรย์ได้ว่า ทำไมเราถึงสามารถดูแล “เด็กคนหนึ่ง” ให้มีวุฒิภาวะขำอยู่กับที่ได้ขนาดนี้

ผู้เขียนพบว่า มี 5 เรื่องปัญหา “แรงงานต่างด้าว” ที่ชะงักงันอยู่กับที่ แม้โลกจะมองเรื่องการย้ายถิ่นเป็นภาวะปกติไปแล้วก็ตามที ในครั้งนี้ผู้เขียนจะเลิกถกเถียงแล้วว่า แรงงานข้ามชาติเป็นปัญหาเรื่องแพร่เชื้อโรคภัย แ่่งงานคนไทย ภัยความมั่นคง จริงหรือไม่ เพราะมีบทความ งานวิจัย รายงานจำนวนมากที่อธิบายเรื่องดังกล่าวนี้ไว้แล้ว (แม้ว่ามันจะอยู่บนหิ้ง และเราก็ไม่เคยปิดฝุ่นเกรอะ หยิบมันออกมาดูบ้างสักครั้งก็ตาม และมักทำให้เราอธิบายปัญหานี้แบบเดิมๆ

จากข้อมูลข้างต้นผู้วิจัยขอใช้เนื้อหาจากการรายงานข่าวในหนังสือพิมพ์มติชนฉบับดังกล่าวมา เป็นแนวทางในการมองปัญหาแรงงานข้ามชาติ ดังนี้

ตัวเลขแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้น มาพร้อมกับปัญหาที่สูงขึ้นติดตามมาเป็นเรื่องปกติธรรมดาไม่ว่าที่ไหนมี “คน” ที่นั่นย่อมจะมีปัญหา และปัญหาสามารถเกิดขึ้นได้กับทุกคนไม่จำเป็นต้องเกิดมาจากแรงงานข้ามชาติเพียงเท่านั้น รวมทั้งในเมื่อรัฐบาลเข้าใจแล้วว่า เมื่อไม่สามารถสกัดกั้นไม่ให้แรงงานข้ามชาติเข้าประเทศได้ดังที่ พลตำรวจโท ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กล่าวว่า “ถ้าจะแก้ไขปัญหามูลค่าต่างด้าว คือ ทำให้คนเหล่านี้ไม่เดินทางเข้ามา แต่เป็นเรื่องยากเพราะชายแดนไทยพรมยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร คงเป็นเรื่องยากที่คนเหล่านี้จะไม่เข้ามา” รัฐบาลควรจะหาทางรับมือกับปัญหามากกว่ามาปราบตามเวทีเสวนาต่างๆ และหาแนวทางจัดการอย่างเป็นรูปธรรม ระดมสรรพกำลังจากฝ่ายต่างๆ ที่พร้อมจะเข้ามาช่วยเหลือมากกว่าฝากความหวังไว้กับกระทรวงแรงงาน หรือหน่วยงานความมั่นคง ที่แก้ปัญหาในระดับปลายน้ำแล้ว ตัวอย่างรูปธรรมการรับมือกับปัญหาที่น่าสนใจ คือ วันนี้สังคมไทยมีผู้สูงอายุจากประเทศญี่ปุ่นเข้ามาพักอาศัยอยู่ระยะยาวจำนวนมาก เช่น ในเชียงใหม่มีถึง 2,000 คนพบว่ารัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะร่วมลงทุนกับภาคธุรกิจของญี่ปุ่นเพื่อสร้างล่องสเคย์ ในลักษณะคอมเพล็กซ์ขนาดใหญ่ มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น บ้านพักมาตรฐาน โรงพยาบาล ฯลฯ ไว้รองรับปัญหาที่คนกลุ่มนี้จะเข้ามาอยู่ในประเทศไทย

การแสวงหาหนทางจัดการปัญหาเป็นคนละเรื่องกับการดูแลให้เท่าเทียมพลเมืองไทย รัฐบาลไทยจะต้องไม่ตกหลุมพรางข้ออ้างดังกล่าวนี้และกลับไปใช้วิธีแก้ปัญหาแบบเดิมๆ คือ จับกุม ส่งกลับ เพราะตามหลัก พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานข้ามชาติ พ.ศ.2541 หรือปฎิญาญาเชนุ หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ก็ระบุถึงระเบียบปฏิบัติ แนวทาง

ชัดเจนว่ารัฐบาลไทยสามารถทำอะไรได้บ้างต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มสูงขึ้น และไม่เป็นปัญหาต่อสังคมไทยต่อไปในอนาคต

แรงงานข้ามชาติมีความพยายามที่จะหลบหนีเข้าเมืองหลากหลายรูปแบบ ทำให้หน่วยงานความมั่นคงแก้ปัญหาไม่ได้ แม้ว่าวันนี้รัฐบาลไทยจะยอมรับแล้วว่าประชาชนจากพม่าหลบหนีมายังประเทศไทย เป็นผลมาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ แต่รัฐบาลไทยกลับหยุดการมองไว้ที่ปัญหาดังกล่าวเพียงเท่านั้น และทำเป็นลืมๆ ที่จะอธิบายต่ออีกสักหน่อยว่าการละเมิดสิทธิมนุษยชนในฐานะการเป็นประชาชนชาติพันธุ์ มาพร้อมกับการเป็นศัตรูของรัฐบาลพม่า ส่งผลให้ประชาชนจากพม่า เช่น กะเหรี่ยง มอญ ไทใหญ่ กระเรนนี ไม่สามารถเป็นพลเมือง/เข้าไม่ถึงการเป็นพลเมือง การไม่เป็นพลเมืองทำให้ประชาชนพม่าไม่สามารถเข้าเมืองใดๆ บนโลกใบนี้ได้ อย่างถูกกฎหมายได้ ซึ่งไม่เฉพาะเจาะจงแค่ประเทศไทยเท่านั้น ความไม่เป็นพลเมืองเป็นเหตุผลสำคัญที่นำมาสู่การหลบหนีเอาตัวรอดมาที่ประเทศไทยในรูปแบบต่างๆ

เมื่อรัฐบาลส่งแรงงานหลบหนีเข้าเมืองกลับประเทศของตนเองไปแล้ว เดี่ยวพวกนี้ก็กลับมาใหม่อีก ดังที่อธิบายไว้ในตอนต้นแล้ว ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นเหตุผลสำคัญของการต้องหลบหนีออกนอกประเทศของประชาชนจากพม่า แต่ปัญหาหนึ่งที่เรามักจะไม่ค่อยพูดถึงกัน เพราะอาจจะละอายใจหรือเป็นประเทวสันหลังหะก็ตาม คือ ผลกระทบจากโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ที่ต่างประเทศเข้าไปลงทุนในประเทศพม่า เช่น ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย ตัวอย่างหนึ่งที่เราเห็นชัด คือ โครงการเกษตรพันธะสัญญาไทย-พม่า ที่ย้ายการปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น ถั่วเหลือง ละหุ่ง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปาล์มน้ำมัน มันสำปะหลัง อ้อย ฯลฯ จากไทยไปปลูกในประเทศพม่าเพื่อลดต้นทุนการผลิต ส่งผลให้ชาวบ้านต้องถูกยึดที่ดินทำกินหลายหมื่นไร่ รายงานภาคสนามขององค์กรเบอร์มาอิชชาระบุว่า เพียงต้นปีที่แล้วเฉพาะเขตมะริด-ทวาย ที่เดียว โครงการเกษตรเหล่านี้ได้ยึดที่ดินทำกินของชาวบ้าน ป่า และไร่มุสลิมไปปลูกปาล์มน้ำมันให้ไทยไปแล้วกว่า 2 หมื่นไร่ และประชาชนที่ถูกยึดที่ดินเหล่านี้ก็มุ่งหน้ามาหางานทำในประเทศไทยต่อไป

เพราะแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานในภาคเกษตรแถบภาคเหนือและภาคตะวันตกจำนวนมาก ทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่า และเกิดภูเขาหัวโล้นไปทุกหย่อมหญ้า เวลาพูดถึงปัญหานี้มักทำให้เราเคลิ้มไปกับคำพูดดังกล่าวโดยไม่รู้ตัว แต่ถ้าเฉลียวใจและถูกคิดสักหน่อย จะพบว่ากรณีนี้เป็นปัญหาจับแพะชนแกะหรือผิดรูปผิดรอยอย่างมหันต์ ในพื้นที่ภาคเหนือหรือพื้นที่ภาคตะวันตกของประเทศไทย เป็นพื้นที่เพาะปลูกไร่ส้ม ไร่กุหลาบ ขนาดใหญ่มากจนสามารถส่งออกไปยังต่างประเทศได้ ในไร่เหล่านี้อุดมไปด้วยแรงงานข้ามชาติไม่ถูกกฎหมายที่ใช้หยาดเหงื่อแรงกายเป็นเวลานานทุกวัน สูดดมสารเคมีนับไม่ถ้วน เจ็บป่วยล้มตายจากสารเคมีเท่าไร ไม่มีใครรู้ ไร่ส้ม ไร่

กุหลาบเหล่านี้เจ้าของส่วนใหญ่คือ นักธุรกิจรายใหญ่ของประเทศไทยแทบทั้งนั้น ฉะนั้นข้อหาเรื่องการตัดไม้ทำลายป่า คงมีคำตอบแล้วว่าเป็นผลมาจากเรื่องใดกันแน่

ปัญหาแรงงานข้ามชาติก็เหมือนกับเนื้อร้ายที่เกิดขึ้นในร่างกาย นับวันแต่จะลุกลามกินพื้นที่มากขึ้น กระทั่งท้ายที่สุดเจ้าของร่างกายนั่นเองต้องจบชีวิตลง ข้อนี้เป็นปัญหาที่สะท้อนวิถีคิดที่สำคัญมาก ผู้เขียนอยากให้เราย้อนนึกไปถึงสมัยหนึ่ง คือ เรื่องโรคเอดส์ที่ครั้งหนึ่งเรากลัวกันมากขนาดที่ว่าไม่สามารถกินข้าวร่วมวงกับคนที่เป็เอดส์ได้ เพราะกลัวติดโรคนี้หรือกรณีเรื่องการรักษาโรคมะเร็ง ที่ต้องตัดเนื้อร้ายทิ้งเท่านั้น ผู้ป่วยถึงจะมีชีวิตอยู่รอดต่อไปได้ แต่วันนี้ทั้ง 2 เรื่องที่ยกมากลับมีมุมที่พลิกกลับในการคิด ทั้งการที่เราสามารถอยู่ร่วมกับผู้ป่วยเอดส์ หรืออยู่ร่วมกับเชื้อมะเร็ง ไม่ต้องตัดอวัยวะที่ติดเชื้อทิ้งไปได้อย่างเป็นสุข เช่นเดียวกับเรื่องแรงงานข้ามชาติ ทำไมเราไม่ลองเปลี่ยนมุมมอง พลิกปัญหาและเป็นโอกาสดูบ้าง ไหนๆ เราก็ไม่สามารถปฏิเสธลูกจ้างคนงานข้ามชาติจำนวนมากได้แล้ว แทนที่จะหวาดระแวง ตื่นกลัว ไม่ไว้วางใจ ลองเปลี่ยนความกลัวเป็นความกล้าเดินเข้าไปหา และใช้สโลแกน “ยิ้มสยาม” ที่เรามักอ้างว่า เมืองไทยเต็มเปี่ยมไปด้วยรอยยิ้มต้อนรับแขกผู้มาเยือนเสมอ เป็นเครื่องมือชี้นำทางเพื่อการอยู่ร่วมกัน อาจได้ผลกว่าการตั้งการ์ดป้องกันตัวไว้ก่อนเป็นไหนๆ

อาจมีบางคนบอกว่าช่วงนี้มีข่าวแรงงานจากพม่าฆ่าป่าดกอ ชิงทรัพย์ คนไทยหลายราย ผู้เขียนอยากให้เราลองตั้งสติและพิจารณาข้อความนี้กันอีกสักนิดว่า ทุกอย่างบนโลกใบนี้ล้วนมีเหตุปัจจัยทั้งนั้น และเราต่างสามารถเป็น “เหยื่อ” จากภัยรอบตัวได้ตลอดเวลา และจาก “คนจากประเทศไหนๆ ก็ได้” ฉะนั้นแทนที่เราจะหวาดระแวงต่อกัน สู้หันมาพูดคุยถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนร่วมกัน มีเวทีที่ทำให้คนไทย และคนจากพม่าได้สนทนากัน น่าจะเป็นหนทางที่ดีกว่าต่างคนต่างอยู่

ผู้เขียนเชื่อว่าปัญหา “แรงงานต่างด้าว” ไม่มีทางหมดไปจากโลกใบนี้ได้ง่าย และอาจไม่มีวันหมดเสียด้วยซ้ำ เมื่อการย้ายถิ่นของคนเร็วขึ้น ง่ายขึ้น สะดวกขึ้น แทนที่เราจะหมกมุ่นอยู่ในโลกการแก้ปัญหาแบบเดิมๆ ที่เราคุ่นชิน ทำไมเราไม่เปิดใจ และสร้างมุมใหม่ๆ ในการมองปัญหาแรงงานข้ามชาติขึ้นมาจากใจที่เต็มไปด้วยปัญหาเป็นใจที่เปิดรับปัญหาและใช้สดินาทางเพื่อแก้ปัญหา สร้างความเป็นธรรมให้กับทุกฝ่าย วันนี้องค์กรพัฒนาเอกชน หรือในตัวเองแรงงานข้ามชาติเอง ความรู้ที่กระจกระบายเหล่านี้เองจะเป็นคำตอบที่สำคัญของการแก้ปัญหา “แรงงานต่างด้าว” ในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี แต่เราก็ “หลงลืม” ที่จะนำมาส่องเหล่านี้มาเป็น “คำตอบ” ดูสักครั้ง

แนวคิดด้านการจัดการความเปลี่ยนแปลง (Change Management)

งานวิจัยนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้แนวคิดด้านการจัดการความเปลี่ยนแปลง ของ แบล็ค และ พอร์เตอร์ (Black and Porter, 2000) มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์สถานการณ์ซึ่งคาดว่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงในทุกมิติทั้งนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบาย อันเนื่องมาจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่ทำให้ผู้บริหารต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อสภาวะแวดล้อม เนื่องจากผลของการเปลี่ยนแปลงก่อให้เกิดการสูญเสียได้ไม่ว่าจะเป็นเงินทุน สินค้า ทักษะ เวลา กำลังคนและทรัพยากรอื่นๆ ซึ่งนักบริหารจะต้องตัดสินใจว่าเวลาใดควรจะมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์หรือเวลาใดจะต้องทำการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ โดยนักบริหารจะต้องมีการเรียนรู้ และมีความคิดสร้างสรรค์

องค์การจำเป็นจะต้องมีความยืดหยุ่นมีรูปแบบขององค์การที่ทันสมัย และมีการพัฒนาเตรียมพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นการบริหารความเปลี่ยนแปลงจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อนักบริหารอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อโลกได้ก้าวเข้าสู่ยุคของข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยี ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและการคาดการณ์เพื่อเตรียมวางแผนไว้ล่วงหน้าทำได้ยาก

กลยุทธ์การจัดการความเปลี่ยนแปลงจึงเป็นกลยุทธ์ที่ทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจความสามารถของนักบริหาร รวมไปถึงความร่วมมือจากบุคคลในองค์กรด้วย จึงจะทำให้สามารถบริหารความเปลี่ยนแปลงได้ (Management of Change)

ทั้งนี้หากไม่เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลง การจัดการก็อาจจะทำได้ยากขึ้น เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงใดๆ มักจะก่อให้เกิดแรงต้านต่อการเปลี่ยนแปลง ดังนั้นนักบริหารในฐานะที่เป็นผู้นำที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงย่อมต้องอาศัยทักษะและความรอบคอบในการจัดการ โดยผู้บริหารต้องเข้าใจถึงธรรมชาติของการเปลี่ยนแปลง กระบวนการการเปลี่ยนแปลงและวางบทบาทของตัวเองในการสร้างความเปลี่ยนแปลง สุดท้ายคือผู้บริหารสามารถตัดสินใจเลือกวิธีที่จะนำมาใช้ในการบริหารความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับองค์การและเลือกวิธีที่บริหารได้อย่างเหมาะสมกับองค์การ

การเปลี่ยนแปลงการบริหารเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมนั้น ปัญหาสำคัญที่องค์กรมักจะต้องเผชิญ คือ การต่อต้านความเปลี่ยนแปลงจากคนในองค์กร เนื่องจากคนส่วนใหญ่จะเกิดความไม่มั่นใจและกลัวว่าความเปลี่ยนแปลงจะทำให้เกิดความยุ่งยากตามมาได้ ดังนั้นในการจัดการความเปลี่ยนแปลง องค์กรควรพิจารณาถึงความร่วมมือและความพร้อมในการเปลี่ยนแปลง และควรเริ่มจากสิ่งที่ยากแล้วพัฒนาไปสู่สิ่งที่ยาก จึงจะทำให้สามารถบริหารความเปลี่ยนแปลงได้ (Management of change) ทั้งนี้หากผู้บริหารไม่เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงจะทำให้การบริหารจัดการความเปลี่ยนแปลงทำได้ยาก

แบล็คและพอร์เตอร์ (Black and Porter, 2000) ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการการเปลี่ยนแปลงในองค์กร โดยให้ความสำคัญปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโดยมีการแบ่งเป็น ปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์กร

1. ปัจจัยภายนอกองค์กร ได้แก่

1.1 สภาพเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรคือ ถ้าเศรษฐกิจไม่ดีทำให้องค์กรต้องลดจำนวนบุคลากร ลดจำนวนการผลิต ในทางกลับกันถ้าเศรษฐกิจดีทำให้องค์กรเพิ่มการผลิตสินค้าและบริการ ทำให้มีการจ้างเพิ่มขึ้นและมีการเพิ่มจำนวนบุคลากร

1.2 คู่แข่งขัน มีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงด้านกลยุทธ์การตลาดในการหาลูกค้าใหม่เพื่อเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดและการเติบโตทางการตลาด และอาจทำให้เกิดการรวมกิจการ

1.3 เทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีมีผลกระทบต่อกิจกรรมหลักขององค์กร ทำให้องค์กรต้องเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการแข่งขัน และมีผลกระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์

1.4 การเมืองและกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงนโยบายและกฎหมายมีผลให้องค์กรต้องปรับเปลี่ยนนโยบาย มีผลให้องค์กรต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการทำงาน ระบบบริหารงานซึ่งต้องมีวิธีการเปลี่ยนแปลงให้รวดเร็วและเกิดความขัดแย้งน้อยที่สุด

1.5 สังคมและประชากร การเปลี่ยนแปลงค่านิยมในการบริโภคสินค้าต่างๆ ทำให้องค์กรต้องเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต ลักษณะของสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบผลิตภัณฑ์ กลยุทธ์การขายและการตลาด

2. ปัจจัยภายในองค์กร ได้แก่

2.1 โครงสร้าง การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรส่งผลให้องค์กรมีผลิตภาพเพิ่มขึ้นและมีวิธีการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างนั้นรวมถึงการกระจายอำนาจ การลดจำนวนลำดับชั้นในองค์กร การเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการประเมินบุคลากร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระดับมหภาค คือ การรวมแผนกต่างๆ ในองค์กร การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในระดับจุลภาค คือ การรวมหรือแยกแผนกต่างๆ เปลี่ยนแปลงที่ตั้ง ความสัมพันธ์ระหว่างแผนกต่างๆ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในด้านต่างๆ ได้แก่ การปรับแผนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ลดความล่าช้า โดยรวมแผนกต่างๆ ในองค์กรเป็นแผนกเดียว การรวมอำนาจด้านสารสนเทศ รวมอำนาจการจัดการสารสนเทศไว้ที่ผู้จัดการเพียงคนเดียว ลดจำนวนลำดับชั้นในองค์กรทำให้องค์กรมีโครงสร้างแบนราบ และสร้างการทำงานเป็นทีม สร้างความหลากหลาย ลดจำนวนลำดับชั้นในองค์กร และสร้างสำนักงานในภูมิภาค

2.2 กลยุทธ์ นอกจากนี้ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในยังประกอบไปด้วยการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ขององค์กร ซึ่งกลยุทธ์จะเป็นตัวกำหนดทิศทางการทำงานเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์และพันธกิจขององค์กร ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของกลยุทธ์จะเป็นส่วนที่สำคัญที่ทำให้ทิศทางการดำเนินงานขององค์กรเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์เกิดจากการพิจารณาหรือระหว่างผู้บริหารระดับต่างๆ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์จึงต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคลากรในองค์กร การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์ในด้านต่างๆ เช่น การผลิต ออกผลิตภัณฑ์ใหม่ เพิ่มความหลากหลายของผลิตภัณฑ์เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า ให้ความสำคัญกับการบริการลูกค้า ราคา ผลิตภัณฑ์ที่มีราคาถูกและมีคุณภาพสูง

แนวคิดด้านการเปลี่ยนแปลงที่มีความสอดคล้องกับเบสท์และพอร์เตอร์ คือ แนวคิดของ แชนเดเลอร์ (Chandler, 1962) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลยุทธ์และโครงสร้าง และสรุปว่าการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์องค์กร (Corporate Strategy) นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทั้งหมด

2.3 กระบวนการตัดสินใจ กระบวนการตัดสินใจของผู้บริหารองค์กรที่มีโครงสร้างแบบแบนราบนั้น ผู้บริหารระดับสูงจะมีอำนาจในการตัดสินใจน้อยลง การตัดสินใจของผู้บริหารจะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์กร ส่วนการตัดสินใจของพนักงานเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดนวัตกรรมต่างๆ ทำให้เกิดวิธีการผลิตที่สามารถลดต้นทุนและเพิ่มคุณภาพให้เก็บสินค้าได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต

2.4 กระบวนการทำงาน เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยี และโครงสร้างองค์กร ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานเพื่อแปรสภาพปัจจัยนำเข้าเป็นผลผลิตและผลลัพธ์

2.5 เทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงเครื่องมือในการผลิตและเทคโนโลยีนั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญในการอยู่รอดและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันขององค์กร ซึ่งมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง กระบวนการทำงานและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ในการทำงานอาจทำให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานคืออาจทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในองค์กรได้

2.6 วัฒนธรรม การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรอาจส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรนั้นคือการเปลี่ยนแปลงค่านิยมในการทำงาน การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมในด้านต่างๆ ได้แก่

2.6.1 การร่วมมือและการให้อำนาจ ผู้จัดการจะต้องไปทำงานในสาขาต่างๆ เช่นเดียวกับพนักงานเป็นการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานใหญ่และสาขาย่อย

2.6.2 มิตรภาพ และการบริการลูกค้า สร้างความสัมพันธ์กับลูกค้า และสมาคมต่างๆ

2.6.3 การร่วมมือและการทำงานเป็นทีม สร้างความสัมพันธ์ระหว่างแผนกต่างๆ ในองค์กร สร้างทีมงานเพื่อพัฒนานวัตกรรมและระบบการผลิต

2.6.4 ความหลากหลาย มีบุคลากรที่มีความชำนาญในด้านต่างๆ โดยมีการฝึกอบรม

2.6.5 ความร่วมมือและการมีส่วนร่วม ให้งานมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เน้นความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในทุกระดับขององค์กร

2.6.6 ความรู้สึกเป็นครอบครัว เพิ่มความรู้สึกเป็นเจ้าของและให้ความสำคัญกับพนักงานเพิ่มขึ้น

2.7 บุคลากร การเปลี่ยนแปลงนั้นมีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรในองค์กร ในประเด็นต่อไปนี้เป็น บุคคลผู้ทำหน้าที่อะไร บุคคลผู้ที่มีทัศนคติและความคาดหวังอย่างไร บุคคลนั้นทำการตอบสนองการเปลี่ยนแปลงอย่างไร บุคคลนั้นได้รับการฝึกอบรมและพัฒนาอย่างไร

การเปลี่ยนแปลงนั้นเกิดจากการเพิ่มหรือลดจำนวนบุคลากร สับเปลี่ยน โอนย้ายแผนก การให้ข้อมูลข่าวสารและการฝึกอบรมนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานของบุคลากรได้ การเปลี่ยนแปลงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรนั้นสามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน

การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถนั้นสามารถพัฒนาความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรและทำให้ผลการปฏิบัติงานมีคุณภาพดีขึ้น

การเปลี่ยนแปลงนั้นมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงขนาดองค์กร เพื่อให้สามารถทำการผลิตได้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งในปัจจุบันองค์กรมีแนวโน้มที่จะมีขนาดเล็กลง องค์กรแต่ละประเภทจะมีขนาดที่แตกต่างกัน

การเปลี่ยนแปลงนวัตกรรม

นวัตกรรมนั้นอาจทำให้องค์กรมีขนาดใหญ่ขึ้น เพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงินลงทุนมากขึ้นในการบริหารงานกลยุทธ์ ในการทำให้องค์กรประสบความสำเร็จในการจัดการนวัตกรรม คือ ต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์โอกาสในการคิดค้นนวัตกรรมและมีความเป็นผู้นำด้านนวัตกรรมที่ชัดเจน การคิดค้นนวัตกรรมนั้นควรมีความเหมาะสมกับเทคโนโลยีการผลิตขององค์กร

การวิจัยเป็นเครื่องมือหนึ่งในการคิดค้นนวัตกรรม นวัตกรรม หมายถึง ระบบการผลิตที่แตกต่างจากระบบเดิมขององค์กร เพื่อแสวงหาโอกาสทางการตลาดในอนาคต เป็นการปรับเปลี่ยนระบบการจัดการในองค์กร และการปรับเปลี่ยนนโยบายและวิธีการทำงานในองค์กร การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและการแข่งขันของโลกไร้พรมแดน (Global Competition) ที่เกิดขึ้นเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรม และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นไปอย่างรวดเร็ว การแข่งขันไม่ได้เพียงแต่จะเกิดขึ้นภายในประเทศเท่านั้นแต่ยังขยายขอบเขตไปยังนานาประเทศอีกด้วย

การจัดการความเปลี่ยนแปลงจะต้องทราบถึงอิทธิพลของความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในองค์กรและเตรียมแผนเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่ทันทั่วถึง โดยจะอาศัยการวิเคราะห์ร่วมกันของทุกฝ่าย อาศัยข้อมูลจากแผนกต่างๆ

องค์กรจะต้องพิจารณาการปรับเปลี่ยนแผนเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลง โดยมีการวางแผนเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร กำหนดทิศทางการดำเนินงานเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ในอนาคต ทั้งนี้โดยการคำนึงถึงจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและอุปสรรคที่เป็นอิทธิพลจากสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร

องค์กรควรทำการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคตล่วงหน้า และวางแผนที่จะใช้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงนั้น โดยทำการวางแผนการทำงานเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น เพื่อวิเคราะห์หาปัจจัยที่เป็นโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น

องค์กรควรทำการวิเคราะห์ว่า ขณะนี้องค์กรกำลังทำอะไรอยู่และควรจะทำอะไรบ้าง ปัจจัยใดที่เป็นคุณค่าที่สำคัญของลูกค้า องค์กรต้องการวิเคราะห์ว่าองค์กรมีจุดแข็งอย่างไรบ้าง เหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจหรือไม่ เพียงพอสำหรับการแข่งขันหรือไม่ ตลาดขององค์กรมีลักษณะเป็นอย่างไร

ในปัจจุบันองค์กรส่วนใหญ่ต้องการจะเป็นผู้นำทางการตลาดหรือเป็นผู้ผลิตที่มีความชำนาญมากที่สุด กลยุทธ์การเป็นผู้นำทางการตลาดนั้นเป็นประโยชน์ในการรวมส่วนต่างๆ ในหน่วยธุรกิจไว้ด้วยกัน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายในการเข้าถึงกลุ่มตลาดเป้าหมาย องค์กรต้องทราบว่าปัจจัยใดบ้างที่เป็นจุดแข็งขององค์กรและใช้ประโยชน์จากจุดแข็งเหล่านั้น โดยพิจารณาว่าองค์กรสามารถทำธุรกิจด้านใดได้ดีที่สุดและวิเคราะห์ว่าจุดแข็งขององค์กรนั้น มีความเหมาะสมกับโอกาสในการทำงานในอนาคตหรือไม่ และองค์กรควรปรับปรุงด้านใดบ้าง เพื่อใช้โอกาสจากการเปลี่ยนแปลง องค์กรควรมีกลยุทธ์การทำงานทั้งในรูปแบบที่หลากหลาย และเฉพาะทาง กลยุทธ์ที่สำคัญ คือ การสร้างความหลากหลายในผลิตภัณฑ์ให้เร็วกว่าคู่แข่ง เพราะว่าการผลิตสินค้าเพียง

ชนิดเดียวกันมีความเสี่ยงสูง และการออกผลิตภัณฑ์ที่ช้ากว่าคู่แข่งนั้น ก็มีความเสี่ยงต่อการอยู่รอดขององค์กรเช่นกัน

ความท้าทายในการจัดการ คือ การบริหารในอนาคตจะมีความแตกต่างจากในปัจจุบันอย่างมากทั้งในด้านการควบคุม โครงสร้างองค์กร อำนาจและทฤษฎีในการจัดการจะเปลี่ยนแปลง

การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมในอนาคตจะมีผลกระทบลำดับชั้นในองค์กรและกลุ่มต่างๆ ในองค์กรผู้บริหารระดับต้นจะเปลี่ยนแปลงสถานภาพจากผู้ควบคุม เป็นผู้ช่วย ผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะแตกต่างกันนั้นต้องการผู้นำที่มีลักษณะเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ผู้นำจะต้องมีทักษะในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

ผู้บริหารระดับกลางจะมีบทบาทน้อยลง จะต้องเรียนรู้ในการทำงานกับผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีผู้ควบคุมโดยตรง โดยสร้างระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารระดับสูงจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบและความสัมพันธ์กับลูกน้อง ผู้บริหารระดับสูงจะได้รับผลกระทบด้านการเปลี่ยนแปลงทิศทางการทำงานขององค์กร ทำให้ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรเพราะจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของประชากรและมีการเปลี่ยนแปลงด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปฏิบัติงานกับองค์กร

คุณสมบัติที่สำคัญของผู้บริหารระดับสูงในอนาคตคือ จะต้องมีความรู้ทั้งในด้านการบริหารงานและการบริหารบุคคล ต้องสามารถวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นและโอกาสได้ ต้องมีความสามารถในการดำเนินมนุษยสัมพันธ์ และการตัดสินใจ ผู้บริหารระดับสูงจะมีหน้าที่สำคัญในการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ โดยทั่วไปหน้าที่ของนักบริหาร คือ

1. นักบริหารต้องทำความรู้จักกับการเปลี่ยนแปลง (Change) การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมาจากการแข่งขันที่ไร้พรมแดนและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า โลกกำลังอยู่ในยุคของเทคโนโลยี และข่าวสาร ความรู้ (Knowledge) เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขัน อัตราการเปลี่ยนแปลงจึงค่อนข้างรวดเร็ว (Speed of Change) วงจรชีวิตของสินค้าจะมีระยะเวลาสั้นลง เทคโนโลยีต่างๆ เกิดขึ้นรวดเร็วและเทคโนโลยีใหม่เข้ามาแทนที่เทคโนโลยีเก่า ทำให้สินค้าที่ผลิตออกมามีความล้าสมัยอย่างรวดเร็ว

ดังนั้นเมื่อนักบริหารเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงแล้ว ก็จะสามารถจัดการกับการเปลี่ยนแปลงได้ โดยทั่วไปแล้วการเปลี่ยนแปลงจะหมายถึง การปรับแต่งหรือเปลี่ยนแปลงสิ่งต่างๆ ให้แตกต่างจากเดิม ตัวอย่างเช่น การปรับโครงสร้างใหม่ การออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ การขยายขอบเขตในการดำเนินงาน เป็นต้น โดยการเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาและมีผลกระทบหรือมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กร

สิ่งสำคัญที่ควรหลีกเลี่ยง เนื่องจากอาจจะก่อให้เกิดการทำลายกระบวนการเปลี่ยนแปลงได้คือ การปล่อยให้เกิดความคลุมเครือไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสาเหตุของการเปลี่ยนแปลง และไม่มีการสื่อสารถึงความจำเป็นที่จะต้องทำการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากผู้บริหารอาจจะคิดว่าทุกคนในองค์กรเข้าใจดีแล้ว

2. นักบริหารต้องสร้างการเปลี่ยนแปลง (Change Intervention) หมายถึง แผนปฏิบัติการในการปรับแต่งสิ่งต่างๆ ให้แตกต่างจากเดิม โดยอาจจะกระทำอย่างรวดเร็ว หรือกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป

การบริหารความเปลี่ยนแปลงนั้น นักบริหารต้องเข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงก่อนแล้วจึงกำหนดเป้าหมายและเลือกวิธีที่จะนำมาใช้ในการจัดการกับความเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องอาศัยการวางแผนการเปลี่ยนแปลงเชิงกลยุทธ์ แล้วจึงนำไปปฏิบัติตามแผนที่ต้องอาศัยความเข้าใจและความร่วมมือจากทุกคนในองค์กร

โดยนักบริหารจะต้องมีการเสริมแรงให้กับความเปลี่ยนแปลง โดยการชี้แจงให้บุคลากรในองค์กรทราบถึงความเปลี่ยนแปลง หรือการปรับปรุงที่ได้เกิดขึ้นแล้ว และแสดงความขอบคุณต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและมีส่วนช่วยให้เกิดความเปลี่ยนแปลง แล้วจึงทำการประเมินผลต่อไป

การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการนั้นมีผลกระทบต่อโครงสร้างองค์กร คุณสมบัติของผู้บริหาร และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนั้นผู้บริหารระดับสูงจะต้องทำงานเป็นทีม เพราะว่าการจัดการต้องการผู้บริหารที่มีทักษะในการทำงานหลายด้านและผู้บริหารแต่ละคนจะต้องมีทักษะในการตัดสินใจที่ดี

3. นักบริหารต้องเป็นตัวแทนความเปลี่ยนแปลง (Change Agent) หมายถึง การเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงหรือมีหน้าที่ในการจัดกระบวนการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรเพื่อพัฒนาองค์กรและสร้างโอกาสในการเอาชนะคู่แข่ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้ต้นทุนต่ำที่สุดแต่ได้ผลผลิตสูงสุดหรือการสนองตอบความต้องการของลูกค้าที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การปรับตัวต่อเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ใช้ความถนัดขององค์กรให้เกิดประโยชน์ในการแข่งขัน เป็นต้น ในบางครั้งผู้บริหารหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าใจถึงสาเหตุที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง แต่อาจจะมองข้ามหรือขาดความเอาใจใส่เพราะคิดว่าคู่แข่งก็ประสบปัญหาแบบเดียวกัน ดังนั้นนักบริหารต้องรู้จักกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเกิดความตระหนักและเตรียมพร้อมที่จะเผชิญกับความเปลี่ยนแปลง ซึ่งวิธีที่จะกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาจทำได้ ดังนี้

3.1 การสร้างวิกฤตการณ์ย่อยๆ โดยการไม่แก้ไขปัญหามจนกระทั่งลุกลามเป็นปัญหา โดยเฉพาะปัญหาทางการเงิน เป็นต้น เพื่อก่อให้เกิดการตื่นตัว

3.2 การกำหนดเป้าหมายให้สูงกว่าเดิม เพื่อให้ทุกคนเกิดความตระหนักว่าวิธีการที่ใช้ปฏิบัติแบบเดิมๆ จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ ต้องมีการปรับเปลี่ยนหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุหรือสอดคล้องกับเป้าหมายใหม่ที่ตั้งไว้

3.3 เน้นผลการปฏิบัติงานโดยส่วนรวม มากกว่าการเน้นไปที่ผลงานของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้เกิดการทำงานที่ประสานกันของทุกหน่วยงาน เนื่องจากวิธีการทำงานแบบเดิมจะทำให้องค์กรไม่สามารถบรรลุเป้าหมายโดยรวมได้

3.4 ให้นำผลการในองค์การรับรู้ถึงผลการดำเนินงานขององค์กร เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์และวิกฤติการณ์ต่างๆ ที่องค์กรเผชิญอยู่ เช่น ผลกำไร จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อเสียเปรียบ คู่แข่งและระดับความพึงพอใจของลูกค้า โดยมีการส่งเสริมให้บุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีโอกาสพูดคุยกับลูกค้า ผู้ถือหุ้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นต้น

3.5 กระตุ้นให้พนักงานตระหนักถึงโอกาสดีที่จะได้รับจากการเปลี่ยนแปลง และผลเสียที่จะเกิดขึ้นหากองค์กรไม่สามารถปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับกับโอกาสนั้น

แนวคิดพื้นฐานของการจัดการความเปลี่ยนแปลง

แนวคิดสำคัญของการจัดการเปลี่ยนแปลง คือ นักบริหารต้องตัดสินใจระหว่างการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม หรือการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

1. การปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงการปรับเปลี่ยนบางส่วนขององค์กร เพื่อให้สามารถอยู่รอดในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งแบ่งเป็น

1.1 แบบปฏิกิริยาโต้ตอบ (Reactive) เป็นการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้ว และองค์กรจึงมีปฏิกิริยาโต้ตอบ ทั้งนี้เพื่อให้มีแนวทางเดียวกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น การเลือกใช้รูปแบบตอบสนองการเปลี่ยนแปลงนี้เหมาะสำหรับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงที่ค่อนข้างคงที่ไม่รุนแรง

1.2 แบบเตรียมพร้อม (Proactive Change) องค์กรจะมีการเตรียมตัวล่วงหน้า และมีการคาดคะเนถึงความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น แล้วปรับเปลี่ยนตัวเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต การเลือกใช้รูปแบบเตรียมความพร้อมนี้เหมาะสำหรับสภาพแวดล้อมที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง การปรับตัวหลังจากความเปลี่ยนแปลงได้เกิดขึ้นชัดเจนแล้ว หรือการปรับตัวล่าช้าไม่ทันเหตุการณ์จะทำให้องค์กรเสียโอกาสในการแข่งขันได้

2. การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (Behavior Modification) เป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในองค์กร ให้มีความสอดคล้องและดำเนินไปในแนวทางเดียวกันและเหมาะสม เพราะถ้า

หากพฤติกรรมของคนในองค์กรไม่สอดคล้องกันและขัดแย้งกับเป้าหมายในการดำเนินงานขององค์กร จะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานขององค์กรได้

หลักการสำคัญของการจัดการการเปลี่ยนแปลง

1. การวางแผนและเตรียมการ

1.1 การกำหนดระยะเวลา ระยะเวลาในการทำงานที่เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็น เพราะว่าการเริ่มต้นทำงานเร็วเกินไปนั้น ทำให้ขาดการวางแผนและขาดการสนับสนุนที่เพียงพอ ในทางกลับกันการเริ่มต้นทำงานช้าเกินไป อาจทำให้สูญเสียผลประโยชน์บางอย่างได้

1.2 การสร้างการสนับสนุน ซึ่งต้องพิจารณาว่าใครเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงและบุคคลผู้นั้นจะตอบสนองการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างไร ซึ่งผู้บริหารจะต้องมีความเข้าใจว่าในสถานการณ์ใดที่มีแนวโน้มทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นได้

1.3 การสื่อสาร ผู้บริหารจะต้องแจ้งให้พนักงานที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้า โดยแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง ประเด็นที่สำคัญในการสื่อสารคือ ให้ความสนใจกับบุคลากรที่มีแนวโน้มว่าจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นและมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการทำงาน

1.4 การมีส่วนร่วม ความร่วมมือจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนั้น สามารถชักจูงการสร้างการสนับสนุนสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้ และทำให้แผนงานได้รับการยอมรับมากขึ้น สามารถสร้างความไว้วางใจจากพนักงานได้ เพราะว่าพนักงานเป็นผู้มีส่วนร่วมในการริเริ่มการเปลี่ยนแปลง

1.5 การจูงใจ เป็นเครื่องมือในการสร้างความร่วมมือและการสนับสนุนในการเปลี่ยนแปลง การสื่อให้ทราบถึงผลกระทบในทางบวกที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงนั้น สามารถสร้างการสนับสนุนได้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างสิ่งจูงใจสำหรับผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น จะสามารถลดปัญหาการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้

2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทางเลือกในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทางเลือกนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดปัญหาในการประเมินการเปลี่ยนแปลงซึ่งต้องการทางเลือกหลายทางในเวลาเดียวกัน เช่น การปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ วัฒนธรรมและโครงสร้างองค์กร จะต้องมีความสัมพันธ์กัน เป็นต้น

3. การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

เหตุผลในการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดความเล็งและภัยคุกคามต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง เพราะสมาชิกในองค์กรต้องเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่เคยชิน ส่งผลให้เกิดความไม่พอใจจึงเกิดการต่อต้านขึ้น โดยการต่อต้านจะมีหลายสาเหตุ ได้แก่

3.1 สาเหตุส่วนบุคคล เนื่องมาจากความกังวลว่าการเปลี่ยนแปลงจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อตนเอง เมื่อเกิดความกลัวต่อการเปลี่ยนแปลงจึงทำให้เกิดการต่อต้านขึ้นมาได้ โดยเฉพาะเมื่อการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

3.2 เกิดจากการขาดความเข้าใจและความมั่นใจ เมื่อเกิดความไม่เข้าใจวัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลง หรือไม่แน่ใจในผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงหรือไม่เชื่อมั่นในตัวผู้นำจะสามารถนำพาไปสู่ความเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นได้

3.3 ความไม่แน่นอน เมื่อข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงไม่ชัดเจนจะส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอน เนื่องจากจะทำให้เกิดความกลัวในสิ่งที่จะเกิดขึ้น หรือวิตกกังวลต่อรูปแบบใหม่ๆ ที่องค์กรจะนำมาใช้

3.4 มองเห็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของแผนการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากความใกล้ชิดกับงานจะทำให้ทราบถึงข้อจำกัดของกลยุทธ์ที่จะนำมาใช้ว่า มีความเหมาะสมกับการดำเนินงานแบบเดิมหรือไม่ ซึ่งหากนักบริหารยอมรับและเข้าใจจะเป็นประโยชน์ในการนำไปปรับปรุงกลยุทธ์เพื่อจัดการความเปลี่ยนแปลงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.5 การรับรู้ การรับรู้ของแต่ละบุคคลจะมีความแตกต่างกัน เมื่อได้รับผลกระทบจะทำให้เกิดการต่อต้านขึ้น ซึ่งก็จะมี ความรุนแรงและความแตกต่างกันไป ดังนั้นจึงต้องมีการจัดเตรียมขั้นตอนต่างๆ ให้กับสมาชิกในองค์กร

3.6 ความเฉื่อยชา พนักงานในองค์กรจะรู้สึกสบายเมื่อทำงานในวิธีการเดิมที่ทำอยู่ มากกว่าเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการทำงานใหม่เพราะว่าไม่มีความเสี่ยงเกิดขึ้น

3.7 ความไม่ไว้วางใจ ถ้าการเปลี่ยนแปลงทำให้เกิดผลในเชิงบวกในอนาคต พนักงานจะเกิดความสงสัยว่าเขาจะเป็นอย่างไรในอนาคต

3.8 การขาดแคลนข้อมูล เกี่ยวกับความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลง

3.9 การต่อต้านผลที่เกิดขึ้น การประเมินถึงผลกระทบในทางบวกและทางลบที่จะเกิดขึ้น พนักงานจะพยายามป้องกันผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอาจทำให้พนักงานสูญเสียผลประโยชน์

4. การประเมินผลการเปลี่ยนแปลง

การรวบรวมข้อมูลสามารถทำได้ 2 วิธี คือ เก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารในการนำไปปฏิบัติ การเก็บรวบรวมข้อมูลนั้นจะต้องเลือกวิธีการที่เหมาะสมกับสถานการณ์ การเก็บข้อมูลได้มากขึ้นจะทำให้การวิเคราะห์มีความถูกต้องมากขึ้น

4.1 เปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับเป้าหมาย เพื่อประเมินว่าผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้นสามารถบรรลุเป้าหมายที่ต้องการหรือไม่

4.2 ทบทวนผลที่เกิดขึ้น เป็นการประเมินผลลัพธ์ (Outcome) ของการเปลี่ยนแปลง และสื่อสารให้ผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงรับทราบ ซึ่งมีหลายวิธีการในการสื่อสารให้ผู้บังคับบัญชาและลูกน้องรับทราบคือ เขียนรายงาน รายงานโดยคำพูด อภิปรายกลุ่ม

การเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง

การวิเคราะห์กับการเปลี่ยนแปลงโดยใช้หลักการของความสมดุล คือ สถานการณ์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปัจจัยที่ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงนั้นมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งผู้บริหารมี 2 ทางเลือกคือ เพิ่มปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง เช่น เพิ่มความกดดันให้พนักงานเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงาน เป็นต้น และลดการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง โดยชี้แจงให้ทราบว่าพนักงานจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลง

การสื่อสาร (Communication) คือ การพยายามทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเพื่อลดแรงต้าน โดยอธิบายถึงความจำเป็นที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงอาจจะส่งผลเสียหายแก่องค์กรได้ หรือการเปลี่ยนแปลงเพื่อต้องการให้มีการบริหารงานในเชิงรุกเพื่อจะได้เปรียบคู่แข่งหรือเพื่อให้องค์กรได้รับประโยชน์หากมีการเปลี่ยนแปลง เช่น การมียอดขายเพิ่ม การมีลูกค้าเพิ่ม การทำให้เกิดความเข้าใจแก่บุคคลในองค์กรสามารถทำได้โดยการให้คำปรึกษา การใช้การอธิบายเป็นกลุ่ม เป็นต้น การสื่อสารเป็นวิธีที่ประหยัดแต่มีประสิทธิผลน้อยที่สุด

การส่งเสริมให้มีส่วนร่วม (Participation) ส่งเสริมให้บุคคลภายในองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบร่วมกัน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการตัดสินใจในการเปลี่ยนแปลงร่วมกันในการปรับปรุงแผนการปฏิบัติและมีส่วนในการรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลง ทำให้สมาชิกเกิดกำลังใจในการทำงาน ยอมรับความเปลี่ยนแปลงและการมีส่วนร่วมยังช่วยลดแรงต้านได้อีกด้วย

การมีส่วนร่วมเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการลดการต่อต้าน และอธิบายถึงเหตุผลที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงไม่ประสบผลสำเร็จ แต่มีความเสี่ยงเนื่องจากอาจจะไม่สามารถทำนายผลที่จะเกิดขึ้นได้

การอำนวยความสะดวกและเป็นผู้ให้การสนับสนุน (Facilitation and Support) นักบริหารต้องเอื้ออำนวยให้เกิดความสะดวกต่อการเปลี่ยนแปลงและสนับสนุนให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้สะดวกจากแรงด้านต่างๆ โดยการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบ เช่น การลดความรู้สึกลัวการเปลี่ยนแปลงของบุคลากรในองค์กร การให้ความมั่นใจว่าจะนำการเปลี่ยนแปลงที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร ให้การฝึกอบรมและให้เวลาในการปรับตัว เป็นต้น วิธีนี้จะทำให้คนที่ไม่ต้องการการเปลี่ยนแปลงหันมาให้การสนับสนุนต่อการเปลี่ยนแปลง

การเจรจาต่อรอง (Negotiation) ถ้าการต่อต้านนั้นเกิดจากการขาดแคลนข้อมูล การทำการเจรจาต่อรองเร็วเกินไปจะทำให้เกิดการต่อต้านเพิ่มขึ้นนักบริหารควรทำหน้าที่ในการเจรจาเพื่อประนีประนอม และมีการตกลงกับพนักงานเกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจจะต้องแลกด้วยบางสิ่งบางอย่างเพื่อลดแรงต้านให้หมดไป

การแทรกแซง (Manipulation) นักบริหารควรทำให้พนักงานยอมรับความเปลี่ยนแปลงโดยมีการเลือกให้ข้อมูลข่าวสารโดยเฉพาะการนำเสนอข่าวสารที่เป็นไปในทางที่ดีต่อการเปลี่ยนแปลง หรือมีการแทรกแซงเพื่อให้เกิดการสื่อสารในทางที่ดีแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงและมีการดึงผู้ที่ต่อต้านให้เข้ามามีส่วนร่วม เพื่อการลดแรงต่อต้านลง การบังคับเป็นวิธีที่มีความเสี่ยงสูงและไม่สามารถลดการต่อต้านได้ แต่สามารถเอาชนะการต่อต้านได้ในระยะสั้น ซึ่งผู้บริหารจะต้องปรับตัวให้เข้ากับภัยคุกคาม และต้องมีความสามารถในการจูงใจให้พนักงานเกิดความยินยอม

การใช้การบังคับ (Coercion) นักบริหารใช้วิธีในการบังคับโดยตรงหรือมีการสร้างกฎบังคับอย่างชัดเจน และมีบทลงโทษหากเกิดการฝ่าฝืน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อผู้ที่ต่อต้าน วิธีนี้จะใช้เมื่อคาดว่าจะการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจะไม่เป็นที่ยอมรับ

องค์ประกอบของการจัดการการเปลี่ยนแปลง

องค์ประกอบของการจัดการการเปลี่ยนแปลงโดยทั่วไปมีขั้นตอนดังนี้

1. กระบวนการของการเปลี่ยนแปลง ประกอบด้วย

การละลาย (Unfreezing) คือ การเปลี่ยนแปลงที่พยายามเอาชนะแรงด้านที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง (Resistance) การพยายามลดความรู้แรงของแรงต่อต้านนั้น นักบริหารจะต้อง

วางแผนอย่างรอบคอบเพราะการต่อต้านมักจะปรากฏให้เห็นเสมอเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการเคลื่อนย้าย (Movement) เป็นการเปลี่ยนแปลงที่ต่อเนื่องเพื่อที่จะผลักดันให้ระบบที่ถูกทำให้ละลายแล้วเข้ามาแทนที่ระบบเดิม ซึ่งผู้นำการเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญมากที่จะทำให้องค์กรตื่นตัวที่จะรับความเปลี่ยนแปลง โดยอาศัยความสามารถในการแก้ไขปัญหามาโดยเฉพาะปัญหาที่ไม่ได้คาดหมายไว้ล่วงหน้า

การทำให้คงตัว (Refreezing) เป็นการพยายามรักษาความสมดุลของแรงสองแรงระหว่างแรงผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงจากสถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นอยู่ กับแรงต่อต้านความเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึง

2. กลยุทธ์การจัดการความเปลี่ยนแปลง

การปรับรื้อระบบ ทำโดยการออกแบบกระบวนการทำงานใหม่ โดยมีองค์ประกอบต่างๆ ที่สัมพันธ์กัน คือ บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบ โครงสร้าง สิ่งจูงใจและค่านิยม ปัจจัยสำคัญในการประสบความสำเร็จในการปรับรื้อระบบ คือ การยอมรับจากผู้บริหารระดับสูง ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จคือ การวางแผน ความร่วมมือ

การสร้างองค์การแห่งการเรียนรู้ เป็นกระบวนการสร้างทักษะและความรู้เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการทำงาน ลักษณะที่สำคัญ คือ การเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงการทำงานอย่างต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงที่อยู่บนพื้นฐานของความรู้ ปัจจัยที่สนับสนุนการเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ คือ

การพัฒนาความสามารถของบุคลากรในองค์การ

วัฒนธรรมองค์การที่สนับสนุนการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

ความสามารถขององค์การในการเผชิญกับการเปลี่ยนแปลง

การแก้ปัญหาอย่างเป็นระบบ มีการเก็บรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบ เพื่อใช้ในการตั้งสมมติฐานแก้ปัญหาและตัดสินใจ

การทดลองเพื่อพัฒนาความรู้ มีการทำการทดลองเพื่อหาวิธีการใหม่ในการแก้ปัญหา เพิ่มพูนความรู้เพื่อหาความรู้อย่างต่อเนื่อง และช่วยให้พนักงานมีความเคยชินกับการเปลี่ยนแปลงและลดการต่อต้าน

เรียนรู้จากประสบการณ์ เป็นการเรียนรู้จากความสำเร็จและความล้มเหลวในอดีต เพื่อหาโอกาสที่จะประสบความสำเร็จในปัจจุบัน

เรียนรู้จากการปฏิบัติและความคิดของผู้อื่น เป็นการเรียนรู้จากสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น คู่แข่ง ลูกค้า เพื่อหาข้อมูลและความรู้ใหม่ โดยการตั้งมาตรฐาน วิเคราะห์ผลการดำเนินงานของ

คู่แข่งและเปรียบเทียบกันขององค์การและการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะอภิปรายเกี่ยวกับผลดีและผลเสียของสินค้าและบริการ

การแบ่งปันความรู้ เป็นวิธีการถ่ายทอดความรู้ให้กับหน่วยต่างๆ ในองค์การ ซึ่งองค์การจะต้องมีวิธีการถ่ายทอดข้อมูลที่มีประสิทธิผล เช่น การพัฒนาโครงการ การรายงาน การฝึกอบรม และการเปลี่ยนงาน

โดยทั่วไปผู้บริหารสามารถจัดการกับความเปลี่ยนแปลงได้ โดยอาศัยกลยุทธ์ต่างๆ ที่มีความเหมาะสมกับองค์การ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น

1. กลยุทธ์แบบเผด็จการ เป็นกลยุทธ์ที่ผู้บริหารใช้อำนาจในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย โดยไม่คำนึงถึงความสำคัญของสมาชิกในองค์การ หากเกิดการต่อต้านจะใช้การลงโทษเพื่อให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตามการเปลี่ยนแปลง การใช้กลยุทธ์การบังคับอาจทำให้การเปลี่ยนแปลงไม่ได้รับการยอมรับได้ระยะยาว

2. กลยุทธ์แบบประชาธิปไตย เป็นกลยุทธ์ที่ผู้บริหารจะเปิดโอกาสให้สมาชิกในองค์การมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลง มีการกระจายอำนาจและให้ความสำคัญกับคน การนำการเปลี่ยนแปลงเข้ามาใช้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เสริมประสิทธิภาพการทำงานโดยเพิ่มความเข้าใจสร้างบรรยากาศในการทำงานและปรับปรุงระบบการสื่อสารให้ดีขึ้น การใช้กลยุทธ์แบบนี้จะทำให้เกิดความมีอิสระในการทำงาน สมาชิกในองค์การมีความพึงพอใจในการทำงานและเป็นวิธีที่ทำให้เกิดการต่อต้านน้อย เนื่องจากสมาชิกมีความเข้าใจต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น แต่การใช้วิธีนี้จะต้องใช้เวลานานและใช้งบประมาณสูง

3. กลยุทธ์แบบใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา ผู้บริหารจะใช้อำนาจตามสายบังคับบัญชา ในการเปลี่ยนแปลงการใช้อำนาจจะแตกต่างจากกลยุทธ์แบบเผด็จการ เนื่องจากมุ่งเน้นการจูงใจมากกว่าโดยอาศัยความสามารถของผู้นำและการยอมรับนับถือในตัวผู้นำ โดยผู้นำต้องมีคุณสมบัติในการยอมรับกับความเปลี่ยนแปลงและมีอิทธิพลให้ผู้อื่นเชื่อและปฏิบัติตาม ไม่เช่นนั้นจะไม่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกในองค์การได้ หากผู้นำไม่สามารถมีทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลงได้จะต้องมีการเปลี่ยนตัวผู้นำ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยเรื่อง “ศึกษาผลกระทบของแรงงานต่างด้าวเพื่อเสนอแนะแนวทางในการเตรียมความพร้อมในการเข้าประชาคมอาเซียน” งานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนางานวิจัย

ชิ้นนี้ โดยรวบรวมจากเอกสารและงานวิจัยย้อนหลังไม่เกิน 5 ปี พบรายงานการวิจัยที่สามารถนำมาเป็นต้นทางในการต่อยอดผลงานวิจัยชิ้นนี้ ดังนี้

1. สาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า : ศึกษาเฉพาะกรณี จังหวัดราชบุรี

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงสาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในจังหวัดราชบุรี ในช่วงเวลาระหว่าง พ.ศ.2541-2542 ในกิจการที่ได้รับการผ่อนผันให้จ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าได้ตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2542 ระเบียบวิธีการวิจัยที่ใช้ในการศึกษาได้แก่ วิธีการวิจัยในเชิงเอกสาร โดยการศึกษาเอกสารของ ทางราชการ หนังสือ บทความ ผลงานวิจัยต่างๆ เกี่ยวกับสาเหตุการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า และวิธีการวิจัยในเชิงสำรวจ โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกเจ้าของกิจการ 11 แห่ง ใน 8 กิจการ ซึ่งประกอบด้วย กิจการ สวนผัก ผลไม้ ไร่ร้อย เลี้ยงหมู เหมืองแร่และเหมืองหิน โรงสีข้าว โรงงานทำอิฐ โรงงานทำโอ่งและ งานก่อสร้าง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจำนวน 10 คน ผู้วิจัยได้ตั้งประเด็นเกี่ยวกับสาเหตุที่นายจ้างยังคงต้องจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าไว้ 10 ประเด็น คือ

- 1.1 ต้นทุนที่ต่ำกว่าในด้านค่าจ้าง
- 1.2 การที่สามารถจัดหาแรงงานพม่าได้ง่าย
- 1.3 ความขยันอดทนในการทำงานของแรงงานพม่า
- 1.4 การขาดแคลนแรงงานไทย
- 1.5 เหตุผลด้านมนุษยธรรม
- 1.6 ความยากง่ายในการปกครองแรงงานพม่า
- 1.7 ค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่าในด้านสวัสดิการ
- 1.8 ความซื่อสัตย์ของแรงงานพม่า
- 1.9 อุปนิสัยของแรงงานพม่า
- 1.10 การบังคับใช้กฎหมายข้อบังคับของภาครัฐ

ผลการศึกษาพบว่าประเด็นที่เป็นสาเหตุสำคัญในการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าในจังหวัดราชบุรีมี 3 ประเด็น เรียงตามลำดับความสำคัญได้ดังนี้คือ ต้นทุนในด้านค่าจ้างแรงงานพม่า ถูกกว่าการจ้างแรงงานคนไทย, การที่สามารถจัดหาแรงงานพม่าได้ง่ายและเหตุผลด้านมนุษยธรรม, การขาดแคลนแรงงานไทยและความขยันอดทนของแรงงานพม่า

2. ประสิทธิภาพของนโยบายแรงงานต่างด้าว: ศึกษากรณีจังหวัดตาก

มีวัตถุประสงค์ 2 ประการ คือ 1) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิภาพของการนํานโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ในจังหวัดตาก 2) เพื่อศึกษาถึงปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวในจังหวัดตาก

ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพร่วมกับวิธีการวิจัยเชิงสำรวจ โดยได้ทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 8 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานต่างด้าว 6 คน เจ้าหน้าที่สำนักงานจัดหางานจังหวัดตาก 2 คน ผู้ประกอบการ 5 คน ประชาชนในท้องถิ่น 6 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจภูธร 3 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง 3 คน เจ้าหน้าที่ว่าการอำเภอ 3 คน และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข 3 คน สำหรับการวิจัยเชิงสำรวจ ใช้การสัมภาษณ์แบบสอบถามที่มีโครงสร้าง กลุ่มตัวอย่างจำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานต่างด้าวจำนวน 337 ตัวอย่าง ผู้ประกอบการจำนวน 157 ตัวอย่าง และประชาชนในท้องถิ่นจำนวน 290 ตัวอย่าง

ผลการวิจัย พบว่าการประเมินประสิทธิภาพในการนํานโยบายไปปฏิบัติ พบว่า อยู่ในระดับต่ำทั้ง 5 ด้าน คือ 1) ด้านการจัดทะเบียนแรงงานต่างด้าว 2) ด้านการกำกับติดตามดูแล 3) ด้านการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 4) ด้านความสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการ และ 5) ด้านการป้องกันผลกระทบด้านลบ

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลให้ประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ 1) นโยบายแรงงานต่างด้าวขาดความชัดเจนและไม่สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย 2) หน่วยงานที่นํานโยบายไปปฏิบัติขาดความพร้อมด้านงบประมาณ กำลังคนและวัสดุอุปกรณ์ และ 3) ปัจจัยด้านการให้ความร่วมมือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (คือผู้ประกอบการ และประชาชนในท้องถิ่น) อยู่ในระดับน้อย

3. ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง

มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันได้แก่ ปัญหาการเข้าเมืองเพื่อทำงานของแรงงานต่างด้าวปัญหาประเภทงานที่ให้คนต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสามารถขออนุญาตทำงานได้ และปัญหาการปฏิบัติเรื่องความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงาน การศึกษาปัญหาดังกล่าว เป็นการวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมค้นคว้าข้อมูลจากตำรา เอกสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสารและสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงคุณภาพโดยวิธีพรรณนาความ

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสิทธิในการทำงานของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองมีปัญหที่สำคัญ 3 ประการ

3.1 ปัญหาในเรื่องการเข้าเมืองเพื่อทำงาน ของแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง อันเนื่องมาจากมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 เป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว เนื่องจากได้กำหนดห้ามมิให้คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรประกอบอาชีพกรรมกร ทั้งๆ ที่ในปัจจุบันประเทศไทยมีความต้องการแรงงานต่างด้าวประเภทไร้ฝีมือมาก ทำให้มีการลักลอบประกอบอาชีพกรรมกร

3.2 ปัญหาในเรื่องประเภทงานที่อนุญาตให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองทำได้ เนื่องจากในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่างด้าวทำ 39อาชีพ กำหนดห้ามแรงงานต่างด้าวโดยถูกกฎหมายทำงานในอาชีพกรรมกร แต่รัฐกลับมีนโยบายผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถทำงานเป็นกรรมกรได้ ทั้งนี้ โดยอาศัยประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าวตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ก่อให้เกิดการลักลอบในการปฏิบัติ และเกิดปัญหาในการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าว

3.3 ปัญหาทางปฏิบัติเรื่องความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงาน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายไทยยังขาดความชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติ แรงงานต่าง-ด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองและอยู่ในระหว่างรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร มักจะไม่ได้รับความคุ้มครอง ทั้งที่ในความจริงแล้วกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย สามารถใช้บังคับคุ้มครองกับแรงงานต่างด้าวทุกคนที่ทำงานในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีใบอนุญาตทำงานหรือไม่

วิทยานิพนธ์นี้ จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ในประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ยกเลิกมาตรา 12 (3) แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 และบัญญัติเพิ่มเติมความในมาตรา 34 ว่า คนต่างด้าวซึ่งจะเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวได้ จะต้องเข้ามาเพื่อการดังต่อไปนี้ (16) การประกอบอาชีพกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรืองานรับใช้ในบ้านหรืองานอื่นใด ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศกระทรวงแรงงาน โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

2. ยกเลิกงานกรรมกรในพระราชกฤษฎีกา กำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพที่ห้ามคนต่าง-ด้าวทำ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522

3. เสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยให้มีบทบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาใช้บังคับแก่ลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวทำงาน โดยไม่ได้รับอนุญาตทำงานด้วย และเพิ่มเติมมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่ง

ตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ไม่ว่าจะลูกจ้างจะมีสัญชาติใด และไม่ว่าจะมีใบอนุญาตทำงานหรือไม่

4. ผลกระทบของการใช้แรงงานข้ามแดนในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ เมื่อปี พ.ศ.2545

มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบจากการใช้แรงงานต่างด้าวในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกี่ยวกับสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การศึกษาและการสาธารณสุข เก็บข้อมูลจากภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์และสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ในพื้นที่หกจังหวัดภาคใต้ ได้แก่ นราธิวาส ปัตตานี ยะลา สงขลา สตูล และระนอง แล้วนำมาวิเคราะห์โดยวิธีการ Ethnograph Method เพื่อจับประเด็นสำคัญ แล้วจัดทำเป็นแบบสอบถามเก็บข้อมูลสำรวจความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง และนำผลการศึกษามาหาค่าวิเคราะห์ทางสถิติ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าที่

ผลการวิจัยพบว่า แรงงานต่างด้าวชาวพม่ามีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี ทั้งแรงงานที่มีการขึ้นทะเบียนและแรงงานที่หลบหนีเข้าเมือง ผลกระทบทางด้านสังคม เศรษฐกิจการเมือง การศึกษา และการสาธารณสุข มีผลกระทบทางด้านลบมากกว่าด้านบวก ซึ่งส่งผลต่อแรงงานไทยและเกิดปัญหาการเพิ่มประชากรในอนาคต การเปรียบเทียบความคิดเห็น ของกลุ่มผู้รับผิดชอบแรงงานกับกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างปรากฏว่ามีความคิดเห็นแตกต่างกัน ในด้านเศรษฐกิจ การเมือง โดยกลุ่มผู้รับผิดชอบแรงงานมีค่าเฉลี่ยมากกว่ากลุ่มนายจ้างและลูกจ้าง ส่วนด้านการศึกษาและการสาธารณสุขมีความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกัน

5. ศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าของผู้ประกอบการในงานอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา จังหวัดราชบุรี

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความต้องการแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าของผู้ประกอบการในงานอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา และเพื่อเปรียบเทียบสภาพปัญหาและความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่าของผู้ประกอบการในงานอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย คือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเครื่องปั้นดินเผาในจังหวัดราชบุรี ที่มีความต้องการใช้แรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า จำนวน 32 คน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม

ผลการวิจัยพบว่าผู้ประกอบการมีความต้องการแรงงานต่างด้าว โดยภาพรวมด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านการเมือง มีระดับความต้องการอยู่ในระดับมาก เนื่องจากผู้ประกอบการต้องการลดต้นทุนในการจ้าง แรงงานต่างด้าวมีความขยันและความอดทนในการทำงาน และขาดแคลนแรงงานไทย สภาพปัญหาแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ด้านเศรษฐกิจ มีสภาพ

ปัญหาอยู่ในระดับมาก เช่น แรงงานชาวพม่ามีค่าจ้างที่ต่ำ เกิดปัญหาการแย่งงานคนไทยและทำให้เกิดโครงสร้างค่าจ้างขึ้นต่ำ ปัญหาการไม่พัฒนาทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยี ปัญหาด้านสังคม มีสภาพปัญหาอยู่ในระดับน้อย ได้แก่ ปัญหาผู้ติดตามและเด็กไร้สัญชาติ แรงงานต่างด้าวตั้งถิ่นฐานเป็นกลุ่มกระจายอยู่ทั่วกลายเป็นแหล่งทรมาน และการนำพาโรคต่างๆ เข้ามาในประเทศไทย ปัญหาด้านการเมืองมีสภาพปัญหาอยู่ในระดับปานกลาง ได้แก่ ปัญหาจากการที่รัฐบาลไม่มีมาตรการที่ชัดเจนในการควบคุมการเข้ามาของแรงงานต่างด้าว การผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรชั่วคราว ซึ่งทางภาครัฐต้องมีนโยบายที่ชัดเจนรัดกุม ในเรื่องการหลบหนีเข้าเมือง และกำหนดบทลงโทษในการทำผิดของผู้ที่มีส่วนร่วมในการหลบหนีเข้าเมืองของคนต่างด้าว

ข้อเสนอแนะของงานวิจัย ควรยกระดับคุณภาพชีวิตคนงาน สวัสดิการต่างๆ ของแต่ละกิจการให้ดีขึ้น เพื่อเพิ่มศักยภาพชักจูงแรงงานไทยที่ยังดกงาน ให้เข้าทำงานทดแทนแรงงานต่างด้าว ประชาสัมพันธ์ให้นายจ้างทราบถึงผลเสียที่เกิดขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของแรงงานต่างด้าวเช่น ปัญหาด้านเศรษฐกิจ ปัญหาด้านสังคม และปัญหาด้านการเมือง

6. ผลกระทบด้านสาธารณสุขจากแรงงานต่างด้าวศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัด

ภูเก็ต

งานวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาผลกระทบทางด้านสาธารณสุข จากแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้าสู่จังหวัดภูเก็ต โดยเป็นการศึกษาเพื่อมุ่งหาคำอธิบายว่า 1) ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสาธารณสุขอย่างไร 2) ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากผลกระทบของแรงงานต่างด้าวมีอะไรบ้าง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเลือกศึกษาจังหวัดภูเก็ต ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีความสำคัญด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว มีสถานที่ที่มีความสวยงามทางธรรมชาติ มีชื่อเสียงทั่วโลก และเป็นจังหวัดที่มีชื่อเสียงของประเทศไทย การเก็บข้อมูลใช้วิธีการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์ระดับลึกบุคลากรทางด้านสาธารณสุขซึ่งประกอบด้วย แพทย์ พยาบาล นักวิชาการสาธารณสุข สาธารณสุขอำเภอ นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป เกสเซอร์ ตลอดจนผู้ที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว จำนวนทั้งสิ้น 31 คน

ผลการวิจัยพบว่า ผลกระทบด้านสาธารณสุขจากแรงงานต่างด้าว มีดังนี้

1. ผลกระทบทางด้านสาธารณสุขชุมชน ได้แก่

1.1 โรคติดต่อจากกลุ่มแรงงานเถื่อน ซึ่งแรงงานเหล่านี้ไม่ได้มีการขึ้นทะเบียน ไม่ผ่านการตรวจสุขภาพ ทำให้การควบคุมโรคเป็นไปได้ด้วยความลำบาก

1.2 การแพร่กระจายของโรคติดต่อ ลักษณะการทำงานและสภาพที่อยู่อาศัยของแรงงานต่างด้าว ซึ่งอยู่กันอย่างแออัด สิ่งแวดล้อมน่าเสีย ส่งผลให้มีการแพร่กระจายของโรคได้อย่างรวดเร็ว

1.3 การเกิดโรคระบาดในเด็ก อัตราการเกิดของแรงงานสตรีต่างด้าวมิแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี เนื่องจากเป็นกลุ่มประชากรที่อยู่ในวัยเจริญพันธุ์ เด็กที่คลอดมาไม่มีการฉีดวัคซีน เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันส่งผลต่อการพัฒนาการของเด็กและเกิดโรคต่าง ๆ เกี่ยวกับเด็ก

1.4 การเกิดอุบัติเหตุซ้ำของโรค โรคติดต่อบางชนิดที่กำลังจะหมดไปจากประเทศไทย มีแนวโน้มว่าจะกลับมาเป็นปัญหาด้านสาธารณสุขของไทยอีก

2. ผลกระทบต่อนุเคราะห์ด้านสาธารณสุขและงบประมาณของรัฐ ได้แก่

2.1 การเพิ่มภาระงานของบุคลากรด้านสาธารณสุข ปัจจุบันภาระงานของบุคลากรด้านสาธารณสุขซึ่งมีภาระหนักอยู่แล้ว จะต้องมารับผิดชอบดูแลรักษากลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เจ็บป่วย ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระที่หนักขึ้นอีก

2.2 การสูญเสียงบประมาณในการดูแลรักษา กระทรวงสาธารณสุขต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งเคราะห์รักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวปีละหลายล้านบาท และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

จากผลกระทบได้เสนอยุทธศาสตร์แก้ไขคือ 1) กำหนดมาตรการบทลงโทษอย่างเข้มงวด 2) การสร้างจิตสำนึกแก่นายจ้างและผู้ประกอบการ 3) รมรงค์ให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดเข้าสู่ระบบบริการสุขภาพและประกันสุขภาพ 4) การจัดการส่งกลับแรงงานที่ผิดกฎหมาย 5) ฝึกอบรมอาสาสมัครสาธารณสุขจากกลุ่มแรงงานต่างด้าว 6) ขยายเครือข่ายการบริการสาธารณสุขให้ทั่วถึง 7) ให้บริการแบบเชิงรุก 8) มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยจะต้องร่วมมือกันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาสัมพันธ์และผลักดันให้แรงงานต่างด้าวทุกคนเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพ หรือระบบประกันสังคม และสร้างจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อของนายจ้างให้มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวมและประเทศชาติ

ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นข้อมูลในภาพรวมของปัญหาแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ผู้วิจัยได้ค้นคว้าข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลเฉพาะพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ได้ข้อมูลจากเอกสาร บันทึกข่าว และแหล่งอ้างอิงต่างๆ สรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

1. ปัญหาแรงงานต่างด้าวในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่

ปัจจุบันปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหา เนื่องจากเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศและขบวนการค้า

มนุษยข้ามชาติ โดยพบว่า ยังมีแรงงานต่างชาติดังกล่าว ลาว และกัมพูชา จำนวนหนึ่งหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย เพื่อลักลอบเข้ามาทำงาน เป็นจำนวนมากตามแนวตะเข็บชายแดน ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะได้มอบหมายให้คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง เร่งดำเนินการกำหนดแนวทาง การจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง โดยการจำกัดให้มีการพิสูจน์สัญชาติแรงงานต่างด้าว สัญชาติพม่า ลาว และกัมพูชา การนำแรงงานพม่าเข้ามาทำงานโดยถูกต้องกฎหมาย และการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองแล้วก็ตาม แต่การดำเนินงาน ก็ยังมีปัญหาอุปสรรค สาเหตุหนึ่งมาจากการเข้าไม่ถึงกลุ่มแรงงานต่างด้าว ทำให้แรงงานต่างด้าวไม่มีความรู้ ความเข้าใจต่อกฎระเบียบต่างๆ หลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกรมประชาสัมพันธ์ ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหานี้ ได้เร่งประชาสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์กรมประชาสัมพันธ์ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ ที่ถูกต้องแก่กลุ่มเป้าหมาย ผู้ประกอบการ นายจ้าง และลูกจ้าง โดยร่วมมือกับ สำนักงานจัดหางาน กรมการจัดหางาน รวมถึงการให้ความรู้ด้านสุขภาพอนามัย เพื่อขจัดปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ให้หมดไป

อย่างไรก็ตาม จากการจัดประชุมชี้แจง การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2551 ในพื้นที่อำเภอฝาง จ.เชียงใหม่ ที่ผ่านมาผู้ประกอบการในพื้นที่อำเภอฝางและอำเภอใกล้เคียง ที่มีลูกจ้างแรงงานต่างด้าวทำงานอยู่ ก็ประสบกับปัญหา เช่นเดียวกัน ปัญหาที่พบมากคือ ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวมีการย้ายนายจ้าง ย้ายอาชีพ ย้ายท้องที่ โดยไม่บอกกล่าวหรือ หนีไปเฉยๆ ทำให้เป็นปัญหาขาดแรงงานในสถานประกอบการ ซึ่งนายจ้างต้องไปแจ้งทางการที่เกี่ยวข้องภายใน 15 วัน และกว่าจะหาแรงงานใหม่มาทดแทนต้องใช้เวลานาน ทำให้เกิดปัญหาตามมา จึงขอให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องช่วยกันหาแนวทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นร่วมกัน ต่อไป

2. กอ.รมน.เชียงใหม่เผยผลจับแรงงานข้ามชาติ 3 เดือน 697 คน

เมื่อวันที่ 6 พ.ย. 54 พล.ต.อรรถเดช ทรงวรวิทย์ รองผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดเชียงใหม่ ฝ่ายทหาร เป็นประธานการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตามโครงการสกัด กั้นและปราบปรามแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว กล่าวสรุปสถานการณ์การประชุม นำเสนอผลการปฏิบัติงานตามโครงการสกัดกั้นและปราบปรามแรงงานต่างด้าว เพื่อให้แต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบรับทราบข้อมูล และจะได้นำไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานในระยะต่อไปให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

โดยในช่วงวันที่ 15 มิ.ย. – 30 ก.ย. 2554 กอ.รมน. ได้ดำเนินการตั้งจุดตรวจสกัดกั้นฝ่ายปกครองจำนวน 1,111 ครั้ง และตำรวจตรวจสอบปิดค้นรวมทั้งทำประวัติแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมาย 140 ครั้ง จับกุมแรงงานข้ามชาติผิดกฎหมายได้ 697 คน

“ผลการดำเนินงานเป็นที่น่าพอใจเป็นอย่างยิ่ง สถานการณ์ด้านแรงงานต่างด้าวในห้วงที่มีการปฏิบัติงานตามโครงการทุกพื้นที่ของอำเภอจะมีลักษณะเดียวกัน คือ แรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อาศัยอยู่ในประเทศและผู้ที่ลักลอบเข้ามาใหม่มีความเคลื่อนไหวลดน้อยลง ได้จากการจดทะเบียนมีอัตราเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากเกรงกลัวต่อการถูกจับกุม การตั้งจุดตรวจ จุด

สำหรับที่จังหวัดเชียงใหม่พบว่า แรงงานต่างด้าวมีความเคลื่อนไหวลดลงจากช่วงก่อนในขณะที่มีการจดทะเบียนมีอัตราเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากทราบข่าวเรื่องการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่อย่างเข้มงวด ทั้งการสกัดกั้น การปราบปราม การประชาสัมพันธ์ การข่าว แต่ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคซึ่งสามารถสรุปได้ 6 ประการคือ (1) ระบบฐานข้อมูล (2) การจัดระเบียบชุมชนแรงงานต่างด้าว (3) การกำหนดบทบาทของแต่ละหน่วยงาน (4) การสกัดกั้น ปราบปราม ผลักดัน ส่งกลับ (5) การศึกษาและสาธารณสุข และ (6) การจดทะเบียนเข้าชั้นระหว่างแรงงานต่างด้าว บุคคลบนพื้นที่สูงและชนกลุ่มน้อย ซึ่งกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดเชียงใหม่ได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาไว้ 3 ระยะคือ ระยะสั้น ในปี 2553 ระยะปานกลาง ระหว่างปี 2554 – 2555 และระยะยาว ตั้งแต่ปี 2553 – 2556

3. จากคำบอกเล่าของชาวไทใหญ่ ทำไมต้องมาเป็นแรงงานข้ามชาติในจังหวัดเชียงใหม่

เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2554 ที่ห้องสุพัตรา โรงแรมเชียงใหม่ภูคำ อ.เมือง จว.เชียงใหม่ แผนงานวิจัยและพัฒนาระบบสื่อสารสุขภาพสู่ประชาชน สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) ได้ร่วมกันเสนอผลงานโครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาและพัฒนาระบบสื่อสารสุขภาพในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ : กรณีศึกษากลุ่มแรงงานไทใหญ่ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ งานวิจัยนี้มี ดร.ขวัญชีวัน บัวแดง จากสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ผู้รับผิดชอบโครงการมีจุดประสงค์การวิจัยเพื่อต้องการหาכלכלในการพัฒนาระบบสื่อสารสุขภาพที่เอื้อต่อการมีสุขภาพที่ดีของกลุ่มแรงงานข้ามชาติ ซึ่งสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และหลักการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติต่อแรงงานที่เป็นสากล โดยใช้กลุ่มแรงงานไทใหญ่ในพื้นที่ จว.เชียงใหม่ เป็นกลุ่มตัวอย่างและกรณีศึกษาได้ผลสรุปในสาระสำคัญดังนี้

3.1 แรงงานต่างด้าวอพยพเข้าเชียงใหม่ เพราะปัญหาการเมืองพม่า เอ็ดด้า คำว่า หญิงสาวชาวไทใหญ่ ซึ่งย้ายอพยพมาจากเมืองล่ายคำ รัฐฉาน ประเทศพม่า ปัจจุบันอาศัยอยู่ใน จว.เชียงใหม่ เรียนจบชั้นมัธยมปลาย จาก กศน. เชียงใหม่ กล่าวว่า “ยอมรับว่า ปัจจุบันแรงงานชาวไทใหญ่เข้ามาเป็นจำนวนมากในเชียงใหม่ รวมทั้งทั่วประเทศก็ได้ ซึ่งจริงๆ แล้วก็ไม่มีใครอยาก

เข้ามาอยู่ห่างไกลบ้านเกิดของตนเอง สาเหตุจริงๆ ที่คนไทใหญ่เป็นจำนวนมากต้องเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนั้น เป็นเพราะปัญหาการเมืองในพม่า มีการสู้รบกันตลอด

ในช่วงปี ค.ศ.1996 รัฐทหารพม่ามีนโยบายบังคับให้ย้ายหมู่บ้านมาอยู่ใกล้ๆ ฐานที่มั่นทหารพม่าเพราะกลัวว่าพวกเราจะไปช่วยสนับสนุนกลุ่มผู้ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า จำได้ว่าตอนนั้นกำลังเรียนหนังสืออยู่ และสังเกตเห็นว่า เริ่มมีคนย้ายออกไปเป็นจำนวนมาก เพียง 3 อาทิตย์ คนหายไปหมด เหลือเพียงคนแก่กับเด็กไม่กี่คน เมื่อถามผู้ใหญ่ เขาบอกว่า เขาอพยพมาอยู่ฝั่งไทย แถว อ.เชียงดาว

จากปี ค.ศ.1996 เป็นต้นมา จะมีแรงงานไทใหญ่ย้ายอพยพเข้ามาในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่มากที่สุด เพราะมีพื้นที่ติดต่อกันและส่วนมากจะมาจากบ้านนอกชนบท ไม่มีการศึกษา ซึ่งปัจจัยที่ต้องอพยพก็คือ มีแรงดึงดูดจากประเทศไทย และมีแรงผลักดันจากประเทศพม่า

ในพม่าจะมีการเก็บภาษีจากเจ้าหน้าที่รัฐ ทุกครอบครัวจะต้องถูกเกณฑ์คน 1 คน ไปเป็นแรงงาน ไปสร้างถนน ไปปลูกข้าว แม้กระทั่งตอนนี้ ก็มีข่าวว่ามีการบังคับเกณฑ์ชาวบ้านไปปลูกสับปะรดเพื่อหารายได้ให้กับรัฐบาลทหารพม่า จึงทำให้คนไทใหญ่ไหลเข้ามาทำงานใช้แรงงานในพื้นที่เชียงใหม่มากขึ้นเรื่อยๆ

จันทร์ แซ่หลี่ อาสาสมัครโครงการฯ ชาวไทใหญ่ กล่าวว่าเรียนจบชั้น ม.6 ที่ประเทศพม่า และย้ายเข้ามาอยู่ในไทยได้ 7 ปี ปัจจุบันกำลังเรียนหนังสือภาษาไทยในระดับชั้นประถม ของ กศน. เชียงใหม่ ได้เล่าถึงการลงพื้นที่ร่วมทำงานวิจัยชิ้นนี้ว่า ได้ลงพื้นที่เก็บข้อมูลในหลายๆ อำเภอ เช่น ฝาง แม่สาย ไชยปราการ เชียงดาว แม่แตง สะเมิง เป็นต้น ซึ่งจะมีแรงงานไทใหญ่อยู่ตามสวนส้มเป็นส่วนใหญ่

“แรงงานไทใหญ่ในสวนส้ม จะใช้สารเคมีฉีดพ่นยาโดยไม่ได้มีการป้องกัน เมื่อฉีดพ่นยาเสร็จ ก็ไม่ทำความสะอาดร่างกาย บางคนไปสูบบุหรี่ ดื่มเหล้า เพราะเชื่อว่าจะช่วยให้สารเคมีนั้นไม่ต้องตกค้างในร่างกายได้ ซึ่งเป็นความเชื่อที่ผิด และบางครั้งถ้ามีการพ่นยาในสวนส้ม คนที่อยู่ห่างไกลออกไปประมาณ 50-100 เมตร ก็อาจจะได้รับสารพิษนั้นได้ แรงงานไม่มีความรู้ในเรื่องการป้องกันอันตรายในการทำงานกันเลย ซึ่งผลกระทบจากใช้สารเคมี ทำให้เกิดโรคผิวหนังอักเสบ เป็นแผลเน่า บางคนต้องลงมารักษาตัวที่ รพ.นครพิงค์ กันทุกเดือน

นอกจากปัญหาด้านสุขภาพการใช้สารเคมีในสวนส้มแล้ว ยังมีปัญหาในเรื่องการกดขี่ทางเพศ การกดขี่แรงงาน มีการใช้แรงงานเปล่า นายจ้างไม่ยอมจ่ายค่าจ้าง จึงทำให้ต้องย้ายถิ่นฐานกันใหม่ นอกจากนั้นยังมีปัญหาไม่ค่อยได้รับการศึกษา จึงไม่มีความรู้ในเรื่องวิธีป้องกันรักษาสุขภาพของตนเอง

3. ไทใหญ่ทะลักเข้าเชียงใหม่เดือนละ 50-80 คน

จายแสง จะกอ ชาวไทใหญ่ จากบ้านล่าเสี้ยว รัฐฉาน ประเทศพม่า ได้ย้ายเข้ามาอยู่ในประเทศไทยได้ 24 ปี เขาจบชั้นประถม 4 ที่พม่า แต่มาจบมัธยมศึกษาที่เมืองไทย และปัจจุบัน เขาเป็นนักจัดรายการวิทยุชุมชนภาคภาษาไทใหญ่ใน จว.เชียงใหม่ เล่าถึงการเข้ามาของแรงงานไทใหญ่ในไทยให้ฟังอย่างน่าสนใจว่า ขณะนี้มีแรงงานไทใหญ่ทะลักเข้ามาทาง จว.แม่ฮ่องสอน เฉลี่ยเดือนละ 50-80 คน โดยมีคนรับ-ส่งเข้าไปในพื้นที่ทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นงานก่อสร้าง

“ปัญหาที่พบก็คือ เมื่อทุกคนเข้ามาทำงานก่อสร้างในไทย ทุกคนก็มุ่งจะทำงานอย่างเดียว เพื่อให้ได้เงิน โดยไม่ได้คำนึงถึงความปลอดภัย หรือการดูแลตัวเอง เช่น ที่พัก ห้องน้ำสกปรก ไม่สะอาด เพราะไม่มีเวลาดูแล เพราะต้องตื่นแต่เช้า นายจ้างเอารถมารับ-ส่ง นอกจากนั้น มักจะเกิดอุบัติเหตุจากการตกนั่งร้าน หรือบางครั้งเจ็บไข้ได้ป่วย ก็ไม่ยอมไปหาหมอ ไปโรงพยาบาล แต่จะหายาชุดมากินเอง ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีความรู้เรื่องสุขภาพกันเลย”

ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่ง คือ ปัญหาด้านภาษา ดังนั้น จึงอยากเสนอให้มีการศึกษาภาษาไทยในช่วงเย็น หรือวันเสาร์-อาทิตย์ เพื่อใช้สื่อสารให้สอดคล้องกับการทำงานในไทยได้”

4. ห่วงรายได้ก่อนห่วงสุขภาพ

อ่องเท จายแสง อาสาสมัครโครงการชาวไทใหญ่ เข้ามาอยู่ในประเทศไทยได้ 9 ปี ปัจจุบันขายขนมหวานตามสถานที่ก่อสร้างที่มีแรงงานไทใหญ่ทำงานอยู่ ได้ลงพื้นที่ทำการวิจัยในกลุ่มวัยรุ่นเยาวชนไทใหญ่ในเขต จว.เชียงใหม่ พบว่า “กลุ่มเยาวชนชาวไทใหญ่ค่อนข้างทันสมัย มีโทรศัพท์มือถือ ได้รับสื่อต่างๆ ก่อนข้างเยอะ แต่ก็มีปัญหา คือ บางครั้งก็ได้รับสื่อค่อนข้างจำกัด เพราะฟังไม่เข้าใจภาษาไทย โดยเฉพาะในศัพท์ยากๆ ที่เกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจหรือสุขภาพ อย่างเรื่องไวรัส หรือแบคทีเรีย พวกเขาจะไม่เข้าใจ และแรงงานกลุ่มนี้ พวกเขาจะเชื่อในกลุ่มของตัวเองมากกว่ากลุ่มอื่นๆ แม้กระทั่งป่วย ก็จะหายมากินเอง ซึ่งยังมีความเข้าใจผิดๆ กันอยู่ และที่สำคัญพวกเขาคิดอย่างเดียว คือ ต้องหารายได้ให้ครอบครัว เรื่องสุขภาพเป็นเรื่องรอง”

ปัญหาด้านสุขภาพของแรงงานต่างด้าวในจังหวัดเชียงใหม่ จากคำบอกเล่าของอาสาสมัครที่ลงพื้นที่เก็บข้อมูล สอดคล้องกับความเห็นของ นพ.วิศิษฐ์ ตั้งนภกร รองอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) ซึ่งกล่าวไว้ว่า

“ต้องยอมรับว่า พื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ในขณะนี้ทั้งแรงงานต่างด้าวทั้งที่ถูกกฎหมาย และผิดกฎหมาย ซึ่งเข้าใจว่า แรงงานต่างด้าวที่มาจากพม่า นั้น ในเชิงนโยบาย ยังมีปัญหาแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก เนื่องจากสาเหตุนั้นมาจากปัญหาวิกฤติทางการเมืองในพม่า ในขณะที่แรงงานต่างด้าวจากลาว และกัมพูชาที่เข้ามาในไทย นั้นเพราะปัญหาด้านเศรษฐกิจ

แรงงานต่างด้าวจะห่วงในเรื่องปัจจัยความอยู่รอดมากกว่า เพราะฉะนั้น ถ้าหากพวกเขาหาเงินไม่ได้ ไม่มีข้าวกิน ก็ไม่ต้องพูดถึงเรื่องสุขภาพ

แต่แรงงานต่างด้าว ในความหมายของกระทรวงสาธารณสุขคงไม่ได้แยกแบ่งว่าเป็นคนไทยหรือคนต่างด้าว เนื่องจากสุขภาพไม่มีพรมแดน เพราะหากเราแบ่งแยกเขตแดนเช่นนั้น ถ้าเผชิญกรณีโรคภัยแรงติดต่อกันได้ ถามว่าเราคนไทยจะรอดหรือไม่?”

5. ระบบการศึกษาของไทย (อีก) ส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดแรงงานต่างด้าว

นพ.วิศิษฐ์ ตั้งนภากร กล่าวแยกประเด็นมาถึงระบบการศึกษาว่า “ปัญหาของการศึกษาของไทย ถือว่ามีส่วนทำให้เกิดแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นด้วย เพราะว่าระบบการศึกษาของไทย มุ่งสอนให้นักเรียน นักศึกษาที่เรียนจบออกมา มุ่งหางานทำที่สะดวกสบาย ดังนั้น จึงเป็นวิกฤติที่ทำให้ไทยต้องมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาเป็นจำนวนมาก

กระทรวงสาธารณสุขเป็นห่วงมาก เพราะในอนาคตอาจมีโรคติดต่อทั้งที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น ไข้หวัดนก หรือโรคติดต่อที่กลับมาใหม่ เช่น โรคเท้าช้าง เป็นต้น ซึ่งเราจะต้องมียุทธศาสตร์ในการดูแลสุขภาพทั้งคนไทยและคนต่างด้าว ดังนั้น ทำอย่างไร จึงจะทำให้ไทใหญ่เข้ามาเป็นแรงงานที่ถูกกฎหมาย เพื่อให้เขาได้รับสิทธิมากยิ่งขึ้น และเชื่อว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาลำบากนี้ได้”

นี่คือบางส่วนของคำบอกเล่าของชาวไทใหญ่ ที่เป็นอาสาสมัครโครงการวิจัยชิ้นนี้ และเสียงของความห่วงใยของ นพ.วิศิษฐ์ ตั้งนภากร รองอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ที่มีต่อปัญหาด้านสุขภาพของแรงงานต่างด้าว

6. ปัญหาแรงงานต่างด้าวบุกรุกพื้นที่ในอำเภอแม่แตง สู่การแก้ปัญหาระยะยาว ด้วยปลูกจิตสำนึกให้คนไทยหวงแหนแผ่นดินเกิด

ปี พ.ศ.2553 มีข้อมูลจากชาวบ้านในพื้นที่ว่ามีแรงงานต่างด้าว เข้ามาสร้างบ้านเรือนตั้งอยู่บริเวณบ้านหนองผึ้ง ตำบลอินทนิล อำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ มากกว่า 100 หลังคาเรือน มีจำนวนผู้อาศัยกว่า 500 คน ซึ่งถือเป็นชุมชนใหญ่ และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กองอำนาจการรักษามันคงภายในเชียงใหม่ จึงได้เข้ามาปิดล้อมโดยใช้กองกำลังเจ้าหน้าที่กว่า 300 นาย รวม 22 หน่วยงาน เข้าตรวจค้น ตรวจสอบข้อมูลสภาพบุคคล และเจรจาให้รื้อถอน สิ้นสุดการรื้อถอนในวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2555 รวมการรื้อถอนทั้งสิ้น 59 หลังคาเรือน และมีบางส่วนที่รื้อถอนด้วยตนเอง

กรณีปัญหาเช่นนี้ ในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ยังมีอีกหลายอำเภอที่มีการบุกรุกพื้นที่ โดยเฉพาะอำเภอแม่แตงยังมีอีกหลายพื้นที่ เช่น ตำบลขี้เหล็ก ตำบลบ้านช้าง ตำบลบ้านป่าไม้แดง และตำบลสบเปิง รวมแล้วกว่าร้อยหลังคาเรือน ที่บุกรุกสร้างบ้านในพื้นที่ป่าสงวน ซึ่งเป็นปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องเข้าไปแก้ไข

จากข้อมูลที่ผู้วิจัยรวบรวมทั้งหมด สามารถนำมาสรุปเป็นตาราง เพื่อสรุปสาระสำคัญ และสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้

ตารางที่ 1 สาระสำคัญ และสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย

ลำดับ	ประเด็นของข้อมูล	สาระสำคัญ
1	กฎบัตรอาเซียน	กฎบัตรอาเซียนจะประกอบด้วย 3 เสาหลัก (pillars) ได้แก่ ประชาคมความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Security Community-ASC) ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) และ ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC)
2	ภาพรวมของประชาคมอาเซียนที่มุ่งเน้นการพัฒนา	2.1 ด้านเศรษฐกิจ สร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวและความสามารถในการแข่งขันสูง การรวมตัวทางเศรษฐกิจที่มีการเคลื่อนย้ายเสรีของสินค้า/บริการ การลงทุนและแรงงาน การเคลื่อนย้ายทุนเสรียิ่งขึ้น 2.2 ด้านความมั่นคงของมนุษย์ บรรเทาความยากจน และลดช่องว่างการพัฒนา ส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ผ่านความร่วมมือด้านการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีพ 2.3 ด้านสังคม ส่งเสริมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง สร้างสังคมที่ปลอดภัยมั่นคงจากยาเสพติด เพิ่มพูนความกินดีอยู่ดีของประชาชนอาเซียน ผ่านโอกาสที่ทัดเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนาคนยุคใหม่, สวัสดิการ และความยุติธรรม 2.4 ด้านสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนที่คุ้มครองสภาพแวดล้อม ความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ 2.5 ด้านวัฒนธรรม ส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียน โดยเคารพความหลากหลายและอนุรักษ์มรดกทางวัฒนธรรม

ตารางที่ 1 สารสำคัญ และสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย (ต่อ)

ลำดับ	ประเด็นของข้อมูล	สารสำคัญ
		2.6 ด้านการเมืองความมั่นคง คุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เสริมสร้างประชาธิปไตย เพิ่มพูนธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม ตอบสนองต่อสิ่งที่ท้าทายความมั่นคง เช่น การก่อการร้าย
3	เอกสารและบทความ	3.1 บทความ ความล้มเหลวในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทย นโยบายในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวของประเทศไทยยังคลุมเครือ และไม่มีทิศทางที่ชัดเจน จึงทำให้แรงงานต่างด้าวเหล่านี้อยู่ในสถานะของแรงงานที่ผิดกฎหมาย และแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวต่อสังคมไทย หากภาครัฐยังขาดการบริหารจัดการที่ดีต่อปัญหา 3.2 บทความต่างด้าวในสังคมไทย จากสถานการณ์วิกฤตเศรษฐกิจไทย ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนกระตุ้น และพัฒนาเดินหน้าไปอย่างรวดเร็ว 3.3 ปัญหาแรงงานต่างด้าว เรายังคงมองการแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติได้เพียง “สกัดกั้น ผลักดัน ปรามปราม จับกุม ส่งกลับ จดทะเบียนใหม่ พิสูจน์สัญชาติ
4	แนวคิดด้านการจัดการ ความเปลี่ยนแปลง (Change Management)	เป็นกลยุทธ์ที่ทำให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งต้องอาศัยความเข้าใจความสามารถของนักบริหาร รวมไปถึงความร่วมมือจากบุคคลในองค์กรด้วย จึงจะทำให้สามารถบริหารความเปลี่ยนแปลงได้
5	ปัญหาแรงงานต่างด้าวในภาพรวม	5.1 จำนวนแรงงานข้ามชาติที่เพิ่มขึ้น ซึ่งมาพร้อมกับปัญหาที่มากขึ้น

ตารางที่ 1 สารสำคัญ และสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย (ต่อ)

ลำดับ	ประเด็นของข้อมูล	สารสำคัญ
		5.2 แรงงานต่างด้าวมีความพยายามที่จะหลบหนีเข้าเมือง หลายหลายรูปแบบ ทำให้หน่วยงานความมั่นคง แก้ปัญหาไม่ได้ 5.3 การบุกรุกพื้นที่ ทำให้เกิดการตัดไม้ทำลายป่า 5.4 ปัญหาด้านการสาธารณสุข
6	ปัญหาแรงงานต่างด้าวใน จังหวัดเชียงใหม่	6.1 แรงงานต่างด้าวประสบปัญหาการเมือง + มีแรงผลักดัน จากนโยบายของพม่า + ถูกบังคับให้ใช้แรงงานเพื่อหาได้ ให้รัฐบาลพม่า + มีแรงดึงดูดด้านจากรายได้ในประเทศ ไทย 6.2 แรงงานต่างด้าวขาดความรู้ในกฎระเบียบ 6.3 แรงงานต่างด้าวย้ายงานย้ายนายจ้างโดยไม่บอกกล่าว 6.4 แรงงานต่างด้าวขาดความรู้เพื่อป้องกันอันตรายจาก การทำงาน 6.5 แรงงานต่างด้าวมุ่งทำงานเพื่อรายได้โดยขาดความ ใส่ใจเรื่องสุขภาพ 6.6 แรงงานต่างด้าวบุกรุกพื้นที่

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ทฤษฎีที่ทางเศรษฐกิจใช้วิเคราะห์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ทฤษฎีพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างประเทศ (Interdependence Theory)

นักวิชาการที่โดดเด่นคือโรเบิร์ต โอ.เคียวเฮน และโจเซฟ เอช. ไน ซึ่งเป็นบิดาของทฤษฎีพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เคียวเฮนและไน กล่าวว่าความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันมีลักษณะการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เช่นการพึ่งพาสินค้า พึ่งพาการลงทุน พึ่งพาเทคโนโลยี พึ่งพาทรัพยากรต่างๆ และความสัมพันธ์ในแบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันจะทำให้เกิดเหตุการณ์ระหว่างประเทศขึ้น แม้ว่าการพึ่งพาอาจจะเป็นไปในลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่โลกทั้งโลกก็ต้องพึ่งพาอาศัยกัน ทฤษฎีนี้สามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ทางการค้าและเศรษฐกิจ

ทฤษฎีบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Integration Theory)

เป็นทฤษฎีที่สนับสนุนให้ประเทศต่างๆ มีการรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างความร่วมมือในทางเศรษฐกิจ ปัจจุบันเป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับมากขึ้น ดังจะเห็นจากทั่วโลกได้เกิดการรวมกลุ่มในรูปแบบต่างๆ มากมาย ทฤษฎีบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีนักวิชาการนำเสนอหลายคนแต่ที่มีชื่อเสียงคือ ทฤษฎีการบูรณาการทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาคของ Bela Balassa (เบลาลาสซา) เนื่องจากเป็นทฤษฎีที่ใช้ในการอธิบายการบูรณาการของยุโรป ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในโลก บาลาสซาเสนอว่าขั้นตอนของการบูรณาการทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาคมี 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. ความร่วมมือจัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Area / Agreement: FTA) หมายถึง การร่วมมือกันของประเทศสมาชิกในภูมิภาคเพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้า ยกเลิกภาษีทางการค้าระหว่างกัน มีการเคลื่อนย้ายสินค้าโดยเสรีระหว่างประเทศสมาชิก โดยประเทศสมาชิกยังจัดเก็บภาษีศุลกากรกับประเทศนอกกลุ่มได้ตามนโยบายของตนเองเวลานี้การรวมตัวของประเทศในกลุ่มอาเซียนยังอยู่ในขั้นตอนนี้คือการจัดเป็นเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

2. สหภาพศุลกากร (Custom Union) หมายถึง ประเทศสมาชิกนอกจากจะยกเลิกภาษีทางการค้าลดอุปสรรคระหว่างกันแล้วยังใช้ระบบภาษีศุลกากรกับประเทศนอกกลุ่มในอัตราเดียวกัน หรือมี Common Custom Policy

3. ตลาดร่วม (Common Market) หมายถึง การขยายความร่วมมือด้านการค้าถึงขนาดที่เปิดโอกาสให้ทุน แรงงาน การประกอบการเคลื่อนไหวอย่างเสรีภายในกลุ่ม เช่นแรงงานในเยอรมันไปทำงานในฝรั่งเศส ในอังกฤษ และประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอื่นๆ ได้อย่างเสรี

4. สหภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Union) เป็นการรวมตัวกันตั้งแต่ขั้นตอนที่ 1 + 2 + 3 รวมกับการกำหนดนโยบายสังคม เศรษฐกิจ การเงิน การคลังร่วมกัน

5. สหภาพการเมือง (Political Union) ถือเป็นจุดสุดท้ายของการบูรณาการทางเศรษฐกิจ หมายถึง การใช้นโยบายการเมืองและความมั่นคงอันเดียวกัน เช่นเดียวกับ United States of America ขั้นตอนนี้ยังคงเป็นไปได้ยากเพราะรัฐต่างๆ ยังอยากสงวนอำนาจอธิปไตยในการกำหนดนโยบายการเมืองและความมั่นคงของตนเองอยู่

ทฤษฎีนี้จึงเหมาะสำหรับไปใช้อธิบายความร่วมมือในทางเศรษฐกิจแบบกลุ่มประเทศ เช่น ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจของอาเซียน อียู หรือกลุ่มเศรษฐกิจอื่นๆ ของโลก

ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power)

ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ความร่วมมือทางการเมืองและเป็นทฤษฎีที่บอกว่าโลกจะไม่เกิดปัญหาความรุนแรง ไม่มีสงคราม หากมีความได้ดุลในอำนาจของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เนื่องจากต่างฝ่ายต่างต้องกลัวอำนาจของอีกฝ่าย เช่น รัสเซียก็พยายามสร้างดุลอำนาจกับสหรัฐอเมริกา หรือในยุคของสงครามเย็นฝ่ายคอมมิวนิสต์ก็พยายามรวมกลุ่มกันเพื่อสร้างดุลอำนาจกับฝ่ายโลกเสรี

ทฤษฎีพึ่งพิง (Dependency Theory)

จะมองว่าในโลกนี้จะแบ่งรัฐออก รัฐแกนกลาง (Core) ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วกับรัฐปริณทล (Periphery) ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่รัฐแกนกลางได้เข้ามาครอบงำผลประโยชน์ด้านต่างๆ จากประเทศปริณทล ส่งผลให้ประเทศปริณทลต้องด้อยพัฒนา ไม่มีโอกาสในการพัฒนาตนเอง ซึ่งจะไปสอดคล้องกับ แนวคิดพาณิชยนิยม (Mercantilism) เป็นทฤษฎีที่บอกว่ารัฐแต่ละรัฐจะสร้างความมั่งคั่งของตนเองด้วยการพยายามส่งออกให้มากที่สุดแต่นำเข้าให้น้อยที่สุด เป็นแนวคิดการปกป้องทางการค้า (Protectionism) ในปัจจุบันแนวคิดนี้ถูกเรียกว่าการปกป้องแบบใหม่ (New Protectionism) เนื่องจากเครื่องมือที่ประเทศต่างนำมาใช้ในการปกป้องทางการค้าจะมีการพัฒนารูปแบบไปจากเดิมที่ใช้มาตรการทางภาษี (Tariff Barrier) ด้วยการตั้งภาษีนำเข้าแพงๆ มาเป็นมาตรการแบบใหม่ เช่น มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม, มาตรการด้านแรงงาน, มาตรการด้านสิทธิมนุษยชน และ มาตรการด้านคุณภาพสินค้า

ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคม

ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมนี้ เป็นแนวคิดของ แบนดูรา (Bandura 1977 : 16 อ้างถึงใน ภักธิรา ผลงาม, 2544 หน้า 28) ซึ่งมีความเชื่อว่าพฤติกรรมมนุษย์ นอกเหนือจากปฏิกิริยาสะท้อนเบื้องต้นแล้ว เกิดจากการเรียนรู้ทั้งสิ้น และการเรียนรู้พฤติกรรมใหม่เหล่านั้นสามารถเรียนรู้ได้โดยประสบการณ์ตรงหรือไม่ก็โดยการสังเกต องค์ประกอบทางชีววิทยามีบทบาทสำคัญในกระบวนการเรียนรู้โดยพฤติกรรม นั่นก็ คือองค์ประกอบในตัวบุคคลมีบทบาทสำคัญในการเรียนรู้พฤติกรรม ในการอธิบายกระบวนการเกิดพฤติกรรมของมนุษย์

แบนดูรา ได้อธิบายรูปของการมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างต่อเนื่องระหว่างพฤติกรรม องค์ประกอบส่วนบุคคลและองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อม โดยที่องค์ประกอบทั้ง 3 นี้จะมีปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

พฤติกรรมองค์ประกอบส่วนบุคคลและองค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อม มีอิทธิพลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ พฤติกรรมของมนุษย์สามารถกำหนดสิ่งแวดล้อม สิ่งแวดล้อมก็สามารถกำหนดพฤติกรรม พฤติกรรมสามารถกำหนดองค์ประกอบส่วนบุคคล องค์ประกอบส่วนบุคคลก็สามารถกำหนดพฤติกรรมได้เช่นกัน ในทำนองเดียวกัน องค์ประกอบทางสิ่งแวดล้อมและองค์ประกอบส่วนบุคคลก็มีอิทธิพลซึ่งกันและกัน

เบนคูรา ได้กล่าวถึงตัวกำหนดพฤติกรรมว่ามี 2 ประการ คือ ตัวกำหนดพฤติกรรมที่เป็นสิ่งเร้า ซึ่งได้แก่เหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสิ่งแวดล้อมการเกิดเหตุการณ์ต่างๆ ในสิ่งแวดล้อมซ้ำๆ มนุษย์จะคาดการณ์ไว้ว่า ถ้ามีเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้นจะมีเหตุการณ์อะไรตามมาและตัวกำหนดพฤติกรรมอีกประการหนึ่ง คือ ตัวกำหนดที่เป็นผล ซึ่งได้แก่ผลของการกระทำมนุษย์จะเลือกกระทำพฤติกรรมที่ได้รับผลทางบวก และจะหลีกเลี่ยงการกระทำพฤติกรรมที่จะได้รับผลทางลบ

วิธีการเรียนรู้พฤติกรรมของมนุษย์ เบนคูราได้กล่าวว่า วิธีการเรียนรู้พฤติกรรมของมนุษย์มี 2 วิธี คือ การเรียนจากผลของการกระทำ และวิธีการเรียนรู้จากการเลียนแบบ โดยที่การเรียนรู้จากผลของการกระทำเป็นการ เรียนรู้จากประสบการณ์ตรง ซึ่งจะทำหน้าที่ 3 ประการ คือ ให้ข้อมูล จูงใจ และ เสริมแรง ส่วนการเรียนรู้จากการเลียนแบบเป็นการเรียนรู้จากการสังเกตตัวแบบกระทำ พฤติกรรม ซึ่งเป็นการเรียนรู้จากประสบการณ์ทางอ้อม การเรียนรู้จากตัวแบบอาศัยกระบวนการเรียนรู้จากการสังเกตเป็นผลสำคัญ ซึ่งต้องอาศัยองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ กระบวนการใส่ใจกระบวนการเก็บจำ กระบวนการทางกาย และ กระบวนการจูงใจ

นอกจากนี้ ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคมเบนคูรา ยังได้กล่าวถึงการควบคุมพฤติกรรมด้วยปัญญาไว้ว่า การเรียนรู้ความสัมพันธ์ระหว่าง พฤติกรรมและผลของการกระทำจะอยู่ในรูปของความเชื่อและความคาดหวัง ซึ่งเป็น กระบวนการทางปัญญา ความเชื่อและความหวังนี้จะทำหน้าที่ควบคุมหรือกำกับ การกระทำของมนุษย์ในเวลาต่อมา การควบคุมพฤติกรรมด้วยปัญญาที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ คือ ความเชื่อเกี่ยวกับกฎเกณฑ์เงื่อนไข การคาดหวังเกี่ยวกับความสามารถ ของตนเองและผลที่จะเกิดขึ้นและสิ่งจูงใจ

ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้แนวคิดของเบนคูราเพื่อเป็นพื้นฐาน ในการกำหนดตัวแปรเกรดเฉลี่ย จากแนวคิดที่ว่า สติปัญญาเป็นตัวควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์

ทฤษฎีการหน้าที่ (Functionalism theory)

นักทฤษฎีการหน้าที่ให้ความสำคัญกับปัจจัย 3 ประการในการวิเคราะห์การจัดช่วงชั้นทางสังคม ดังนี้ (Davis และ Moore, 1945 อ้างใน Popenoe 1993: p. 220-222)

1. บุคลิกภาพและทักษะ (Personal traits and skills) อาชีพที่มีสถานภาพทางสังคมสูงจะต้องมีบุคลิกของการเป็นผู้นำและมีสติปัญญาลาดเลิศ เช่นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยต้องเป็นผู้ที่มีการศึกษาดี ส่วนผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นผู้ใช้แรงงานจะต้องมีร่างกายที่แข็งแรงและความอดทนสูง
2. การศึกษาและประสบการณ์ (Education and experience) เช่น พนักงานบัญชีจะต้องผ่านการฝึกอบรมมาเป็นเวลาหลายปี ขณะที่ยามรักษาการไม่ต้องใช้ความรู้และประสบการณ์มากนัก
3. หน้าที่ทางสังคมของการทำงาน (Social function of the job) เช่นผู้พิพากษามีสถานภาพ และเงินเดือนสูงกว่าเจ้าหน้าที่ศาล ผู้ชายมีสถานภาพสูงกว่าผู้หญิง

ทฤษฎีสันติภาพ

มีนักวิชาการมากมายหลายท่านได้ทำการศึกษาทฤษฎีสันติภาพไว้อย่างกว้างขวางแต่ละท่านก็พยายามจะอธิบายความหมายและตีความคำว่า “สันติภาพ” ในแง่มุมที่ต่างกันออกไปแง่มุมของสันติภาพที่น่าสนใจแง่มุมหนึ่งก็คือ สันติภาพในมุมมองของสังคมศาสตร์ การวิเคราะห์สภาพของสันติภาพและแนวทางในการทำให้บุคคลในสังคมได้ตระหนักถึงแนวทางและเป้าหมายร่วมกัน อันจะนำไปสู่สังคมที่มีความสงบสุขและสันตินั้นย่อมจะเป็นวิธีที่พึงประสงค์ทฤษฎีสันติภาพในมุมมองของนักสังคมวิทยาแท้จริงแล้วก็คือการศึกษารวมชาติของมนุษย์และธรรมชาติของสังคมมนุษย์ที่มีความโน้มเอียงไปในการเกื้อกูลกัน พึ่งพากัน พร้อมทั้งจะยอมรับซึ่งกันและกัน รวมถึงการอยู่ร่วมกันของมนุษย์โดยปราศจากความรุนแรงในทุกรูปแบบซึ่งเราจะเรียกลักษณะของสังคมดังที่กล่าวมานี้ว่าเป็นสังคมที่มีความสันติสุขดังนั้นก่อนที่เราจะเริ่มการคิดวิเคราะห์องค์ประกอบของสันติภาพเราจำเป็นต้องเรียนรู้เกี่ยวกับประวัติความเป็นมาและปรัชญาของทฤษฎีสันติภาพเสียก่อน

ปรัชญาสันติภาพในโลกตะวันตก

มีนักวิชาการชาวตะวันตกหลายท่านที่พยายามจะอธิบายปรัชญาของทฤษฎีสันติภาพแต่ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงนักวิชาการท่านหนึ่งที่มองสันติภาพในเชิงสร้างสรรค์ ท่านนี้คือศาสตราจารย์ วิเซนต์ มาติเนซ กูสมัน (Vicent Martinez Guzman) ผู้ซึ่งนับได้ว่าเป็นนักปรัชญาสันติภาพที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่งในโลกแห่งวิชาสันติศึกษาศาสตราจารย์ วิเซนต์ มาติเนซ กูสมัน ได้บรรยายเกี่ยวกับปรัชญาสันติภาพไว้ในหนังสือ “ปรัชญาเพื่อการสร้างสันติภาพ (ที่หลากหลาย)” (Filosofia para hacer las paces) โดยมีการวิเคราะห์เกี่ยวกับสันติภาพและการพัฒนา โดยเนื้อหานี้จะรวมถึงวิวัฒนาการของสันติศึกษาในโลกตะวันตก ไปจนถึงการเชื่อมโยงการใช้สันติวิธีและการพัฒนาสังคมในบริบทของโลกที่พัฒนาแล้ว กำลังพัฒนา และด้อยพัฒนา กูสมันให้นิยามของสันติภาพไว้ว่า

“สันติภาพนั้นเกิดจากการตื่นตัวของผู้คนในแต่ละชุมชนที่จะสร้างสังคมแห่งสันติสุขในบริบทของแต่ละชุมชนเอง” ในภาษาสเปน คำว่า สันติภาพ (Paz) สามารถใช้ในรูปแบบของพหูพจน์ได้ เพราะฉะนั้นความหมาย ของคำว่า “Paces” นั้นก็คือ ความหลากหลายของสันติภาพ สันติภาพในหลากหลายบริบท และรูปแบบของสันติภาพที่สร้างขึ้นและดำรงอยู่โดยผู้คนในแต่ละกลุ่มชน นอกจากนั้น กูสมัน ได้เชื่อมโยงแนวคิดของสันติศึกษาในแง่มุมและมุมมองต่างๆ เข้าด้วยกัน แนวคิดทั้งหลายเหล่านี้ กูสมันเชื่อว่าจะเป็นแนวทางที่จะสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมทางสังคมอันสันติสุขตั้ง แต่ชุมชนขนาดเล็กจนถึงระดับชุมชนโลก หลักความคิดทางสันติศึกษาเหล่านี้ตั้งอยู่บนรากฐานที่ว่ามนุษย์นั้นมีศักยภาพในการสร้างสรรค์และทำลาย ทฤษฎีและแนวทางการปฏิบัติทาง

สันติวิธีที่สร้างสรรค์จะช่วยนำพาให้มนุษย์ คิดและทำในสิ่งที่เป็นคุณประโยชน์ต่อตนเองและ สิ่งแวดล้อมรอบตัว และคุณประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นก็จะส่งผลให้มีวิวัฒนาการของสันติวัฒนธรรม ขึ้นในสังคมมนุษย์ด้วยแนวคิดเช่นนี้อาจจะกล่าวได้ว่า กุสมัน ได้รับอิทธิพลทางความคิดด้านปรัชญา สันติภาพ สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาศักยภาพของมนุษย์จากแนวคิดและปรัชญาของ เอมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) ผู้ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นนักปรัชญาที่นิยามความหมายของสันติภาพ ในเชิงสร้างสรรค์เป็นคนแรกๆ ทฤษฎีสำคัญของนักปรัชญาท่านนี้ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอ้างอิงในงาน เขียนของ กุสมัน คือ “สันติภาพอันสถาพร” (Perpetual Peace) และ “เป้าประสงค์แห่งกฎที่เป็นสากล” (Cosmopolitan intent) ซึ่งแนวปรัชญาทั้งสองนี้ได้ให้นิยามของความสามารถของมนุษย์ใน การที่จะทำการใดๆ ที่จะเป็นคุณแก่ผู้อื่น กิจกรรมใดๆ ที่ทำโดยบุคคลใดๆ ก็ตามต่างก็อยู่ภายใต้ เจตจำนง และผลแห่งการกระทำที่ผู้อื่นนั้นรับรู้ เข้าใจ และนับว่ากิจกรรมนั้นๆ เป็นคุณด้วยจึงจะ นับว่ากิจกรรมนั้นๆ เป็นคุณธรรมในงานเขียนของกุสมัน เขาอ้างอิงนักสันติศึกษาที่โด่งดังท่านหนึ่ง คือ โจฮัน เกาล์ตุง (Johan Galtung) ผู้ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของสันติศึกษายุคใหม่ ดังนั้นผู้เขียนจึงนำ แนวคิดของนักสันติศึกษาท่านนี้ มาอธิบายพอสังเขป โดยบทความนี้ได้สรุปความจากหนังสือของ เกาล์ตุง ที่โด่งดังเล่มหนึ่งคือ “สันติภาพโดยสันติวิธี” (Peace by Peaceful Means) การอธิบาย ความคิดและปรัชญาสันติภาพของ เกาล์ตุงจะทำให้เกิดความเชื่อมโยงในแนวคิดของ กุสมันและ นิยามต่างๆของสันติศึกษาได้ดียิ่งขึ้น

ประวัติความเป็นมาของการศึกษาปรัชญาสันติภาพในโลกตะวันตก

การศึกษาปรัชญาสันติภาพร่วมสมัยใน โลกตะวันตกนั้นสามารถแบ่งได้เป็นระยะๆ ดังต่อไปนี้

1. ระยะเวลาหนึ่ง คือการศึกษาสันติภาพเชิงลบและการศึกษาสันติภาพในแง่มุมของการ ศึกษาสงครามในบริบททางวิทยาศาสตร์ ระยะนี้การศึกษาเรื่องสันติภาพนั้นเกิดขึ้นจากสาเหตุหลาย ประการ แต่ประการที่สำคัญที่สุดก็คือ ความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงสภาวะที่ผู้คนต้องเจ็บป่วย ล้ม ตายเนื่องจากผลของสงคราม ซึ่งการศึกษาสันติภาพในระยะนี้ก็มีความสอดคล้องกับห้วงเวลาที่โลก ตะวันตกเพิ่งจะผ่านสงครามโลกครั้งที่หนึ่งมาหมาดๆ ชาวยุโรปได้รับความทุกข์อันเป็นผลสืบ เนื่องมาจากสงครามครั้งนั้นอย่างมาก ดังนั้นการศึกษาทฤษฎีสันติภาพในยุคนี้จึงเน้นไปที่ การศึกษาสงครามและความเกี่ยวเนื่องของสงครามต่อสภาวะที่ก่อให้เกิดความไม่มีสันติภาพ การศึกษาช่วงนี้มีประเด็นทางความคิดที่น่าสนใจอยู่หลายประการ โดยผู้เขียนจะอธิบายพอสังเขป ได้ดังนี้

1.1 การวิเคราะห์เชิงคุณภาพของ (สภาวะ) สงคราม ซึ่งมีการศึกษาถึงสาเหตุของการ ทำสงครามโดยอิงหลักวิทยาศาสตร์ โดยการวิเคราะห์นำมาซึ่งความเห็นว่าสงครามก่อกำเนิดจาก

การที่ มนุษย์มอง พวกเดียวกันเป็น “เรา” และมองผู้อื่นเป็น “เขา” ดังนั้นสงครามก่อกำเนิดโดยความมุ่งหมายที่จะจัดความเป็นอื่นออกไปจากกลุ่มสังคมที่แสดงความเป็น “เรา” – ตามหลักทฤษฎี “Polemology” – (สงครามต่อต้านผู้ที่แปลกแยกจากเรา) นักวิชาการที่มีชื่อเสียงในยุคนี้ก็คือ Kenneth Boulding, Herbert Kelman, และ นักคณิตศาสตร์ที่โด่งดัง Anatol Rapoport ผู้คิดค้น ทฤษฎี เกมส์ทฤษฎี โครงข่ายสังคม และอีกหลายทฤษฎี และท่านผู้นี้ได้มีบทบาทที่สำคัญมากในการลดอาวุธนิวเคลียร์ในเวลาต่อมา

1.2 ความพยายามที่จะอธิบายทฤษฎีสันติภาพตั้งอยู่บนพื้นฐานความเข้าใจในแบบตะวันตกที่ให้ความสำคัญกับ “ความทันสมัย” (แบบตะวันตก) “แบบอย่างตะวันตก” “ชาวผิวขาว” และ “ความเป็นชาย”

1.3 ความต่างระหว่างสงครามต่อ “เขา” (Polemos) และสงครามภายใน “Stasis” (civil war) – no war is civil (Guzman, 2001:62 – 63) นักคิดหลายท่านในยุคนี้เห็นว่า ถ้าต้องการสันติภาพ (เรา) ต้องเตรียมตัวให้พร้อมสำหรับสงคราม (ในสุภาษิตไทยมีคำกล่าวว่า “แม้หวังตั้งสงบเตรียมรบให้พร้อมพรุ่ง” ซึ่งน่าจะตั้งอยู่บนพื้นฐานความคิดแบบเดียวกัน)

1.4 ในยุคนี้คำจำกัดความของ “สันติภาพ” ก็คือ สถานะที่ปราศจากสงคราม

1.5 และในขณะที่ความขัดแย้งถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขด้านลบ ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วย “วิธีการแก้ไขความขัดแย้ง” (Conflict resolution)

1.6 การช่วยเหลือทางมนุษยธรรมก็ถูกจำกัดภายใต้ทัศนคติ ในแบบตะวันตกสมัยใหม่ คนขาว และเพศชาย (ซึ่งเป็นผลสะท้อนความคิดในช่วงที่ชาวตะวันตกเป็นเจ้าอาณานิคม)

2. ระยะที่สอง คือ ระยะที่สันติภาพถูกนำมารวมไว้กับการพัฒนา ในยุคนี้กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพนั้นดำเนินไปพร้อมกับการพัฒนาในด้านต่างๆ การศึกษาเรื่องสันติภาพและทฤษฎีที่เกี่ยวกับสันติภาพก็มีการพัฒนาขึ้นและมีการอธิบายแนวคิดต่างๆ ที่สลับซับซ้อนมากขึ้น

ในยุคนี้การศึกษาปรัชญาสันติภาพได้รับการยอมรับมากขึ้น มีการจัดตั้งสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยสันติภาพ ความรุนแรง ความขัดแย้ง และสันติวิธีขึ้นมากมายในทวีปยุโรป อเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ.1959 โจฮาน เกอ์ดุง ได้ก่อตั้ง สถาบันวิจัยสันติภาพขึ้น ณ กรุงออสโล ประเทศนอร์เวย์ นักวิชาการท่านนี้ได้ชื่อว่าเป็นบิดาของสันติวิธีร่วมสมัย และเป็นผู้ที่ให้คำจำกัดความของ สันติภาพเชิงบวก สันติภาพเชิงลบ ความรุนแรงทาง โครงสร้างและวัฒนธรรม ฯลฯ ดังนั้นการศึกษาค้นคว้าและงานวิจัยในยุคนี้มักจะตั้งอยู่บนฐานความคิดในเรื่องสันติภาพเชิงบวกและการวิเคราะห์ความรุนแรงทางโครงสร้างรวมทั้งการสร้างวัฒนธรรมและความเท่าเทียมกัน นอกเหนือไปกว่านั้นด้วยแนวคิดที่ว่า การพัฒนา (สังคม)

ซึ่งเป็นรากฐานของการตอบสนองความต้องการพื้นฐานนั้นเป็นเครื่องมือที่จะเสริมสร้างศักยภาพของมนุษย์ หลายองค์กร (หรือรัฐ) จึงริเริ่มโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่างๆ ความรุนแรงทางโครงสร้างถูกนำไปใช้ในการอธิบายความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศโลกที่สาม ซึ่งในทางการเมืองประเทศที่พัฒนาแล้วบางประเทศก็ใช้เงื่อนไขในการแทรกแซงการเมืองในประเทศอื่นๆ ภายใต้อธิบายของการพัฒนา ซึ่งนักคิดหลายท่านให้คำจำกัดความพฤติกรรมเช่นนี้ว่าเป็นรูปแบบใหม่ของการล่าอาณานิคม และในหลายๆ กรณีด้วยข้ออ้างในเรื่องการพัฒนาก็ถูกนำไปใช้ในการหยุดการแพร่กระจายของลัทธิคอมมิวนิสต์ (ซึ่งเป็นปฏิปักษ์โดยตรงของระบอบทุนนิยมในโลกใหม่) อันเนื่องมาจากแรงผลักดันของแนวคิด “การพัฒนานำพาสันติภาพ (สุข)” จึงทำให้เกิดการก่อตัวขึ้นขององค์กรเอกชน (เพื่อการพัฒนา) ที่เราเรียกว่า Non – Governmental Organization หรือ NGO ที่เรารู้จักกันดี ในองค์กรเอกชนเหล่านี้มีหลายองค์กรที่เป็นองค์กรขนาดใหญ่และทำงานในหลายๆ ประเทศซึ่งเรามักจะเรียกว่า International Non-Governmental Organization (INGO)

3. ระยะที่สาม คือ ระยะที่ผู้คนเริ่มให้ความสำคัญกับการลดกำลังอาวุธ ให้ความสำคัญกับเรื่องความเท่าเทียมกันทางเพศ และการดูแลผู้อพยพในระยะนี้สันติศึกษาไม่มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดไปจากยุคก่อนหน้ามากนัก กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสันติภาพและสันติวิธีจะมุ่งเน้นไปที่การร่วมมือกัน (ทางสังคม) ในความพยายามที่จะกดดันให้ประเทศ (รัฐ) ต่างๆ ทั่วโลกได้ตระหนักถึงภัยอันตรายของการแข่งขันกันสะสมอาวุธยุทธโปกรณ์ และการรณรงค์การลดอาวุธประจำการเพื่อลดความตึงเครียดระหว่างรัฐ ในบรรดาอาวุธที่อยู่ในเป้าหมายการจำกัดจำนวนที่สำคัญก็คืออาวุธนิวเคลียร์

ในยุคนี้ นักสันติวิธียังให้ความสำคัญกับการเคลื่อนไหวที่จะสร้างความยอมรับ (ที่เท่าเทียมกัน) ระหว่างเพศหญิงและเพศชาย (เพศที่สามยังไม่ใช่ประเด็นหลัก) มีการเรียกร้องให้องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนเห็นความสำคัญและปฏิบัติต่อผู้หญิงด้วยมาตรฐานเดียวกันกับผู้ชาย

นอกเหนือไปจากนั้นด้วยเหตุการณ์ของสงครามกลางเมืองในหลายพื้นที่ นักสันติวิธีในยุคนี้ก็ได้ให้ความสำคัญกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้อพยพอันเนื่องมาจากภัยสงคราม

นอกเหนือไปจากนั้นในจำนวนผู้อพยพเหล่านี้ก็มีผู้คนจำนวนไม่น้อยที่อพยพด้วยเหตุผลทางการเมืองและเหตุผลทางเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ซึ่งไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม มาตรฐานการดำรงชีวิตของคนกลุ่มนี้ก็ต่ำกว่าระดับที่ยอมรับได้

4. ระยะที่จะก้าวไปสู่อนาคต อาจจะกล่าวได้ว่าระยะนี้ก็คือ เวลาตั้งแต่ปัจจุบันนี้เป็นต้นไปสิ่งที่นักสันติศึกษาพยายามที่จะผลักดันให้เกิดขึ้นในสังคมก็คือ วัฒนธรรมและวิธีการที่จะนำไปสู่การสร้างสันติภาพ เราต้องการให้การศึกษาทางสันติภาพ ขยายขอบเขตให้กว้างขวางขึ้นเพื่อ

สังคมในวงกว้างจะเข้าใจว่าสันติภาพ (รวมทั้งสันติวิธี ความขัดแย้ง และความรุนแรง) ไม่ใช่เรื่องที่ไกลตัวหรือเป็นเรื่องที่มีความสลับซับซ้อนจนยากที่จะเข้าใจ นักสันติศึกษาต้องแสดงให้เห็นว่าแนวคิดเกี่ยวกับสันติภาพ สันติวิธี ความขัดแย้ง และความรุนแรงนั้นเป็นเรื่องที่สามารถจะเข้าใจและวิเคราะห์ได้โดยอาศัยความเข้าใจธรรมชาติของมนุษย์

5. ระยะปัจจุบัน การพัฒนาของสันติศึกษาได้มีการขยายกรอบการศึกษาไปครอบคลุมแนวความคิดที่หลากหลายมากขึ้นซึ่งในแง่มุมมองของสังคมวิทยาแล้วความเชื่อมโยงกันของแต่ละอนุภาคของสังคมล้วนเป็นสิ่งที่สำคัญควรค่าแก่การศึกษาทั้งสิ้น แนวคิดของสันติศึกษาในยุคนี้เริ่มจากการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน ซึ่งในทางสัญลักษณ์แล้วเปรียบได้กับการล่มสลายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในยุโรปตะวันออก ในช่วงของการเปลี่ยนถ่ายทางสังคมครั้งนี้ กูสมันได้เสนอแนวคิดที่ว่าสังคมโลกนั้นมีวิวัฒนาการมาจากวัฒนธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความรู้ของสงครามและความรุนแรงมาเป็นระยะเวลานานมาแล้ว น่าจะถึงเวลาที่มนุษยชาติร่วมกันสร้างวัฒนธรรมที่จะนำมนุษย์ไปสู่สังคมที่มีความสันติสุข และสังคมสันติสุขก็จะสร้างสันติวัฒนธรรมต่อเนื่องกันไปวัฒนธรรมสันติและสันติวัฒนธรรมนั้นจะเกิดขึ้นได้จากปัจจัยที่สำคัญหลายประการ ดังที่จะนำเสนอพอสังเขปดังต่อไปนี้

5.1 การมีทัศนคติและมาตรฐานร่วมกันในเรื่องของความยุติธรรม ซึ่งมาตรฐานเหล่านี้ต้องประกอบไปด้วยปัจจัยพื้นฐานที่มีมาในอดีตแต่ต้องเพิ่มขยายให้รวมถึงปัจจัยพื้นฐานที่ไม่ใช่วัตถุ เช่น เอกสิทธิ์ อุตสิทธิ์ อีสภาพ เสรีภาพ ฯลฯ

5.2 ต้องตอบคำถามให้ได้ว่าความจำเป็นพื้นฐานที่กล่าวไปนั้นจะได้รับจำกัดความโดยที่สังคมกำหนดให้เป็นพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานหรือเป็นการสร้างสรรค์ในแนวคิดที่ใช้ร่วมกันได้

5.3 ต้องให้ความสำคัญกับความหมายของความยุติธรรมว่าความยุติธรรมนั้นจะเป็นการปรับเปลี่ยนของการปฏิสัมพันธ์ทางสังคมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความพึงพอใจต่อปัจจัยพื้นฐานนั้นๆ ในกรณีนี้ (ความยุติธรรม) ก็มีความก้าวหน้าและเคลื่อนไหวเสมอหรือถ้ามองความยุติธรรมในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งความยุติธรรมในรูปแบบนี้จะเป็นอุปสงค์ของการหาข้ออ้างของการไม่ยอมรับ (กลุ่มที่ไม่ใช่พวก) การจำกัดขอบเขต หรือการหาประโยชน์จากผู้อื่น ซึ่งความยุติธรรมประเภทหลังนี้จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการฉวยโอกาสได้

5.4 กรอบความคิดแนวใหม่อาจจะต้องอยู่นอกกรอบเดิมหรือการเติมเต็มกรอบเดิมอาจจะต้องคิดนอกกรอบ ปรัชญาสันติภาพและสันติวัฒนธรรมควรจะประกอบไปด้วยแนวคิดที่ทำให้ความสำคัญกับสิ่งเหล่านี้คือ

5.4.1 โลกที่คำนึงความมั่นคงของสังคมมนุษย์โดยรวมซึ่งความมั่นคงของสังคมโลกที่ว่านี้จะอยู่เหนือความสำคัญของความเป็นชาติ ซึ่งการดำรงอยู่ในลักษณะเช่นนี้ เอมมานูเอล

คานท์ ได้อธิบายไว้ว่ามนุษย์แต่ละคนมีความสามารถในการเปิดใจให้รับรู้และเข้าใจในความแตกต่างหลากหลายของกันและกันได้ แต่สังคมมนุษย์ไม่ควรยอมรับการถูกบังคับให้ยอมรับ

5.4.2 สิทธิในการเป็นประชากรโลก ซึ่งจะทำให้ผู้ที่มีสิทธินี้จะได้รับการคุ้มครองในฐานะผู้ที่ได้รับการต้อนรับมากกว่าการถูกรอนสิทธิในฐานะที่เป็น “ผู้อื่น”

5.4.3 สิทธิในการเป็นประชากรโลก อันจะนำมาซึ่งการกระทำต่อกันในสถานะที่เป็นมนุษย์คู่เคียงกัน ซึ่ง เอ็มมานูเอล คานท์ ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่ามนุษย์มีศักยภาพในการสร้างความรุนแรงเฉกเช่นเดียวกับความสามารถในการสร้างสันติภาพ แต่เขาเชื่อว่าถ้าเราปรารถนาจะให้ผู้อื่นทำดีกับเรา เราก็ย่อมจะทำดีกับผู้อื่นคู่เคียงกัน

5.4.4 สิทธิในการเป็นประชากรโลก ซึ่งจะนำมาซึ่งความชอบธรรมที่จะเป็นในสิ่งที่แตกต่าง หรืออยู่ในวัฒนธรรมที่ต่างไป

5.4.5 สิทธิในการเป็นประชากรโลก มีอำนาจเหนือกว่าความสัมพันธ์ของโลกาภิวัตน์การครอบครองทรัพย์สินและการแลกเปลี่ยน เพราะกิจกรรมที่เป็นความสัมพันธ์ภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์นั้น ไม่ได้แปลกแยกสิทธิของมนุษย์แต่ละคนบนพื้นโลกเพราะมนุษย์แต่ละคนก็ยังมีสิทธิต่อผิวโลกในความเท่าเทียมกัน

5.4.6 สิทธิในการเป็นประชากรโลก ก็คือ สิทธิที่จะได้รับการต้อนรับอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็ตาม เนื่องด้วยความเชื่อที่ว่ามนุษย์แต่ละคนนั้นมีสิทธิที่จะอยู่บนโลกใบนี้เท่าๆ กัน เพราะฉะนั้นไม่ว่ามนุษย์ผู้นั้นจะอยู่ที่ใดก็ตามย่อมจะดำรงไว้ซึ่งสิทธินั้นโดยสมบูรณ์

5.4.7 สิทธิในการเป็นประชากรโลก ควรที่จะปกป้องรักษามนุษย์จากความรุนแรง

5.4.8 สิทธิในการเป็นประชากรโลก ย่อมจะทำให้มนุษย์ยอมรับในสิทธิของผู้อื่น และพร้อมที่จะเข้าใจสังคมและวิธีการปกครองของผู้อื่นในสังคมที่แตกต่างจากที่ตนอยู่ ด้วยเหตุที่มนุษย์ไม่สมบูรณ์แบบเราจึงไม่สามารถบอกได้ว่าเราดีกว่าคนอื่นหรือสังคมเราดีกว่าสังคมอื่น

5.4.9 สิทธิในการเป็นประชากรโลก ย่อมรักษาไว้ด้วยสิทธิที่จะได้รับและเข้าถึงการพัฒนาและการปกครองโดยประชาชนในรูปแบบของประชาธิปไตยที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด การที่มนุษย์สามารถพัฒนาศักยภาพของตนได้อย่างต่อเนื่อง

กฎในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ในการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทซึ่งรวมทั้งการบริหารงานสิ่งแวดล้อม จะต้องประกอบด้วยการจัดการซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญ เพราะการจัดการที่ดีจะช่วยลดปัญหาต่างๆ ลงได้ การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการจัดการที่มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ซึ่งเราทุกคนต้องช่วยกัน

ศึกษาหาความรู้วิธีการนำมาใช้ปฏิบัติ เพราะการจัดการที่ไม่ดีพอ โดยเฉพาะการจัดการสิ่งแวดล้อม จะก่อให้เกิดปัญหาและผลเสียต่างๆ ติดตามมาอย่างมากมายได้

ความหมายของการจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental management) มีผู้ให้ความหมายไว้ดังนี้

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการกระจายทรัพยากรที่สำคัญทั้งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อสนองความพอใจในการนำสิ่งแวดล้อมไปใช้อย่างเหมาะสม ในการเป็นปัจจัยหลักและปัจจัยรองในอนาคต (Jolly, อ้างถึงในเกษม จันทรแก่, 2525 : 202)

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง กระบวนการใช้สิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ โดยการวางแผน ดำเนินงาน ติดตามประเมินผลและปรับปรุง แก้ไขพัฒนาให้ดีขึ้น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการใช้อย่างประหยัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด ใช้อย่างยั่งยืน ยาวนานตลอดไป และเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อมวลมนุษยและธรรมชาติให้มากที่สุด (วินัย วีระวัฒนานนท์, 2540 : 185)

การจัดการสิ่งแวดล้อม หมายถึง การพิจารณาตรวจสอบทรัพยากรในพื้นที่อย่างดี แล้วตัดสินใจว่าจะทำอะไรที่เราต้องการ โดยมีให้เกิดอันตรายมากจนทำให้สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์อาศัยอยู่ต้องเสียไป (Winslow and Gubby, อ้างถึงในเกษม จันทรแก่, 2525 : 203)

จากความหมายของการจัดการสิ่งแวดล้อม มีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

1. การจัดการสิ่งแวดล้อมเป็นการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ตอบสนองความต้องการของมนุษย์
2. การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดี และเหมาะสม
3. การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ต้องมีผลกระทบต่อมนุษย์ทั้งทางตรงและทางอ้อมน้อยที่สุด
4. การนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ต้องยึดหลักการอนุรักษ์เสมอ

ในปัจจุบันมีความจำเป็นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเหตุผลต่อไปนี้

1. ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อัตราการเพิ่มเป็นไปตามข้อจำกัดทางธรรมชาติ ทำให้ไม่เพียงพอกับความต้องการของมนุษย์ซึ่งมีความต้องการเพิ่มขึ้นสูงมาก
2. ประชากรโลกเพิ่มขึ้น การพัฒนาทางเศรษฐกิจสังคมโดยใช้ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ทำให้มนุษย์เกิดพฤติกรรมในการบริโภคสูงขึ้น หรือเกิดค่านิยมในการบริโภคนิยมและวัตถุนิยม ทำให้การบริโภคของมนุษย์เพิ่มมากขึ้นส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติร่อยหรอลง และเกิดวิกฤตสิ่งแวดล้อมทั้งระดับโลกและระดับท้องถิ่น เช่น เกิดภาวะโลกร้อนขึ้น ภัย

พิบัติเพิ่มความรุนแรง พืชภัยจากสารพิษเพิ่มมากขึ้น เกิดความสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ ดินเมื่อคุณภาพและป่าไม้ถูกทำลายมากขึ้น เป็นต้น

3. ทศนคติ ความเชื่อ และขนบธรรมเนียมประเพณีบางอย่างของมนุษย์ ทำลายทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม เช่น การถางป่า เผาป่า การเล่นกีฬาประเภทยิงนก ตกปลาล่าสัตว์ การต้องการความสะดวกสบาย สนุกสนานโดยไม่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างถนน สร้างสนามกอล์ฟ สร้างรีสอร์ท การทำสงคราม การคมนาคมขนส่ง การค้าและบริการ การเกษตรและอุตสาหกรรม เป็นต้น

4. นโยบายของรัฐบาล บางครั้งได้มีส่วนทำลายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เช่น การให้สัมปทานแหล่งแร่ การสร้างเขื่อน และการพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงการรักษาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมต่างๆ ที่เพิ่มมากขึ้น

ดังนั้นในการจัดการสิ่งแวดล้อมให้บรรลุเป้าหมายจะขึ้นอยู่กับหลักความจริงซึ่งเป็นหลักการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ควรนำมาปฏิบัติดังนี้ (สุรินทร์ เศรษฐมานิต, อ้างถึงในกนก จันทรทอง, 2541 : 101)

1. สสารย่อมไม่สูญหายไปจากโลก แต่อาจเปลี่ยนจากรูปหนึ่งไปเป็นอีกรูปหนึ่งได้
2. สิ่งแวดล้อมเป็นแหล่งทรัพยากร และเป็นแหล่งรองรับของเสีย
3. สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่มิไร้ค่า ไม่ว่าเราจะใช้สิ่งแวดล้อมในลักษณะใดก็ตาม
4. กฎของอุปสงค์ และอุปทาน (Demand and supply)

นอกจากนี้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมจะมีขั้นตอนคล้ายคลึงกับการจัดการในด้านอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

1. การศึกษาปัญหาและขอบเขต
2. การวิเคราะห์ขั้นตอนของการดำเนินการ
3. การเตรียมแผนงาน
4. การดำเนินการตามแผน
5. การประเมินผลและปรับปรุงการดำเนินการ

อากาศ เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่หมดสิ้น แต่ควรจะมีการรักษาสภาพของอากาศบริสุทธิ์ไว้เพื่อสุขภาพของคนในโลก ทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปแต่สามารถทดแทนได้ๆ แก่

ป่าไม้ เป็นทรัพยากรที่ไม่หมดสิ้นเพราะเพิ่มจำนวนได้ แต่สัตว์ป่าบางอย่างก็หายาก ประกอบกับการทำลายและไม่รักษาป่าไม้อาจจะเกิดการสูญพันธุ์ได้

สัตว์ป่า เป็นทรัพยากรที่ไม่หมดสิ้นเพราะเพิ่มจำนวนได้ แต่สัตว์ป่าบางอย่างก็หายาก ประกอบกับการทำลายและไม่รักษาป่าไม้อาจจะเกิดการสูญพันธุ์ได้

ประเภทสิ่งแวดล้อมแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

1. สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ ได้แก่ ดิน น้ำ อากาศ แร่ธาตุและสิ่งมีชีวิตที่อาศัยอยู่บนโลกโดยเฉพาะพืชและสัตว์
2. สิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้นแบ่งเป็น 2 ชนิด คือ สิ่งแวดล้อมทางกายภาพ อาคาร บ้านเรือน ได้แก่ ยานพาหนะ ถนน เขื่อนกั้นน้ำและสิ่งแวดล้อมทางสังคม ซึ่งมีผลต่อพฤติกรรมการแสดงออก เช่น ประเพณีวัฒนธรรม กฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ สิ่งแวดล้อมทั้งหลายบนโลกจะมีความสัมพันธ์เป็นลูกโซ่ ฉะนั้นถ้าสิ่งแวดล้อมหนึ่งถูกทำลายก็จะส่งผลกระทบไปยังสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ด้วย

ทฤษฎีการยอมรับนวัตกรรมและเทคโนโลยี

การยอมรับของผู้บริโภคที่มีต่อนวัตกรรมและเทคโนโลยี (adoption and innovation theory) เรียกว่า กระบวนการยอมรับซึ่งกล่าวถึงพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่แสดงออกถึงการยอมรับนำไปปฏิบัติ โดยแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน (Roger and Shoemaker, 1978, p. 76)

ขั้นที่ 1 การรับรู้ (Awareness stage) เป็นขั้นแรกที่จะนำไปสู่การยอมรับหรือปฏิเสธสิ่งใหม่ วิธีการใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชีพ หรือกิจกรรมของบุคคลนั้น ยังไม่มีความรู้ลึกซึ้งเกี่ยวกับเนื้อหา หรือคุณประโยชน์ของนวัตกรรมนั้นๆ ทำให้เกิดความอยากรู้อยากเห็นต่อไป

ขั้นที่ 2 สนใจ (Interest stage) เป็นขั้นที่เริ่มมีความสนใจ หารายละเอียดเกี่ยวกับวิทยาการใหม่ๆ เพิ่มเติมจะทำให้ความรู้เกี่ยวกับวิธีการใหม่ๆ หรือสิ่งใหม่ๆ มากขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบุคลิกภาพ และค่านิยม ตลอดจนบรรทัดฐานทางสังคม หรือประสบการณ์เก่าๆ ของบุคคลนั้น

ขั้นที่ 3 ประเมินค่า (Evaluation stage) เป็นขั้นที่จะได้ใคร่ครวญถึงประโยชน์ในการลองใช้วิธีการหรือวิทยาการใหม่ๆ ดีหรือไม่ เมื่อนำมาใช้แล้วจะเป็นประโยชน์ต่อตนเองหรือไม่ โดยบุคคลนั้นมักจะคิดว่าการใช้วิทยาการใหม่ๆ เป็นการเสี่ยงทำให้ไม่แน่ใจถึงผลที่จะได้รับ ในขั้นนี้จึงเป็นการสร้างแรงเสริม (reinforcement) เพื่อให้เกิดความแน่ใจยิ่งขึ้นว่าสิ่งที่เขาคัดสินใจเพื่อเป็นการสร้างความรู้สึกที่ดีต่อนวัตกรรมมีคุณค่าและมีประโยชน์

ขั้นที่ 4 ทดลอง (Trial stage) เป็นขั้นที่ใช้วิทยาการใหม่ๆ นั้น กับสถานการณ์ตนเองเป็นการทดลองบางส่วนก่อนเพื่อจะได้รู้ว่าผลลัพธ์และประโยชน์ที่จะได้รับว่าจริงอย่างที่คิดไว้ในขั้นประเมิน ซึ่งผลการทดลองจะมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจที่จะปฏิเสธหรือยอมรับต่อไป

ขั้นที่ 5 ยอมรับ (Adoption stage) เป็นขั้นที่บุคคลรับวิทยาการใหม่ๆ นั้น ไปใช้ในการปฏิบัติกิจกรรมของตนอย่างเต็มที่ หลังจากได้ทดลองปฏิบัติดูและเห็นประโยชน์แล้วยอมรับนวัตกรรมเหล่านั้น

กลุ่มคนในสังคมซึ่งจะมีบทบาทสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมจากการเป็นผู้ยอมรับหรือปฏิเสธเทคโนโลยีต่างๆ ที่จะเข้ามาภายในสังคมนั้น ซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญว่าสังคมใดบ้างที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างรวดเร็ว หรือสังคมใดจะเปลี่ยนแปลงช้า ได้แบ่งกลุ่มผู้รับนวัตกรรมออกเป็น 5 กลุ่ม คือ (ปรเมศวร์ กุมารบุญ, 2552)

1. กลุ่มที่รับนวัตกรรมเป็นกลุ่มแรกในสังคม (Innovators) เป็นกลุ่มที่มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมมากที่สุด เพราะจะเป็นกลุ่มที่เป็นผู้สร้างหรือผู้นำนวัตกรรมต่างๆ เข้ามาในสังคม

2. กลุ่มรับนวัตกรรมเร็วส่วนแรก (Early adopter) ซึ่งอาจรับจากสื่อเฉพาะต่างๆ เช่น วารสารหรือสื่อบุคคล เป็นกลุ่มที่เป็นพวกทันสมัย ชอบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้สังคมมีแนวโน้มและมีบรรยากาศของการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น

3. กลุ่มรับเร็วส่วนใหญ่ (Early majority) เป็นคนกลุ่มที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดขึ้น

4. กลุ่มรับเร็วส่วนหลัง (Late majority) เป็นกลุ่มคนที่ตัดสินใจในการยอมรับสิ่งใหม่ๆ ค่อนข้างช้าและต้องการความมั่นใจในระดับหนึ่งก่อนที่จะยอมรับนวัตกรรม

5. กลุ่มล่าช้า (laggards) เป็นกลุ่มที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมักเป็นผู้ที่มีทัศนคติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหนียวแน่น ซึ่งหากในสังคมใดมีคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งจำนวนมาก ก็จะทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงทางสังคมได้ง่ายหรือยากแตกต่างกัน กล่าวคือหากในสังคมหรือประเทศใดต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงหรือพัฒนาด้านต่างๆ แต่คนในสังคมส่วนใหญ่เป็นพวกล่าช้า การเปลี่ยนแปลงก็ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ปัจจุบันนวัตกรรมเกี่ยวกับเทคโนโลยีการสื่อสารที่สามารถโต้ตอบกันได้ระหว่างผู้ส่งสารหรือผู้รับสารในการติดต่อสื่อสาร (interactive communication technology) มีแนวโน้มที่จะแพร่กระจายอย่างมาก และเป็นที่ต้องการของบุคคลในสังคมค่อนข้างสูง ทำให้เกิดการยอมรับนวัตกรรมดังกล่าวอย่างรวดเร็ว ซึ่งคุณลักษณะของเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของบุคคลมีลักษณะที่พบสรุปได้ ดังนี้

5.1 สื่อใหม่มีความสามารถในการสนองตอบการสื่อสารทั้งในระดับเล็กและระดับใหญ่

5.2 คนส่วนใหญ่มักจะใช้สื่อนี้ได้กับการดำเนินงานในทุกประเภท

5.3 ทั้งคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีโทรคมนาคมต่างมีความสัมพันธ์ และมีความยืดหยุ่นต่อการปรับใช้กับเครื่องมือต่างๆ ได้ตามที่ต้องการในเรื่องต่างๆ อาทิ ใช้เป็นสื่อวิทยุ หรือสื่อโทรทัศน์หรือหน่วยประมวลผล เป็นต้น

ทฤษฎีการแพร่กระจายนวัตกรรม

การยอมรับ (Adoption) สิ่งใดของสังคม จะมีกระบวนการ (Process) คล้ายๆ กัน โดยเริ่มต้นจากมีสิ่งใหม่เกิดขึ้น มีคนกลุ่มหนึ่งยอมรับคิดว่าดีแล้ว จะเกิดการแพร่กระจาย (Diffusion) ไปตามช่องทางการสื่อสาร (Channels) ต่างๆ ของคนกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่งในสังคม อยู่ที่ยุคใหม่ที่มีความดึงดูดใจสูงก็จะทำให้การยอมรับสิ่งนั้นในสังคม ใช้ระยะเวลาในการยอมรับสั้นขึ้น เช่น การนิยมใส่สายเดี่ยวจากเซ็นเตอร์ฟอยด์แพร่กระจายถึงบ้านนาทองริมฝั่งโขง หรือช่างกลที่เป็นอริกันก็นิยมฮินส์รูปเหมือนกัน หรือการใส่หมวกไหมพรมนุ่งยีนส์หลวมๆ ถือสเก็ตบอร์ดขึ้นรถเมล์เหมือนเด็กฮิปฮอปจากย่านบรองซ์แพร่มาถึงกรุงเทพ ว่ากันว่าการแพร่กระจายบางสิ่งเราไม่สามารถต้านมันได้เช่นหมวกไหมพรมและถือสเก็ตบอร์ดแม้บ้านเราร้อนเพียงใดแม้ฝรั่งจะดูแคลนในใจว่าทำไมเราต้องเลียนแบบคนดำในอเมริกาด้วย นั่นเพราะว่าในขณะเวลานั้นสิ่งใดสิ่งหนึ่งเกิดการยอมรับแล้วว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในกลุ่มคนในสังคมนั้นๆ จึงต้องรับไป เด็กบ้านเราจึงต้องใส่หมวกไหมพรมและตราครุฑสเก็ตบอร์ดกันจนคึกคัก เพราะเราไม่สามารถมีทางเลือกสิ่งที่ทำให้ดูดีกว่านี้ได้ในช่วงเวลานั้น เพราะสังคมที่พวกเขาอยู่ยอมรับว่าสิ่งนั้นเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด แต่จะเห็นได้ว่าการแพร่กระจายความนิยมเหล่านี้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยไม่มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือ Promotion ใดให้เกิดความนิยม แต่ล้วนแล้วเกิดการแพร่กระจายอย่างรวดเร็วไปตามช่องทางการสื่อสารต่างๆ สังคมโดยธรรมชาติ ธรรมชาติของโทรคมนาคมเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีและธุรกิจสมัยใหม่ก็เช่นกัน มีการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม (Innovation) อย่างรวดเร็วอยู่เสมอ แต่การยอมรับนวัตกรรม นั้นจะแตกต่างจากการแพร่กระจายความนิยมอื่นในสังคม เนื่องจากต้องมีการเรียนรู้การใช้งาน ต้องมีความคุ้มค่าของเงิน ต้องมีปัจจัยหลายอย่างดังที่บทความนี้ย่อทฤษฎีการแพร่กระจายทางนวัตกรรมมาให้พอเข้าใจดังนี้ Invention นั้น คือการประดิษฐ์ อาจจะเป็นสิ่งประดิษฐ์ที่มีความใหม่หรือไม่ใหม่ก็ได้ แต่ Innovation นั้น คำไทยเราเรียกกันว่า นวัตกรรม ซึ่งแปลว่า สิ่งประดิษฐ์ที่สามารถนำมาทำเป็นสินค้าหรือธุรกิจได้ (Commercial Product)

ทฤษฎีการแพร่กระจายนวัตกรรม Diffusion of Innovations Theory (DOI) ของ Everett Roger แนวความคิดทฤษฎีของ Roger ได้แบ่งกลุ่มคนในสังคมที่จะยอมรับการแพร่กระจายทางเทคโนโลยีไว้ดังนี้

Innovators 2.5% ต้องเป็นคนแรก ผู้ที่ขบสเสี่ยง เป็นนักประดิษฐ์หรือมีความรอบรู้เทคโนโลยี

Early adopters 13.5% ชอบลองของใหม่ ชอบเป็นผู้นำ ได้รับความนิยมทางสังคม มีการศึกษา ชอบความใหม่

Early majority 34% อยากมีบ้าง เป็นคนรอบคอบ ชอบแบบสบายๆ ไม่เป็นทางการ

Late majority 34% จำเป็นต้องมี เป็นคนช่างสงสัย หัวโบราณ ฐานะไม่ดี

Laggards 16% มีกิตติเหมือนกัน รับฟังข้อมูลจากคนรอบข้าง เช่น เพื่อน หรือญาติ และกลัวการเป็นหนี้

กระบวนการ Social Adoption นั้น การยอมรับสิ่งที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี จะต้องอาศัยช่องทาง (Channels) ในการสื่อสารของบุคคลกลุ่มต่างๆ ในสังคม เพื่อสื่อสารจากกลุ่มหนึ่งไปสู่อีกกลุ่มหนึ่ง เมื่อ Innovators หรือผู้ที่ชื่นชอบเทคโนโลยีหรือนักประดิษฐ์หรือผู้สร้างกระบวนการสังคม เกิดการยอมรับนวัตกรรมใดแล้ว จะเกิดกระบวนการสื่อสารให้บุคคลกลุ่มถัดมาได้รับรู้ข้อมูลและการยอมรับ กลุ่มต่อมาคือกลุ่ม Early Adopters เป็นกลุ่มผู้ที่ชอบลองอะไรใหม่ๆ มีความรู้สูงค่อนข้างมีฐานะและสนใจข่าวสารใหม่อยู่เสมอ การยอมรับเรื่องราวเกี่ยวกับเทคโนโลยีของกลุ่มนี้ถือว่ามีความสำคัญมากที่สุด เพราะถือเป็นกลุ่มขั้นผู้นำในการยอมรับของสังคม ไม่ว่าเทคโนโลยีหรือการยอมรับองค์ใดที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีคนกลุ่มนี้จะเป็นผู้ชี้ว่า “มีอยู่หรือดับไป” ด้วยการตอบคำถามจนสิ้นสงสัยก็จะข้ามพ้นหุบเหวแห่งการยอมรับ (The Chasm) และคนกลุ่มอื่นที่เหลือในสังคมจะเกิดการยอมรับเอง

ถัดมาเป็นกลุ่ม Early Majority เป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดอีกกลุ่มหนึ่งในสังคม (กลุ่มนี้เป็นกลุ่มสำคัญที่ต้องการใช้เทคโนโลยี เทคโนโลยีส่วนใหญ่ถูกออกแบบมาเพื่อคนกลุ่มนี้: ผู้เขียน) กลุ่มนี้จะตัดสินใจได้ต้องคิดหลายรอบและคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับ การตัดสินใจเลือกนวัตกรรมหรือการยอมรับเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีของกลุ่มนี้มักดูจากการตัดสินใจของสองกลุ่มแรกก่อนและให้น้ำหนักไปที่การยอมรับของกลุ่มที่สอง

Late majority เป็นคนกลุ่มใหญ่ที่สุดอีกกลุ่มหนึ่งในสังคม อาจจะเป็นชนชั้นแรงงานที่ไม่รู้กระบวนการหาความรู้ในการเลือกยอมรับเทคโนโลยี โดยคุณลักษณะจะเป็นคนช่างสงสัย, หัวโบราณ, ฐานะไม่ดี การยอมรับของคนกลุ่มนี้จะดูจากการยอมรับของกลุ่ม Early Majority และการจะมีใช้เทคโนโลยีของคนกลุ่มนี้ต้องมีความจำเป็นจริงๆ

Laggards เป็นกลุ่มคนหลังสุดในสังคมที่จะยอมรับเทคโนโลยี โดยวิธีการยอมรับจะฟังข้อมูลจากคนรอบข้าง เช่น เพื่อน หรือญาติ และกลัวการเป็นหนี้ แต่การมีใช้เทคโนโลยีจะไม่ถึงกับมีความจำเป็นเพียงแต่เห็นประโยชน์ว่ามีกิตติเหมือนกัน เป็นลักษณะการคล้อยตามผู้อื่นมากกว่าแบบจำลองการแพร่กระจายที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคือ แบบจำลองของ Roger (1995) ดังรูปที่ 1 ซึ่งเขานิยามไว้ว่าคือ กระบวนการซึ่งนวัตกรรมถูกสื่อสารผ่านช่องทางต่างๆ ของระบบสังคม โดยใช้เวลาในการเข้าสู่สมาชิกในสังคม ทั้งสี่ส่วนประกอบหลักในสังคมนั้น คือ นวัตกรรม ช่องทางในการสื่อสาร เวลา และ ระบบสังคม

Critical mass จำนวนผู้ที่ยอมรับเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมน้อยที่สุด ที่ยังคงมีการปฏิสัมพันธ์กันระหว่างนวัตกรรมและผู้ยอมรับนวัตกรรมเทคโนโลยีนั้น ซึ่งอัตราการยอมรับนั้นเพียงพอจะทำให้มันยังคงมีเทคโนโลยีนั้นอยู่ได้ด้วยตัวมันเองต่อไปได้ เช่น การมีใช้ เพจเจอร์ ในปัจจุบัน สินค้าหรือบริการนั้นจะกลายเป็นตลาดบริการขนาดเล็กเฉพาะกลุ่ม (Niche Service)

ความดึงดูดใจของนวัตกรรม (Attractiveness of Innovation) Arthur (1988) ได้นิยามความดึงดูดใจของนวัตกรรม (Attractiveness of Innovation) ไว้ว่า คือ ผลตอบรับนวัตกรรมที่เพิ่มขึ้น (Increasing Returns of Innovation) ถ้าระดับ ความดึงดูดใจมีสูง นวัตกรรมนั้นจะถูกชักนำให้เกิดการยอมรับมากขึ้น ซึ่ง Arthur เชื่อว่าความดึงดูดใจของนวัตกรรมสัมพันธ์กับปัจจัยห้าประการดังนี้

Learning by Using (Rosenburg, 1982) การยอมรับเทคโนโลยีของคนจำนวนมากจะขึ้นอยู่กับการใช้ใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีนั้นและเรียนรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีนั้นด้วยตนเอง (ความดึงดูดใจอาจจะอยู่ที่ความง่ายในการใช้งานนวัตกรรมนั้น: ผู้เขียน) ซึ่งการเรียนรู้การใช้งานนวัตกรรมของคนในสังคมจะเป็นผลให้เทคโนโลยีนั้นมีการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

Network Externalities (Katz and Shapiro, 1985) คำนี้เราจะเห็นบางท่านใช้ความหมายผิด เห็นคำว่า Network เลยนึกว่าเป็นโครงข่ายโทรคมนาคม แต่มันไม่ใช่ครับ เป็นเครือข่ายของผู้ใช้เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมในสังคม เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมนั้นจะต้องรักษาฝีเท้า (Keep pace) ในการเพิ่มจำนวนผู้ยอมรับเทคโนโลยี ให้มีเครือข่ายผู้ใช้มากขึ้นเรื่อย อาทิเช่น การยอมรับเทคโนโลยีวีดีโอเทป VHS ซึ่งถูกนำมาผลิตใหม่ต่อสู้กับ เทคโนโลยี Betamax ซึ่งมีผู้ใช้อยู่แล้วจำนวนมาก การเพิ่มขึ้นของผู้ยอมรับนั้นอยู่ที่การเกิดประโยชน์ต่อผู้ยอมรับซึ่ง VHS นี้สามารถใช้งานร่วมกับเทคโนโลยีอื่นได้ทั้ง การบันทึกวีดีโอเทป และการเล่นเทปคาสเซต เป็นต้น หรือจะเห็นได้ชัดเจนอีกอันคือการยอมรับ กล้องดิจิตอลกับกล้องฟิล์ม กล้องฟิล์มมีผู้ใช้อยู่แล้วจำนวนมาก แต่กล้องดิจิตอลมีการรักษาฝีเท้าในการเพิ่มผู้ยอมรับเทคโนโลยีมากขึ้นๆ จนในที่สุดเกิดการยอมรับนวัตกรรมเทคโนโลยีนี้ในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากนวัตกรรมนี้มีความดึงดูดใจสูง

Scale Economies in Production หรือเราได้ยินบ่อยๆว่า Economy of Scale คำนี้ก็มิให้เห็นคนใช้ความหมายกันผิดบ่อยๆ ความหมายที่แท้จริงกล่าวให้เข้าใจง่ายคือ “นวัตกรรม ที่ผลิตมากๆ จะทำให้ต้นทุนต่ำลง” (ผู้เขียน) เมื่อเทคโนโลยีถูกรวมเข้าเป็นผลิตภัณฑ์ เช่น เราสั่งชิ้นโมลด์พลาสติก 10,000 บาท หากเราผลิตสินค้า 10 ชิ้นนั้นหมายถึง เรามีภาระต้นทุนจากโมลด์นี้ ชิ้นละ 1,000 บาท แต่หากเราผลิตจำนวนมากๆ เช่น ผลิต 10,000 ชิ้น ต้นทุนต่อชิ้นจะเหลือเพียง 1 บาทเท่านั้น นี่ก็คือ Economy of Scale จะเห็นได้ว่าการเข้าไปเป็นผู้ผลิตเทคโนโลยีของไทยเรานั้น

คงยาก เมื่อประเทศอื่นๆ ต้นทุนแรกเริ่มต่ำลงหมดไปแล้วอันเนื่องมาจาก Economy of Scale เราเข้าไปแข่งขันกับคนที่มืออยู่แล้วคงมีแต่ล้มจม ดังนั้นต้องหาสนามต่อสู้ใหม่ Economy of Scale จะทำให้การแพร่กระจายทางเทคโนโลยีเพิ่มขึ้นไปด้วย

Increasing Information Returns เมื่อเทคโนโลยีได้ถูกแพร่กระจายไปอย่างกว้างขวางแล้ว ประโยชน์ที่เกิดจากการได้รับรู้และเข้าใจนวัตกรรมเทคโนโลยีใหม่นั้น อาจทำให้ผู้ยอมรับเทคโนโลยีพบกับความเสี่ยงและเห็นประโยชน์จากการใช้เทคโนโลยีเดิมดีกว่า เช่น เทคโนโลยียูนิกซ์ (UNIX) ครั้งแรกถูกกล่าวถึงว่ามีประสิทธิภาพมากกว่า ไมโครซอฟท์ วินโดวส์ แต่ท้ายที่สุดแล้วประโยชน์ที่ได้จากการรับรู้และการแพร่กระจายทางเทคโนโลยีกลับทำให้ผู้รับเทคโนโลยีใหม่รู้สึกว่าการใช้วินโดวส์ ง่ายในการใช้งานมากกว่า

Technological Interrelations เทคโนโลยีอาจถูกแพร่กระจายไปกับการเป็นเทคโนโลยีย่อยหรือส่วนหนึ่งของสินค้าทางด้านสาธารณูปโภค (Infrastructures) หรืออุปกรณ์ที่ช่วยสนับสนุนให้ผู้ใช้งานมีส่วนในการแพร่กระจายทางเทคโนโลยีรวดเร็ว อาทิเช่น เทคโนโลยีการผลิตน้ำมัน ได้ถูกแพร่กระจายออกไปก็เกิดมีอุตสาหกรรมการกลั่นน้ำมันขึ้น เกิดปิโตรเลียมขึ้นและส่วนต่างๆ ของรถยนต์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้น้ำมันก็ทำให้เทคโนโลยีแพร่กระจายอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้นตามมา ปัจจัยต่างๆ มากมายนั้นจะเป็นแรงดึงดูดให้จำนวนคนยอมรับนวัตกรรมนั้นๆ มากขึ้นและเป็น Network Externalities โดยตรง

เมื่อเราเข้าใจกระบวนการเกิดการยอมรับนวัตกรรมในสังคมแล้ว ทำให้เราสามารถคาดการณ์การทำธุรกิจและคาดการณ์การทำแผนการตลาดเจาะกลุ่มเป้าหมายได้ถูกต้องมากขึ้น เพื่อวางแผนดำเนินการสร้างการยอมรับสินค้าและนวัตกรรมเราได้ในอนาคต

ทฤษฎีความร่วมมือ และบูรณาการ (Cooperation and Integration)

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นตามแนวคิดที่ต้องการลดความขัดแย้งระหว่างประเทศและส่งเสริมความร่วมมือและดำเนินอยู่ในรัฐบาลกลางเดียวกัน ซึ่งอาจจะสามารถพัฒนานำไปสู่การเป็นรัฐบาลโลกได้ในอนาคต

โดยประเทศที่มาร่วมมือกันจะต้องมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตัวเอง มีพื้นที่ติดต่อกัน มีการติดต่อสัมพันธ์กันระหว่างประชาชนต่อประชาชนอยู่เสมอ โดยจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจกลางอำนาจเดียว โดยเน้นการรวมตัวโดยสันติ เพื่อนำไปสู่การสร้างเอกลักษณ์ร่วมกัน และความรู้สึกในการเป็นประชาคมเดียวกัน

กล่าวโดยสรุปทฤษฎีนี้มองว่า มีความเป็นไปได้ที่จะรวมความหลากหลายของชาติให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยอาศัยความร่วมมือและกฎหมายระหว่างประเทศ โดยสามารถแบ่งออกเป็นหลายแนวทางด้วยกัน เช่น แบบสหพันธรัฐนิยม (Federalism), การกึ่งนิยมทั้งเก่า-ใหม่

(functionalism & neo-functionalism) และพหุนิยม (pluralism) แต่ทุกแนวทางต้องสร้างสรรค์แนวคิดเพื่อการประสานอำนาจรัฐชาติและอำนาจองค์กรเหนือชาติ (supranational) ในการจัดตั้งองค์กรที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

ซึ่งการนำแนวความคิดนี้มาใช้ในยุโรปเริ่มต้นตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมากล่าวคือ สงครามโลกครั้งที่ 2 (WWII) นำความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนส่งผลกระทบด้านจิตใจอย่างมหาศาล ผลกระทบทางความคิดประการหนึ่ง คือ ลัทธิชาตินิยมที่เป็นสาเหตุสำคัญของสงคราม ได้ลดบทบาทลงไปโดยสิ้นเชิง บรรดาชาวยุโรปที่ต่อต้านนาซี ภายหลัง WWII ต่างก็มีความรู้สึกต้องการกำหนดเส้นทางของยุโรปเสียใหม่ที่แตกต่างกันจากวิถีเดิม คือ ไม่ต้องการที่จะจำกัดอยู่แค่ขอบเขตของเส้นแบ่งเขตแดนของความเป็นชาติ เนื่องจากลัทธิชาตินิยม และความภาคภูมิใจในชาตินั้น เป็นสาเหตุสำคัญพื้นฐานของสงครามของยุโรปในอดีต เพราะฉะนั้นทัศนคติของฝ่ายต่อต้านนาซีเกี่ยวกับอนาคตนี้ จึงเน้นที่ความจำเป็นต้องก้าวผ่านพรมแดนทางประวัติศาสตร์ของชาติ เพื่อที่จะสร้างประชาคมยุโรปที่แท้จริงและได้รับการฟื้นฟูให้เข้มแข็งขึ้น

ประสบการณ์ของ WWII นี้เอง ที่ได้ทำให้ความรู้สึกถึงความจำเป็นของการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยเฉพาะในแนวทางของสมาพันธ์นิยม (Federalism) รุนแรงมากยิ่งขึ้น ไม่เพียงแต่ลัทธิชาตินิยมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งซึ่งกันและกันระหว่างชาติ จนกลายเป็นสงครามใหญ่ในช่วงระยะห่างกันเพียง 2 ทศวรรษจะหมดความน่าเชื่อถือลงไป แต่แม้กระทั่งรัฐชาติ (nation-state) ที่เป็นรากฐานอารยธรรมสมัยใหม่ของยุโรป ก็ปรากฏข้อจำกัดที่ทำให้ไม่อาจเป็นเพียงกรอบเพียงอย่างเดียวสำหรับการดำเนินงานในโลกหลังสงคราม กล่าวคือ เมื่อสถานะของยุโรปตกต่ำลงไป เมื่อเปรียบเทียบกับ US และ USSR ประสบการณ์ของความพ่ายแพ้และถูกยึดครองโดยนาซี และความล้มเหลวของรัฐบาลชาติต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองด้านความมั่นคง และปกป้องเอกราช ก็ได้ทำให้ความมั่นใจของสาธารณชนที่มีต่อรัฐบาลชาติเสื่อมคลายลงไป และเสริมสร้างพลังสนับสนุนให้แก่ความคิดสหพันธ์นิยม

จากทฤษฎีทั้งหมดข้างต้น ผู้วิจัยนำมาสร้างตารางเพื่อสรุปความเชื่อมโยงของทฤษฎีที่นำมาใช้กับเนื้อหาของงานวิจัยได้ตารางดังนี้

ตารางที่ 2 สรุปความเชื่อมโยงของทฤษฎี

ลำดับ	มิติอาเซียน 6* ด้าน	ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
1	ด้านเศรษฐกิจ	1.1 ทฤษฎีพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันระหว่างประเทศ 1.2 ทฤษฎีบูรณาการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ 1.3 ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ 1.4 ทฤษฎีพึ่งพิง
2	ด้านความมั่นคงของมนุษย์	ทฤษฎีสันติภาพ
3	ด้านสังคม	3.1 ทฤษฎีการเรียนรู้ทางสังคม และ 3.2 ทฤษฎีการหน้าที่
4	ด้านสิ่งแวดล้อม	กฎของการจัดการสิ่งแวดล้อม
5	ด้านวัฒนธรรม	5.1 การยอมรับนวัตกรรมและ 5.2 การแพร่กระจายนวัตกรรม
6	ด้านการเมืองความมั่นคง	ทฤษฎีความร่วมมือและบูรณาการ

ในงานวิจัยครั้งนี้จะกล่าวถึงเพียง 5 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคงของมนุษย์ ด้าน สังคม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านการเมืองความมั่นคงเท่านั้น ผู้วิจัยนำข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวมาเพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการวิจัย ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

