

ห้องสมุดงานวิจัย สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ



242752

การแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ
จากสหภาพพม่าในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

วรรณนาพันธ์ วรธนะศักดิ์

รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สิงหาคม 2558



การแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ
จากสหภาพพม่าในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่



วรรณापันธ์ วรรณะศักดิ์

วิทยานิพนธ์นี้เสนอต่อบัณฑิตวิทยาลัยเพื่อเป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญา
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
สิงหาคม 2553

การแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติจาก
สหภาพพม่าในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

วรรณพันธุ์ วรรณะศักดิ์

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาการเมืองและการปกครอง

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินทร์ เจริญเมือง

.....
อาจารย์ ดร.วรรณภา สิริระศิริ

.....กรรมการ
อาจารย์ ดร.วรรณภา สิริระศิริ

.....กรรมการ
นายวิทยา สิงห์หมื่น

24 สิงหาคม 2553

© ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก อาจารย์ ดร.วรรณภา ลีระศิริ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ชนินทร์ เจริญเมือง และนายวิทยา สิงห์หมณี (ผบ.หมู่ คม.จว.เชียงใหม่) ที่กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้ให้ความกรุณาในการให้คำแนะนำปรึกษา ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง

ขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ทุกท่าน ที่ได้ถ่ายทอดความรู้ ความคิดในการจุดประกายอันเป็นแนวทางในการศึกษาที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดระยะเวลาแห่งการศึกษาต่อผู้วิจัย และขอขอบคุณ คุณสุนิรัตน์ ศรีวิชัย ที่คอยช่วยเหลือในการประสานงาน

ขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ทุกท่าน ที่เสียสละเวลาในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยครั้งนี้ ตลอดจน เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในส่วนราชการต่างๆ ที่กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ขอขอบคุณคุณหล้าและคุณบัวคำ ที่สละเวลามาเป็นผู้ช่วยประสานงาน ล่ามและไกด์ ช่วยการสัมภาษณ์และการเข้าถึงข้อมูลต่างๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีความถูกต้อง

ขอขอบคุณ อาจารย์จันทนา สุทธิจารี คุณณัฐพงษ์ คันทรส คุณภาณุภูมิ ชาติบุญ คุณดาร์วิน คำเป็ง ที่คอยให้คำแนะนำและชี้แนะที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยเป็นอย่างยิ่ง ขอขอบคุณ คุณกมลชนก คงสิบ และ คุณพินสุดา วงศ์อนันต์ ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ ตลอดจนคอยสอบถามความก้าวหน้า และให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์เสมอมา

ขอขอบคุณ คุณยายอัมพร พวงรังษี คุณสมชัย ฉัตรภักดิ์ที่คอยให้กำลังใจผู้วิจัย และรอคอยความสำเร็จตลอดระยะเวลาเรื่อยมา ขอขอบคุณคุณพ่อวีระพล วรรณะศักดิ์ คุณแม่นิศยาภรณ์ วรรณะศักดิ์ คุณแม่อาภาภรณ์ เนตรสุวรรณ ที่สนับสนุนการศึกษาทุกๆ อย่างโดยไม่ขาดตกบกพร่องแม้แต่น้อย ขอขอบคุณพี่สาววรรณพร วรรณะศักดิ์ น้องสาววรรณานิพัทธ์ วรรณะศักดิ์ น้องชาย อภิชัย ฉัตรภักดิ์ ที่เป็นกำลังใจที่สำคัญของผู้วิจัย

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานวิจัยนี้ที่ผู้วิจัยไม่ได้ออกนามไว้ทั้งหมด ผู้วิจัยขอแสดงความขอบคุณและรู้สึกซาบซึ้งอย่างยิ่ง คุณูปการของงานวิจัยชิ้นนี้หากจะมีผู้วิจัยขอบบให้บุคคลดังกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วย

วรรณานิพัทธ์ วรรณะศักดิ์

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ การแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการการขึ้นทะเบียนแรงงาน
ข้ามชาติจากสหภาพพม่าในเขตพื้นที่อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ผู้เขียน นายวรรณพันธ์ วรรณะศักดิ์

ปริญญา รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การเมืองและการปกครอง)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
 อาจารย์ ดร.วรรณภา ลีระศิริ

บทคัดย่อ

242752

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีวัตถุประสงค์ คือ

- (1) เพื่อศึกษาการแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่มาจากสหภาพพม่าว่าเป็นการกระทำโดยผู้ใด หรือองค์กรใด และมีลักษณะรูปแบบและวิธีการอย่างไร
- (2) เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินการในการขึ้นทะเบียนและปรับปรุงนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพต่อไปโดยใช้วิธีการ 2 แบบ คือ การศึกษาข้อมูลเอกสารตลอดจนงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติจากสหภาพพม่าผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนตลอดจนบุคลากรของรัฐในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการเก็บรวบรวมผลการศึกษาใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ซึ่งเป็นแบบสัมภาษณ์ลักษณะไม่เป็นมาตรฐาน (Unstructured or Understandardied) ตลอดจนการใช้เทคนิคการสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participation Observation) ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) อาศัยกรอบแนวคิดเรื่องการคอร์รัปชันมาเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์ผลการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อสรุปข้อเสนอแนะตลอดจนแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงนโยบายการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผลการศึกษา พบว่า มีกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ โดยกลุ่มคนดังกล่าวมักถูกเรียกในกลุ่มแรงงานข้ามชาติและผู้ประกอบการว่า “นายหน้า” ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มหรือบุคคลที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเป็นพิเศษกับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการการขึ้นทะเบียน

แรงงาน ซึ่งจะมีทั้งที่เป็นคนไทย ซึ่งได้แก่ นายจ้างหรือเจ้าของกิจการ (อ้างอิงจากการให้สัมภาษณ์จากกลุ่มแรงงานข้ามชาติและกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ) เจ้าหน้าที่รัฐ (อ้างอิงจากการให้สัมภาษณ์จากกลุ่มแรงงานข้ามชาติและกลุ่มเจ้าของสถานประกอบการ) และเป็นแรงงานข้ามชาติที่ส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่เข้ามาทำงานในพื้นที่อยู่นานแล้ว ส่วนรูปแบบและวิธีการในการแสวงหาผลประโยชน์ในกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ได้แก่ การเรียกรับเงินจากแรงงานข้ามชาติมากกว่าความเป็นจริง โดยกลุ่มคนดังกล่าวมักอ้างถึงความสัมพันธ์พิเศษกับเจ้าหน้าที่หรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล ซึ่งจะสามารถช่วยให้การดำเนินการในกระบวนการง่าย และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ในขณะที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐจะเป็นการเรียกรับหรือแสวงหาผลประโยชน์โดยอ้อมโดยผ่านนายหน้าหรือนายจ้างในการตกลงระหว่างกันถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับหรือส่วนได้ส่วนเสียร่วมกันในการอำนวยความสะดวกในขั้นตอนต่าง ๆ ในส่วนของผู้ประกอบการหรือนายจ้างนั้นมักจะแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ โดยการเอารัดเอาเปรียบแรงงานข้ามชาติ อาทิ หักค่าจ้างแรงงานเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนสูงกว่าความเป็นจริง, การยึดบัตรประจำตัวแรงงาน, การให้แรงงานทำงานหนักเพื่อเป็นการชดเชยค่าใช้จ่าย หรือแม้กระทั่งการข่มขู่ทั้งทางร่างกายและจิตใจเพื่อมิให้แรงงานหนีไปทำงานที่อื่น

Thesis Title	Exploitation from Registration Process in Migrant Burmese Nationality in Mueang District, Chiang Mai Province
Author	Mr. Watthanaphan Watthanasak
Degree	Master of Arts (Political Science)
Thesis Advisor	Lect. Dr. Wannapa Leerasiri

ABSTRACT

242752

This research is a kind of Qualitative Research with objective is (1) to study seeking to benefit from registration process in migrant workers from Union of Myanmar to find who or which organization involves with and what their pattern is and how they do (2) to offer the way to correct as a guideline to improve operation of registration and policy of management on migrant workers to become efficient further by using 2 methods, that is, study on information from documents and concerning researches, and interview on the migrant workers from Union of Myanmar, private business entrepreneur, including personnel of government in the concerning agencies to collect data. In this study, the in-depth interview was applied. The technique of participation observation also was applied. The researcher collected data and analyzed data using Data Triangulation to check data applying idea of corruption as a part for analysis in order to obtain conclusion, suggestion, and appropriate way to improve policy of management on migrant workers to become more efficient.

The study result shows that there was a group of peoples relating to seeking for benefit from registration process in migrant workers where such group of peoples was called by the group of migrant workers and entrepreneurs that "Agent". Mostly, they are an influential group or people in the locality or that having special relation or connection with the government official responsible for registration process in migrant workers, comprising Thai peoples such as employers or business owners (refer to interview on group of migrant labors and government officials), government officials (refer to interview on group of migrant labors and entrepreneurs),

and most of migrant labors who have come to work in the area for long time. Patterns and methods using in seeking for benefit from registration process in migrant workers are as follow: Charging to migrant workers more than actual expense where those people often claimed to special relationship with authorized official or group of influential peoples who can help to execute the process easily. As the government official often charged or sought for benefit indirectly via agent in making agreement on benefit or gain and loss together to facilitate each process. For the entrepreneurs or employers, often they sought fro benefit from the migrant workers by taking advantage of migrant workers such as deducting wage for expense of registration in amount higher than actual expense, retaining ID card of those workers, pushing those workers to work hard to compensate expense, or even mental and physical threat to prevent those workers not to flee to work at other places.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ณ
สารบาณ	๗
สารบาณตาราง	ณ
สารบาณภาพ	ณ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 คำถามในการวิจัย	16
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	16
1.4 ขอบเขตการวิจัย	16
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	17
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	18
1.7 การนำเสนอเนื้อหาในการวิจัย	18
1.8 กรอบแนวคิดในการวิจัย	19
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	20
2.1 แนวคิดคอรร์ปชันกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในสังคมไทย	20
2.2 ทฤษฎีผลประโยชน์ทับซ้อน	35
2.3 ทฤษฎีระบบราชการ	47
2.4 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	59
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	68
3.1 ศึกษาเอกสารที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	69
3.2 แผนการดำเนินงาน	69
3.3 ขอบเขตการศึกษา	70

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4 วิธีการศึกษา	73
3.5 การตรวจสอบข้อมูล	76
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล	77
บทที่ 4 ผลการศึกษา	79
4.1 ข้อมูลการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มแรงงานข้ามชาติจากสหภาพพม่า ในเขตพื้นที่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่	80
4.2 ข้อมูลการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน ในเขตพื้นที่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ที่ว่าจ้างแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่า	117
4.3 ข้อมูลการสัมภาษณ์ตัวแทนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานรัฐ ในเขตพื้นที่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่	139
บทที่ 5 สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ	162
5.1 สรุปและอภิปรายผลการวิจัย	162
5.2 ข้อจำกัดในการวิจัยครั้งนี้	179
5.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัย	180
บรรณานุกรม	182
ภาคผนวก	186
ภาคผนวก ก แผนที่แนวพรมแดนไทย – พม่า	187
ภาคผนวก ข พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551	188
ภาคผนวก ค แนวคิดการนำนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชาและลาวในช่วงปี 2544-2551 ไปสู่การปฏิบัติที่ ให้ผลเป็นรูปธรรม โดย พ.อ.หญิงเจษฎา มีบุญลือ	193
ภาคผนวก ง บทวิเคราะห์องค์การและผู้ที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบาย การจัดระบบแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า กัมพูชา และลาว ในช่วงปี พ.ศ.2544-2551 ไปปฏิบัติ	195

ญ

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก จ นโยบายแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย (ถึงพ.ศ. 2547)	201
ภาคผนวก ฉ การขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติปี 2552 และการพิสูจน์สัญชาติ	210
ภาคผนวก ช การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองที่อยู่นอกระบบ ผ่อนผัน ปี 2552 ตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ 26 พ.ค.2552	222
ภาคผนวก ซ แบบสัมภาษณ์	225
ประวัติผู้เขียน	232

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
1.1 แสดงจำนวนแรงงานต่างชาติที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ตามเงื่อนไขของคณะกรรมการรัฐมนตรี	4
1.2 แสดงจำนวนแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมาย 3 สัญชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี	10
1.3 แสดงขั้นตอนการขึ้นทะเบียนแรงงานและผู้รับผิดชอบ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 พฤษภาคม 2552	12
2.1 การจำแนกนโยบายสาธารณะ	37
4.1 แนวการปฏิบัติการจดทะเบียนแรงงาน	143
4.2 ขั้นตอนการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติของแรงงานข้ามชาติ ชาวลาว กัมพูชา และพม่า	146

ภาพ	หน้า
1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย	19
2.1 ลักษณะระบบการบริหารราชการ	51
2.2 ลักษณะการรวมอำนาจการปกครอง	52
2.3 ลักษณะการแบ่งอำนาจการปกครอง	54
2.4 ลักษณะการกระจายอำนาจการปกครอง	56
2.5 สรุปกระบวนการวิจัย	67
4.1 ขั้นตอนและผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ	140
4.2 การแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ:ช่วงการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย	159
4.3 การแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ:ช่วงเข้าสู่พื้นที่ อ.เมือง จ.เชียงใหม่	160
4.4 การแสวงหาผลประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติ:ในกระบวนการขึ้นทะเบียน แรงงานข้ามชาติ	161