

รัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีแรงงานประมง จังหวัดสมุทรสาคร

นางสาว อมรรพรรณ ศรีชูเปี่ยม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE THAI STATE AND THE POLICY IMPLEMENTATION ON MIGRANT WORKERS : A CASE  
STUDY OF FISHERY MIGRANT WORKERS IN SAMUTSAKORN

Miss Amonwan Srichupiam

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Government

Department of Government

Faculty of Political Sciences

Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

501525

หัวข้อวิทยานิพนธ์

รัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ: ศึกษากรณี

แรงงานประมง จังหวัดสมุทรสาคร

โดย

นางสาว อมรรพรรณ ศรีชูเปี่ยม

สาขาวิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.นฤมล ทับจุมพล

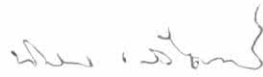
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

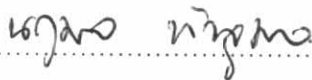
ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พิชญ์ เสงี่ยมพงษ์



..... อาจารย์ที่ปรึกษา

ดร.นฤมล ทับจุมพล



..... กรรมการ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง

อมรรวม ศรีชูเปี่ยม : รัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี  
 แรงงานประมง จังหวัดสมุทรสาคร. (THE THAI STATE AND THE POLICY  
 IMPLEMENTATION ON MIGRANT WORKERS : A CASE STUDY OF FISHERY  
 MIGRANT WORKERS IN SAMUTSAKORN) อ. ที่ปรึกษา : ดร.นฤมล ทับจุมพล 183 หน้า.

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ และ  
 เพื่อศึกษาเงื่อนไขปัจจัยของความสำเร็จและล้มเหลวในการนำนโยบายแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติ ซึ่งการ  
 ทำวิจัยได้มุ่งเน้นศึกษานโยบายสวัสดิการสังคมที่มีผลกระทบต่อแรงงานต่างด้าว ได้แก่ นโยบายด้าน  
 การจดทะเบียนแรงงาน นโยบายด้านคุ้มครองแรงงาน นโยบายด้านสาธารณสุข และนโยบายด้าน  
 การศึกษา

วิธีการศึกษาวิจัยทำโดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก โดย  
 ครอบคลุมกลุ่มประชากรเป้าหมายและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการให้ข้อมูลจากภาครัฐ ผู้ประกอบการ/  
 นายจ้างเรือประมง ภาคเอกชน และแรงงานต่างด้าว ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครเท่านั้น

ผลการวิจัยพบว่าปัจจัยหลักที่ทำให้การนำนโยบายของภาครัฐด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงาน  
 ต่างด้าวไปปฏิบัติไม่ประสบผลสำเร็จนั้น มาจากปัจจัยของภาครัฐในการกำหนดนโยบายเป็นส่วนสำคัญ  
 ที่สุด เนื่องจากรัฐมีแนวคิดและมุมมองที่ให้ความสำคัญต่อมิติด้านความมั่นคงเป็นหลัก จึงทำให้การนำ  
 นโยบายด้านสวัสดิการสังคมต่อแรงงานต่างด้าวไปปฏิบัติไม่สามารถคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่าง  
 แท้จริง

ภาควิชา.....การปกครอง.....  ลายมือชื่อนิสิต.....อมรรวม ศรีชูเปี่ยม.....  
 สาขาวิชา.....การปกครอง.....  ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....นางนง ทับจุมพล.....  
 ปีการศึกษา.....2550.....

## 4881176024 : MAJOR GOVERNMENT

KEY WORD: POLICY IMPLEMENTATION /MIGRANT WORKERS

AMONWAN SRICHUPIAM : THE THAI STATE AND THE POLICY IMPLEMENTATION ON MIGRANT WORKERS : A CASE STUDY OF FISHERY MIGRANT WORKERS IN SAMUTSAKORN .THESIS ADVISOR: NARUEMON THABCHUMPON,Ph.D. 183 pp.

This research aims to study the process of policy implementation on migrant workers; and to analyse the conditional factors for success and failure of such policy. The study particularly emphasises social welfare policies that have direct impacts on migrant workers. Some examples include the workers registration policy, workers protection policy, public health policy and education policy.

The method used in this study is composed of documents collection and in-dept interviews. The interviews cover both target samples and related people from the public sector, entrepreneurs, fishery employers, NGOs workers and Burmese migrant workers in Samut Sakorn province.

The findings of this research reveal that the key contributing factors which enable the unsuccessful policy implementation on migrant workers depend mostly upon the policy formulation of the Thai state. This is because the state's perspectives mainly concern on security dimension. As a result, the social welfare policy implementation on migrant workers is unable to protect migrant workers.

Department.....Government.....  
Field of study.....Government.....  
Academic year.....2007.....

Student's signature.....*Amonwan Srichupiam*.....  
Advisor's signature.....*N. Th.*.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณา และความช่วยเหลือเป็นอย่างดียิ่งจาก คร.นฤมล ทับจุมพล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งได้ดูแลแนะนำเสนอแนะแนวทางและ ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นส่วนสำคัญต่อการเขียนวิทยานิพนธ์จนกระทั่งสำเร็จไปได้ด้วยดี รวมทั้งผู้ช่วย ศาสตราจารย์ดร. พิษณุ เสงี่ยมพงษ์ ประธานที่ปรึกษา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ดร. ประภาส ปิ่นตบแต่ง กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่ให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้มีความ ถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ตลอดจนอาจารย์ภาควิชาการปกครองทุกท่านที่ให้ความกรุณาให้ การศึกษาและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ต่างๆ อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สำเร็จลงได้ ข้าพเจ้าจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ข้าพเจ้าขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้า เนื่องจากวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้รับทุน สนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้า

และต้องขอขอบพระคุณอย่างยิ่งแก่ผู้ที่อนุเคราะห์สละเวลาให้ข้อมูลในการทำวิทยานิพนธ์ แก่ข้าพเจ้าทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของภาครัฐ ภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคุณสมพงศ์ สระแก้ว ผู้อำนวยการเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน(LPN) ที่ให้การช่วยเหลือในการเก็บ ข้อมูลภาคสนามและให้ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวในพื้นที่สมุทรสาครเป็นอย่างดี และผู้เขียน ขอขอบคุณไปถึงแรงงานต่างด้าวและเด็กต่างด้าวทุกคนที่ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์และตอบ แบบสอบถาม รวมถึงคุณธีรเมศ เทพวิชัยศิลปกุล และคุณฉวีวรรณ ชินวรวิวัฒน์ ผู้ที่คอยช่วยเหลือ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์

ยิ่งไปกว่านั้นข้าพเจ้าขอขอบคุณรุ่นพี่ภาควิชาการปกครองและมิตรสหายร่วมรุ่นปริญญา โททั้ง 9 คน ที่ร่วมทุกข์ร่วมสุขมาตลอด โดยเฉพาะ สันต์ชัย รัตนะขวัญ ขนิษฐา สุขสง และเฉลิมพล แซ่กิ้น เพื่อนที่คอยให้คำปรึกษาในการทำวิทยานิพนธ์มาตั้งแต่เริ่มต้นจนจบเล่ม นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอขอบคุณเพื่อนกลุ่มสตรีวิทยาทั้ง 4 ไม่ว่าจะเป็นปภัสสร ชูกิจจานุกิจ สุกจิตต์ ศรีวิจิตรศิลป์ ษฎานิสวรร กฤษศิริธนะรัตน์ วชิราพรรณ สีโรหิจจ์ และรวมไปถึง รัตนา มาศ คชนันท์ ประวีณา มาเสริญศรี พรศิริ ทวคสังญ์ และคณิน คุณวุฒิ เพื่อนที่คอยให้กำลังใจในยามที่ข้าพเจ้าท้อในการ เขียนวิทยานิพนธ์ และมิตรสหายอีกหลายท่านที่ข้าพเจ้าไม่สามารถกล่าวนามได้ทั้งหมด

สุดท้ายนี้ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้ที่คอยให้ความรัก ให้กำลังใจและคอย ให้การช่วยเหลือแก่ข้าพเจ้าในทุกๆเรื่องเป็นอย่างดีมาโดยตลอดจนกระทั่งสำเร็จการศึกษา

ข้าพเจ้าอยากจะกล่าวว่าบุคคลที่ข้าพเจ้ากล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญอย่าง ยิ่งในความสำเร็จของข้าพเจ้าในวันนี้

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญภาพ.....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐาน.....	8
1.3 วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	9
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย.....	10
1.6 ขอบเขตของการวิจัย.....	11
1.7 ข้อยกเว้นของการวิจัย.....	11
1.8 เล้าโครงการนำเสนอการวิจัย.....	13
บทที่ 2 แนวความคิดและทฤษฎีที่ใช้ในการศึกษา.....	14
2.1 แนวคิดว่าด้วยรัฐ.....	15
2.1.1 แนวคิดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ.....	15
2.1.2 แนวคิดด้านความมั่นคง.....	17
2.1.3 แนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐที่เน้นการส่งออก โดยอาศัยแรงงานราคาถูก.....	21
2.1.4 แนวคิดรัฐไทยในกระแสโลกาภิวัตน์.....	24
2.1.5 แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนกับสิทธิแรงงาน.....	28
2.2 แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	33
2.2.1 กำลัคน.....	39
2.2.2 การบริหารงาน.....	40
2.2.3 งบประมาณ.....	41
2.2.4 ทัศนคติ.....	41
2.3 แนวคิดปัจจัยด้านกลุ่ม/องค์กรที่เกี่ยวข้อง.....	42

2.3.1 แนวคิดกลุ่ม.....	42
2.3.2 แนวคิดขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคม.....	45
2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	49
บทที่ 3 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวในประเทศไทย.....	65
3.1 นโยบายของรัฐในการจัดการแรงงานต่างด้าว.....	71
3.1.1 นโยบายด้านการจดทะเบียนแรงงาน.....	71
3.1.2 นโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.....	79
3.1.3 นโยบายด้านสาธารณสุข.....	81
3.1.4 นโยบายด้านการศึกษา.....	87
บทที่ 4 กรณีศึกษา นโยบายของรัฐไทยต่อแรงงานต่างด้าวและการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในจังหวัดสมุทรสาครและบึงกระเทียม.....	91
4.1 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวจังหวัดสมุทรสาคร.....	91
4.2 นโยบายของรัฐต่อแรงงานต่างด้าวใน 4 ประเด็น คือ การจดทะเบียนแรงงาน คุ้มครองแรงงาน สาธารณสุข และการศึกษา และรวมไปถึงกระบวนการ ปฏิบัติตามนโยบาย.....	96
4.3 การวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติตลอดจนปัจจัยที่มีผลต่อการ ปฏิบัติตามนโยบาย.....	108
บทที่ 5 บทสรุป.....	139
รายการอ้างอิง.....	152
ภาคผนวก.....	161
ภาคผนวก ก ตัวอย่างแบบสอบถาม.....	162
ก.1 แบบสอบถามสำหรับแรงงานต่างด้าว.....	162
ก.2 แบบสอบถามสำหรับเด็กต่างด้าว.....	167
ก.3 แบบสอบถามสำหรับนโยบายด้านสาธารณสุข.....	168
ก.4 แบบสอบถามสำหรับนโยบายด้านการจัดการศึกษาแก่เด็กต่างด้าว.....	169
ก.5 แบบสอบถามสำหรับนโยบายด้านสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.....	170
ก.6 แบบสอบถามสำหรับองค์กรเอกชน/นักวิชาการ.....	171
ภาคผนวก ข สรุปมติคณะรัฐมนตรี.....	173
ข.1 สรุปมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว.....	173



ข.2 สรุปพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.....	177
ข.3 สรุปมาตรการและแนวทางการดำเนินงานตรวจสอบสุขภาพและประกัน สุขภาพแรงงานต่างด้าว .....	179
ข.4 สรุปสาระสำคัญของระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐานในการ รับนักเรียน นักศึกษา เข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ.2548.....	180
ภาคผนวก ค ประกาศคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสาคร.....	181
ค.1 ประกาศคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2550.....	181
ค.2 ประกาศคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2550.....	182
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	185

## สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
ตารางที่ 1.1: เปรียบเทียบจำนวนแรงงานต่างด้าวที่เข้ามารายงานตัวในปี 2541-2545.....	2
ตารางที่ 1.2: สถิติการจับกุมและการส่งกลับคนต่างด้าว จ.สมุทรสาคร ปี พ.ศ. 2547-2549.....	7
ตารางที่ 2.1 : ผลผลิตสัมพัทธ์มวลรวมภายในประเทศ ปี2539–2549 และครั้งแรกปี 2550.....	23
ตารางที่ 3.1: สรุปจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มารายงานตัวในปี 2535-2549.....	68
ตารางที่ 3.3: สรุปนโยบายของรัฐต่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว.....	72
ตารางที่ 3.4: หน่วยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นยุทธศาสตร์สาธารณสุขแรงงานต่างด้าว ในปี 2549-2554.....	83
ตารางที่ 4.1: จำนวนแรงงานต่างด้าวในภาคตะวันตกของเหลือ ณ เดือนมีนาคม 2550 จำแนกตามประเภทการอนุญาต และจังหวัด.....	95
ตารางที่ 4.2: สรุปการขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงาน ปี พ.ศ.2549.....	98
ตารางที่ 4.3: สรุปการขึ้นขอรับใบอนุญาตทำงาน ปี พ.ศ.2550.....	99

## สารบัญภาพ

แผนภาพที่ 2.2 : กรอบในการวิเคราะห์เรื่องรัฐไทยกับการนำนโยบายแรงงานต่างด้าว ไปปฏิบัติ.....	63
แผนภาพที่ 3.2: กระบวนการคุ้มครองทางด้านกฎหมายของแรงงานต่างด้าว.....	69
แผนภาพที่ 3.5: ยุทธศาสตร์สาธารณสุขแรงงานต่างด้าวในปี 2549-2554.....	83
แผนภาพที่ 4.4: สถิติปัญหาที่พบต่อแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาคร ปี 2549.....	104
แผนภาพที่ 5.1: รูปเด็กต่างด้าวส่วนหนึ่งที่ได้เข้ารับการศึกษในโรงเรียน.....	183
แผนภาพที่ 5.2: รูปสภาพการทำงานของแรงงานต่างด้าว.....	184