

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีอาณาเขตติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเช่น พม่า ลาว กัมพูชา ในประวัติศาสตร์เริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา กรุงธนบุรี จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการรบพุ่งและทำสงครามแย่งชิงพื้นที่ติดต่อกันเป็นเวลายาวนาน ในยามสงบเรียบร้อยก็จะมีการติดต่อไปมาหาสู่กัน โดยมีการค้าขายแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งกันและกัน และมีการเข้าและออกประเทศตามแนวชายแดน โดยเฉพาะในส่วนของประเทศเมียนมาร์(เดิมชื่อ “สหภาพพม่า”) มีแนวชายแดนติดต่อกับฝั่งตะวันตกของประเทศไทยโดยมีแนวเทือกเขาถนนธงชัยเป็นแนวยาวระหว่างสองประเทศโดยมีพื้นที่ประมาณ 2,532 กิโลเมตร ติดพื้นที่ 10 จังหวัดจากภาคเหนือจรดทางภาคใต้ ดังนั้น การเข้ามาของคนต่างด้าวสัญชาติพม่า ในระยะเริ่มแรกส่วนใหญ่น่าจะเป็นการทำงานใช้แรงงานเป็นกรรมกรตามพื้นที่ที่ติดชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมาร์ ภายหลังต่อมาด้วยความแตกต่างด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ทำให้เกิดการอพยพของคนสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพื่อทำงานรับจ้างเป็นจำนวนมาก โดยเริ่มขยายจากหัวเมืองชายแดน ทบอเข้าไปสู่อำเภอหัวเมืองชั้นในและจังหวัดกรุงเทพมหานคร และจังหวัดในบริเวณปริมณฑล ทำให้เกิดผลกระทบและปัญหาติดตามมาเป็นอย่างมาก เช่น ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ นายจ้างหรือผู้ประกอบการหันไปจ้างแรงงานต่างด้าวเป็นจำนวนมาก เนื่องจากมีอัตราค่าจ้างถูกกว่าคนไทย และทำให้กิจการลดต้นทุนการผลิตลง เป็นเหตุให้คนสัญชาติพม่ามาแย่งอาชีพของคนไทย ปัญหาด้านสังคม หญิงสัญชาติพม่าส่วนหนึ่งหันไปค้าประเวณีโดยมีคนไทยเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง ทำให้เกิดขบวนการค้ามนุษย์โดยนำแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าประเทศ โดยอาศัยเส้นทางหลายๆจังหวัดของประเทศที่อาณาเขตติดต่อกับประเทศเมียนมาร์ ไม่ว่าจะเป็นจังหวัดตาก หนองคาย กาญจนบุรี เป็นต้น ลักลอบเดินทางเข้ามาด้วยทุกวิธีทางหรือแม้กระทั่งเดินลัดเลาะไปตามป่าเขาเพื่อหลบหลีกไม่ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจพบและจับกุม ปัญหาต่อมาหลังจากคนต่างด้าวสัญชาติพม่า เข้ามาพักอาศัยอยู่รวมกันมากๆ ทำให้ก่ออาชญากรรม ซึ่งจะเห็นข่าวทางหนังสือพิมพ์อยู่บ่อยครั้ง กรณีลูกจ้างที่เป็นคนต่างด้าวสัญชาติพม่าฆ่านายจ้างคนไทยเสียชีวิตเพื่อชิงทรัพย์ หรือไม่ก็เกิดปัญหามาพวกเดียวกันและสิ่งที่น่าเป็นห่วงที่สุดเป็นการสร้างนิสัยให้คนไทยรุ่นใหม่ชินกับความสะดวกสบายและทำงานหนักลำบากไม่ได้ ขาดความอดทน และเลือกงานไม่ยอมรับจ้าง เช่น กรรมกร งานรับใช้ในบ้าน

งานประมง เป็นต้น ทำให้กิจการบางประเภทต้องขาดแรงงานคนไทยทำให้ผู้ประกอบการและนายจ้างเดือนร้อน ดังนั้น จึงต้องหันมาจ้างแรงงานต่างด้าวขึ้นเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความต้องการแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายสูงมากขึ้นตามลำดับ เริ่มนับตั้งแต่ปี 2535 ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีในช่วงรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 ผ่อนผันอนุญาตให้คนต่างด้าวสัญชาติพม่าที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยหลังวันที่ 9 มีนาคม 2519 ให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวและอนุญาตให้ทำงานได้ตามความจำเป็น เพื่อบรรเทาความขาดแคลนแรงงานบางประเภทเฉพาะในบางพื้นที่ ซึ่งก็มีพื้นที่จังหวัดตาก รวมอยู่ด้วย จนกระทั่งถึงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ครั้งหลังสุด โดยมีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีเข้ามาบริหารประเทศได้พยายามมุ่งเน้นการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ทำให้ทราบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก คือจำนวน 1,273,573 คน (ที่มา:มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2547) แต่ภาวะความเป็นจริงยอดจำนวนคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ประมาณการอยู่ที่จำนวน 2,618,605 ล้านคน (กระทรวงแรงงาน: 2548)

จากจำนวนแรงงานต่างด้าวทะลักเข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากขึ้น ปัญหาที่ติดตามคือ ปัญหาด้านความมั่นคงของชาติ ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม การตัดไม้ทำลายป่า ผลกระทบจากการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า ทำให้ประเทศไทยต้องแบกภาระในเรื่องของผู้หนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดน เนื่องจากมีการสู้รบระหว่างชนกลุ่มน้อยฝ่ายทหารกะเหรี่ยงคริสต์(KNU) กับทหารฝ่ายรัฐบาลพม่า โดยมีกลุ่มทหารกะเหรี่ยงพุทธ(DKBA) ซึ่งแตกแยกมาจากกลุ่มเดียวกันให้ความร่วมมือ จนเกิดผลกระทบโดยตรงต่อประเทศไทย โดยคนสัญชาติพม่าเดินทางเข้ามาพักอาศัยตามแนวชายแดนของประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในเขตอำเภอชายแดน 5 อำเภอ ของจังหวัดตาก ซึ่งได้มีการจัดสร้างพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้กับผู้หนีภัยจากการสู้รบจากประเทศเมียนมาร์ โดยการให้ความช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ(UHCR) และองค์การเอกชนระหว่างประเทศ และได้มีการนำคนสัญชาติพม่าบางส่วนอพยพเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม แต่บางส่วนผู้อพยพเหล่านี้ก็ยังเหลืออยู่เป็นจำนวนมากที่ยังคงพักอาศัยอยู่พื้นที่พักพิง ซึ่งปัจจุบันมีเพียง 3 แห่ง คือ

- 1) พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านนุโพ ตำบลแม่จัน อำเภออุ้มผาง
- 2) พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านอู๋เปี่ยม ตำบลคีรีราษฎร์ อำเภอพบพระ
- 3) พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง

ทราบไคปัญหาในเรื่องการเมืองภายในประเทศเมียนมาร์ยังไม่สามารถหาจุดลงตัวด้วยสาเหตุมีชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม และการบริหารประเทศยังคงเป็นรัฐบาลทหาร โดยประชาชนบางส่วนยังเรียกร้องการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการต่อต้านและต่อสู้ของชน

กลุ่มน้อยกับรัฐบาลประเทศเมียนมาร์มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน และปัญหาที่ยังไม่จบสิ้น ในบางครั้ง ประเทศเมียนมาร์เกิดความหวาดระแวงและไม่ไว้วางใจประเทศไทย โดยมักจะอ้างว่าประเทศไทย ให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะทหารกะเหรี่ยงคริสต์ใช้พื้นที่ประเทศไทยเคลื่อนไหว ในการสู้รบกับรัฐบาลทหารพม่า และปัญหาที่ติดตามมาอีกด้านหนึ่ง เป็นเรื่องของสาธารณสุข ทำให้รัฐบาลไทยแบกรับภาระในการดูแลรักษาคนสัญชาติพม่าที่เจ็บป่วยที่เข้ามาขอรับการรักษา จากโรงพยาบาลที่ตั้งในเขตพื้นที่ชายแดนไทยกับประเทศเมียนมาร์ ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณ ส่วนหนึ่งไปด้วยเหตุผลที่ปฏิเสธไม่ออก เนื่องจากการดูแลรักษาตามแ่งมนุษยธรรม ศีลธรรม จึงทำให้ประเทศไทยต้องเสี่ยงกับเชื้อโรคที่แพร่ระบาดในอดีตและหายไปจากประเทศไทยแล้ว คือ โรคกาฬหลังแอ่น โรคเท้าช้าง และคนสัญชาติพม่ายังเป็นพาหะในการนำเชื้อโรควัณโรค มาเลเรีย อุจจาระร่วงอย่างรุนแรง เป็นต้น จากนั้นปัญหาที่ติดตามมาเป็นลูกโซ่คือปัญหาการใช้บังคับ กฎหมาย เนื่องจากคนต่างด้าวสัญชาติพม่าได้ลักลอบเข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย และรับจ้าง ทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งประเทศไทยได้มีกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อสงวนอาชีพไว้ให้แก่คนไทยทำ โดยมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ซึ่งเริ่มบังคับใช้วันที่ 22 กรกฎาคม 2521 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ส่วนการเดินทางเข้าออก ประเทศไทยตามจุดผ่านแดนต่างๆ จำเป็นจะต้องมีการควบคุมให้เป็นระบบ จึงมีพระราชบัญญัติ คนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2522 เป็นต้นมา โดยจะมีเจ้าหน้าที่ตรวจ คนเข้าเมืองคอยตรวจสอบและออกใบอนุญาตให้เข้ามาและพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการ ชั่วคราว แต่ปรากฏว่าคนต่างด้าวสัญชาติพม่าจะเดินทางเข้าออกโดยไม่ไ้ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง ที่มีอยู่ แต่จะใช้วิธีการเดินทางลักลอบเข้ามาตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งมีพื้นที่เป็นบริเวณกว้าง เจ้าหน้าที่ดูแลไม่ครอบคลุมทั่วถึง เนื่องจากต้องใช้กำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมาก ในการป้องกันดูแลรักษา เมื่อคนต่างด้าวเหล่านั้นพากันอพยพเดินทางเข้ามาในประเทศไทยต่างก็นำ ครอบครัวยุติมาด้วย เพื่อแสวงหาความอยู่ดีกินดี มีงานทำและเงินใช้ ซึ่งเปรียบเทียบกับ ประเทศของคนต่างด้าวเหล่านั้นแล้วยังมีความยากจน อดอยาก ซึ่งแตกต่างกันเห็นได้ชัดเจน ผลลัพธ์ต่อมาหลังจากคนต่างด้าวเข้ามาพักอาศัยในประเทศไทยเป็นเวลานาน ก็ได้เพิ่มจำนวน ประชากรโดยคลอดบุตรออกมาเป็นจำนวนมาก โดยไม่ได้มีการวางแผนครอบครัวหรือทำหมัน ทำให้เกิดปัญหาเรื่องบุคคลไร้สัญชาติ เมื่อคนเหล่านั้นเจริญเติบโตขึ้นเป็นคนรุ่นใหม่ โดยได้ผสม กลมกลืนวัฒนธรรมไทยเข้าไป จนสามารถพูดภาษาไทยได้ชัดเจน และไม่สามารถพูดภาษาพม่าได้ ทำให้ไม่อยากเดินทางกลับประเทศเมียนมาร์ อีกทั้งรัฐบาลพม่าอาจมีปัญหาไม่ยอมรับคนเหล่านี้ กลับประเทศ ซึ่งในอนาคตรัฐบาลไทยจะต้องตามแก้ไขปัญหามูลนิธิไร้สัญชาติอย่างไม่รู้จบสิ้น ปัญหาที่กล่าวมาแล้วเป็นส่วนหนึ่งที่ล้วนสะท้อนให้เห็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง แต่ขั้รอการแก้ไขไม่ได้ดับ ไปตามกาลเวลา แต่ยังคงเป็นปัญหาเพิ่มขึ้นทุกๆวัน ถ้าหากรัฐบาลใดๆเข้ามาบริหารประเทศโดยไม่

สนใจปัญหาเรื่องแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายอย่างจริงจังแล้ว จะก่อให้เกิดการหมักหมมของปัญหา ซึ่งในอนาคตอาจจะแก้ไขยากยิ่งขึ้นและเสี่ยงถึงอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ

ผลของการสำรวจแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายและที่ได้ไปจดทะเบียนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2547 และเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2547 ปรากฏว่าเป็นคนต่างด้าวสัญชาติพม่ามากที่สุด โดยสรุปยอดได้ดังนี้ คือ

- 1) คนต่างด้าวมาจดทะเบียน จำนวน 1,273,573 คน โดยแยกเป็น
 - (1) สัญชาติพม่า จำนวน 909,161 คน
 - (2) สัญชาติกัมพูชา จำนวน 182,405 คน
 - (3) สัญชาติลาว จำนวน 182,007 คน
- 2) นายจ้างมาจดทะเบียน จำนวน 246,553 คน
- 3) แจ้งความต้องการแรงงานต่างด้าว จำนวน 1,591,222 คน โดยแยกเป็น
 - (1) สัญชาติพม่า จำนวน 1,130,303 คน (71%)
 - (2) สัญชาติกัมพูชา จำนวน 244,744 คน (15%)
 - (3) สัญชาติลาว จำนวน 216,175 คน (14%)
- 4) ในจำนวนคนต่างด้าวที่มาจดทะเบียนแยกเป็นเด็กและวัยทำงานดังนี้
 - (1) อายุแรกเกิด-14 ปี มีจำนวน 86,603 คน (6.8% ของผู้มาจดทะเบียน)
 - (2) วัยทำงาน 15 ปี ขึ้นไป มีจำนวน 1,186,970 คน (93% ของผู้มาจดทะเบียน และ 74% ของความต้องการจ้างแรงงาน)

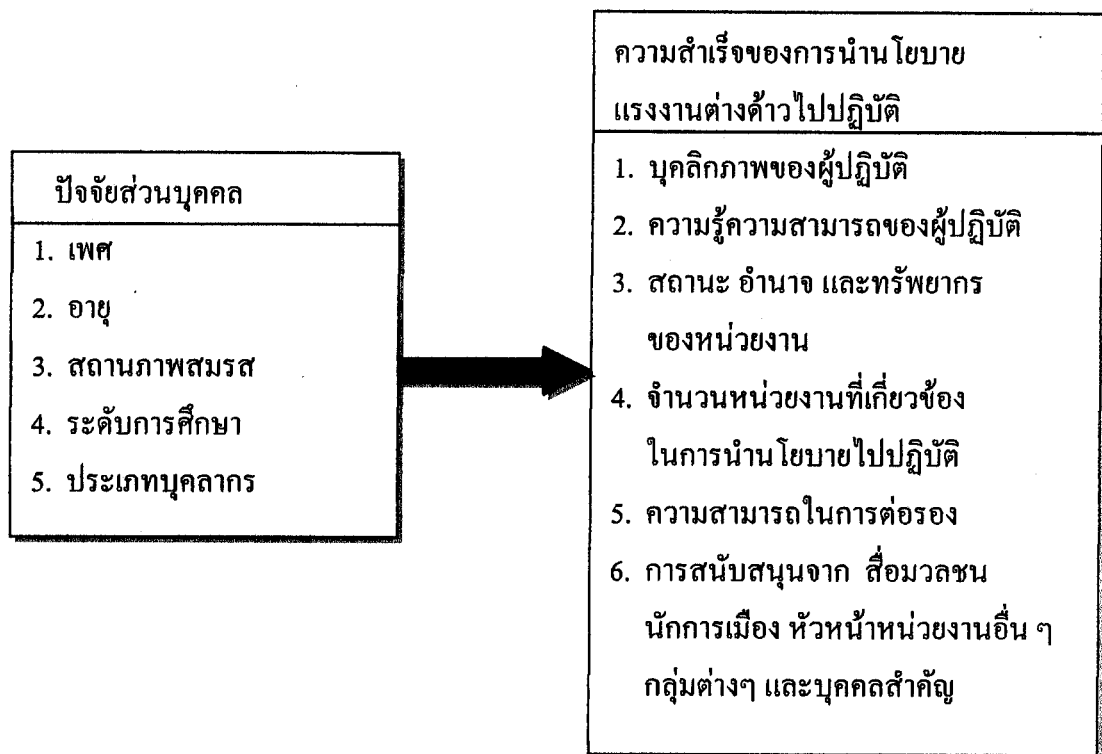
ด้วยเหตุผลที่แรงงานคนต่างด้าวปรากฏอยู่ทุกวันนี้ มีทั้งผลดีและผลเสียต่อประเทศไทย ผู้ศึกษาจึงสนใจถึงนโยบายแรงงานต่างด้าวในรัฐบาลอดีตจนถึงปัจจุบันว่าได้กำหนดไว้เพียงใด และขบวนการขั้นตอนของการนำนโยบายในเรื่องแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในจังหวัดตาก เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล อันส่งผลถึงความสำเร็จของภาพรวมของประเทศระดับใด อย่างน้อยเพื่อเป็นการกระตุ้นเตือนให้รัฐขามองหามาถึงปัญหา และมีความต้องการเห็นนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหายอย่างจริงจัง และวางแผนในอนาคตอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

2. วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 2.1 เพื่อวัดระดับความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
- 2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ
- 2.3 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ได้มีตัวแปรอิสระ 5 ตัวแปร ซึ่งเป็นปัจจัยส่วนบุคคลของประชากรที่ศึกษาในพื้นที่ชายแดนจังหวัดตาก ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา และ ประเภทบุคลากร ส่วนตัวแปรตามคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ อาศัยตัวแบบทางการเมือง (Political Model) ของ วรเดช จันทรศร (2548: 135-154) ซึ่งมีปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จำนวน 6 ด้าน คือ ด้านบุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติ ด้านความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ ด้านสถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน ด้านจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้านความสามารถในการต่อรอง และด้านการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มต่างๆ และบุคคลสำคัญ ซึ่งแสดงรายละเอียดตามภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษาเรื่องการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ

4. สมมติฐานการวิจัย

4.1 บุคลากรที่มีเพศแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติแตกต่างกัน

4.2 บุคลากรที่มีอายุแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติแตกต่างกัน

4.3 บุคลากรที่มีสถานสมรสแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติแตกต่างกัน

4.4 บุคลากรที่มีระดับการศึกษาแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติแตกต่างกัน

4.5 บุคลากรที่มีประเภทแตกต่างกันมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จของการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติแตกต่างกัน

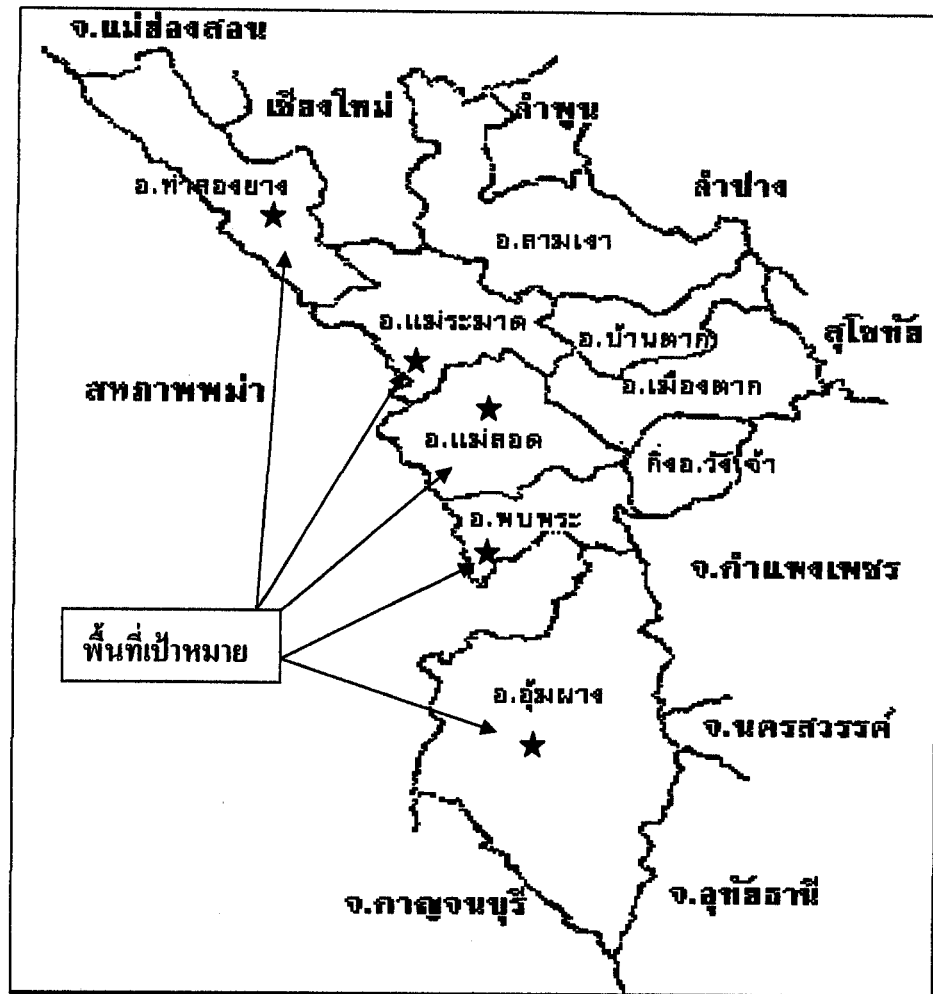
5. ขอบเขตการวิจัย

5.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

นโยบายแรงงานต่างด้าวช่วงรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีเริ่มตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงวันที่ 11 มีนาคม 2548 และต่อเนื่องเป็นรัฐบาลสมัยที่ 2 เริ่มตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม 2548 ถึงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549

5.2 ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย

โดยมุ่งศึกษาพื้นที่ชายแดนของจังหวัดตากที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศเมียนมาร์ ประมาณ 580 กิโลเมตร คือ อำเภอแม่สอด อำเภอแม่ระมาด อำเภอพบพระ อำเภอท่าสองยาง และอำเภออุ้มผาง(แสดงรายละเอียดตามภาพที่ 1.2) ซึ่งมีคนต่างด้าวเฉพาะสัญชาติพม่าเดินทางจากประเทศเมียนมาร์(พม่า) เข้ามาในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายมากที่สุดของประเทศจุดหนึ่งเพื่อหล้งไหลเข้ามารับจ้างทำงาน และส่วนหนึ่งได้มีการลักลอบเดินทางต่อเข้าไปทำงานยังจังหวัดอื่นใน จังหวัดกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ดังนั้น การนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติในพื้นที่ 5 อำเภอชายแดนของจังหวัดตาก จึงมุ่งที่จะศึกษาผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ กลุ่มของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติระดับล่าง และกลุ่มของประชาชนหรือภาคเอกชนที่เข้ารับบริการ ซึ่งจะต้องปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี



ภาพที่ 1.2 แผนที่โดยสังเขปแสดงอาณาเขตจังหวัดตากติดกับประเทศเมียนมาร์(สหภาพพม่า)

6. นโยบายพิเศษเฉพาะ

6.1 นโยบาย หมายถึง แนวทางปฏิบัติหรือมาตรการที่ฝ่ายรัฐบาลได้กำหนดขึ้นมาโดยมีมติคณะรัฐมนตรี ประกาศ ระเบียบ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนได้ปฏิบัติตามเป้าหมายที่วางไว้

6.2 แรงงานต่างด้าว หมายถึง บุคคลไม่ว่าชายหรือหญิงทุกเชื้อชาติที่มีสัญชาติพม่าซึ่งได้ลักลอบเดินทางเข้ามารับจ้างทำงานในพื้นที่จังหวัดตาก

6.3 ผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง เจ้าหน้าที่จัดหางาน, เจ้าหน้าที่โรงพยาบาล, เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง, เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ทหาร รวมทั้งประชาชนซึ่งทั้งหมดเกี่ยวข้องในกระบวนการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปสู่การปฏิบัติ

6.4 ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง บุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติ ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความสามารถในการต่อรอง และการสนับสนุนจากสื่อมวลชน นักการเมือง หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ กลุ่มต่างๆ และบุคคลสำคัญ

6.5 บุคลิกภาพของผู้ปฏิบัติ หมายถึง พฤติกรรมที่แสดงออกทำให้เกิดความสำเร็จต่อการปฏิบัติงาน คือ

- 1) มนุษย์สัมพันธ์ดี
- 2) ความกระตือรือร้น
- 3) ความสุขุมรอบคอบ
- 4) ความอดทน
- 5) ความเสียสละ
- 6) รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น
- 7) ความรับผิดชอบ
- 8) การแต่งกายสะอาด เรียบร้อย

6.6 ความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติ หมายถึง ความรู้ความสามารถที่ก่อให้เกิดผลดีต่อการปฏิบัติงานอันประกอบด้วย

- 1) ความรู้ในรายละเอียดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย
- 2) ความรู้ในสายงานและขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง
- 3) ความรู้ด้านระเบียบ ประกาศ คำสั่ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของแรงงานต่างด้าว
- 4) ความรู้ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การใช้คอมพิวเตอร์ในการทำงานเก็บข้อมูล
- 5) ความสามารถในการติดต่อสื่อสารกับแรงงานต่างด้าวได้อย่างเข้าใจ เช่น มีล่ามแปลภาษาพม่า, ภาษากะเหรี่ยง เป็นต้น
- 6) ความสามารถเชิงปัญญา เช่น วิเคราะห์แก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า, การทำงานเป็นทีม, การถ่ายทอด, การประชาสัมพันธ์ และการติดตามและตรวจสอบผลงาน

6.7 สถานะ อำนาจ และทรัพยากรของหน่วยงาน

6.7.1 สถานะ หมายถึง การดำเนินการของหน่วยงานให้มีสภาพหรือฐานะสอดคล้องกับบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ตามที่ได้รับมอบหมายหรือกำหนดตามมติคณะรัฐมนตรี

6.7.2 อำนาจ หมายถึง การปฏิบัติที่สามารถให้คุณหรือโทษต่อบุคคล ซึ่งกระทำไปด้วยความถูกต้อง ชอบธรรมตามที่ได้รับมอบหมายโดยกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ซึ่งแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ

1) ส่วนที่เป็นคุณ คือ การให้รางวัลตอบแทนผู้ที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่จนเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลเช่น การเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น การเลื่อนขั้นเงินเดือนเกิน 1 ขั้น และค่าชมเชย

2) ส่วนที่เป็นโทษ คือ การลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเพื่อสนองนโยบาย หรือผู้ที่แสวงหาผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ เช่น โยกย้ายเปลี่ยนตำแหน่ง พิจารณาทัณฑ์ทางวินัย และการดำเนินตามกฎหมาย

6.7.3 ทรัพยากรของหน่วยงาน หมายถึง ความพร้อม ความเพียงพอหรือความเหมาะสมทางด้านบุคลากร งบประมาณ สถานที่ทำงาน วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ประจำสำนักงาน รวมทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยใหม่ที่เป็นในการปฏิบัติงาน

6.8 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง หน่วยงานมีการบูรณาการในส่วนการปฏิบัติเกี่ยวกับ

- 1) วางแผนงานปฏิบัติการร่วมกัน
- 2) มีการประสานงานระหว่างหน่วยต่อเนื่อง
- 3) มีการสื่อสารรวดเร็วและชัดเจน
- 4) มีการจัดโครงสร้างแบบกระจายอำนาจ

6.9 ความสามารถในการต่อรอง หมายถึง หน่วยต่างๆที่นำนโยบายไปปฏิบัติ อาจจะมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น ระหว่างภาครัฐด้วยกันเอง หรือภาครัฐกับภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องหาวิธีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ได้ข้อตกลงเกิดประโยชน์ร่วมกันและสามารถทำงานร่วมมือกันได้ทุกฝ่าย โดยจะต้องมีทักษะดังนี้

- 1) มีความคิดสร้างสรรค์โดยมองปัญหาจากแง่มุมต่างๆ
- 2) รวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้น
- 3) มีการนำเสนอที่ดีเพื่อให้ทุกฝ่ายเกิดความเชื่อใจซึ่งกันและกัน
- 4) มีการพูดคุยหารือร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย เพื่อประนีประนอมให้เกิดประโยชน์ทุกฝ่าย
- 5) มีข้อตกลงร่วมกันทั้ง 2 ฝ่าย ทำให้สามารถปฏิบัติตามนโยบายต่อไป

6.10 การสนับสนุน หมายถึง การได้รับความร่วมมือจากภาครัฐและภาคเอกชน ในการปฏิบัติตามนโยบาย ซึ่งประกอบไปด้วยส่วนต่างๆ ดังนี้

- 1) สื่อมวลชน คือ วิทยุชุมชนท้องถิ่น หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น

2) นักการเมืองระดับท้องถิ่น คือ องค์รเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) หัวหน้าหน่วยงานอื่นๆ คือ หอการค้าจังหวัดตาก สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตาก

4) กลุ่มนักธุรกิจที่ลงทุนในพื้นที่

5) กลุ่มผลประโยชน์ คือกลุ่มผู้มีอาชีพเกษตรกรรม กลุ่มผู้มีอาชีพปศุสัตว์ กลุ่มผู้ประกอบการโรงงาน

6) บุคคลสำคัญ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำชุมชน

6.11 ทำงาน หมายถึง การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยวัตถุประสงค์ต้องการค่าจ้างอันคำนวณได้เป็นตัวเงินหรือเพื่อหวังผลตอบแทนอย่างอื่น

6.12 นายจ้าง หมายถึง ผู้ประสงค์จ้างคนต่างด้าวทำงานโดยตกลงให้ค่าจ้างเป็นรายวันหรือรายเดือน หรือตามที่ได้ตกลงกัน

6.13 ผู้ประกอบการ หมายถึง ผู้ที่ลงทุนทำกิจการใดๆ โดยมีวัตถุประสงค์ต้องการผลกำไร

6.14 หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หมายถึง คนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ได้เข้ามาทางช่องทางตรวจคนเข้าเมือง และไม่มีหนังสือเดินทางหรือหลักฐานใดๆ แสดงการได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานให้อนุญาตเข้าไปในประเทศไทยได้

6.15 รอการส่งกลับ หมายถึง คนต่างด้าวที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ซึ่งสิ้นสุดการได้รับอนุญาตลงแล้ว อยู่ในระหว่างขั้นตอนของการจะต้องดำเนินการถูกผลักดันออกนอกประเทศไทยไปยังประเทศของคนต่างด้าวนั้นมีสัญชาติอยู่

6.16 การผ่อนผัน หมายถึง การอนุญาตให้คนต่างด้าวที่หลบหนีเข้าประเทศไทย โดยผิดกฎหมาย สามารถพักอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวต่อไปได้อีก โดยไม่ต้องถูกจับกุมและผลักดันส่งกลับประเทศ

6.17 กรรมกร หมายถึงคนงาน ลูกจ้างที่ทำงานโดยใช้มือหรือกำลังกายเป็นหลัก และเป็นการทำงานประเภทไม่มีฝีมือและไม่ต้องใช้ความรู้ในการทำงาน

6.18 ผู้รับใช้ในบ้าน หมายถึง ลูกจ้างที่ทำงานในบ้านเรือนส่วนบุคคล ซึ่งทำงานประเภททำความสะอาด ปรงอาหารและเสิร์ฟอาหาร ล้างจาน ซักผ้า และทำงานอื่นๆเฉพาะในบ้าน

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้รู้ถึงความต้องการแรงงานต่างด้าวของภาคเอกชนและประชาชนในพื้นที่

โดยสามารถนำไปเป็นข้อมูลในการกำหนดโควตาการจ้างแรงงานในอนาคตให้สอดคล้องกับความเป็นจริงและเหมาะสมยิ่งขึ้น

5.2 ทำให้เกิดประโยชน์ในด้านที่จะสรุปอธิบายถึงจุดอ่อนหรือจุดแข็งของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกระบวนการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ เพื่อนำผลลัพธ์ที่ได้ไปบูรณาการทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์

5.3 เป็นข้อมูลทำให้ทราบแนวทางในการวางแผนปรับปรุงและแก้ไข ในขั้นของการกำหนดนโยบายแรงงานต่างด้าวไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวในอนาคต