

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องผลกระทบจากนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าว ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำเป็นต้องอาศัยแนวความคิด และทฤษฎี เข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการทำการศึกษ โดยในเบื้องต้นจากการตรวจสอบเอกสาร งานวิทยานิพนธ์ งานค้นคว้าอิสระ และอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบในด้านต่างจากแรงงานการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว และจากนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ทำให้พบแนวคิด และทฤษฎีที่จะใช้เป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ดังนี้

2.1 แนวคิดทฤษฎีเรื่องการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ

2.1.1 แนวคิดเรื่องการอพยพระหว่างประเทศ

การอพยพแรงงานระหว่างประเทศนั้นมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ ส่วนหนึ่งจะมาจากสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ที่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของแรงงานเหล่านี้ได้ นอกจากนั้นสงครามยังมีส่วนทำให้เกิดการอพยพได้เช่นกัน เช่น การเกิดสงครามในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศที่มีอำนาจเหนือกว่าได้กวาดต้อนประชาชนในประเทศที่แพ้สงครามมาเป็นทาส และเพื่อเป็นการตัดสิ้นกำลังของฝ่ายตรงข้ามไว้ไม่ให้ฟื้นตัวได้ ลักษณะนี้เป็นเหตุผลทางการเมืองเป็นสำคัญ

2.1.2 ทฤษฎีของการอพยพแรงงานระหว่างประเทศ

มีทฤษฎีที่สำคัญอยู่หลายกลุ่มด้วยกัน คือ

1. กลุ่มธรรมเนียมนิยม (Conventional Explanations of Labor Migration)

แนวคิดกลุ่มนี้ต้องการที่จะอธิบายว่าอะไรคือสาเหตุที่ทำให้เกิดการอพยพ ปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดการอพยพนั้นมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 พวก คือ พวกบทบาทหน้าที่นิยม และพวกโครงสร้างนิยม

1.1 พวกบทบาทหน้าที่นิยม (Functionalist)

กลุ่มนี้ใช้แนวคิดของทฤษฎีการทำให้เป็นสมัยใหม่ (Modernization Theory) กับแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจสมัยใหม่มาเป็นพื้นฐานในการอธิบาย กลุ่มนี้มองว่า การอพยพแรงงานเกิดจากแรงงานส่วนเกิน (Surplus Labor) ที่อยู่ในภาคเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ได้อพยพเข้าไปทำงานในภาคอุตสาหกรรม แรงงานส่วนนี้มีส่วนช่วยให้เกิดการพัฒนาศรษฐกิจในสังคมเมือง และ

ยังมีผลให้จิตวิทยาสังคม (Psychosocial) ของแรงงานอพยพเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป (W.A. Lewis, 1954 : 131 – 191 ; G.Ranis and J.H.H.Fei, 1961 : 533 – 566 ; W. Zelinsky, 1971 : 219 – 249) ในการตัดสินใจของแรงงานที่อพยพนั้น นักคิดกลุ่มนี้มองว่า แรงงานแต่ละคนจะตัดสินใจโดยให้เหตุผลที่ว่า ทำอย่างไรตนจะได้รับประโยชน์สูงสุดจากสภาพสังคมที่เป็นอยู่ ในเมื่อสังคมที่ตนเองอาศัยอยู่ขณะนั้นไม่สามารถจ่ายค่าแรงที่สูงให้แก่ตนได้ ซึ่งในขณะเดียวกันก็ยังมีอีกสังคมหนึ่งที่พร้อมจะรับแรงงานนั้นไปอยู่ด้วย และจ่ายค่าตอบแทนที่สูงกว่า ดังนั้นแรงงานอพยพจึงเป็นการเคลื่อนย้ายแรงงานจากสังคมที่มีแรงงานมากแต่มีทุนน้อย ไปยังสังคมที่มีแรงงานน้อยแต่ทุนมาก พวกนี้ยังมีความเชื่ออีกว่าถ้าปล่อยให้มีการอพยพแรงงานมากๆ แล้ว แรงงานจะแข่งขันกันทำให้ค่าจ้างที่เคยสูงจะต่ำลง ขณะเดียวกันเงินค่าจ้างที่ส่งกลับบ้านพร้อมกับความรู้ความชำนาญที่ได้รับจากงานที่ทำงานจะช่วยให้พัฒนาประเทศของตนให้เจริญยิ่งขึ้น เมื่อประเทศตนเจริญขึ้นแล้ว อัตราการอพยพแรงงานไปอยู่ที่อื่นก็จะลดน้อยลง เพราะค่าแรงงานที่ปรับใหม่ในประเทศตนจะไม่ต่างจากค่าแรงในประเทศที่เจริญแล้ว (D.S.Massey et al., 1990 : 1993, 431 – 466)

แม้ว่าแนวความคิดข้างต้นจะได้รับการยอมรับอย่างมาก แต่ก็ได้รับการโต้แย้งเช่นกันว่า ในบางประเทศอาจจะมีค่าจ้างสูง แต่ก็ยังมีการว่างงานปรากฏอยู่เพราะแม้แต่ในประเทศก็หางานทำไม่ได้ แต่คนต่างประเทศที่เห็นว่าตนเองอาจจะมีโอกาสหางานทำได้ โดยได้ค่าจ้างมากกว่าที่ตนจะได้รับในประเทศของตน จึงตัดสินใจมาเสี่ยงหางานทำในประเทศที่มีรายได้มากกว่า แม้ว่าโอกาสจะได้งานทำน้อยเต็มที (M.Kearney, 1986 : 331 – 361)

จากแนวความคิดของกลุ่มพวกบทบาทหน้าที่ (Functionalist) ที่เสนอว่า การอพยพแรงงานข้ามประเทศเป็นการแสวงหาโอกาสของแรงงานที่จะมีรายได้มากขึ้นในประเทศที่ตนไปรับจ้างนี้เอง ทำให้รัฐบาลของหลายประเทศในภูมิภาคเอเชีย ได้ใช้แนวคิดนี้เป็นหลักในเรื่องนโยบายแรงงาน ประเทศเหล่านี้พยายามสนับสนุนให้ประชาชนในชาติตนไปรับจ้างในต่างประเทศ โดยหวังว่าประเทศที่รับแรงงานเหล่านั้นไปก็คงพอใจกับแรงงานต่างชาติที่มีราคาถูกกว่าการจ้างคนท้องถิ่น ประเทศที่ส่งแรงงานก็ได้ประโยชน์จากเงินต่างประเทศที่แรงงานของตนส่งกลับมายังบ้านเกิด ช่วยให้ดุลชำระเงินดีขึ้น และยังช่วยลดปัญหาการว่างงานในประเทศอีกด้วย ซึ่งประเทศเหล่านี้ยังมีความกลัวอยู่ว่า ถ้าหากประเทศของตนมีปัญหการว่างงานอยู่แล้ว อาจทำให้เกิดปัญหาการเมืองตามมาภายหลัง การส่งคนงานไปต่างประเทศจะช่วยลดความตึงเครียดทางการเมืองให้น้อยลง นอกจากนั้น ยังหวังต่อว่าในระยะยาวนั้นด้วยเงินออมที่ทำงานมาได้บวกกับความรู้ ความชำนาญที่ได้รับจากการทำงาน จะทำให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น และมีผลต่อการสร้างงานในอนาคต

อีกด้วย (J.Goss and B.A. Lindquist, 1993 : 320 – 321)

1.2 พวกโครงสร้างนิยม (Structuralist)

กลุ่มนี้พิจารณาถึงภาพรวมว่า แรงงานข้ามประเทศนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร ประเทศผู้ส่งแรงงาน (Source Country) และประเทศผู้รับแรงงาน (Receiving Country) ได้รับผลประโยชน์อย่างไรจากสถานการณ์ดังกล่าว แต่การมองของกลุ่มนี้ค่อนข้างแฝงไปด้วยอคติ โดยพิจารณาว่าเป็นการเอารัดเอาเปรียบจากประเทศที่ร่ำรวยที่เปลี่ยนรูปการขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติในอดีตมาเป็นการขูดรีดแรงงานอย่างในปัจจุบัน เป็นความสัมพันธ์ในเชิงเศรษฐกิจการเมืองที่เอารัดเอาเปรียบ (Exploitative Political Economic Relationship) ระหว่างชนชั้น ดังนั้นจึงเป็นการมองสังคมโดยรวมไม่ใช่มองแรงงานในลักษณะปัจเจกชนว่าทำไมจึงอพยพไปทำงานยังประเทศอื่น

พวกกลุ่มนี้ยังแบ่งออกเป็นย่อยๆ ลงไปอีก เช่น พวกทฤษฎีพึ่งพาแบบมาร์กซิสต์สมัยใหม่ (Neo – Marxist Dependency Theory) พวกทฤษฎีระบบโลก (World System Theory) และทฤษฎีกระบวนการการผลิต (Modes of Production)

1.2.1. พวกทฤษฎีพึ่งพาแบบมาร์กซิสต์สมัยใหม่ ได้อ้างว่า สาเหตุของการอพยพแรงงานเนื่องมาจากในประเทศนั้นๆ มีการพัฒนาเฉพาะบางส่วน ขณะที่พื้นส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้รับการพัฒนา การพัฒนาที่ไม่ทั่วถึงเป็นผลมาจากระบบอาณานิคมแบบโบราณ และระบบอาณานิคมสมัยใหม่ ที่ประเทศแม่พยายามเอารัดเอาเปรียบประเทศที่เป็นเมืองขึ้นของตน โดยการตั้งศูนย์กลางในเมืองใหญ่ๆ ของประเทศเมืองขึ้น และละเลยพื้นที่อื่นๆ ที่ไม่เป็นประโยชน์แก่ตน ทำให้ประชาชนในพื้นที่ยากจนต้องเข้ามาหางานทำในเมืองใหญ่ๆ ส่วนการอพยพแรงงานระหว่างประเทศนั้น ประเทศแม่จะคัดเลือกแต่แรงงานที่มีความรู้ ความสามารถมาทำงานในประเทศตน ผลผลิตของแรงงานที่อพยพมานั้นให้ประโยชน์แก่ประเทศแม่มากกว่าจำนวนเงินที่แรงงานเหล่านั้นส่งกลับประเทศตนเสียอีก (S.Amin, 1974 : 65 – 124) กลุ่มทฤษฎีพึ่งพาแบบมาร์กซิสต์มักจะใช้ข้ออ้างทางประวัติศาสตร์ที่ระบุว่า ประเทศพัฒนาทั้งหลายเคยเอารัดเอาเปรียบประเทศเมืองขึ้นจากอดีตอย่างไร และปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นการเอารัดเอาเปรียบแบบใหม่ ในลักษณะเอาแรงงานที่มีคุณภาพจากประเทศอดีตเมืองขึ้นมาใช้ประโยชน์ในประเทศตน

1.2.2 พวกทฤษฎีระบบโลกมีความเห็นบางส่วนเหมือนกับนักคิดกลุ่มแรก แต่เพิ่มเติมว่า เนื่องจากการเกิดระบบเศรษฐกิจแบบตลาดโลก (Global Market Economy) ทำให้กระบวนการของเงินทุน และสินค้ากระจายไปตามสถานที่ต่างๆ การผลิตที่เกิดขึ้นจะเป็นการผลิตจำนวนมากเพื่อสามารถกระจายสินค้าไปทั่วโลก ประเทศที่พัฒนาแล้วจะเป็นผู้ผลิต และส่งสินค้ามาจำหน่ายยังประเทศผู้ผลิต กลุ่มนี้มองว่าเป็นเพราะระบบตลาดโลก และความต้องการสินค้า

ของผู้อุปโภค ทำให้เกิดการอพยพแรงงานข้ามประเทศ (A.Portes and J. Walton, 1981 : n.p.)

1.2.3 พวกทฤษฎีกระบวนการการผลิต ก็มีมุมมองที่ไม่ต่างจาก 2 กลุ่มแรกมากนัก โดยเพิ่มเติมจาก 2 กลุ่มแรกว่า เนื่องจากทั่วโลกนำเอาระบบทุนนิยมมาใช้ ซึ่งประเทศอาณานิคมก็ได้รับอิทธิพลดังกล่าวเช่นกัน ดังนั้นผลของการพัฒนาแบบทุนนิยม คือ การทำให้แต่ละประเทศมีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน เมืองที่ใหญ่กว่าย่อมได้รับการส่งเสริมมากกว่าเมืองเล็กซึ่งมีรูปแบบกระบวนการการผลิตเป็นแบบเดิมอยู่ ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อระบบทุนนิยมได้ จึงต้องทำหน้าที่รับใช้กระบวนการการผลิตของประเทศทุนนิยมขนาดใหญ่ นักทฤษฎีกลุ่มนี้เห็นว่า การนำเข้าแรงงานจากประเทศด้อยพัฒนา จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศผู้นำเข้าหลายทาง เช่น มีค่าแรงถูก ไม่ต้องกังวลในเรื่องของสวัสดิการต่างๆ แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่มีฝีมือ ดังนั้นประเทศที่เป็นผู้นำแรงงานเข้าไม่ต้องเสียเวลาในการอบรม ให้ความรู้ เกี่ยวกับงานที่แรงงานจะทำ เป็นต้น

2. กลุ่มทฤษฎีผสมผสาน (Integrative Approach Theory)

กลุ่มนี้เห็นว่า ทฤษฎีแบบเก่าพยายามจะอธิบายปรากฏการณ์ของการอพยพแรงงานโดยใช้กรอบความคิดที่เป็นโดดๆ มากเกินไป คือ ปัญหาหนึ่งๆ ที่เกิดขึ้นมาจากปัจจัยหลายปัจจัยด้วย ดังนั้นในการอธิบายสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้น ควรที่จะพิจารณาจากหลายๆ เรื่องที่เกิดขึ้นร่วมกัน ซึ่งนักทฤษฎีนี้ได้แบ่งออกเป็นกลุ่มย่อยๆ อีก คือ

2.1 กลุ่มเศรษฐศาสตร์ใหม่ (New Economics)

กลุ่มนี้มีความเห็นคล้ายกับกลุ่มบทบาทหน้าที่ เพียงแต่เพิ่มเติมว่า การตัดสินใจของแรงงานที่อพยพไปยังประเทศ หรือพื้นที่อื่นๆ นั้น ยังช่วยลดความเสี่ยงจากการประกอบอาชีพเดิมที่มีรายได้น้อย และไม่แน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากภาคเกษตร ธุรกิจขนาดเล็ก และกิจการแบบเดิมๆ (O.Stark and D.Levhari, 1982 : 191 – 196 ; O.Stark 1991 : n.p.) อย่างไรก็ตามกลุ่มนี้ไม่ได้ให้ความกระจ่างมากนักเกี่ยวกับความคิดของกลุ่มตน นอกจากการเสริมแนวความคิดเดิมของกลุ่มบทบาทหน้าที่ให้เห็นมุมมองกว้างขึ้น

2.2 กลุ่มแนวคิดระบบ (System Approach)

กลุ่มนี้เห็นว่า ถ้าจะทำความเข้าใจในเรื่องการอพยพแรงงานแล้ว จะต้องพิจารณาทั้งในเรื่องของเศรษฐกิจ สังคม การเมืองไปด้วยกัน และยังคงมองในเรื่องส่วนตัวของแรงงานมาประกอบกัน เช่น ความสัมพันธ์ของแรงงานต่อครอบครัว หรือสังคมนรอบด้าน เป็นต้น กล่าวคือการอพยพแรงงานเป็นเรื่องการตัดสินใจ การโยกย้าย และการปรับตัวของคนงานหนึ่งๆ ภายใต้สภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่อยู่รอบๆ ตัวเขา (J.Fawcett and F.Arnold, 1987 : 467 – 470)

2.3 กลุ่มแนวคิดแบบเครือข่าย (Networks Approach)

กลุ่มนี้มีแนวคิดคล้ายกับกลุ่มที่ 2 แต่จะเรียงลำดับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่ละปัจจัย คือ เริ่มจากตัวบุคคลที่ตัดสินใจไปขายแรงงานยังต่างแดน ซึ่งครอบครัวจะเป็นปัจจัยแรกต่อแรงงานที่มีอิทธิพลทำให้แรงงานไปทำงานประเทศอื่น ต่อมาคือชุมชน หรือสภาพสังคมที่ครอบครัวนั้นๆ อาศัยอยู่ และจากสภาพสังคมก็ได้รับอิทธิพลมาจากระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในระดับชาติ ซึ่งทุกปัจจัยจะเกี่ยวโยงกันในลักษณะของเครือข่าย (D.S.Massey, 1990 : 5)

ซึ่งทฤษฎีเหล่านี้สามารถชี้ให้เห็นชัดถึงปัจจัยต่างๆ ที่เป็นส่วนผลักดัน หรือความจำเป็นที่ทำให้เกิดแรงงานอพยพ ซึ่งในกรณีของแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในเขตอำเภอเมืองนั้นตรงกับวัตถุประสงค์ในข้อแรกที่ต้องการศึกษา

2.2 ทฤษฎีตลาดแรงงาน 2 ระบบ

สุภางค์ จันทวานิช และ Gasy Risser (2539 : 91) ได้พิจารณาว่า โครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีระดับการพัฒนาทางอุตสาหกรรมต่างกันนั้น เป็นปัจจัยที่ดึงให้มีการอพยพระหว่างประเทศ Piore วิเคราะห์ว่า ตลาดแรงงานในประเทศอุตสาหกรรมมี 2 ระดับ คือ ระดับบน (แรงงานที่มีฝีมือ) ซึ่งเป็นตลาดที่มีงานตำแหน่งดีๆ มั่นคง ค่าจ้างสูง และสภาพการทำงานดี และระดับล่าง (แรงงานที่ไร้ฝีมือ) ที่ให้งานที่ไม่มั่นคง ค่าจ้างต่ำ ผลตอบแทนน้อย สภาพการทำงานอันตราย นายจ้างในประเทศผู้รับแรงงานต้องการแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในตลาดระดับล่างนี้ เพราะคนในท้องถิ่นไม่ต้องการทำ ดังนั้นการอพยพแรงงาน ไม่ได้เกิดจากการตัดสินใจของผู้อพยพเอง แต่เกิดจากความต้องการของตลาดแรงงานในระดับล่างของประเทศที่อพยพเข้าไป ในอีกความหมายหนึ่ง การแบ่งแยกในตลาดแรงงานเป็นปัจจัยดึงให้เกิดการอพยพ นอกจากนี้ก็ยังมีตัวแปรอื่นๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ปัจจัยเฉพาะตัวของผู้อพยพเอง ซึ่งอาจจะเป็น ภูมิหลังทางการศึกษา ความสามารถทางภาษา ความสามารถในการทำงาน และเชื้อชาติ ผลจากแนวโน้มนี้ทำให้เกิดแรงงานที่เป็นชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติเดียวกัน ที่ทำงานอยู่กับนายจ้างคนเดียวกัน อยู่กันเป็นกลุ่ม

เมื่อนำทฤษฎีนี้มาอธิบายในวัตถุประสงค์ข้อแรก จะทำให้มองเห็นภาพโดยรวมชัดเจนขึ้นว่ามีปัจจัยอะไรบ้างที่ส่งผลให้แรงงานพม่าเข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่าปัจจัยทางสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวย และปัจจัยทางสภาพแวดล้อมของ 2 ประเทศ ซึ่งใน

ประเทศพม่า บัณฑิตทางการเมือง การสู้รบภายในประเทศ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ปัญหาความยากจน นับเป็นแรงผลักดันอันสำคัญ ส่วนในประเทศไทย เมื่อมีการพัฒนาทาง เศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประกอบกับจำนวนแรงงานภายในประเทศที่ไม่สามารถสนองต่อความต้องการของนายจ้างได้ แรงงานพม่าจึงเป็นทางเลือกที่สำคัญทางหนึ่งของนายจ้าง อีกทั้งแรงงาน เหล่านี้เป็นแรงงานที่มีราคาถูก ไม่มีข้อต่อรองใดๆ มีความอดทนสูง ทำให้นายจ้างนิยมใช้แรงงาน พม่าในกิจการของตน ซึ่งแม้ว่าจะมีแรงงานไทยที่ยังคงไม่มีงานทำในเขตพื้นที่เดียวกันก็ตาม

2.3 แนวคิดเรื่อง ผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)

ผลประโยชน์แห่งชาติในความหมายสั้นๆ นั้นไม่ได้มีอะไรมากไปกว่าผลรวมของนโยบาย และการกระทำทั้งหมดอันยังประโยชน์ และผลดีต่อรัฐ ผลประโยชน์แห่งชาติมักจะถูกใช้เพื่อกำหนดท่าที บทบาท และการกระทำในแนวทางบางประการของชาติในส่วนต่างๆ รวมทั้งในสถานการณ์ต่างๆ ของโลก เพื่อหาทางบรรลุถึงผลประโยชน์ หรือวัตถุประสงค์ของชาติ เช่น นโยบายโดดเดี่ยว นโยบายพันธมิตรทางทหาร นโยบายเป็นกลาง และการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โจเซฟ แฟรงเกิล (Joseph Frankel) เห็นว่า ผลประโยชน์แห่งชาติ หมายถึง การที่รัฐหวังที่จะปกป้องอธิปไตย และความดำรงอยู่ของชาติไว้ทุกวิถีทาง รวมทั้งการเสริมสร้างเกียรติภูมิ ความมั่นคง และการอยู่รอด โดยปราศจากภัยคุกคามจากศัตรูภายนอก ผู้นำรัฐจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสำคัญ และดำเนินนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐทั้งทางตรง และทางอ้อมให้มากที่สุด หากเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์แห่งชาติกับผลประโยชน์ของชาติอื่นๆ ผู้นำจะเลือกให้ความสำคัญแก่ผลประโยชน์แห่งชาติตนมากที่สุด (Joshep Frankel, 1979 : 86) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์อุดมการณ์ และลำดับความสำคัญของปัญหาที่ประเทศนั้นกำลังเผชิญอยู่ ทศนะของผู้นำได้เปลี่ยนไป ผลประโยชน์แห่งชาติที่ยึดถือในช่วงขณะหนึ่ง อาจจะลดความสำคัญลง และมีผลประโยชน์แห่งชาติในประเด็นอื่นๆ มีความสำคัญมากขึ้นได้ นอกจากนี้ ผลประโยชน์แห่งชาติ คือ หลักและเป้าหมายพื้นฐานของรัฐ ซึ่งจะเป็นแนวทางสำหรับผู้นำหรือผู้กำหนดนโยบายในการดำเนินการต่างประเทศ ซึ่งได้ใจความว่าลักษณะสำคัญของผลประโยชน์แห่งชาติที่ขาดไม่ได้ คือ ต้องมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ร่วมของคนในชาตินั้น (Collective Interests) ไม่ใช่ผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interests) ผลประโยชน์แห่งชาติอาจประกอบด้วย

1. ความอยู่รอดปลอดภัย (Self - Preservation) เพื่อเคารพเอกราชอธิปไตย
2. ความมั่นคง และไม่ถูกคุกคาม (Security) ต่อบูรณภาพแห่งดินแดน

3. ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และการพัฒนาเพื่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน
4. เกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของรัฐ

อันจะหมายถึง การมีสภาพการณ์ทางการเมืองที่จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือ และศรัทธาต่อระบอบการปกครอง และรัฐบาล ประชาชนมีความเคารพเชื่อฟัง และยอมปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ มีความเชื่อมั่นในรัฐบาลว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมในหมู่ประชาชน และสามารถป้องกันความแตกแยกระหว่างชนในชาติได้ สามารถรักษาดินแดนให้ปลอดภัยจากการแบ่งแยกยึดครอง มีเอกภาพรักษาศักดิ์ศรีของชาติ และอธิปไตย มีอิสระปลอดจากอิทธิพล และการบงการในการดำเนินนโยบายของประเทศจากประเทศอื่น การมีสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนมีงานทำ และยอมรับนับถือระบบเศรษฐกิจของประเทศสามารถยกฐานะทางเศรษฐกิจทั้งส่วนตัวและส่วนรวมให้สูงขึ้นได้ในอัตราที่เหมาะสม โดยที่ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคมไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกันมากนัก ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพทางการผลิต การค้าที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอิสระทางเศรษฐกิจจากต่างประเทศ มีความสามารถทางอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และเทคโนโลยี การมีสภาพการณ์ทางด้านสังคมที่ทำให้ประชากรสามารถครองชีวิตอยู่ได้ด้วยความปลอดภัย มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรม และความเป็นธรรมในการดำเนินชีวิต มีความเสมอภาคและภราดรภาพ มีความรู้ความสามารถ มีวัฒนธรรม จริยธรรม และศีลธรรม รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนมีความสำนึกในความเป็นชาติ และยึดมั่นในอุดมการณ์ของชาติ การมีสภาพการณ์ด้านการทหารที่แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็ง มีวินัยของกำลังรบของชาติ ความพร้อมรบ ความมีประสิทธิภาพของอาวุธยุทโธปกรณ์ และการใช้อาวุธ มีขวัญและกำลังใจที่ดี มีการจัดการฝึก และศึกษา ยุทธศาสตร์ รวมถึงยุทธวิธีที่สามารถจะเอาชนะศัตรูผู้รุกรานทั้งจากภายใน และภายนอกประเทศได้

ผลประโยชน์แห่งชาติเหล่านี้ในบางครั้งอาจขัดแย้ง หรือไม่อาจกระทำการให้บรรลุผลในขณะเดียวกันได้ ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องจัดลำดับความสำคัญโดยกำหนดว่าผลประโยชน์ใดเป็นหลัก และผลประโยชน์ใดเป็นรอง อะไรเป็นผลประโยชน์ระยะสั้น อะไรเป็นผลประโยชน์ระยะยาว ผลประโยชน์แห่งชาติ อาจกลายเป็นสาเหตุของความขัดแย้ง และสงคราม เพราะผลประโยชน์แห่งชาติของทุกรัฐอาจจะเหมือน หรือแตกต่างกันไปแล้วแต่การตีความ และหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกระทำการเพื่อปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตน โดยทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นการคุกคามต่อกัน อาจนำไปสู่สาเหตุของความขัดแย้งได้

ลักษณะของผลประโยชน์ในแต่ละช่วงเวลาจะแตกต่างกันออกไป บางครั้งอาจเน้นในเรื่องของการเมือง บางครั้งเน้นในเรื่องของเศรษฐกิจ หรือบางครั้งจะเป็นทั้ง 2 เรื่อง หรือหลายเรื่องในช่วงระยะเวลาเดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อม และสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ. สิ่งที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งก็คือ ผู้กำหนด ผู้ที่มีอิทธิพล และผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดทิศทางของผลประโยชน์แห่งชาติ ซึ่งระบบการเมืองของไทยนั้น จะเน้นอยู่ที่กลุ่มไหนมีอิทธิพลมากที่สุด ผลประโยชน์แห่งชาติก็จะถูกเน้นไปในทิศทางนั้น เช่น ในช่วงระยะเวลาหนึ่งกลุ่มที่มีอิทธิพล หรือกลุ่มที่เกี่ยวข้องเป็นกลุ่มพ่อค้า นักธุรกิจต่างๆ ทิศทางของผลประโยชน์แห่งชาติก็จะเน้นไปในทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ หรือในช่วงระยะการนำนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวมาปฏิบัติในปี 2541 ที่ผู้ศึกษาทำการศึกษานั้น ก็จะถูกเน้นไปในทางด้านเศรษฐกิจ กล่าวคือ แม้ว่าวิกฤตการณ์เศรษฐกิจจะส่งผลให้มีแรงงานไทยว่างงานเป็นจำนวนมากก็ตาม แต่เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ไม่สนใจที่จะทำงานในประเภทที่มีแรงงานต่างด้าวทำ และยังเรียกค่าแรงสูง ทำให้นายจ้างเกิดความไม่พอใจ จึงได้เรียกร้องต่อรัฐบาลในการนำแรงงานต่างด้าวมาใช้อีก ซึ่งแม้ว่าการเข้ามาของแรงงานเหล่านี้จะทำให้เกิดผลกระทบมากมายก็ตาม เช่น เกิดชุมชนแออัด เกิดเด็กไร้สัญชาติ ทำให้แรงงานไทยมีอำนาจต่อรองน้อยลง แต่ต่อมาก็ได้มีการนำนโยบายผลักดันมาใช้ จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่าง 2 ประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในที่มาและความสำคัญของปัญหา เมื่อทางฝ่ายไทยเห็นว่าพม่าได้สร้างความเสียหายโดยรวมทางด้านเศรษฐกิจต่อไทย ทางฝ่ายไทยเองก็จำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการตอบโต้ ไม่ว่าจะเป็นเพื่อเกียรติภูมิ ศักดิ์ศรีของรัฐ หรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ของคนในชาติให้ได้มากที่สุด

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่ผ่านมานั้น ได้มุ่งเน้นในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยบริเวณแนวชายแดนของไทยเป็นเรื่องสำคัญ โดยมีสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบาย และแบ่งเขตความรับผิดชอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการในเรื่องนี้ โดยได้มีมาตรการให้สกัดกั้น และผลักดันให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองออกนอกประเทศ แต่มีข้อยกเว้นอยู่บ้างในทางปฏิบัติโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติผ่อนผันให้นักศึกษาพม่าอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุมที่ทางราชการจัดตั้งขึ้น เมื่อสถานการณ์ในพม่ามีความปลอดภัยเพียงพอแล้วจะได้ส่งออกนอกเขตไทย แต่ปัญหาการหลบหนีเข้าเมืองของชาวพม่าไม่ได้อยู่ที่ปัญหาเรื่องของความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศพม่าแต่เพียงอย่างเดียว สภาพการถดถอย

ทางเศรษฐกิจของประเทศพม่า สภาพแร้นแค้น และความขัดแย้งอย่างรุนแรงภายในประเทศ ระหว่างรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อย หรือความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ทำให้คนพม่า และชนกลุ่มน้อยตาม แนวชายแดนเดินทางข้ามเข้ามาหางานทำในประเทศไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตามปัญหาแรงงานพม่าทะลักเข้ามาในประเทศไทย เป็นปัญหาสำคัญที่รัฐบาล ต้องหาทางแก้ไขอยู่ตลอดเวลา เพราะแม้ว่าจะมีมาตรการหรือนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าว ออกมาหลายครั้ง แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดไปได้

ความสำคัญของนโยบาย

นโยบายไม่ได้เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากแต่เป็นผลิตผลมาจากการกระทำของมนุษย์ หากเป็นนโยบายของรัฐจะถือว่าเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สำคัญประการหนึ่งด้วย นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นอาจมีทั้งผลกระทบ และผลอื่นๆ ที่ตามมาต่อประชาชน และต่อประเทศชาติ ดังนั้น การกำหนดนโยบายจึงไม่ใช่เรื่องที่จะกระทำกันได้ง่าย ผู้กำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึง ปัจจัยต่างๆ เพื่อให้เกิดความถูกต้องสมบูรณ์ และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในขณะนั้น ปัจจัยที่ ผู้กำหนดนโยบายต้องพิจารณาคำนึงถึงอาจจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

1. ปัจจัยองค์ประกอบพื้นฐาน (Fundamental Factors) ที่ประกอบไปด้วย องค์ประกอบพื้นฐานอยู่อย่างน้อย 3 ประการ คือ
 - 1.1 ปัจจัยเรื่องผลประโยชน์ของชาติ
 - 1.2 ปัจจัยเรื่องวิธีการที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย
 - 1.3 ปัจจัยเรื่องความรู้ต่างๆ ที่เป็นประโยชน์เอื้ออำนวยต่อการกำหนด นโยบาย
2. ปัจจัยสิ่งแวดล้อม (Environmental Factors) ที่ประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ คือ
 - 1.1 ปัจจัยทางสิ่งแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์
 - 1.2 ปัจจัยทางการเมือง
 - 1.3 ปัจจัยทางเศรษฐกิจ
 - 1.4 ปัจจัยทางสังคม

สำหรับในแง่ของนโยบายรัฐนั้น อาจจำแนกได้หลายประเภท เช่น นโยบายทางเศรษฐกิจ นโยบายการศึกษา นโยบายต่างประเทศ เป็นต้น ดังนั้นประเภทของนโยบายจึงจำแนกตาม

ลักษณะของขอบข่ายของผลกระทบนโยบาย และจำแนกประเภทตามลักษณะกิจกรรม หรือภารกิจ สำคัญๆ ของรัฐบาล ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายจะต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานของกำหนดนโยบายของรัฐ เช่น ลักษณะองค์ประกอบ ประเภทและกระบวนการกำหนดนโยบายเป็นอย่างไร และต้องแก้ไขก่อน ซึ่งเท่ากับว่าผู้กำหนดนโยบายของรัฐควรจะต้องเคยศึกษาหรือสนใจที่จะศึกษาวิชานโยบายศาสตร์เป็นอย่างดี

ขั้นตอนของนโยบาย

สำหรับในเรื่องของขั้นตอนของนโยบาย ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้จัดแบ่งไว้ได้ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีลักษณะใกล้เคียงกัน ดังนี้

1. การกำหนดนโยบาย
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การประเมินผลนโยบาย

ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายนั้น จะหมายรวมถึงการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย ส่วนในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น จะรวมการแปลความนโยบายให้อยู่ในรูปที่วางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน ในขั้นของการประเมินผล นโยบายจะหมายถึง การนำผลการประเมินไปใช้ ซึ่งอาจส่งผลไปสู่การยกเลิก หรือปรับเปลี่ยนนโยบายในที่สุด โดยสามารถเขียนเป็นรูปประกอบในเรื่องขั้นตอนของนโยบาย

ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น มีสิ่งที่จะต้องนำมาประกอบในการพิจารณาร่วมนโยบาย ดังกล่าวนั้นสามารถบรรลุผลได้เพียงไร มีปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องอย่างไร รวมถึงปัญหาหรือข้อขัดข้องที่จะเกิดในระดับมหภาค หรือจุลภาค อย่างไร และสิ่งเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เพียงไร ปัญหาในการนำนโยบายปฏิบัติว่า ประกอบไปด้วยปัญหาสำคัญ 5 ประการ คือ

1. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ
2. ปัญหาทางด้านการควบคุม
3. ปัญหาทางด้านความร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
4. ปัญหาทางด้านอำนาจ และความสัมพันธ์กับองค์อื่นที่เกี่ยวข้อง

5. ปัญหาทางด้านการสนับสนุน และความผูกพันขององค์กร หรือบุคคล สำคัญ

1. ปัญหาทางด้านการสมรรถนะ

- ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับบุคลากรนั้นมีเงื่อนไขหลายประเด็น ที่จะต้องพิจารณา โดยเงื่อนไขประการแรก ต้องพิจารณาร่วมนโยบายที่นำไปปฏิบัติ นั้น ต้องการบุคลากรจำนวนเท่าไร มีคุณสมบัติอย่างไร เงื่อนไขประการที่สอง บุคลากรเหล่านี้มีความรู้ความสามารถตลอดจนมีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่ เงื่อนไขประการที่สาม หากในหน่วยงานไม่มีบุคลากรประเภทนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบจะสามารถมาปฏิบัติงานได้อย่างไร ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะเป็นปัญหาในขั้นเริ่มต้นของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งหากหน่วยงานขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติตามนโยบาย จะส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติในขั้นเริ่มแรก และในระยะต่อไป

- ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเงินทุน เป็นปัญหาที่สำคัญค่อนข้างมาก หากหน่วยงานถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขการสนับสนุนเงินทุน ไม่ว่าจะเป็นด้วยจำนวนของเงินทุนหรือระเบียบตลอดจนข้อบังคับต่างๆ ย่อมจะส่งผลทำให้การปฏิบัติงานเกิดความไม่คล่องตัว ไม่สามารถตอบสนองต่อนโยบายได้อย่างที่กำหนดไว้ซึ่งปัจจัยนี้จะสามารถแก้ไขได้ก็ตรงที่หน่วยงานกลางจะต้องเข้ามาแก้ไขปัญห เช่น การจัดสรรงบประมาณการแก้ไขระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อให้เกิดความสะดวก และคล่องตัวต่อการปฏิบัติ

- ในด้านปัจจัยที่เกี่ยวกับวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิทยาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ บางกรณีการปฏิบัติตามนโยบายจำเป็นต้องใช้วิทยาการหรือเทคโนโลยีเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่ถ้าผู้ปฏิบัติขาดความรู้ความเข้าใจในเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องก็ย่อมส่งผลต่อปัญหาทางด้านการสมรรถนะเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งเรื่องนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับปัจจัยทางด้านบุคลากรโดยตรงอีกส่วนหนึ่ง

2. ปัญหาทางด้านการควบคุม

ความสามารถในการด้านการควบคุม คือ ความสามารถในการวัดความก้าวหน้า ผลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ ซึ่งสภาพปัญหาทางด้านการควบคุมก็คือ ประการแรกหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่สามารถแปลงนโยบายที่ได้วางเอาไว้เป็นแนวทางปฏิบัติอันสอดคล้องต่อความต้องการของผู้กำหนดนโยบายได้ และประการที่สองหน่วยที่ปฏิบัติจะมีการกำหนดภารกิจตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานนี้เพียงไร ซึ่งเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้มีความสำคัญ

เป็นอย่างยิ่งทั้งนี้เพราะการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไม่ได้ หากผู้ปฏิบัติขาดความรู้ ความเข้าใจตนเองว่าควรทำอะไร ทั้งนี้อาจเป็นเพราะนโยบายมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ถูกต้อง แผนงาน โครงการตลอดจนวัตถุประสงค์ต่างๆ คลุมเครือไม่ชัดเจน

3. ปัญหาทางด้านการร่วมมือ และการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง
มีเงื่อนไขที่สำคัญอยู่ 6 ประการด้วยกันทำให้สมาชิกภายในองค์การ หรือภายในหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่านโยบายนั้นไม่ได้มาจากฐานความต้องการของตนอย่างแท้จริง
2. สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นมีผลทำให้ดุลพินิจในการปฏิบัติตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานประจำของตนเองต้องเปลี่ยนไป
3. สมาชิกในหน่วยงานเห็นว่า หัวหน้าหน่วยงานไม่ได้ให้ความสำคัญสนับสนุน หรือให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบายนั้น
4. สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นมีผลทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนในการกิจ และหน้าที่ของบุคลากรอย่างมาก
5. สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานเห็นว่า นโยบายนั้นถูกกำหนดขึ้นโดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจในสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน
6. สมาชิกในหน่วยปฏิบัติงานขาดความรู้ ความเข้าใจว่าจะต้องปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร

4. ปัญหาทางด้านอำนาจ และความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เป็นเรื่องของอำนาจ รวมถึงความรับผิดชอบขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่นที่มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยปัญหาดังกล่าวจะมีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้

- ระดับของการติดต่อ และสัมพันธ์กันระหว่างหน่วยที่ปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ระดับความจำเป็นที่หน่วยงานปฏิบัติต้องแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- ระดับของความเป็นไปได้ ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาทางด้านการสนับสนุน และความผูกพันขององค์กร หรือบุคคลสำคัญ

หมายถึง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงตลอดจน สื่อมวลชน ซึ่งจะให้ความสนับสนุน เพิกเฉย หรือต่อต้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะมีมากหรือน้อยเพียงไรก็ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขดังต่อไปนี้

- ผู้รับผิดชอบ หรือหัวหน้าปฏิบัติงานที่รับผิดชอบ มีความสัมพันธ์แน่นแฟ้นกับกลุ่มต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร
- บุคคลสำคัญในท้องถิ่นตลอดจนกลุ่มต่างๆ ในท้องถิ่นให้ความสนับสนุน เพิกเฉย หรือคัดค้านการนำนโยบายไปปฏิบัติมากน้อยเพียงไร

ผลกระทบของนโยบาย

จาร์ส สุวรรณเวลา (2529 : 26 – 28) ได้กล่าวว่า มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ หรือล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ลักษณะของนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี ความพอเพียงของทรัพยากร ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ทศนคติของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกลไกภายในหน่วยงาน หรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยที่ลักษณะของนโยบายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมีความสอดคล้องกับค่านิยมที่มีอยู่ และประสบการณ์ที่ผ่านมา รวมทั้งความต้องการของผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากนโยบาย คุณภาพของการส่งข้อมูลย้อนกลับ หรือความเที่ยงตรงของข่าวสารที่มีไปยังผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ความชัดเจนของวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ นโยบายนั้นๆ ควรได้รับการสนับสนุนจากทุกๆ ฝ่าย เช่น เอกชน สื่อมวลชน กลุ่มนักการเมือง หรือกลุ่มอาชีพที่มีอิทธิพล ฯลฯ ขณะเดียวกันในด้านของทฤษฎี จะต้องให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ เพราะการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีเป็นไปอย่างรวดเร็วมากเช่น การร่างนโยบายจะต้องไม่ยุ่งยากซับซ้อน และมีความเชื่อถือได้ ได้รับการสนับสนุนทั้งทางด้านกำลังคน และกำลังเงินอย่างเพียงพอ

การประเมินผลนโยบาย

ในการประเมินผลนโยบาย ศุภชัย ยาวะประภาษ (2538 : 130 – 131) ได้อ้างถึงการประเมินนโยบายของดันน์ (William N. Dunn) ว่า มีเป้าหมายสำคัญ คือ การผลิตข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับคุณค่าของผลการดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ และชี้ว่าการประเมินผลไม่ได้มุ่งแสวงหาข่าวสารที่เป็นข้อเท็จจริง หรือข่าวสารที่อธิบายว่ามีอะไรเกิดขึ้นบ้าง หรือข่าวสารที่อธิบายว่าควรจะทำอะไร

อย่างไร แต่มุ่งแสวงหาข่าวสารที่แสดงคุณค่าที่บ่งบอกว่าผลของการดำเนินการตามนโยบาย มีคุณค่าหรือไม่เพียงไร ซึ่งมีลักษณะของการประเมิน 4 ประการใหญ่ คือ

1. การเน้นคุณค่า (Value Focus) คือ การประเมินผลไม่เป็นเพียงการพยายามเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลที่เกิดขึ้น และผลที่ไม่เกิดขึ้นตามที่คาดการณ์ไว้เท่านั้น แต่รวมไปถึงการให้คุณค่าแก่ผลต่างๆ ที่เกิดขึ้นว่ามีค่าต่อสังคมหรือไม่ เพียงไร
2. ความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริง และคุณค่า (Fact Value Interdependence) สรุปว่า การที่นโยบายหนึ่งๆ จะประสบความสำเร็จมากน้อยนั้นต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่านโยบายนั้นก่อให้เกิดอย่างใดอย่างหนึ่งจริงหรือไม่ จากนั้นต้องกำหนดคุณค่าลงไปว่า ผลที่เกิดขึ้นนั้นมีประโยชน์ต่อประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือไม่ มากน้อยเพียงใด
3. ความเกี่ยวเนื่องทั้งปัจจุบัน และอดีต (Present and Past Orientation) จากผลที่เกิดขึ้น เนื่องจากการประเมินจะต้องมองย้อนกลับไปหาอดีตเพื่อเปรียบเทียบระหว่างสิ่งที่คาดหวังซึ่งกำหนดไว้ในรูปวัตถุประสงค์ของนโยบาย และสิ่งที่เกิดขึ้นจริง
4. ความมีคุณค่าซ้อน (Value Quality) นั่นคือ นโยบายจะมีความสำคัญในตัวเองอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็อาจนำไปสู่คุณค่าอื่นๆ ที่สำคัญอีกได้

เพื่อให้เข้าใจอย่างชัดเจนขึ้นว่า นโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวจะสัมฤทธิ์ผลอย่างไรนั้น เราอาจจะต้องดูตั้งแต่ปัญหาที่เกิดขึ้น ว่าเป็นเพราะสาเหตุใด ส่งผลดีหรือไม่ ต่อใคร หรือกลุ่มไหน อย่างไร เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นจะต้องแก้ไขอย่างไร หรือจะต้องคำนึงถึงอะไรบ้าง ซึ่งในมุมมองของผู้ศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายผ่อนแรงงานต่างด้าวนั้น เกิดจากปัจจัยภายใน และภายนอกประเทศ ที่ทำให้เกิดแรงผลักดันให้เกิดแรงงานต่างด้าวในประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไว้ในที่มาและความสำคัญของปัญหา ซึ่งประสิทธิภาพของนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างด้าวจะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่ความเหมาะสม และสอดคล้องของตัวนโยบายกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ ความชัดเจนของนโยบาย การตีความ และความเข้าใจในตัวนโยบายของผู้นำไปปฏิบัติว่ามีมากน้อยเพียงใด ตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้กำหนดนโยบายหรือไม่ ความร่วมมือของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีมากน้อยเพียงใด เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การที่จะนำนโยบายใดนโยบายหนึ่งมาใช้ นั้น ต้องมีความสมบูรณ์ทั้งในด้านของทฤษฎี และในแนวปฏิบัติ รวมถึงความเป็นไปได้ในการประเมินผลที่คาดว่าจะได้รับด้วย

2.5 เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1 กุศล สุนทรธาดา (2539) ศึกษากระบวนการทัศนใหม่ในการศึกษาระบบการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทย วัตถุประสงค์ของการศึกษาคือ เพื่อศึกษาปัจจัยผลักดัน และปัจจัยดึงดูดที่มีผลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งเครือข่ายทางสังคม และศึกษาผลกระทบในระยะสั้นที่มีต่อสังคมไทย ทางด้านเศรษฐกิจ ทางด้านสาธารณสุข และทางด้านสังคม โดยข้อมูลที่ศึกษาใช้ข้อมูลจาก โครงการศึกษากระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้ามาเมืองมาทำงาน และความคิดเห็นของภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นโครงการย่อยของโครงการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ โดยทำการเก็บข้อมูลในช่วงเดือนมีนาคม – กันยายน 2539 ตัวอย่างที่ศึกษาเป็นแรงงานต่างชาติดังกล่าว พม่า ลาว เขมร เวียดนาม และบังคลาเทศ ที่เข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย หรือไม่ได้รับอนุญาต จำนวน 331 คน จาก 13 จังหวัด ได้แก่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ลำปาง ตาก กาญจนบุรี ระนอง พังงา ภูเก็ต สมุทรสาคร สมุทรปราการ นครปฐม ระยอง และตราด ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า 1) ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง แรงงานที่ตกเป็นตัวอย่างส่วนใหญ่ร้อยละ 85 เป็นชาวพม่าที่มีเชื้อชาติ พม่า มอญ กะเหรี่ยง และไทยใหญ่ รองลงมา คือ เขมร ร้อยละ 10 และเวียดนาม ร้อยละ 7 และแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ร้อยละ 68 เป็นผู้ที่ไม่มีความรู้พื้นฐานใดติดตัวเลย ลักษณะของกลุ่มตัวอย่าง เป็นชาย ร้อยละ 63.4 มากกว่าหญิงส่วนใหญ่ ร้อยละ 47.8 มีอายุระหว่าง 20 – 29 ปี (อายุเฉลี่ย 25 ปี) สถานภาพสมรสส่วนใหญ่ ร้อยละ 33.4 สมรสแล้ว และมีบุตรโดยเฉลี่ย 2 คน มาจากขนาดครอบครัวโดยเฉลี่ยของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด 6 คน อาชีพเดิมของแรงงานต่างชาติก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทย ร้อยละ 33.6 มีอาชีพเกษตร รองลงมาคืออาชีพรับจ้าง ร้อยละ 16.3 และยังว่างงาน หรือไม่มีงานทำ ร้อยละ 15.7 แรงงานต่างชาติดังกล่าวเข้ามาทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม และกรรมกรก่อสร้างมากที่สุด ร้อยละ 39 รองลงมา คือ ทำงานประมง และเกษตร ร้อยละ 33 ซึ่งได้ค่าจ้างเฉลี่ยประมาณ 2,500 บาท ต่อเดือน หรือได้ค่าจ้างเฉลี่ยวันละ 90 บาท สวัสดิการที่ได้รับประมาณ 1 ใน 4 ได้ที่พักเพียงอย่างเดียว ประมาณ 1 ใน 5 ได้ที่พักและอาหาร และที่ไม่ได้รับสวัสดิการเลย มีเพียงร้อยละ 11 นอกจากนี้แรงงานต่างชาติดังกล่าวหนึ่งมีเงินส่งกลับบ้านปีละประมาณ 8,400 บาท ต่อคน 2) ผลกระทบของแรงงานต่างชาติดังกล่าวของสังคมไทย ทางด้านเศรษฐกิจ ถึงแม้จะเป็นผลดีที่นำแรงงานต่างชาตินำมาใช้ทดแทนแรงงานไทยในส่วนที่ขาดแคลน แต่มีผลเสียต่อการปรับตัวของโครงสร้างค่าจ้าง โดยเฉพาะค่าจ้างในภาคเกษตร และประมง จะมีการปรับตัวช้า เนื่องจากค่าจ้างแรงงานต่างชาติดังกล่าวต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานไทย ร้อยละ 30 – 50 และต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะนำไปสู่

ปัญหาการใช้แรงงานเถื่อน และปัญหาการละเมิดสิทธิของแรงงานต่างชาติมีคดีที่ส่งฟ้องศาลมากที่สุด คือ คดีการลักลอบเข้าเมือง นอกนั้นเป็นคดียาเสพติด คดีลักลอบตัดไม้ และคดีลักลอบทำงาน นอกจากนี้ยังเกิดผลกระทบทางด้านประชากร คือ เด็กที่เกิดจากแรงงานต่างชาติในประเทศไทย มีจำนวนเพิ่มขึ้น และกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติ ผลกระทบด้านสาธารณสุข แรงงานต่างชาติก่อให้เกิดโรคติดต่อที่เป็นปัญหาสาธารณสุขที่สำคัญหลายโรค ที่พบมากที่สุด คือ โรคมาลาเรีย และอุจจาระร่วง นอกจากนี้ยังพบโรคบางโรคที่หายไปจากประเทศไทยนานแล้ว คือ โรคเท้าช้าง และกาฬโรค

2 ลือชัย วงษ์ทอง (2539) ศึกษาวิถีชีวิตชาวพม่าที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ในจังหวัดระนอง วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพฤติกรรมทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของชาวพม่าในการดำเนินชีวิตในจังหวัดระนอง จากตัวอย่างชาวพม่า 200 ราย กระจายตามสถานประกอบการต่างๆ ในอำเภอเมือง จังหวัดระนอง ผลการศึกษาพบว่า มีอายุเฉลี่ย 27 ปี ประมาณ 3 ใน 4 เป็นเชื้อชาติพม่า การศึกษาส่วนใหญ่จบเกรด 5 และต่ำกว่าเกรด 5 มีประมาณ 3 ใน 5 และอยู่ในสถานภาพสมรสเป็นส่วนใหญ่ ประมาณ 3 ใน 5 ยังเป็นโสด สำหรับพฤติกรรมทางด้านสังคม พบว่า ชาวพม่าประมาณครึ่งหนึ่งพยายามปรับตัวให้เข้ากับชาวไทย พยายามพูดภาษาไทยให้ได้บ้าง บางรายพูดได้คล่อง การผสมกลมกลืนระหว่างชาวไทยกับชาวพม่า พบว่า ชาวพม่าแต่งงานกับคนไทยน้อยมาก แต่เป็นที่สังเกตว่าชายไทยแต่งงานกับหญิงพม่ามากกว่าหญิงไทยแต่งงานกับชายพม่า และพฤติกรรมทางด้านเศรษฐกิจ พบว่า ชาวพม่าส่วนใหญ่ทำงานประมง หญิงส่วนใหญ่ทำงานบริการร้านอาหาร ชายมีรายได้มากกว่าหญิง คือ ชายมีรายได้ 2,001 – 3,000 บาท ต่อเดือน และหญิงมีรายได้ 1,0001 – 2,000 บาท ต่อเดือน การใช้จ่ายของชาวพม่าส่วนใหญ่ซื้อสิ่งอำนวยความสะดวกเท่าที่จำเป็น เก็บออมเงินไว้ซื้อทองเก็บไว้ และส่งเงินกลับบ้าน ซึ่งพบว่าชาวพม่าส่วนใหญ่ เมื่อมีเงินแล้วจะกลับภูมิลำเนาเดิม ไม่คิดที่จะตั้งถิ่นฐานที่ถาวรในประเทศไทย

3 วันเพ็ญ วอกลาง (2540) ศึกษาผลกระทบของแรงงานพม่าในจังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาลักษณะทั่วไปของแรงงานพม่าในจังหวัดเชียงราย และศึกษาผลกระทบทางด้านประชากร เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และสาธารณสุข ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะทั่วไปของแรงงานพม่าที่เข้ามาทำงานในจังหวัดเชียงราย มี 2 ประเภท คือ แรงงานพม่าประเภทที่เข้ามาพักอาศัย มีจำนวน 280 คน และแรงงานพม่าประเภทไปกลับ มีจำนวน 94 คน แรงงานพม่าทั้ง 2 ประเภท เป็นชายมากกว่าหญิงส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 20 – 29 ปี จะเป็นเชื้อชาติไทยใหญ่มากกว่าเชื้อชาติอื่นๆ ส่วนใหญ่ยังเป็นโสด โดยชายจะเป็นโสดมากกว่าหญิง ผู้ที่

สมรสแล้วมีบุตรโดยเฉลี่ย 2 คน การศึกษาของแรงงานพม่าทั้ง 2 กลุ่ม ประมาณครึ่งหนึ่งไม่ได้เรียนหนังสือ หญิงไม่เรียนหนังสือมากกว่าชาย อาชีพเดิมในกลุ่มพักอาศัยส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตร ขณะที่กลุ่มไปกลับมีอาชีพค้าขาย อาชีพปัจจุบันชายในกลุ่มที่เข้ามาพักอาศัยส่วนใหญ่ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมการผลิต หญิงมีอาชีพค้าขาย ในกลุ่มไปกลับพบว่าทั้งชาย และหญิงมีอาชีพค้าขายรายได้ต่อเดือนของทั้งสองกลุ่มอยู่ระหว่าง 1,001 – 2,000 บาท โดยกลุ่มพักอาศัยมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือนสูงกว่าชาย

ผลกระทบของแรงงานพม่าในจังหวัดเชียงราย พบว่า ผลกระทบทางด้านประชากร แรงงานพม่าทำให้ขนาดประชากรในจังหวัดเชียงรายสูงขึ้น โดยกลุ่มแรงงานพม่ามีร้อยละ 2 ของประชากรในจังหวัด โดยกระจายอยู่ในกลุ่มอายุ 12 – 29 ปี มากที่สุด แรงงานพม่าแต่งงานกับคนไทยมีร้อยละ 18 โดยที่แรงงานพม่าหญิงแต่งงานกับชายไทยถึงร้อยละ 68 และแรงงานพม่าหญิงมีอัตราเจริญพันธุ์ค่อนข้างสูง ซึ่งจะส่งผลให้การเพิ่มประชากรมีอย่างรวดเร็ว ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ แรงงานพม่าส่วนใหญ่เข้ามาทำงานในสถานประกอบการต่างๆ เนื่องจากมาทดแทนแรงงานไทยในงานประเภทสกปรก เสี่ยง และต้องใช้ความขยันอดทน ซึ่งแรงงานไทยไม่ทำพร้อมทั้งแรงงานหาได้ง่าย และมีค่าจ้างถูกกว่า ซึ่งส่งผลให้ค่าจ้างในจังหวัดเชียงรายมีการปรับตัวช้ากว่าในจังหวัดอื่นๆ ผลกระทบทางด้านสังคม และความมั่นคง แรงงานพม่าที่เข้ามาโดยถูกตำรวจจับได้มีความผิดในคดีลักลอบเข้าเมือง มีจำนวนสูงขึ้นเรื่อยๆ และยังมีคดีต่างๆ ที่เกิดจากแรงงานพม่า ส่วนใหญ่เป็นคดีลักทรัพย์ ใจกรรมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ และคดียาเสพติด ผลกระทบทางด้านสาธารณสุข ผู้ไปใช้บริการการรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลแม่สาย ร้อยละ 18 เป็นแรงงานพม่า และมีแรงงานพม่าร้อยละ 15 ที่ขอสงเคราะห์จากโรงพยาบาล ซึ่งค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการสงเคราะห์คิดเป็นร้อยละ 16.15 ของงบประมาณที่โรงพยาบาลได้รับ เป็นการเพิ่มภาระงานต่อบุคลากรทางแพทย์ เสี่ยงงบประมาณในการสงเคราะห์ และแรงงานพม่ายังเป็นพาหนะนำเชื้อโรคมาลาเรีย วัณโรค และโรคเอดส์ เข้ามาอีกด้วย

4 ธันยพร พันธุ์อารีย์ (2539) ศึกษาผลกระทบของการนำนโยบายผ่อนผันการให้ใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในอำเภอเมือง จังหวัดระนอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ที่สืบเนื่องจากการนำนโยบายผ่อนผันให้ใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในอำเภอเมือง จังหวัดระนอง ซึ่งข้อมูลได้มาจากกลุ่มตัวอย่าง 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 กลุ่มเจ้าของกิจการ จำนวน 29 คน กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้ใช้แรงงานไทย จำนวน 48 คน กลุ่มที่ 3 กลุ่มประชาชนชาวไทยทั่วไป จำนวน 50 คน กลุ่มที่ 4 กลุ่มเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 16 คน ผลการศึกษาพบว่า

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทุกกลุ่มมีความคิดเห็นว่าการใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าส่งผลดี คือ ในขณะที่การพัฒนาอุตสาหกรรมขยายตัวอย่างรวดเร็ว และแทนที่ธุรกิจภาคเอกชนหลายๆ ด้านจะต้องหยุดชะงักเนื่องจากขาดแคลนแรงงาน การผ่อนผันให้ใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าเข้ามาทดแทนแรงงานในส่วนที่ขาด ทำให้ระบบเศรษฐกิจของจังหวัดดีขึ้นได้อย่างสืบเนื่อง

ผลกระทบทางด้านสังคม กลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่ม มีความเห็นว่า แรงงานอพยพสัญชาติพม่าที่เข้ามาทำงานในจังหวัดระนองนั้นส่งผลกระทบด้านลบต่อสังคมในภาพรวมไม่มากนัก ส่วนที่ไม่ดี ได้แก่ การเอาเปรียบแรงงานพม่าที่อพยพเข้ามาทำงาน โดยแรงงานพม่าไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ด้านสวัสดิการ และอื่นๆ ส่วนในเรื่องอื่นๆ เช่น เรื่องลักขโมย ชกมเล่นการพนัน การเกิดชุมชนแออัด การแย่งงานแรงงานไทย การประกอบอาชีพโลภเถื่อน ตลอดจนถึงเกิดการระบาดของโรคเท้าช้าง ไข้มาลาเรีย และเอชไอวี โดยรวมส่งผลกระทบไม่มากนัก

ผลกระทบทางด้านความมั่นคง กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทั้ง 4 กลุ่ม มีความเห็นว่าแรงงานอพยพสัญชาติพม่า ที่เข้ามาทำงานในจังหวัดระนองไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านลบมากนัก เพราะมิได้เข้ามาเพื่อชกมกำลังเพื่อต่อต้านสงครามในประเทศพม่า อันจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านลบ แต่แรงงานพม่าเข้ามาเพื่อทำงานหารายได้ยังชีพตัวเองเท่านั้น เนื่องจากค่าแรงงานในประเทศไทยสูงกว่าในประเทศพม่า ในเรื่องความเห็นควรสนับสนุนให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือไม่นั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลว่าหากแรงงานพม่าทำความผิดในประเทศไทยก็ควรใช้กฎหมายไทยบังคับลงโทษ ไม่ควรส่งกลับไปที่ประเทศพม่าลงโทษ

สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับการผ่อนผันให้ใช้แรงงานอพยพสัญชาติพม่าไปปฏิบัติในจังหวัดระนองนั้น ส่วนใหญ่เห็นว่าการเข้ามาของแรงงานพม่าก่อให้เกิดผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ เป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน เพราะจังหวัดระนองเป็นจังหวัดที่ขาดแคลนแรงงานไม่มีฝีมือ และกึ่งฝีมือ อันเป็นสาเหตุให้แรงงานพม่าทำงานได้ในบางอาชีพ ควรลดขั้นตอน และค่าธรรมเนียมในการอนุญาตให้แรงงานพม่าทำงาน และควรให้แรงงานพม่าได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง

5 กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) ได้ทำการวิจัยเรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ สำรวจสถานะการเจ็บ

ป่วย และการตายของคนต่างชาติดังกล่าวจำนวนเด็กที่เกิดจากคนต่างชาติดังกล่าว ศึกษาผลกระทบในด้านงบประมาณที่ให้การดูแลคนต่างชาติดังกล่าว ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัญหาแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองได้ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านสังคม และสาธารณสุข เช่น การเกิดแหล่งเสื่อมโทรม หรือชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหายาเสพติด เป็นต้น นอกจากนั้นกระแสนการย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และแบบแผนการย้ายถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไปมีการย้ายถิ่นของสตรีมากขึ้น รวมทั้งการย้ายถิ่นทั้งครอบครัวได้ก่อให้เกิดผลกระทบ คือ ทำให้มีการเกิดของเด็กจำนวนไม่น้อย และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และสำหรับปัญหาสุขภาพที่นำเข้ามาของแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศด้อยพัฒนา หรือกำลังพัฒนาที่เข้ามาใหม่ๆ มักเป็นการนำโรคติดต่อ และโรคปรสิต เช่น มาลาเรีย อหิวาต์ และเอดส์ เป็นต้น ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคบางโรค เช่น โรคเท้าช้าง ไข้มาลาเรีย และกาฬโรค ยังคงเป็นปัญหาทางสาธารณสุขในประเทศพม่า อุจจาระร่วง วัณโรค ซึ่งกลุ่มโรคติดต่อที่พบในกลุ่มคนที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจต่ำ และก็ยังเป็นปัญหาทางสุขภาพของชาวพม่า และเมื่อมีการอพยพเคลื่อนย้ายกลุ่มคนเหล่านี้ โรคต่างๆ ก็จะติดตามไปกับกลุ่มคนเหล่านี้เช่นกัน

6 Carmelita G. Naqui ได้ศึกษาถึงการอพยพย้ายถิ่น และแรงงานหญิงอพยพชาวฟิลิปปินส์ในประเทศญี่ปุ่น โดยกล่าวถึง สาเหตุของการอพยพ ผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมา และการดำรงชีวิตในประเทศญี่ปุ่น จากการศึกษานี้พบว่า สภาพความเป็นอยู่ที่ย่ำแย่ สถานการณ์ภายในประเทศ เช่น ความล้มเหลวทางภาคอุตสาหกรรม และภาคเกษตรกรรม ปัญหาการว่างงานที่ยังคงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา การอพยพแรงงานนั้นมีทั้งแรงงานไร้ฝีมือ และแรงงานที่มีฝีมือ ซึ่งผลที่ตามมาจากการอพยพของแรงงานเหล่านี้ คือ การขาดแคลนทรัพยากรมนุษย์ ความแตกแยกของครอบครัว การเผชิญกับปัญหา และอันตรายรอบด้านของแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานผู้หญิง เมื่อภาวะหนี้สินต่างประเทศถึงขั้นวิกฤติการอพยพของแรงงานเหล่านี้จึงถูกสนับสนุนโดยได้กำหนดเป็นนโยบายเกี่ยวกับการส่งออกแรงงานไปสู่ประเทศต่างๆ ซึ่งแรงงานเหล่านี้จะสามารถส่งเงินกลับมาให้ครอบครัวของพวกเขา ซึ่งเป็นการช่วยประเทศในการบรรเทาหนี้สินด้วย สำหรับการดำรงชีวิตของแรงงานชาวฟิลิปปินส์ในประเทศญี่ปุ่นนั้น อาชีพที่แรงงานทำส่วนใหญ่เป็นงานที่ชาวญี่ปุ่นเองไม่สนใจจะทำ เนื่องจากเป็นงานประเภทงานยาก งานสกปรก และงานที่ต้องเสี่ยงอันตราย แรงงานอพยพชาวฟิลิปปินส์ ประมาณ 97% มีอาชีพเกี่ยวกับงานบันเทิง หลายรายตกเป็นเหยื่อทางเพศ ซึ่งแม้ว่าจะถูกประณามจากสังคมแต่พวกเขาสงบใจในรายได้ที่จะส่งกลับไปให้ครอบครัวมากกว่า และเด็กที่เกิดโดยไม่ได้ตั้งใจจากผู้ให้บริการชาวฟิลิปปินส์จะต้องถูกทอดทิ้งให้เป็นปัญหาทางสังคมต่อไป หลายรายที่แต่งงานกับชาวญี่ปุ่นแล้วถูกทำร้ายร่างกาย ปัญหานี้ไม่มีคนกล่าวถึงจนกระทั่งหญิงบริการเหล่านั้นกลับมาถึงบ้านเกิดของตน และปัญหาต่างๆ ที่เกิด

ขึ้นทางแรงงานเหล่านี้ได้แจ้งให้กับทางรัฐบาลของประเทศฟิลิปปินส์ แต่ก็ไม่ได้รับการดูแล หรือแก้ไขแต่อย่างใด ซึ่งอันที่จริงแล้วนั้น รัฐบาลฟิลิปปินส์ควรจัดให้มีนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับอาชีพในท้องถิ่น การพัฒนา และสนับสนุนอุตสาหกรรมท้องถิ่น เพื่อที่จะได้ไม่ต้องออกไปเสี่ยงหางานทำนอกประเทศ แต่เนื่องจากปัญหาการว่างงาน และปัญหาใหญ่ทางเศรษฐกิจที่ประเทศฟิลิปปินส์เผชิญอยู่ทำให้ยังมีแรงงานออกไปทำงานเสี่ยงโชคในต่างประเทศอยู่ดี ซึ่งรัฐบาลควรมีข้อตกลงที่ดีกับประเทศต่างๆ ที่มีแรงงานของตนเข้าไปทำงาน ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครอง ให้ความมั่นคง และปลอดภัยกับแรงงานเหล่านี้ นอกจากนี้รัฐบาลควรจะมีคำมั่นถึงกฎหมายระหว่างประเทศ และสิทธิมนุษยชน รวมทั้งควรมีการจัดสวัสดิการ หรือการดูแลที่ดีให้แก่เด็กที่ถูกทอดทิ้งไม่ว่าจะเป็น การให้การศึกษา และสิทธิอื่นๆ ที่ควรจะได้รับ เป็นต้น

7 เสกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ ได้ศึกษาถึงเรื่องคุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานไทยในญี่ปุ่น : ศึกษากรณีแรงงานนอกกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ คือ 1) เพื่อเข้าใจถึงกระบวนการเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศญี่ปุ่น 2) ชีวิตความเป็นอยู่ของแรงงานเหล่านั้น 3) ปัญหาที่ประสบทั้งที่ขณะอาศัยอยู่ในญี่ปุ่น และเมื่อกลับมายังประเทศไทยแล้ว 4) การประเมินคุณภาพชีวิตของแรงงานไทยในญี่ปุ่นโดยใช้เกณฑ์วัดที่ประยุกต์ให้เข้ากับสภาพของแรงงานไทย ซึ่งผลการศึกษาพบว่า แรงงานไทยผิดกฎหมายในญี่ปุ่นส่วนใหญ่เป็นชาย ซึ่งมีอายุระหว่าง 26 – 45 ปี และมีครอบครัวแล้ว การศึกษาส่วนใหญ่จะไม่เกินมัธยมปีที่ 6 และเกือบครึ่งหนึ่งเป็นคนมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยอาชีพก่อนที่จะเข้าไปทำงานในญี่ปุ่นส่วนใหญ่จะรับจ้าง ทำนา และค้าขาย ซึ่งมีรายได้ต่อคนไม่เกิน 50,000 บาท ต่อปี ส่วนใหญ่คนงานเหล่านี้จะเดินทางเข้ามาญี่ปุ่นด้วยตนเอง เพราะมีคนรู้จักเข้ามาทำงานอยู่ก่อนหน้านี้อยู่แล้ว และอีกเกือบร้อยละ 40 ต้องอาศัยนายหน้า โดยค่านายหน้าจะอยู่ระหว่าง 150,000 – 200,000 บาท เมื่อเข้าอาศัยอยู่ในญี่ปุ่นแล้วเกือบครึ่งหนึ่งของคนงานเหล่านั้นจะต้องจ่ายค่านายหน้าจัดหางานซึ่งอัตราที่นิยมใช้กันในกลุ่มคนไทยด้วยกัน คือ 100,000 เยน ต่อครั้ง งานที่ทำส่วนใหญ่จะเป็นงานก่อสร้าง งานโรงงานที่ใช้แรงกาย และงานร้านอาหาร โดยจะทำวันละ 8 ชั่วโมง และในหนึ่งสัปดาห์จะทำงาน 6 วัน รายได้ส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่างเดือนละ 37,000 – 50,000 บาท ต่อเดือน ได้รับสวัสดิการจากนายจ้างค่อนข้างมาก และส่วนใหญ่จะส่งเงินกลับบ้านประมาณเดือนละ 25,000 บาท คนงานไทยส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในการมาทำงานในญี่ปุ่น แต่ในส่วนของคุณภาพชีวิตการทำงานนั้น เรื่องของรายได้อยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจ เรื่องของสุขภาพ และความปลอดภัยในการทำงานก็ไม่มีปัญหาที่น่าเป็นห่วง สถานภาพทางสังคมก็มิได้ถูกรังเกียจจากคนญี่ปุ่น แต่ในเรื่องของประโยชน์ทางความรู้จากที่ทำงานนั้นมีน้อยมากเพราะงานที่ทำเป็นงานที่ไม่ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญมากนัก ส่วนเรื่อง

การคุ้มครองแรงงานนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นให้การคุ้มครองที่ดี แต่ปัญหาอยู่ที่คนงานไทยไม่กล้าร้องเรียนต่อราชการเพราะกลัวจะถูกจับกลับประเทศไทย ปัญหาที่สำคัญของคนงานไทย คือ เมื่อกลับมาประเทศตนแล้วไม่รู้จะทำงานอะไร เพราะอายุมากขึ้น และเงินที่เก็บได้จากการทำงานก็มักจะถูกครอบครัวนำไปใช้โดยไม่เกิดประโยชน์ในภายหลัง ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ จำนวนเงินที่คนไทยในญี่ปุ่นส่งกลับประเทศไทยในแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล แต่รัฐบาลญี่ปุ่นไม่มีนโยบายจะรับแรงงานไม่มีฝีมือเข้าไปทำงานเพราะเกรงจะส่งผลให้เกิดปัญหาทางสังคม และไม่ต้องการเกิดข้อขัดแย้งกับสหภาพแรงงานของญี่ปุ่น แต่โรงงานขนาดเล็กภาคเกษตรกรรม และร้านอาหารจำนวนมากในญี่ปุ่นยังต้องการแรงงานต่างชาติอยู่ รัฐบาลไทย และญี่ปุ่นควรหาทางออกร่วมกัน ขณะเดียวกันรัฐบาลไทยควรเอาใจใส่คนงานเหล่านั้น โดยผ่านหน่วยงานที่ไม่ใช่ของรัฐ เช่น กรณีของฟิลิปปินส์ ที่ดูแลคนงานของตนโดยผ่านโบสถ์ของศาสนาตน แต่รัฐไม่ควรเข้าไปดูแลคนงานโดยตรง เพราะเท่ากับไปส่งเสริมให้คนไทยไปละเมิดกฎหมายของญี่ปุ่น นอกจากนี้การจัดหางาน และให้คำปรึกษาแก่คนงานไทย ทั้งขณะที่อยู่ในญี่ปุ่น และที่กลับจากทำงานต่างประเทศเป็นสิ่งที่ต้องกระทำโดยด่วน

8 เสกสิทธิ คุณศรี ได้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย : ศึกษากรณี อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษา คือ 1) ศึกษาถึงสาเหตุ และความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย 2) ศึกษาความคิดเห็นขององค์กร และบุคคลผู้เกี่ยวข้องต่อมติคณะรัฐมนตรีผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างด้าว เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 และแนวทางที่ควรจะเป็นในอนาคต 3) ศึกษาปัญหา และอุปสรรคของหน่วยงานราชการในการนำมติคณะรัฐมนตรีผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ 4) เพื่อต้องการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข นโยบายการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยต่อไป การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาจากเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้แบบสอบถาม จากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ลูกจ้างคนไทย และข้าราชการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการศึกษา พบว่า

1) กลุ่มตัวอย่างนายจ้างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย มีอายุระหว่าง 41 – 45 ปี และมีครอบครัวแล้ว กิจการที่ทำเป็นประเภทการขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคาร และโรงแรม ซึ่งมีทั้งกิจการขนาดเล็ก และขนาดกลาง ส่วนการจ้างแรงงานนั้นจะมีทั้งแรงงานไทย และแรงงานพม่า แต่จะมีการจ้างแรงงานพม่ามากกว่า ตำแหน่งงานที่จ้างแรงงานพม่าส่วนใหญ่จะเป็นกรรมกร แม้บ้านคนรับใช้ พนักงานทำความสะอาด เป็นต้น สำหรับค่าจ้างจะอยู่ในระดับต่ำกว่าแรงงานไทยเกือบครึ่งหนึ่ง แต่ก็ได้รับสวัสดิการ และที่พัก

ในส่วนของความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าว พบว่านายจ้างส่วนใหญ่มีความเห็นว่ามีสาเหตุมาจากการขาดแคลนแรงงานภายในประเทศ ความต้องการลดค่าใช้จ่าย อัตราค่าจ้างภายในประเทศที่มีแนวโน้มสูงขึ้น และความสำเร็จในการลดอัตราการเกิดของประชากรทำให้มีแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง

สำหรับมาตรการในการใช้แรงงานต่างด้าวที่รัฐบาลกำหนดนั้น กลุ่มนายจ้างมีความเห็นในลักษณะที่ไม่แตกต่างกัน คือ มีทั้งส่วนที่ดีสามารถนำไปปฏิบัติได้ และส่วนที่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ สิ่งที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรการการใช้แรงงานต่างด้าวก็คือ ลักษณะการติดต่อและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่ควบคุมมาตรการการใช้แรงงานต่างด้าว

2) ในส่วนของลูกจ้างที่เป็นคนไทยนั้น เป็นเพศหญิงและชายเท่าๆ กัน ส่วนใหญ่มีอายุอยู่ระหว่าง 25 – 30 ปี และเป็นโสดอยู่ มีการศึกษาต่ำกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แต่ภาระในการเลี้ยงดูครอบครัวในช่วง 1 – 3 คน ตำแหน่งงานที่ลูกจ้างคนไทยส่วนใหญ่ทำนั้น คือ พนักงานบัญชี หัวหน้าพนักงานเสิร์ฟ และผู้ช่วยเจ้าของร้าน ค่าจ้างที่ได้รับประมาณเดือนละ 2,701 – 3,300 บาท สวัสดิการที่ได้รับ คือ ที่พัก และอาหาร

พฤติกรรมในการทำงานของลูกจ้างคนไทย คือ มักมีการเปลี่ยนงานบ่อยสาเหตุมาจากอยากทำงานที่ตนเองชอบ อยากทำงานที่ท้าทายความสามารถ และอยากทำงานที่ได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม และเป็นงานสบาย ส่วนความคิดเห็นของลูกจ้างคนไทยต่อการใช้แรงงานต่างด้าวในประเทศไทยส่วนใหญ่เห็นด้วยอย่างมากที่แรงงานพม่ามีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน ไม่เข้าออกงานบ่อย เห็นด้วยว่า แรงงานพม่าอาจก่อปัญหาปล้น ژی และนำโรคติดต่อมาสู่คนไทย และเป็นบ่อนทำลายชาติได้ แต่ไม่เห็นด้วยว่าแรงงานพม่าจะเข้ามาแย่งงานคนไทย

ส่วนความเห็นในเรื่องมาตรการการใช้แรงงานต่างด้าวนั้น ลูกจ้างคนไทยเห็นด้วยในบางข้อ คือ การกำหนดพื้นที่ผ่อนผันการใช้แรงงานพม่าให้อยู่ในเขต 10 จังหวัดชายแดนไทย – พม่า การกำหนดประเภทของงานที่ทำ และเงื่อนไขการประกาศรับสมัครแรงงานไทย ก่อนรับแรงงานพม่าที่ได้รับอนุญาตทำงานแล้วเท่านั้น แต่มีมาตรการหนึ่งที่ลูกจ้างคนไทยไม่เห็นด้วย คือ การจ่ายค่าจ้างและจัดสวัสดิการต่างๆ ให้เท่าเทียมกับแรงงานไทย

3) กลุ่มตัวอย่างที่เป็นข้าราชการ ทั้งหมดเป็นเพศชาย มีครอบครัวแล้ว และมีการศึกษาดั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องงานต่างด้าวในพื้นที่ อำเภอแม่สอด ประมาณ 1 – 10 คน โดยกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีความเห็นว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวในปัจจุบัน เพราะแรงงานต่างด้าวสามารถทดแทนแรงงานไทยที่ขาดแคลนได้ อีกทั้งยังมีราคาถูก สามารถช่วยลดต้นทุนการผลิตได้ และแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะเข้ามาทำงานที่แรงงานไทยไม่ทำแล้ว ดังนั้นการกำหนดมาตรการการใช้แรงงานต่างด้าวที่

ชัดเจนขึ้นมาจะช่วยให้การใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาสู่ระบบ และสามารถควบคุมได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมานั้น ยังไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติในหลายๆ อย่าง อีกทั้งยังมีปัญหาจากการต่อต้านของกลุ่มอิทธิพลต่างๆ ที่มักจะหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติตามมาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ และแนวทางแก้ไขปัญหามี 2 ระยะ คือ ระยะสั้น 1) กำหนดงาน และอาชีพที่แรงงานต่างด้าวสามารถทำได้ให้ชัดเจน 2) จัดโควตาการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็นประเภท คือ ประเภทรายวันสำหรับชายแดนไทย – พม่า โดยจัดเป็นศูนย์อพยพผู้หลบหนีเข้าเมือง ประเภทรายฤดู และประเภทรายปี สำหรับพื้นที่ที่ประสบปัญหาการขาดแคลน โดยอนุญาตให้มีตัวแทนนายหน้าจัดหาแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย 3) ลดขั้นตอน ค่าใช้จ่ายในการประกันตัว และค่าธรรมเนียมในการอนุญาตทำงานของแรงงานต่างด้าว 4) จัดทำทะเบียนประวัติ และถ่ายรูปออกบัตรประจำตัวให้กับแรงงานต่างด้าวทุกคน เพื่อการตรวจสอบและควบคุม 5) ควรมีการเจรจาในระดับรัฐบาลกับประเทศพม่าให้รับผู้อพยพกลับประเทศ 6) ส่งเสริมให้มีการนำแรงงานชนกลุ่มน้อยชาวเขาในประเทศมาใช้ สำหรับระยะยาว 1) ตั้งหน่วยงานกลางเฉพาะกิจซึ่งประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้างไทย และฝ่ายรัฐบาลขึ้นมายกร่างกฎ ระเบียบ ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าว 2) การจัดตั้งตลาดแรงงานกลาง 3) การย้ายทุนไปยังแหล่งแรงงานที่อพยพเข้ามาในประเทศ 4) ส่งเสริมสนับสนุนตั้งจังหวัดชายแดนเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อชักจูงให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานมาก 5) การยกระดับฝีมือแรงงานของคนในประเทศจากภาคเกษตรให้เข้าสู่ระบบอุตสาหกรรม 6) ตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาวิเคราะห์ และติดตามผลกระทบการใช้แรงงานต่างด้าวต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ

9 วิทยา บุตรเพชรรัตน์ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการนโยบายนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติ : กรณีศึกษาจังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาประสิทธิภาพการนโยบายนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปปฏิบัติใช้ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคของการนโยบายนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายไปปฏิบัติในหน่วยงานของภาครัฐในจังหวัดแม่ฮ่องสอน และเพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายที่ให้ผลยั่งยืนในระยะยาว ซึ่งผลที่ได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานต่างด้าว กลุ่มผู้ใช้แรงงานชาวแม่ฮ่องสอน และกลุ่มแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย พบว่า การนโยบายนโยบายแก้ไขปัญหาลาแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมายไปปฏิบัติในจังหวัดแม่ฮ่องสอนยังไม่เกิดประสิทธิผลมากนัก ทั้งนี้

เนื่องจาก หน่วยงานผู้นำนโยบายไปปฏิบัติยังมีข้อจำกัดในด้านสมรรถนะขององค์กร การขาดการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือ ของผู้ประกอบการ และพบว่าข้อจำกัดด้านพรมแดน สภาพภูมิประเทศ ความคล้ายคลึงด้านชาติพันธุ์ ความผูกพันระหว่างเชื้อชาติ และวัฒนธรรม ตลอดจนความไม่สงบทางด้านการเมือง การปกครองในสหภาพพม่า และความแตกต่างของระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจระหว่างไทยกับสหภาพพม่า เป็นปัจจัยเสริมให้ประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติลดลง

10 อำนวย รักธรรม ได้ศึกษาถึงเครือข่ายการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่าในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาถึงสาเหตุ และเครือข่ายรวมทั้งขบวนการในการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่าในเขตอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน 2) เพื่อศึกษาถึงวิธีการ และขั้นตอนการลักลอบเข้าเมือง 3) เพื่อเป็นข้อเสนอต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการหามาตรการในการแก้ไขปัญหาการลักลอบเข้าเมือง โดยเก็บข้อมูลจากเอกสาร การสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วม สัมภาษณ์กลุ่มข้าราชการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มเจ้าของกิจการที่มีแรงงานพม่า กลุ่มบุคคลในท้องถิ่น และกลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองสัญชาติพม่า พบว่า สาเหตุการลักลอบเข้าเมืองเกิดจากปัจจัยผลักดันจากภายในประเทศพม่า และปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทย โดยมีวิธีการ และขั้นตอนในการลักลอบเข้าเมืองทั้งภายในประเทศพม่า และในประเทศไทย เครือข่ายที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมืองที่มีการสร้างเครือข่ายติดต่อสร้างความสัมพันธ์ ความคุ้นเคย และเปลี่ยนข่าวสารระหว่างกลุ่มคนพวกเดียวกัน เพื่อให้การลักลอบเข้าเมือง การหางานทำ และพักอาศัยได้นานที่สุด ซึ่งในเครือข่ายการลักลอบเข้าเมือง ยังมีกลุ่มต่างๆ ในพื้นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยมีผลประโยชน์ที่เกื้อกูล และแลกเปลี่ยนกัน คือ 1) กลุ่มผู้ลักลอบเข้าเมือง ได้มีงานทำ และมีที่พักอาศัย 2) กลุ่มคนไทยเจ้าของกิจการต่างๆ ได้ประโยชน์จากแรงงานราคาถูก และทรหดอดทนในการทำงาน เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต 3) กลุ่มคนไทยผู้รับจ้างขนแรงงานไปทำงานต่างจังหวัดได้ประโยชน์จากการรับจ้างขนแรงงานต่างด้าวออกนอกเขตจังหวัด 4) กลุ่มคนไทยในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการมีแรงงานราคาถูกดูแลเฝ้าสวน ไร่นา

11 สุทธิรัตน์ ชุ่มวิเศษ ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการลักลอบเข้าสู่ประเทศไทยของคนสัญชาติพม่า : กรณีศึกษาอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก โดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษา คือ 1) เพื่อศึกษาถึงกระบวนการขั้นตอน วิธีการในการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่าเข้าสู่ไทย และการเคลื่อนย้ายไปทำงานในจังหวัดต่างๆ 2) เพื่อศึกษาถึงความคาดหวัง หรือความต้องการที่แท้จริงของชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามาในประเทศไทย 3) เพื่อศึกษาหาแนวทาง และมาตรการในการป้อง

กันมิให้เกิดการไหลทะลักของชาวพม่าเข้าเขตกรุงเทพมหานคร และหัวเมืองใหญ่ของไทยโดย เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามปลายเปิด ซึ่งผลการศึกษา พบว่า สาเหตุ กระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่า พบว่า การที่คนสัญชาติพม่าสามารถหางานทำในไทยได้ง่าย และการมีรายได้ที่สูงกว่ารายได้ในพม่า ทำให้เป็นปัจจัยดึงดูดให้คนพม่าลักลอบเข้ามามากขึ้นเรื่อยๆ นอกเหนือจากปัญหาความยากจน และไม่สามารถหางานทำได้ในพม่า ประกอบกับความไม่จริงจังต่อการสกัดกั้น ผลักดันจากฝ่ายไทย ความคาดหวังที่แท้จริงจากแรงงานเหล่านี้เพื่อต้องการหางานทำโดยไม่เกี่ยงว่าจะเป็นงานอะไร ขอให้มียาได้ เพราะอยู่ในพม่าไม่มีการจ้างงาน ไม่มีรายได้ และส่วนใหญ่ต้องการมาทำงานที่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก นโยบายควบคุมกำกับดูแลแรงงานต่างชาติ ที่รัฐบาลกำหนดนั้นไม่เหมาะสมเพราะการให้แรงงานพม่าเข้ามาทำงานในไทย ทำให้เกิดปัญหาหลายอย่าง เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาการแย่งงานคนไทย ปัญหาทางด้านสาธารณสุข ซึ่งทางราชการไทยประสบความล้มเหลวในการป้องกันควบคุมสกัดกั้นการลักลอบเข้าออกประเทศของชาวพม่า เพราะมีปัจจัยที่หลากหลายซับซ้อนเกี่ยวพันอยู่ เช่น สถานการณ์ในประเทศพม่า นโยบายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวของไทย ฯลฯ เป็นต้น และการให้แรงงานต่างชาติมาเข้าระบบการควบคุมดังกล่าว ไม่ได้มีหลักประกันว่า ปัญหาการลักลอบเข้าเมืองของชาวพม่าจะลดลงได้ ฝ่ายความมั่นคงยังไม่มีความสามารถในการควบคุมการหลบหนีเข้าเมืองได้ ซึ่งผู้ศึกษาได้ให้ข้อเสนอแนะโดยการเข้ามาตราการระยะสั้น คือ การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว ให้มีเอกสารประจำตัว เช่น บัตรผ่านแดน สำเนาบัตรประจำตัวรูปถ่ายที่ถูกต้อง การไปทำงานต้องผ่านศูนย์แรงงานพม่าเพื่อสะดวกในการควบคุม และติดตามเมื่อกระทำผิด มีการสกัดกั้น และผลักดันการลักลอบเข้ามาอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง และท้ายที่สุด คือ ควรจัดตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนโดยให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวอย่างเสรี สำหรับมาตรการระยะยาว คือ การเจรจากับรัฐบาลพม่าในระดับทวิภาคี จัดส่งแรงงานเข้ามาให้ถูกต้องตามกฎหมาย และให้แรงงานประกันตัวเองในการทำงาน มีใบอนุญาตทำงาน และเมื่อครบกำหนดต้องกลับประเทศพม่า ส่วนมาตรการป้องกันมิให้เกิดการไหลทะลักของแรงงานต่างชาติเข้าไปในกรุงเทพมหานคร และหัวเมืองใหญ่ ควรตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน ให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ทุกสาขาอาชีพอย่างเสรี ถ้าเป็นส่วนกลางการจ้างแรงงานต่างชาติต้องใช้มาตรการที่เข้มงวด โดยให้นายจ้างจ่ายเงินค่าธรรมเนียมการใช้แรงงานต่างชาติ

12 บุญธรรม ภักดี ได้ทำการศึกษาถึงผลกระทบจากการหลบหนีเข้าเมืองของแรงงานต่างชาติในเขตอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย โดยมีวัตถุประสงค์ 1) ศึกษาถึงผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างชาติที่มีต่ออำเภอแม่สาย และจังหวัดเชียงราย 2) ศึกษาถึงแนว

นโยบาย และสัมฤทธิ์ผลในการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 3) ศึกษาถึงความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่ในเขต อำเภอแม่สาย เกี่ยวกับการอพยพเข้ามาทำงานของแรงงานพม่า โดยสอบถาม และสัมภาษณ์จากกลุ่มตัวอย่างที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งผลการศึกษา พบว่าประชาชนในเขตอำเภอแม่สาย เชื่อว่าในปัจจุบันนี้ อำเภอแม่สาย ได้รับผลกระทบจากการเคลื่อนย้ายแรงงานจากพม่า ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง เช่น เงินตราของประเทศต้องไหลออกนอกประเทศ มีปัญหาอาชญากรรม โสเภณี ความสงบเรียบร้อย จนถึงการบาดหมางระหว่างรัฐบาลไทย และรัฐบาลพม่า รวมทั้งเชื่อว่า การปราบปรามผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายนั้นยังหะหลวม ทั้งฝ่ายปฏิบัติ และฝ่ายนโยบาย รวมถึงเชื่อว่าฝ่ายปฏิบัติได้รับผลตอบแทนจากการละเว้นหน้าที่ในการปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม ภูมิหลังของประชาชนที่ประกอบไปด้วย ภูมิสำเนาในเขตสุขาภิบาล นอกเขตสุขาภิบาล ลักษณะทางสังคม เช่น อาชีพ รายได้ อายุ การศึกษา และเพศจะมีความเห็นถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากแรงงานต่างชาติด้านสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงแตกต่างกัน โดยกลุ่มบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่าการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติเข้ามายังอำเภอแม่สายนั้น เกิดขึ้นเนื่องจากแรงดึงดูดภายในประเทศไทย และแรงผลักดันภายในประเทศพม่า ประกอบกัน คือ ปัจจุบันในเขตอำเภอแม่สาย มีการพัฒนาไปมากแต่ขาดแคลนแรงงานคนไทย ส่วนประเทศพม่านั้นสภาพทางเศรษฐกิจค่อนข้างเติบโตช้ากว่าประเทศไทย ทำให้เศรษฐกิจระดับครอบครัวตกต่ำ ด้วยเหตุผลทั้งสองประการทำให้แรงงานพม่าเคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในเขตอำเภอแม่สายเพิ่มมากขึ้น ส่วนด้านการปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของฝ่ายเจ้าหน้าที่นั้น แม้จะเห็นว่าไม่เคร่งครัดเท่าที่ควรแต่เชื่อว่าทั้งฝ่ายปฏิบัติ และฝ่ายนโยบายได้พยายามอย่างดีที่สุดแล้ว การช่วยเหลือ และการร่วมมือระหว่างข้าราชการในท้องถิ่น รัฐบาล และประชาชนในเขตอำเภอแม่สาย อย่างจริงจัง จะผลักดันให้การปราบปรามสำเร็จได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

13 มาลีวรรณ เลาะวิถี ได้ศึกษาถึงผลกระทบของการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติผิดกฎหมายทำงานต่อการจ้างแรงงานไทยในจังหวัดลำพูน โดยมีวัตถุประสงค์ 1) ศึกษาถึงสภาวะการว่างงาน และการมีงานทำของแรงงานระดับล่างของไทยในจังหวัดลำพูน 2) ศึกษาถึงสาเหตุและความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างชาติของนายจ้าง และเจ้าของสถานประกอบการในจังหวัดลำพูน 3) ศึกษาผลกระทบต่อการจ้างแรงงานไทยในจังหวัดลำพูน เมื่อนำแรงงานต่างชาติมาใช้ 4) ทราบถึงความคิดเห็นของผู้ประกอบการ ลูกจ้าง ประชาชนทั่วไป และเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับนโยบายการผลักดันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลในปัจจุบัน (ปี 2541) ซึ่งผลการศึกษาพบว่าปัจจุบันแรงงานไทยมีอัตราการว่างงานที่สูง แต่แรงงานไทยยังปฏิเสธการทำงานในอาชีพที่ใช้แรง

งานหนัก สกปรก และเสี่ยงอันตรายอยู่ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการจ้างแรงงานต่างชาติอยู่ในอาซีฟ ดังกล่าว สำหรับความคิดเห็นในส่วนของสาเหตุ และความจำเป็นในการจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งถูกจ้าง และประชาชนทั่วไป เห็นว่า การจ้างแรงงานต่างชาติเป็นการแย่งงานคนไทยและไม่เห็นด้วยกับการจ้างแรงงานต่างชาติ นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการ ประชาชนทั่วไปและลูกจ้าง ส่วนใหญ่เห็นว่า ปัจจุบันประเทศไทยยังอยู่ในสภาวะการขาดแคลนแรงงานในระดับล่างอยู่ การจ้างแรงงานต่างชาติมีความจำเป็นต่อภาคการผลิตเพื่อรักษาขีดความสามารถในการแข่งขัน เนื่องจากแรงงานไทยมีค่าจ้างสูง ในขณะที่แรงงานต่างชาติมีค่าจ้างที่ถูกกว่า และมีความขยัน อดทน ไม่เกียจงาน อย่างไรก็ตาม ในแง่ของความจำเป็นในการใช้แรงงานต่างด้าวยังขึ้นอยู่กับขนาด และประเภทของกิจการอีกด้วย แต่ก็ยอมรับว่าแรงงานต่างชาติอาจก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติ การสาธารณสุข และปัญหาสังคม สำหรับในจังหวัดลำพูนในปัจจุบันไม่มีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างชาติ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นว่า การจ้างแรงงานต่างชาติจะส่งผลกระทบต่อแรงงานไทย สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายการผลักดันแรงงานต่างด้าวของรัฐบาล พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เห็นด้วยกับนโยบาย ดังกล่าว

14 เชิดชาย ม่วงมงคล ได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการลักลอบเข้าเมืองของคนสัญชาติพม่า : กรณีศึกษาอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยมีวัตถุประสงค์ 1) ระบุว่าปัจจัยผลักดัน กับปัจจัยดึงดูด ปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของคนพม่ามากกว่ากัน 2) สามารถกำหนดนโยบาย และมาตรการของฝ่ายรัฐบาลไทยเพื่อที่จะสกัดกั้น และลดปริมาณของการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ณ จุดอำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน ให้น้อยลง ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยผลักดันมีอิทธิพลในการตัดสินใจของคนพม่ามากกว่าปัจจัยดึงดูด ซึ่งปัจจัยผลักดันที่สำคัญ ได้แก่ การเกณฑ์ทหาร และเกณฑ์แรงงานด้วยอำนาจเผด็จการทางทหาร เพื่อทำสงครามปราบปรามกองกำลังของชนกลุ่มน้อยในพม่าที่เรียกร้องการจัดตั้งประเทศเอกราช นอกจากนั้นความยากจน และการไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจของรัฐบาลพม่าเป็นปัจจัยผลักดันที่มีความสำคัญรองลงมา สำหรับปัจจัยดึงดูดนั้น มีผลทำให้เกิดความคิดที่จะลี้ภัยเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า แต่ไม่ได้มีอิทธิพลในช่วงเวลาของการตัดสินใจลักลอบข้ามเส้นเขตแดนเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการที่รัฐบาลไทยควรหามาตรการป้องกันการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เข้มงวดในการตรวจตราจับกุมผู้กระทำผิด รวมทั้งผู้ที่ให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง ควรมีหน่วยเฉพาะกิจเป็นทางการเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการลดอิทธิพลจากปัจจัยดึงดูดอื่นๆ ให้น้อยลง ควรจะเปิดจุดผ่อนปรนเป็นช่องทางเข้า – ออกในพื้นที่ของอำเภอขุนยวม เพื่อให้ประชาชน

ทั้ง 2 ฝ่าย สามารถติดต่อแลกเปลี่ยนสินค้ากันได้บ้าง ซึ่งนับว่าเป็นวิธีการยืดหยุ่น และเหมาะสมต่อสภาวะในปัจจุบัน

15 ฉลองขวัญ อุดทะยอด ได้ศึกษาเกี่ยวกับผลกระทบของการจ้างงานแรงงานต่างชาติ ต่อความมั่นคงแห่งชาติ : กรณีศึกษาแรงงานพม่า โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) ศึกษาถึงผลกระทบของการอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่มีต่อปัญหาความมั่นคงของชาติ 2) ศึกษาถึงความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในอันที่จะหาแนวทางในการป้องกัน และแก้ไขปัญหานี้ 3) ศึกษาถึงมาตรการของต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศมาเลเซีย และสิงคโปร์ ต่อการจัดการ และแก้ไขปัญหานี้ และเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขที่ยั่งยืนต่อไป ซึ่งผลการศึกษา พบว่า นโยบายการจัดระบบเพื่อควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายที่ได้ดำเนินการมาแล้ว 3 ปีนั้น ประสบความสำเร็จเพียงเล็กน้อย เพราะสามารถนำแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบเพียงร้อยละ 40.58 อีกทั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหการจ้างแรงงานเถื่อนได้ และยังเป็นเครื่องมือส่งเสริมให้เกิดการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะแรงงานพม่า นอกจากนั้นรัฐบาลก็ไม่สามารถผลักดันแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายออกจากประเทศได้หมดเมื่อครบกำหนดเวลาส่งกลับ ทางด้านผลกระทบที่เกิดจากการอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติ มีทั้งผลทางด้านบวก และด้านลบ โดยทางด้านบวก เช่น ลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในบางกิจการ ช่วยลดต้นทุนการผลิต และสามารถนำสินค้าไปแข่งขันกับต่างประเทศได้ในด้านราคา ทำให้ประเทศไทยมีภาพพจน์ที่ดีในสายตาของนานาประเทศ ส่วนผลกระทบทางด้านลบ ได้แก่ ผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การที่แรงงานต่างชาติเข้าแย่งงานแรงงานไทย ทำให้กลไกค่าจ้างไม่เป็นไปตามกลไกราคา การกีดกันทางการค้าจากประเทศคู่ค้า การขาดการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิต และการสูญเสียเงินตราออกนอกประเทศ ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาเชื้อชาติ ปัญหาโสเภณีข้ามชาติ ปัญหายาเสพติด ปัญหาการแย่งที่ดินทำกิน และปัญหาสิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเมือง เช่น รัฐบาลอาจถูกกดดันจากนานาประเทศในเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลในที่สุด สำหรับมาตรการ และข้อเสนอแนะ สรุปได้ว่า รัฐบาลควรศึกษาวิจัยว่ากิจการใดมีความต้องการแรงงานต่างชาติจริง ก็ควรอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ทำในกิจการเหล่านั้น โดยถูกต้องตามกฎหมาย และต้องกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราที่เท่ากันทั้งแรงงานไทย และแรงงานต่างชาติ อีกทั้งต้องรับฟังความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากฝ่ายต่างๆ อันจะทำให้การกำหนดนโยบายมีความสมบูรณ์ และตรงกับสภาพการณ์ที่เกิดขึ้นจริง และรัฐบาลก็ควรขอความร่วมมือจากทุกฝ่ายด้วย

รวมทั้งต้องตรวจตราดูแลแรงงานต่างชาติที่ได้รับอนุญาตเป็นประจำ ในกิจการที่ไม่ได้รับอนุญาตก็ต้องลงโทษอย่างเด็ดขาดต่อผู้ที่ฝ่าฝืนโดยแรงงานต่างชาติจะต้องถูกส่งกลับทันที ในการป้องกันและสกัดกั้นการลักลอบเข้ามาของแรงงานต่างชาติก็ต้องทำอย่างจริงจัง และซื่อสัตย์ สำหรับมาตรการระดับระหว่างประเทศ รัฐบาลควรเจรจากับรัฐบาลพม่าเพื่อทำข้อตกลงแรงงาน และควรผลักดันให้ปัญหาแรงงานต่างชาติเข้าสู่การเจรจาในเวทีอาเซียนให้มากขึ้น สำหรับการแก้ไขปัญหายั่งยืนนั้น รัฐบาลควรผลักดันให้พม่ามีการพัฒนาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ให้พม่าเป็นสังคมเปิดยิ่งขึ้น เมื่อประเทศมีความสงบสุขแล้ว แรงงานพม่าย่อมต้องการกลับประเทศของตน โดยไม่ต้องมีการบังคับจากทางการไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบาย และมาตรการต่อแรงงานต่างชาติของประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งผลที่ได้จากการศึกษา พบว่า ไทยยังไม่ควรนำมาตรการเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติของประเทศสิงคโปร์ และมาเลเซีย มาใช้ เพราะว่ายังมีความแตกต่างกันทั้งสภาพภูมิประเทศ ขนาดประเทศ วัฒนธรรม และลักษณะการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางของแต่ละประเทศ