



บทที่ 1

บทนำ

## ความเป็นมาของคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมาคนต่างด้าวจะเข้ามาติดต่อกับประเทศไทย สาเหตุเนื่องมาจากการแสวงหาแหล่งอุดมสมบูรณ์กว่าถิ่นเดิม เพื่อการทำมาหาเลี้ยงชีพ การท่องเที่ยว การค้าขาย ตลอดจนการหลบหนีความกันดารแห้งแล้ง หรือความอึดคักขาดแคลนของถิ่นเดิม การหลบหนีการรุกรานทางการเมือง ศาสนา หรือ สงคราม เพื่อแสวงหาอาณานิคมใหม่ เป็นต้น แต่ในปัจจุบันนี้มีการเปลี่ยนแปลงทางอุตสาหกรรมมีความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และวิทยาศาสตร์ โดยมีการนำวิทยาการสมัยใหม่เข้ามาใช้ ทำให้ระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความเป็นอยู่ที่เปลี่ยนแปลงไป มีการติดต่อธุรกิจการค้ากับต่างประเทศ มีการลงทุนกับต่างประเทศ และรัฐบาลมีโครงการส่งเสริมการลงทุน อุตสาหกรรม การส่งออก และการท่องเที่ยว ทำให้คนต่างด้าวเข้ามามากขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายต่างกันไป เช่น การเข้ามาท่องเที่ยว การเข้ามาติดต่อธุรกิจการค้า การเข้ามาลงทุน การเข้ามาสอนและแนะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ การเข้ามาเพื่อแนะนำสอนศาสนา การเข้ามาเพื่อติดต่อเพิ่มสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ และการเข้ามาเพื่อประกอบอาชีพ เป็นต้น คนต่างด้าวที่เข้ามาเหล่านี้เมื่อเข้าประเทศแล้วจะมีกฎและข้อบังคับในการอนุญาตเข้าประเทศนั้น แต่เมื่อคนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพจะต้องมีการพิจารณาอนุญาตประกอบอาชีพโดยเฉพาะ เพราะแต่ละประเทศพยายามสงวนอาชีพและความคุ้มครองจำนวนคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพ เพื่อป้องกันไม่ให้นักต่างด้าวเข้ามาแย่งงานของคนในประเทศนั้น ยกเว้นบางอาชีพเท่านั้นที่ซึ่งคิดว่าจำเป็นต้องอนุญาตให้นักต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศ ดังนั้นจะออกใบอนุญาตประกอบอาชีพเพื่ออนุญาตให้นักต่างด้าวมุคคณันทำงานได้และ เมื่อคนต่างด้าวมุคคณใดไม่มีใบอนุญาตทำงานแต่ไปทำงานก็จะถูกลงโทษตามกฎหมายของแต่ละประเทศที่กำหนดไว้ โดยแต่ละประเทศจะออกใบอนุญาตประกอบอาชีพต่างกัน ตัวอย่างเช่น ถ้าจะเข้าไปทำงานในประเทศอเมริกาจะต้องมี "กรีน การ์ด" หรือจะทำงานในประเทศอังกฤษจะต้องมี "เวอร์ค เพอมิท" หรือจะทำงานในประเทศซาอุดีอาราเบีย

จะต้องมี "อิกามะ" หรือจะทำงานในประเทศจีนจะต้องมี "เหล่าก้งหยี่" และถ้าจะทำงานในประเทศไทยจะต้องมี "ใบอนุญาตทำงาน" เหล่านี้ เป็นต้น

ประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่พยายามสงวนอาชีพในการที่จะอนุญาตประกอบอาชีพของคนต่างด้าว ซึ่งในปัจจุบันได้มีคนต่างด้าวทำงานอยู่ในราชอาณาจักร เป็นจำนวนมากและทวีขึ้นเป็นลำดับทำให้ตลาดแรงงานในประเทศลดน้อยลง เป็นผลกระทบกระเทือนแก่การดำรงชีวิตของคนไทย สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตการทำงานของคนต่างด้าว เพื่อช่วยคุ้มครองให้คนไทยได้มีอาชีพ ซึ่งรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดงานในอาชีพและวิชาชีพห้ามคนต่างด้าวทำ และยังมีพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เพื่อจะควบคุมดูแลการทำงานและการลักลอบการทำงานของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

การเข้ามาประกอบอาชีพของคนต่างด้าวในปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น 5 ประเภทดังต่อไปนี้

1. คนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและมีใบอนุญาตประกอบอาชีพประเภทตลอดชีพ หมายถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองของกองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ และมีใบอนุญาตประกอบอาชีพของกองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน ซึ่งจะได้รับอนุญาตประกอบอาชีพตามที่ระบุเอาไว้และมีระยะเวลาตลอดชีพ คนต่างด้าวประเภทนี้จะเข้ามาก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516 โดยที่รัฐบาลได้ประกาศขึ้นมาเพื่อควบคุมคนต่างด้าวที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ มีอาชีพที่แน่นอนอยู่แล้ว มีใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวและมีใบสำคัญถิ่นที่อยู่ถูกต้อง ยื่นขอมิใบอนุญาตประกอบอาชีพได้ทุกอาชีพ คนละก็อาชีพก็ได้ภายในกำหนดเวลา 90 วัน ตั้งแต่วันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2516 จนถึงวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2516 เพื่อขอมิใบอนุญาตตลอดชีพโดยที่รัฐบาลจะสามารถควบคุมคนต่างด้าวเหล่านั้นและอาชีพคนต่างด้าวประกอบอยู่เพื่อไม่ให้แย่งอาชีพคนไทยต่อไปในอนาคต

2. คนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและมีใบอนุญาตประกอบอาชีพประเภทชั่วคราว หมายถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมืองของกองตรวจคนเข้าเมือง

กรมตำรวจและมีใบอนุญาตประกอบอาชีพประเภทชั่วคราวของกองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน ได้ออกใบอนุญาตประกอบอาชีพให้คนต่างด้าวที่มาขอใบอนุญาต ซึ่งประกอบอาชีพโดยมีระยะเวลา และอาชีพที่จะทำแน่นอน คนต่างด้าวประเภทนี้ได้แก่ คนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุน หรือเข้ามาโดยขอ รับการส่งเสริมการลงทุนหรือ เข้ามาติดต่อธุรกิจการค้า หรือเข้ามาเป็นช่าง นักวิศวกร และอื่น ๆ อีก เป็นต้น

3. คนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตประกอบอาชีพ หมายถึง คนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายคน เข้า เมืองของกองตรวจคน เข้า เมือง กรมตำรวจ และ ไม่มีใบอนุญาตประกอบอาชีพของกองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน ซึ่งคนต่างด้าวประเภทนี้ตั้งใจ และพยายามจะลักลอบ เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะเป็นการผิดกฎหมาย พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 คนต่างด้าวจะเข้ามาในลักษณะนักท่องเที่ยว เมื่ออยู่ครบ 90 วัน ก็ออกไปต่อวีซ่าใหม่แล้วกลับมาทำงานอีกโดยที่มีบริษัท หรือห้างร้าน หรือนายจ้างร่วมมือช่วยเหลือหรือคนต่างด้าวที่มีความตั้งใจจะ เข้ามาประกอบอาชีพโดยตรง เมื่อวีซ่าหมดอายุก็ไม่ออกไปต่อวีซ่ากลายเป็นคน เข้า เมืองโดยผิดกฎหมาย เช่น พวกอินเดีย ปากีสถาน เป็นต้น

4. คนต่างด้าวที่เข้ามาไม่ถูกต้องตามกฎหมายและได้รับใบอนุญาตประกอบอาชีพประเภทชั่วคราว หมายถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาไม่ถูกต้องตามกฎหมายของกองตรวจคน เข้า เมือง กรมตำรวจ ได้แก่ ชาวญวน ชาวเขมร ชาวลาว อพยพเข้ามาในประเทศไทยประมาณ 200,000 กว่าคน กำลังรอส่งไปยังประเทศที่สาม พวกอพยพเหล่านี้จะมากกบบริเวณไว้เฉย ๆ ก็เป็นการ ลิ่น เปลื้องงบประมาณรัฐบาลจึงพิจารณาว่าใครที่มีความประพฤติดีก็จะอนุญาตให้ออกมาทำงานได้ เป็นการชั่วคราว โดยกำหนดอาชีพให้ประกอบได้จำนวน 27<sup>1</sup> อาชีพ และสามารถทำงานได้จนกว่าจะออกนอกราชอาณาจักร

5. คนต่างด้าวที่เข้ามาไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตประกอบอาชีพ หมายถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาไม่ถูกต้องตามกฎหมายของกองตรวจคน เข้า เมือง กรมตำรวจ และไม่มีใบอนุญาต

<sup>1</sup> "กำหนดงานที่ให้คนต่างด้าว มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ทำได้" ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ 96 ตอนที่ 81. ( 15 พฤษภาคม 2522 )

ประกอบอาชีพของกองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน คนต่างด้าวประเภทนี้จะลักลอบเข้ามาเมืองมาประกอบอาชีพ ได้แก่ ชาวพม่า ชาวไทยใหญ่ ชาวลาว ชาวเขมร เป็นต้น โดยเฉพาะชาวพม่าจะเข้ามาทางจังหวัดกาญจนบุรีและจังหวัดระนองซึ่งมีพรมแดนติดต่อกันชาวพม่าเหล่านี้จะมาทำงานเป็นกรรมกรเหมืองแร่ ทำประมง สาเหตุเพราะชาวพม่าเหล่านี้ยอมรับค่าแรงที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำของแรงงานไทยและยอมรับสภาพที่ถูกเอารัดเอาเปรียบของนายจ้าง ชาวพม่าเหล่านี้จะไม่ขัดขืนยินยอมที่จะทำงานนั้น

ความเป็นมาของคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตประกอบอาชีพ ในกรณีศึกษาถึงผลกระทบต่อคนงานไทยผู้มีการศึกษาสูง จากการศึกษาดังประเภทของคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยนั้นจะเห็นได้ว่าทั้ง 5 ประเภท คนต่างด้าวที่มีผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานของคนงานไทยผู้มีการศึกษาสูงมากที่สุด คือคนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและมีใบอนุญาตประกอบอาชีพประเภทชั่วคราวมากกว่าประเภทอื่น ๆ เพราะ

1. ประเภทคนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและมีใบอนุญาตประกอบอาชีพประเภทตลอดชีพ คนต่างด้าวประเภทนี้เข้ามานานและมีหลักแหล่งที่แน่นอนมีลูกหลานเกิดในเมืองไทยและได้รับสัญชาติไทย จึงถือว่าไม่มีผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานของคนงานไทยผู้มีการศึกษาในระดับสูง
2. ประเภทคนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตประกอบอาชีพ คนต่างด้าวประเภทนี้เข้ามาประกอบอาชีพบริการมากกว่าและเจ้าหน้าที่กองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ และเจ้าหน้าที่กองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน พยายามที่จะจับคนต่างด้าวเหล่านี้อยู่แล้วจึงไม่น่าพิจารณาว่ามีผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานของคนไทยผู้มีการศึกษาระดับสูง
3. ประเภทคนต่างด้าวที่เข้ามาไม่ถูกต้องตามกฎหมายและมีใบอนุญาตประกอบอาชีพ คนต่างด้าวประเภทนี้รัฐบาลได้กำหนดอาชีพไว้แล้วจำนวน 27 อาชีพ ซึ่งเจ้าหน้าที่กองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน ได้มีฝ่ายตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้วและงานทั้ง 27 ประเภทนี้ไม่มีผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานของคนงานไทยผู้มีการศึกษาระดับสูง
4. ประเภทคนต่างด้าวที่เข้ามาไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่มีใบอนุญาตประกอบอาชีพ คนต่างด้าวประเภทนี้จะลักลอบเข้ามาประกอบอาชีพที่ต่ำกว่าคนงานไทย ได้แก่ การเข้ามาประกอบอาชีพเป็นกรรมกร เป็นส่วนมาก ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานของคนงานไทยผู้มีการศึกษาระดับสูง

ส่วนคนต่างด้าวที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายและมีใบอนุญาตประกอบอาชีพประเภทชั่วคราว

นั้น เข้ามาเพื่อประกอบธุรกิจ หรือเข้ามาลงทุน หรือเข้ามาเป็นนายช่าง หรือเข้ามาเป็นวิศวกรและอื่น ๆ ซึ่งคนต่างด้าวเหล่านี้แต่ละปีมีจำนวนมากและมีผลกระทบต่อภาวะการจ้างงานทำของคณงานไทยผู้มีการศึกษาระดับสูง ซึ่งมีความสามารถจะทำงานในประเทศเดียวกับคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยแต่ทำไมถึงให้คนต่างด้าวเหล่านี้เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศและมาแย่งอาชีพของคนไทยเป็นจำนวนมาก

ตารางที่ 1.1 การแสดงผู้ได้รับอนุญาตประกอบอาชีพทั่วประเทศ พ.ศ. 2519 - 2526

ประเภทชั่วคราวและส่งเสริมการลงทุน

พุทธศักราช	จำนวนที่ได้รับอนุญาตประกอบอาชีพ	ร้อยละของการเปลี่ยนแปลง
2519	1,348	-
2520	2,010	49.11
2521	3,070	52.74
2522	4,897	59.51
2523	3,688	-24.69
2524	4,025	9.14
2525	4,266	5.99
2526	4,745	11.23

ที่มา : สถิติแรงงาน กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน

จะเห็นว่าจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตประกอบอาชีพตั้งแต่ พ.ศ. 2519 มีจำนวน 1,348 คน พอมาถึง พ.ศ. 2526 มีจำนวน 4,745 คน ซึ่งมีอัตราเพิ่มขึ้นร้อยละ 252 หรือคิดเป็น 2.5 เท่าตัวในระยะ 8 ปี และในช่วง พ.ศ. 2519-2522 มีอัตราการเปลี่ยนแปลงมากที่สุด พอมาถึงช่วง พ.ศ. 2523 มีอัตราการเปลี่ยนแปลงและจำนวนคนต่างด้าวลดลง และเพิ่มขึ้นในปีต่อมาแต่ไม่มากนักจนถึง พ.ศ. 2526 สาเหตุที่ทำให้คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทยมาก เพราะการเร่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจซึ่งภาครัฐบาลได้ทบทวนและปรับปรุงแก้ไขนโยบายและมาตรการสำคัญ ๆ ที่จะช่วยเร่งการลงทุนของภาคเอกชนทั้งของคนไทยและคนต่างด้าวในสาขาอุตสาหกรรม การค้า การส่งออก การส่งเสริมการท่องเที่ยว การบริการให้ขยายตัว



รวดเร็วซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2525 ได้มีนโยบายและมาตรการเร่งฟื้นฟูการลงทุนในหมู่นักลงทุนชาวไทยและนักลงทุนต่างชาติ

### ที่มาของปัญหา

ทรัพยากรมนุษย์นับว่า เป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุดในกระบวนการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากทรัพยากรมนุษย์เป็นทั้งในแง่ผู้ผลิตและขณะเดียวกันก็ เป็นผู้บริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่ผลิตขึ้นมาอีกด้วย ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้เลยหากขาดทรัพยากรมนุษย์ ทรัพยากรมนุษย์ยังเป็นตัวกลางที่เชื่อมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เข้าด้วยกันอีกด้วย

ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 , ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 ปัญหาการมีงานทำนับว่าเป็นปัญหาสำรอง เมื่อเทียบกับปัญหาหลักอื่น ๆ ของประเทศ ความกดดันของปัญหาก็กังยังไม่มีควมรุนแรงเด่นชัด เช่น ในปัจจุบันประกอบกับในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 1 , ฉบับที่ 2 และฉบับที่ 3 มีความจำเป็นที่ต้องเร่งรัดการสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ การแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้มีเสถียรภาพทางการเงิน การคลัง รวมถึงตลอดถึงการกระจายการบริการสังคมของประเทศ แต่อย่างไรก็ดีในระยะที่แผนพัฒนา ฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 ปัญหาการว่างงานได้ทวีความรุนแรงและมีความเด่นชัดยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงสมควรที่การวางแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการมีงานทำจะต้อง เป็น เป้าหมายหลักประการหนึ่งของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 6 นี้

จากที่กล่าวไว้ข้างต้นความสำคัญของปัญหาการมีงานทำและทรัพยากรมนุษย์มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นอันมากและ เด่นชัดขึ้นทุกที โดยเฉพาะปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษาระดับสูงมีลักษณะผิดแปลกแตกต่างไปจากปัญหาการว่างงานประเภทอื่น กล่าวคือ ในขณะที่ปัญหาของแรงงานกลุ่มอื่น เกิดขึ้นขณะมีงานทำแล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นของผู้มีการศึกษาระดับสูง เป็นปัญหาที่ไม่มีการมีงานทำหรือหางานทำไม่ได้ เมื่อมาพิจารณาถึงผลกระทบของคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพมีต่อภาวะการมีงานทำของคนงานไทยผู้มีการศึกษาระดับสูงจะ เห็นว่ายังมีผู้ให้ความสนใจอยู่น้อยมาก ซึ่งความจริงแล้วคนต่างด้าว เริ่ม เข้ามามีบทบาทในการจ้างงานมากขึ้นตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 เป็นต้นมาและมีแนวโน้มจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ดังนั้นหากเป็นไปแบบนี้เรื่อย ๆ ในขณะเดียวกับปัญหาการว่างงานของผู้มีการศึกษา

ระดับสูงได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นนี้จึงสมควรจะได้นำมาพิจารณาอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการพิจารณาถึงอาชีพที่อนุบัติให้คนต่างด้าว เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศ แต่ทำไมถึงให้คนต่างด้าว เหล่านี้ เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศ เป็นจำนวนมากและมาแย่งอาชีพของคนไทยผู้มีการศึกษาระดับสูง เป็นจำนวนมากทำให้สูญเสียอาชีพและไม่มีงานทำ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไปและอาจ เป็นปัญหาหลักประการหนึ่งของประเทศในอนาคต

สำหรับผลดีและผลเสียจากการที่คนต่างด้าว เข้ามาประกอบอาชีพในประเทศไทย

ก. ผลดี

1. มีการนำทุนของคนต่างด้าวมาลงทุนในประเทศ จากการที่รัฐบาลมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 4 เป็นต้นมา เพื่อสนับสนุนให้คนต่างด้าว เข้ามาลงทุนในประเทศ โดยเฉพาะแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 พ.ศ.2520-2525 เปิดโอกาสให้คนต่างด้าว เข้ามาลงทุนมากขึ้น สิ่งต่าง ๆ ที่คนต่างด้าว นำเข้ามาลงทุนมีประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศในการลงทุนจะเป็น เอกชนหรือรัฐบาลกับคนต่างด้าวก็ตามจะได้รับการส่งเสริมหรือไม่ได้รับการส่งเสริมก็ตามจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีตามไปด้วย

ตารางที่ 1.2 ผลการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

พ.ศ.	จำนวนคำขอที่ได้รับอนุญาต	เงินทุนจดทะเบียน (ล้านบาท)			จำนวนคนงาน หน่วย : คน
		คนไทย	คนต่างชาติ	รวม	
2505	508	4,896	2,392	7,288	125,495
2515					
2516	116	1,004	304	1,308	21,793
2517	251	2,804	936	3,740	88,178
2518	86	907	310	1,217	16,562
2519	66	644	226	870	11,547
2520	69	546	112	658	10,168
2521	128	2,208	377	2,585	22,286
2522	154	2,818	403	3,221	39,188
2523	143	2,228	614	2,842	26,008

ตารางที่ 1.2 (ต่อ)

พ.ศ.	จำนวนคำขอที่ ได้รับอนุญาต	เงินทุนจดทะเบียน (ล้านบาท)			จำนวนคนงาน หน่วย : คน
		คนไทย	คนต่างชาติ	รวม	
2524	121	2,744	546	3,290	23,210
2525	122	2,256	1,235	3,493	25,247
รวม	1,764	23,057	7,455	30,512	409,622
ร้อยละ	-	75.57	24.43	100	-

ที่มา : คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ถึงแม้ว่าไม่มีตัวเลขของการลงทุนประเภทไม่ส่งเสริมก็ตาม แต่กิจการที่คนต่างด้าวประเภทนี้เข้ามามีมากมาย เช่น ธนาคาร การส่งออก การโฆษณา การท่องเที่ยว และอื่น ๆ อีกมากสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้มีผลต่อเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศทั้งสิ้นในการลงทุนของเอกชนหรือรัฐบาลกับคนต่างด้าวนั้นจะทำให้มีผลดังนี้คือ มีการนำเงินทุนของคนต่างด้าวเข้ามาลงทุน มีการนำเครื่องจักรที่ทันสมัยเข้ามาลงทุน มีการนำวิทยาการเทคโนโลยีที่ทันสมัยเข้ามา มีการถ่ายทอดวิทยาการเทคโนโลยีสมัยใหม่ให้กับคนงานไทย มีการส่งเสริมการผลิตสินค้าและวัตถุดิบ แทนการนำเข้า มีการจ้างแรงงานไทยมากขึ้น มีการส่งเสริมการส่งสินค้าออก มีการนำเอาทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ประโยชน์ มีการนำเอาความรู้ความสามารถประสบการณ์ความเชี่ยวชาญและความชำนาญของคนต่างด้าวมาใช้เป็นประโยชน์ต่อคนงานไทย และอื่น ๆ อีกมาก

2. คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพทำให้มีรายได้จากภาษีอากรที่เข้ามาประกอบอาชีพ ดังนี้คือ รายได้จากภาษีบุคคล รายได้จากภาษีค่าธรรมเนียมและอากร และรายได้จากภาษีการค้า

3. คนต่างด้าวเข้ามาประกอบอาชีพมีผลดีทางอ้อมดังนี้คือ มีการกระจายรายได้ให้กับคนไทยในทางด้านเศรษฐกิจกล่าวคือคนต่างด้าวจะมีการใช้จ่ายต่างๆ ซึ่งเป็นการกระจายรายได้ให้กับคนไทย ทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นและมีการเจริญสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศของคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพมากขึ้น ทำให้คนไทยรู้จักวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมของประเทศที่คนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนหรือประกอบอาชีพ



## ข. ผลเสีย

1. คนต่างด้าวที่เข้ามาแย่งงานของคนงานไทยผู้มีความสามารถพอหรือ เทียบเท่ากับคนต่างด้าวที่จะทำได้ โดยเฉพาะคนงานไทยผู้มีการศึกษาระดับสูงซึ่ง เมื่อจบออกมาแล้วต้องตกงานหรือหางานทำไม่ได้ เนื่องจากคนต่างด้าวจะนำเอาคนต่างด้าวชาติเดียวกัน เข้ามาทำงานแทนคนงานไทยผู้มีการศึกษาระดับสูง เพราะ เป็นคนต่างด้าวชาติเดียวกันก็สามารถที่จะ เข้าใจกันง่ายกว่าปกครองกันง่ายและไม่มีปัญหาในการควบคุมดูแลและ เป็นการช่วยเหลือคนชาติเดียวกันให้ทำงานทำมากขึ้น
2. คนต่างด้าว เข้ามาครอบงำเศรษฐกิจของประเทศ คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพจำนวนมากทำให้มีอิทธิพลต่อ เศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก เพราะคนต่างด้าว เหล่านี้จะรวมตัวกันง่าย เวลาจะทำกิจการใดก็ตามที่เป็นของคนต่างด้าวด้วยกัน เช่น การประมูลการก่อสร้างหรือการโฆษณา หรือการให้บริการต่าง ๆ เป็นต้น คนต่างด้าวเหล่านี้จะช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกัน
3. ทำให้เงินตราของประเทศถูกนำออกนอกประเทศ คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพพยายามหาผลประโยชน์ของตนเองแล้วนำกลับประเทศของคนต่างด้าวเหล่านั้น เช่น ในรูปของค่าจ้าง หรือในรูปของค่าวิทยากร หรือค่าลิขสิทธิ์ หรือการชำระดอกเบี้ยเงินกู้ หรือกำไร และ เงินปันผลจากกิจการที่ลงทุนกับคนไทยและอื่น ๆ
4. ในด้านสังคมและสภาพแวดล้อมของวัฒนธรรมไทยเปลี่ยนแปลงไป คนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพจะนำเอาวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และสังคมของเขา เข้ามาด้วย จึงทำให้วัฒนธรรมไทยถูกคนต่างด้าวดูดกลืน เข้าไปด้วย
5. การเอารัดเอาเปรียบทางการลงทุนของคนต่างด้าวที่เข้ามาลงทุนกับคนไทยหรือรัฐบาลก็ตาม คนต่างด้าวเหล่านี้จะพยายามรักษาผลประโยชน์ของตนมากกว่าผลประโยชน์ของประเทศไทยซึ่งเป็นการเอารัดเอาเปรียบอย่างมาก ดังนี้คือ การเข้ามาลงทุนไม่ก็ประเภทซึ่งไม่ครบวงจรอุตสาหกรรมเป็นสิ่งที่ทำให้เราต้องสั่งสินค้าบางประเภทเข้ามาทดแทน การเข้ามาลงทุนบางประเภทที่ไม่มีประโยชน์ต่อคนไทย เช่น บารโนร์คัลลิว ห้างสรรพสินค้า เป็นต้น การเข้ามาลงทุนของคนต่างด้าวส่วนใหญ่เป็นการลงทุนในกิจการอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าซึ่งไม่มีการส่งออก การเข้ามาประกอบอาชีพของคนงานต่างด้าวที่ไม่มี การถ่ายทอดเทคโนโลยี วิทยาการสมัยใหม่ให้แก่คนงานไทยซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในขณะนี้ การหลอกลวงไม่จริงจิงในการลงทุนกับคนไทยหรือรัฐบาล

การเอารัดเอาเปรียบค่าแรงงานคนไทย การเอารัดเอาเปรียบผลประโยชน์จากการได้  
รับการส่งเสริมการลงทุนในการยกเว้นภาษีอากรการนำเอาวัตถุดิบเข้ามาแทน การใช้เครื่องจักร  
ที่หมดสภาพจากประเทศของคนต่างด้าว เข้ามาลงทุน การผลิตสินค้าในทางอุตสาหกรรมที่ไม่ได้  
มาตรฐานเท่าประเทศของคนต่างด้าว การไม่เอาใจใส่จากมลภาวะทางอากาศหรือทางน้ำจาก  
การผลิตสินค้า และอื่น ๆ อีกมาก

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งหมายที่จะศึกษาถึงผลกระทบของคนต่างด้าวที่เข้ามาประกอบอาชีพ  
ในเชิงการสูญเสียคุณภาพของการจ้างงานจนเกิดภาวะการว่างงานขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ทั้งนี้  
โดยมุ่งประเด็นการวิเคราะห์เฉพาะผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับคนไทยผู้มีการศึกษาระดับสูงเท่า  
นั้น ประเด็นหลักของการศึกษามุ่งหาความสัมพันธ์ระหว่างอาชีพที่อนุญาตให้คนงานต่างด้าวทำได้  
กับภาวะการมีงานทำของคนงานไทยผู้มีการศึกษาระดับสูง ตลอดจนศึกษาปรากฏการณ์เบื้องหลัง  
และสภาพความเป็นไปของภาวะการมีงานทำของคนงานไทยผู้มีการศึกษาระดับสูง ประเด็นเกี่ยว  
กับหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีในการพิจารณาอนุญาตให้คนงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย  
ตลอดจนการเสนอแนะแนวทางการวางแผนควบคุมอาชีพของคนงานต่างด้าวและการสงวนอาชีพ  
สำหรับคนงานไทยเหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นที่จะพยายามค้นคว้าหาข้อสรุป ซึ่งพอจะสรุปวัตถุประสงค์  
ของการศึกษาได้ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์และระเบียบวิธีในการพิจารณาอนุญาตให้คนงานต่างด้าว  
เข้ามาทำงานในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาถึงอาชีพที่อนุญาตให้คนงานต่างด้าวทำได้ และผลกระทบต่อภาวะการ  
มีงานทำของคนงานไทย
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการวางแผนและควบคุมอาชีพของคนงานต่างด้าวและการ  
สงวนอาชีพสำหรับคนงานไทย

### ขอบเขตของการศึกษา

ผลกระทบของแรงงานต่างด้าวต่อภาวะการมีงานทำของแรงงานไทยที่จะศึกษาในที่นี้ จำกัดขอบเขตเพียงผลทางตรง เท่านั้น นั่นคือผลกระทบของอาชีพที่อนุญาตให้คนงานต่างด้าวทำได้ซึ่งให้คนงานไทยว่างงาน โดยให้นิยามของคนงานไทยว่าเป็นคนงานที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี สำหรับคนงานไทยที่มีการศึกษาระดับปริญญาโทและปริญญาเอกจะกล่าวโดยสรุปไว้เท่านั้น เนื่องจากข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาวะการมีงานทำไม่สมบูรณ์ ส่วนภาวะการว่างงานของคนงานไทยที่มีการศึกษาระดับอื่น ๆ ซึ่งล้วนมีผลโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการมีงานทำของประเทศได้แก่ โครงสร้างประชากร โครงสร้างการผลิตนั้นถือว่าเป็นผลกระทบทางอ้อมจะไม่ศึกษาในที่นี้เพียงแต่สรุปไว้โดยสังเขปเท่านั้น

ปรากฏการณ์ที่จะนำมาวิเคราะห์นั้นจะอยู่ในช่วง พ.ศ. 2519 เป็นต้นมาจนถึง พ.ศ. 2526 ซึ่งข้อมูลพอที่จะอ่านวยให้และ เป็นระยะที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้าน เศรษฐกิจโดยเฉพาะอยู่ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2525 ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการลงทุนของคนต่างด้าวทำให้เกิดภาวะการลงทุนของคนต่างด้าว เข้ามาประกอบอาชีพสูงขึ้น

### สมมติฐานของการศึกษา

การอนุญาตให้คนงานต่างด้าว เข้ามาทำงานในประเทศไทยมีผลกระทบต่อภาวะการมีงานทำของแรงงานไทย เนื่องมาจากการมีงานบางอาชีพที่อนุญาตให้คนงานต่างด้าวทำซึ่งคนงานไทยสามารถที่ทำได้

### วิธีดำเนินการศึกษา

เรื่องการศึกษาถึงอาชีพที่คนงานต่างด้าว เข้ามาประกอบอาชีพเป็นข้อมูลใหม่ที่ยังไม่มีใครจัดทำขึ้นมาก่อน เริ่มเกิดขึ้นมาอย่างจริงจังก็เมื่อมีแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520-2525 ดังนั้นข้อมูลต่าง ๆ ที่มีอยู่ก็น้อยและมัก เป็นข้อมูลปฐมภูมิ ส่วนข้อมูลที่เป็นข้อมูลทุติยภูมิได้จากเอกสารที่กองวิชาการและวางแผน กรมแรงงาน กองวางแผนประชากร และกำลังคนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกองแผนงานทบวงมหาวิทยาลัยจัดทำขึ้น วิธีการวิจัยในวิทยานิพนธ์ได้อาศัยข้อมูลจากแหล่งที่มาดังนี้

## 1. ข้อมูลปฐมภูมิ ได้มาจาก

ก. การสัมภาษณ์ เกี่ยวกับข้อมูลของแรงงานต่างด้าวได้จาก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายต่าง ๆ ของกองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน นอกจากนี้เอกสารสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ กรมสรรพากร เพื่อศึกษาถึงการประสานงานของหน่วยงานดังกล่าวกับกองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลของกองวางแผนประชากรและกำลังคน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับข้อมูลของภาวะการมีงานทำของแรงงานไทย ผู้มีการศึกษาระดับสูง

ข. การสังเกตการณ์ เนื่องจากการดำเนินการบางอย่าง เป็นแนวการปฏิบัติ ไม่มีการเขียน เป็นลายลักษณ์อักษร ฉะนั้นการใช้ข้อมูลจากการสังเกตการณ์จะทำให้เข้าใจระบบการดำเนินงานต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น

ค. ใช้การสุ่มตัวอย่าง ทำการสุ่มตัวอย่างจากสถานประกอบการที่จ้างคนงานต่างด้าว แผนกสถิติ กองงานคนต่างด้าว เพื่อดูว่าคนงานต่างด้าว เข้ามามีรายได้ อาชีพ การศึกษา อายุ และหลักการพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าว เข้ามาในราชอาณาจักร โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบมีระบบ (Systematic Sampling) คือ เลือกสถานประกอบการแต่ละประเภทขึ้นมาในอัตราร้อยละ 10 โดยเริ่มจากอันดับแรกของสถานประกอบการแต่ละประเภทก่อนแล้วนับเพิ่มขึ้นไปที่ละ 10 เรื่อยไป เช่น สถานประกอบการที่ 1 ที่ 11 ที่ 21 ที่ 31..... เป็นต้น เพราะในแต่ละประเภทสถานประกอบการมีการจัดอันดับสถานประกอบการเอาไว้

2. ข้อมูลทุติยภูมิ ได้มาจากการใช้วิธีวิจัยเอกสาร เพื่อหาหลักฐานอ้างอิงตลอดจนวิเคราะห์ เพื่อหาความสัมพันธ์ของการอนุญาตให้คนต่างด้าว เข้ามารประกอบอาชีพ กับภาวะการมีงานทำของแรงงานไทยผู้มีการศึกษาระดับสูง อาศัยข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิต่าง ๆ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กฎกระทรวง ประกาศของกระทรวงมหาดไทย และกฎหมาย คำสั่งระเบียบและแนวทางในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 กองงานคนต่างด้าว กรมแรงงาน รวมทั้งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 281 พ.ศ. 2515 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ฉบับที่ 5 และฉบับที่ 6

ข. เอกสารสิ่งตีพิมพ์, วารสาร และสถิติข้อมูลต่าง ๆ ของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน กองวางแผนประชากรและกำลังคนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ กองวางแผนงานทบวงมหาวิทยาลัย กองตรวจคนเข้าเมือง กรมตำรวจ  
กรมสรรพากร

ค. รายงานการสัมมนาทางวิชาการระดับชาติ เรื่องทิศทางและนโยบาย  
การมีงานทำจัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับกรมแรง-  
งาน ณ โรงแรมแกรนด์ไฮไลซ์ พัทยา ระหว่างวันที่ ๓-5 มิถุนายน 2526

### ข้อจำกัดในการศึกษา

ข้อมูลที่สุ่มตัวอย่างจากสถานประกอบการที่จ้างคนงานต่างด้าว เข้ามาประกอบอาชีพ  
โดยจัดรวบรวมไว้ที่ แผนกสถิติ กองงานคนต่างด้าว กรมแรงงานนั้นบางข้อมูลก็ไม่สามารถจะ  
เก็บได้เนื่องจากคนงานต่างด้าวไม่ได้กรอกลงในแบบฟอร์มการขออนุญาต เข้ามาประกอบอาชีพ  
หมดทุกข้อจึงไม่สามารถที่จะ เก็บข้อมูลได้หมด อีกประการหนึ่งถ้านายจ้างหรือคนงานต่างด้าว  
มาขอแจ้งการย้ายหรือแจ้งการออกจากงานของคนงานต่างด้าวที่ออกนอกประเทศ ดังนั้นข้อมูล  
เหล่านี้เมื่อมีการแจ้งย้ายออกก็จะถูกนำแยกเก็บไว้ต่างหาก ซึ่งมีจำนวนมากจึงไม่สามารถค้นหรือ  
เก็บขึ้นมาสุ่มตัวอย่างได้ จึงแก้ปัญหาโดยเก็บข้อมูลจากสถานประกอบการที่จ้างคนงานต่างด้าว  
ที่มีข้อมูลอยู่รวมทั้งข้อมูลพอที่จะหาได้เท่านั้น

### ประโยชน์ของการศึกษา

จะเห็นว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมายังขาดการวิจัยเกี่ยวกับคนงานต่างด้าว โดยเฉพาะ  
ผลกระทบของคนงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตประกอบอาชีพที่มีต่อภาวะการมีงานทำของคนงานไทย  
ผู้มีการศึกษาระดับสูง ดังนั้นผลการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้แม้ว่าอาจไม่สามารถครอบคลุมได้  
ถึงปัญหาของแรงงานทั้งหมด แต่ก็หวังว่าจะมีส่วนในการสะท้อนข้อเท็จจริงอีกแง่มุมหนึ่งให้กับผู้ที่  
มีส่วนเกี่ยวข้องในอันที่จะนำไปเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนในการควบคุมอาชีพและปรับปรุงการ  
พิจารณาอนุญาตให้คนงานต่างด้าว เข้ามาประกอบอาชีพ เพื่อลดภาวะการว่างงานของคนงานไทย  
ตลอดจนหามาตรการที่เหมาะสมในการดำเนินงานต่อไป