

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันสภาวะเศรษฐกิจของประเทศได้เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศของนานาประเทศมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ทำให้ประเทศที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่ต่างกันหันมาดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกันในลักษณะที่เป็นการประนีประนอมมากขึ้น ขณะเดียวกันการขยายตัวของเศรษฐกิจและการค้าของบรรดาประเทศต่าง ๆ ก็ต้องพึ่งพาความสามารถในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมากขึ้น

ประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกก็ได้มีการปรับนโยบายต่างประเทศให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ดังกล่าวเช่นกัน ดังที่พลอากาศเอกสิทธิ เสวตศิลา ได้กล่าวไว้เมื่อ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2527 ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศว่า "เป็นเวลาเกือบหนึ่งทศวรรษแล้วที่ประเทศไทยต้องปรับตัวอย่างมาก เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อมภายนอกประเทศ ที่เกิดขึ้นอย่างกระทันหันในกลางศตวรรษที่ 1970..." (สิทธิ เสวตศิลา 2531: 284) และการปรับนโยบายนี้ได้ก่อให้เกิดมิติใหม่ของการดำเนินนโยบายต่างประเทศ อันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกคือการที่นโยบายต่างประเทศของไทยได้เข้าไปเกี่ยวข้องอย่างมากกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

นโยบายต่างประเทศด้านแรงงานของไทยในต่างประเทศ นับว่าเป็นนโยบายต่างประเทศอีกประการหนึ่ง ที่เกิดขึ้นใหม่ในช่วงของรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

เป็นนายกรัฐมนตรีระหว่างพ.ศ. 2523-2531 ซึ่งพลอากาศเอกสิทธิ เศวตศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในขณะนั้นได้กล่าวถึงไว้ว่า "...นโยบายต่างประเทศที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ซึ่งปรากฏอยู่ในคำแถลงนโยบายของรัฐบาลก็คือการให้ความคุ้มครองคนไทยและคนงานไทย โดยเฉพาะคนงานไทยที่ประกอบอาชีพในต่างประเทศ..." (สิทธิ เศวตศิลา 2531: 285) ซึ่งรัฐบาลในยุคต่อ ๆ มาก็ยังคงให้ความสำคัญและการดำเนินการที่ต่อเนื่อง แม้กระทั่งรัฐบาลชุดปัจจุบันของนายชวน หลีกภัย ก็ได้กล่าวไว้ในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2535 ในส่วนของนโยบายต่างประเทศ ข้อ 3.6 ว่ารัฐบาลจะดำเนินนโยบายในการอำนวยความสะดวก คุ้มครอง ตลอดจนส่งเสริมสิทธิ และผลประโยชน์ของคนไทยแรงงานไทย และธุรกิจภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ (ชวน หลีกภัย 2535: 14) การปฏิบัติตามนโยบายในด้านนี้ประกอบกับปัญหาที่คนงานไทยต้องเผชิญได้ส่งผลให้กระทรวงการต่างประเทศของไทยต้องเข้าไปดำเนินการความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ ที่คนงานไทยเข้าไปทำงานอยู่ในหลายรูปแบบ เพื่อคุ้มครองดูแลและรักษาผลประโยชน์ของคนไทยเหล่านั้น เช่น กรณีของประเทศสิงคโปร์ ที่ได้ออกกฎหมายลงโทษแรงงานที่ลักลอบทำงานโดยผิดกฎหมายด้วยวิธีการที่รุนแรงคือการโบย 3 ครั้ง และจำคุก 3 เดือน ซึ่งปรากฏว่ามีคนงานไทยที่ถูกจับเป็นจำนวนเกือบ 10,000 คน เป็นเหตุให้กระทรวงการต่างประเทศต้องดำเนินการต่าง ๆ เช่น การเจรจากับรัฐบาลสิงคโปร์เพื่ออพยพคนงานไทยกลับ ส่วนกรณีคนงานที่ถูกจับและถูกศาลสิงคโปร์ตัดสินลงโทษ กระทรวงการต่างประเทศก็ได้ดำเนินการอุทธรณ์คดีต่อศาลสิงคโปร์ นอกจากนี้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยก็ยังได้กล่าวถึงกรณีนี้ว่า "จะต้องมีการทบทวนสัมพันธภาพระหว่างไทยกับสิงคโปร์เสียใหม่" (สยามรัฐ 2532: 8) มาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้ดำเนินการไป ส่งผลให้นายกรัฐมนตรีสิงคโปร์ นายลี กวนยู ท้าการเจรจากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของไทยในลักษณะที่เป็นการประนีประนอม และรับคนไทยเข้าไปทำงานใหม่โดยถูกกฎหมายโดยให้สิทธิกับคนงานไทยเป็นพิเศษ ในบางกรณีก็ปรากฏว่าปัญหาระหว่างประเทศได้ส่งผลกระทบต่อคนงานไทยที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ เช่น กรณีของประเทศซาอุดีอาระเบีย ซึ่งมีปัญหาระหว่างประเทศกับไทยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2532 เกี่ยวกับคดีการลอบสังหารเจ้าหน้าที่ของสถานเอกอัครราชทูตซาอุดีอาระเบียประจำประเทศไทย กรณีพ่อค้าชาวซาอุดีอาระเบียหายตัวกลับในประเทศไทย กรณีคนงานไทยขโมยเพชรประจำราชวงศ์ของเจ้าชายแห่งซาอุดีอาระเบีย และการที่ซาอุดีอาระเบียมีความ

รู้สึกว่าการที่ประเทศไทยมีท่าทีที่ไม่จริงจังต่อสงครามในอ่าวเปอร์เซีย เป็นเหตุให้ชาวคูเวตระเบียด ไม่ยอมออกวีซ่าให้กับคนงานไทยที่ต้องการเดินทางเข้าไปทำงานในประเทศเพิ่มขึ้น และ ประเด็นปัญหาเหล่านี้จะถูกยกขึ้นมาซักถามเสมอเมื่อมีการติดต่อขออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับ ด้านแรงงาน เป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องเสียตลาดแรงงานในต่างประเทศที่สร้างประโยชน์ ทางเศรษฐกิจอย่างมากไป* จนกว่าจะสามารถคลี่คลายปัญหาในความสัมพันธ์ระหว่างกันได้ และในกรณีที่ประเทศไทยร่วมกับประเทศอื่น ๆ ประนามการกระทำของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ทิ้งระเบิดในทะเลลิเบียจนเป็นเหตุให้ประชาชนชาวลิเบียที่บริสุทธิ์ต้องเสียชีวิต การ ดำเนินการประนามสหรัฐ ฯ ดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่นโยบายต่างประเทศของไทยตั้งแต่อดีตมักจะเป็นการดำเนินนโยบายในลักษณะที่สอดคล้องกับสหรัฐอเมริกามาโดยตลอด สาเหตุสำคัญ ประการหนึ่งคือการที่ทะเลลิเบียเป็นประเทศที่มีคนงานไทยเข้าไปทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก

แม้ว่านโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ที่ได้แถลงต่อ รัฐสภาเมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2523 จะได้กล่าวถึงการคุ้มครองคนไทยประโยชน์ของ คนไทยในต่างประเทศและประโยชน์ของชาติในส่วนรวม ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม จากต่างประเทศ (เปรม ติณสูลานนท์ 2523: 369) แต่ที่ได้มีการกล่าวถึงเรื่องของ แรงงานไทยอย่างชัดเจนนั้น ปรากฏอยู่ในนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลพลเอกเปรม ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 (เปรม ติณสูลานนท์ 2526: 594) ดังนี้

9. จะดำเนินการทางการเมืองและการทูต ทั้งทางด้านประเทศไทยและสถานทูตไทย ในต่างประเทศ เพื่อพัฒนาและแก้วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและการค้าของไทยกับต่าง ประเทศ โดยการรักษาและขยายตลาดการค้าสำหรับสินค้าและแรงงานของไทย..."

10. จะคุ้มครองคนไทย ประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศและประโยชน์ของชาติ ในส่วนรวมให้ได้รับการปฏิบัติ อย่างเป็นธรรมจากต่างประเทศ

* ดูเพิ่มเติมจากตารางที่ 1 และ 2 ในภาคผนวก., หน้า 116-117.

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีนโยบาย และมาตรการแก้ไขปัญหาทั้งมาตรการเร่งด่วน และมาตรการทั่วไป เพื่อส่งเสริม อำนวยความสะดวก และช่วยเหลือคนงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศไว้โนแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529)

อย่างไรก็ตามการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทยนั้น ได้เกิดขึ้นมานานแล้ว โดยในระยะแรกเป็นการเดินทางไปทำงานด้วยตนเอง ซึ่งแรงจูงใจก็คือ การได้รับค่าจ้างที่สูงกว่าในประเทศมาก ผู้ที่ไปทำงานในระยะแรกส่วนใหญ่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีขึ้นไป และมักเป็นผู้ประกอบวิชาชีพ เช่น วิศวกร พยาบาล แพทย์ ฯลฯ โดยประเทศที่ไปทำงานมักเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในยุโรป และอเมริกา และส่วนใหญ่จะตั้งรกรากอยู่ในประเทศเหล่านั้น ส่วนการไปทำงานของคนไทยที่ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่ประเทศนั้น ได้เริ่มขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2516 จากการเดินทางไปทำงานในกลุ่มประเทศตะวันออกกลางและได้ส่งรายได้กลับเข้ามาในประเทศ จากนั้นก็มีคนไทยเดินทางไปทำงานในตะวันออกกลางเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี พ.ศ. 2521 มีคนไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศเป็นจำนวน 14,215 คน จากจำนวนคนไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศในปี พ.ศ.2520 ที่มีจำนวนเพียง 3,870 คน และได้มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นทุกปี และรายได้ที่คนงานไทยส่งกลับเข้ามาในประเทศก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นเช่นกัน จากเงินรายได้ที่คนงานไทยส่งกลับในปี พ.ศ.2520 จำนวน 911.6 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 2,111.6 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2521 และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นในปีต่อ ๆ มา*

ด้วยเหตุที่รัฐบาลได้เริ่มกำหนดนโยบายต่างประเทศที่เด่นชัด เรื่องแรงงานไทยในต่างประเทศเมื่อปี พ.ศ.2526 ทั้ง ๆ ที่การเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทย ในลักษณะที่ก่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นมาเป็นเวลานานแล้ว จึงเป็นที่น่าศึกษาว่ามีปัจจัยประการใดบ้างที่ผลักดันให้รัฐบาลในขณะนั้นกำหนด

* โปรดดูจากตารางที่ 1 และ ตารางที่ 2 ในภาคผนวก., หน้า 116-117.

นโยบายต่างประเทศในลักษณะดังกล่าว และการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลได้ใช้กลไกใดบ้าง ขณะเดียวกันก็จะศึกษาถึงปัญหาในการดำเนินการ และแนวทางที่จะช่วยส่งเสริมให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจาก ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่คนงานไทยในต่างประเทศนำกลับมาให้กับประเทศนั้น ยังคงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน



ขอบเขตการศึกษา

จะศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศด้านแรงงานของไทยในสมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ระหว่าง พ.ศ. 2523 ถึง พ.ศ. 2531 เป็นประการสำคัญ และจะกล่าวถึงการดำเนินนโยบายของรัฐบาลสมัยต่อ ๆ มา ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานของไทยในต่างประเทศ อันเป็นผลสืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยสังเขปด้วย

กรอบความคิดในการศึกษา

ในการทำความเข้าใจถึงปัจจัยที่ผลักดันให้รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ต้องกำหนดนโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศ ให้เป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการด้านการต่างประเทศของไทยนั้น กรอบความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติจะช่วยแสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์แห่งชาติในด้านเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้ รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายต่างประเทศในลักษณะที่เป็นการส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐตนในดินแดนของรัฐอื่น และกรอบความคิดเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ (Decision Making Approach) ซึ่งให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจว่าเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลที่สุดในการกำหนดนโยบาย จะแสดงให้เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตัดสินใจ ได้ตัดสินใจกำหนดนโยบายดังกล่าวโดยมีปัจจัยด้านเศรษฐกิจของประเทศ เป็นพลังผลักดันที่สำคัญ

ทฤษฎีเรื่องผลประโยชน์แห่งชาตินั้น ถือได้ว่าเป็นแนวความคิดพื้นฐานในการศึกษา เรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากการกำหนดนโยบายของแต่ละประเทศนั้น ต่างก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตอบสนองผลประโยชน์แห่งชาติตน ซึ่งอาจจะมีการแปรเปลี่ยน ไปได้ตามกาลเวลา

ได้มีผู้ทำการแบ่งลักษณะของผลประโยชน์แห่งชาติให้เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจัด แบ่งตามลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ (พิชัยพันธ์ ชาณภูมิคล 2528 : 263-267)

ก. แบ่งตามความสำคัญได้ดังนี้

1. ผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง (primary , vital , core interest) คือการที่รัฐรักษาไว้ซึ่งการดำรงอยู่ทั้งทางการเมือง วัฒนธรรม และค่านิยม โดยไม่ยอมให้มีการต่อรองใด ๆ
2. ผลประโยชน์ระดับรอง (secondary interest) คือการที่แต่ละรัฐพยายามปกป้องและรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สินของประชาชนของรัฐตนในดินแดนของรัฐอื่น รวมถึงความปลอดภัยของนักการทูต และคนชาติตน
3. ผลประโยชน์ถาวร (permanent interest) เป็นผลประโยชน์ที่ค่อนข้างแน่นอน อาจเปลี่ยนแปลงได้บ้างตามกาลเวลา แต่ก็เป็นส่วนน้อย
4. ผลประโยชน์แปรเปลี่ยน (variable interest) เป็นผลประโยชน์ที่เกิดจากความต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ จากมติมหาชน หรือกลุ่มการเมืองซึ่งอาจเป็น ผลประโยชน์ที่แปรเปลี่ยนมาจากผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งยวด หรือผลประโยชน์ถาวร
5. ผลประโยชน์ทั่วไป (general interest) เป็นผลประโยชน์ที่แต่ละรัฐสามารถปฏิบัติได้ในระดับที่กว้าง และรัฐส่วนใหญ่มักถือปฏิบัติกัน
6. ผลประโยชน์เฉพาะ (special interest) เป็นผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมบางขณะ ที่เป็นผลมาจากการดำเนินการตามผลประโยชน์ทั่ว ๆ ไป

ข. แบ่งตามเวลาได้ดังนี้

1. ผลประโยชน์ระยะใกล้ (short-range objectives) คือการรักษาไว้ซึ่งหน่วยการเมืองที่เป็นเอกราช หรือการรักษาดินแดนของตนไว้ หรือเป็นการรักษาและส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติและคนชาติตนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง
2. ผลประโยชน์ระยะกลาง (middle-range objectives) คือความพยายามของรัฐบาลที่จะส่งเสริมความต้องการทางเศรษฐกิจที่เพียงพอกับความต้องการของคนในชาติ โดยการดำเนินการด้านการต่างประเทศที่ต้องพึ่งพาอาศัยทรัพยากรและเทคโนโลยีระหว่างกัน การสร้างอำนาจและเกียรติภูมิของรัฐโดยการพัฒนา และขยายอิทธิพลทางดินแดน การเมือง การทหาร ทางเศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรม ตลอดจนการแผ่อิทธิพล หรือการมีประเทศบริวารของรัฐมหาอำนาจ
3. ผลประโยชน์ระยะยาว (long-range objectives) คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ทางการเมือง

ค. แบ่งตามขอบเขต (space) ของผลประโยชน์ เพื่อที่ว่าผลประโยชน์ของรัฐหนึ่ง จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์โดยส่วนรวมของโลกเพียงใด ซึ่งแยกพิจารณาได้ 3 ระดับ คือ

1. ผลประโยชน์ในระดับอาณาเขตแห่งชาติ และบริเวณประชิด คือผลประโยชน์ที่อยู่ใกล้ตัวรัฐมากที่สุด และอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่ง
2. ผลประโยชน์ระดับภูมิภาค เกิดจากการที่ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาครวมตัวกันเป็นองค์กรระดับภูมิภาค เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของภูมิภาคตน
3. ผลประโยชน์ระดับโลก เป็นผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับอุดมการณ์ เช่น การสร้างและรักษาไว้ซึ่งระเบียบโลก

Charles O. Lerche และ Abdul A. Said (1963: 27-30) กล่าวไว้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติเป็นเป้าหมายที่รัฐต้องพยายามสงวน รักษาไว้ เป็นการปรับเปลี่ยนค่านิยมแห่งชาติให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของรัฐตน ทั้งสองมองว่าผลประโยชน์แห่งชาติอาจ

แบ่งตามลำดับความสำคัญได้เป็น 6 อันดับ คือ

1. การรักษาไว้ซึ่งการอยู่รอดของชาติ (self preservation)
2. การรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติ (security)
3. การแสวงหาความกินดีอยู่ดี และปรับปรุงเงื่อนไขการดำรงชีวิตของประชาชน (well-being)
4. การเสริมสร้างเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีของชาติ (prestige)
5. การเผยแพร่อุดมการณ์ของชาติ (ideology)
6. การได้มาและเพิ่มพูนอำนาจของชาติ (power)

ส่วน Han J. Morgenthau (1948: 4-15) ให้ความหมายของผลประโยชน์แห่งชาติว่า ได้แก่ อธิปไตยแห่งชาติ ระบอบการเมือง เศรษฐกิจ ศาสนา ภาษา และเชื้อชาติ โดยการดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติของตนไว้จากการคุกคามของรัฐอื่น และการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นก็ จะอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ ที่แต่ละรัฐจะกระทำการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตน ซึ่ง อาจจะมีการดำเนินนโยบายทั้งในลักษณะของการร่วมมือ เป็นพันธมิตร หรือการแข่งขัน ถ่วงดุลกัน

จากกรอบความคิดเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติของบุคคลต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมา และของแนวความคิดของนักคิดอีกหลายท่านซึ่งไม่ได้กล่าวถึงในที่นี้ พอจะสรุปได้ว่า ผลประโยชน์แห่งชาติเป็นสิ่งที่แต่ละรัฐยึดถือว่าสมควรแสวงหา และรักษาไว้ ซึ่งผู้มีอำนาจในการตัดสินใจจะใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายของรัฐ ในเรื่องของปฏิสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้น การที่รัฐกำหนดนโยบายต่างประเทศขึ้นก็เพื่อจุดประสงค์ที่จะตอบสนองผลประโยชน์ของรัฐตน โดยที่ผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งแบ่งออกได้หลายประเภทตามแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนั้น อาจจะมีสำคัญต่อการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของผู้นำรัฐแตกต่างกันไปตามกาลเวลา สถานการณ์ อุดมการณ์ของรัฐ ฯลฯ ดังนั้น ผลประโยชน์ของรัฐหนึ่ง ๆ อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ เช่น ในยุคของสงครามเย็นระหว่างสหภาพโซเวียต กับสหรัฐอเมริกา ผลประโยชน์ด้านการทหารจะมีความสำคัญต่อ

ทั้งสองประเทศมากกว่าผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน เมื่อความสำคัญของอุดมการณ์ลดลงไป ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกลับกลายเป็นผลประโยชน์ที่มีความสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ทางการทหาร ด้วยเหตุนี้เมื่อผู้กำหนดนโยบายจะต้องทำการตัดสินใจกำหนด และดำเนินนโยบายต่างประเทศ ก็จะต้องคำนึงถึงหนทางที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติตนให้มากที่สุดตามเวลาและสถานการณ์ในขณะที่ทำการตัดสินใจ และในกรณีที่ผลประโยชน์ของรัฐมีความขัดแย้งกันเองในการดำเนินการตามนโยบาย เช่น ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ กับผลประโยชน์ทางการทหาร รัฐก็จะหาทางประนีประนอมผลประโยชน์เหล่านั้น และถ้าจำเป็นต้องเลือก ก็จะต้องเลือกดำเนินการเพื่อรักษาผลประโยชน์ที่ผู้ตัดสินใจพิจารณาว่ามีความสำคัญเหนือกว่า ในขณะที่ต้องทำการตัดสินใจ

ในการศึกษานโยบายต่างประเทศด้านแรงงานของไทยนั้น จะเห็นได้ว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ผลักดันให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทย จนถึงกับกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะส่งเสริมแรงงานไทยให้ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในรูปแบบของความร่วมมือ ความขัดแย้ง การประนีประนอม ฯลฯ ทั้งนี้ก็เพื่อส่งเสริมการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ที่ได้กำหนดไว้

กรอบความคิดอีกประการหนึ่งที่จะใช้ในการศึกษา คือ กรอบความคิดเกี่ยวกับแนวทางการตัดสินใจ (Decision Making Approach) แนวทางวิเคราะห์นี้มีความคิดพื้นฐานว่า การทำความเข้าใจการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และพฤติกรรมของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างกันของรัฐต่าง ๆ นั้น ทำได้โดยการวิเคราะห์ในระดับรัฐ โดยการศึกษา รัฐใดรัฐหนึ่ง ซึ่งการศึกษานั้นสามารถเป็นแบบอย่างในการศึกษารัฐอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้จะต้องทำการศึกษา "รัฐ" โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่เกี่ยวกับองค์กรพื้นฐานทางการเมือง ขอบเขตของระบบการตัดสินใจ และรูปแบบของการดำเนินยุทธวิธีในเรื่องของนโยบายต่างประเทศ เพื่อความสะดวกในการเปรียบเทียบ โดยเห็นว่า "รัฐ" เป็นตัวแสดงที่สำคัญในสถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศ (State as actor in a situation) และให้คำนิยาม

การเมืองระหว่างประเทศว่า คือกระบวนการของปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐในระดับรัฐบาล และการกระทำที่เกิดขึ้นในปฏิสัมพันธ์จะประกอบด้วย ผู้กระทำ เป้าหมาย วิธีการ และ สถานการณ์ โดยในการศึกษาจะศึกษาตัวผู้มีส่วนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ต่างประเทศ โดยจะทำการตีความสถานการณ์ เลือกวิธีการ และดำเนินการเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ในนามของรัฐ

ตามแนวทางการตัดสินใจนี้ ผู้มีส่วนในการกำหนดนโยบายจะทำการและ ตอบสนองต่อเงื่อนไข และตัวแปรต่าง ๆ ทั้งที่อยู่ภายในรัฐ และที่อยู่ภายนอกรัฐ โดยมีตัว แปรในการศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ (Richard C. Snyder, H.W. Bruck, and Burton Sapin 1960: 190-206)

1. องค์ประกอบภายใน (internal setting) ได้แก่ การเมืองภายในของ รัฐ มติมหาชน สภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมทั้งที่เป็นมนุษย์ และสภาพแวดล้อมทาง วัฒนธรรม และประชากร นอกจากนี้ปัจจัยภายในที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือปัจจัยทางสังคม อันได้แก่ โครงสร้างทางสังคมที่สำคัญ โครงสร้างและหน้าที่ของกลุ่มทางสังคมที่สำคัญ กระบวนการทางสถาบันที่สำคัญ กระบวนการพื้นฐานทางสังคม เช่น การอบรมทางสังคม การเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบภายในจะมีผลต่อการตัดสินใจ 2 ด้าน คือ เป็นผลโดยตรง ต่อโครงสร้างและระบบการตัดสินใจ หรือการรับรู้ของผู้ตัดสินใจ ผลทางอ้อมคือการที่การ เปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบภายในของรัฐหนึ่ง มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐ อื่น ๆ ในฐานะที่เป็นองค์ประกอบภายนอก และการเปลี่ยนแปลงนี้อาจส่งผลต่อการรับรู้ของ ผู้กำหนดนโยบายในรัฐแรกให้ตัดสินใจในทางเลือกใหม่ ๆ ได้

2. องค์ประกอบภายนอก (external setting) โดยทั่วไป จะหมายถึง ปัจจัยและเงื่อนไขที่อยู่ภายนอกรัฐ เช่น การกระทำหรือ การตอบสนองของรัฐอื่น ลักษณะ ทางกายภาพของโลก ลักษณะทางสังคมของรัฐอื่น ซึ่งองค์ประกอบ และการเปลี่ยนแปลง ขององค์ประกอบภายนอกในการตัดสินใจ จะมีความสำคัญเพียงไรนั้นจะขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจ ของผู้กำหนดนโยบาย การเปลี่ยนแปลงขององค์ประกอบภายนอกมีผลต่อการตัดสินใจ 2 ด้าน คือ ผลกระทบโดยตรงต่อการรับรู้ของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งอาจทำให้มีการปรับนโยบายให้

สอดคล้องกับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมีลักษณะเป็นผลย้อนกลับ (feed back) ทำให้รัฐแรกต้องทบทวนนโยบายเดิมของตนเพื่อปรับให้เหมาะสม ส่วนผลกระทบโดยอ้อมคือ การที่องค์ประกอบภายนอกมีปฏิสัมพันธ์กับองค์ประกอบภายใน และปัจจัยภายในผลักดันให้มีการปรับนโยบาย

3. กระบวนการตัดสินใจ (decision-making approach) เป็นกระบวนการที่มีผลต่อการตัดสินใจเลือกแนวทางการดำเนินนโยบายจากทางเลือกต่าง ๆ ที่เป็นผลจากการตีความสภาวะแวดล้อมของผู้ตัดสินใจ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ผู้กำหนดนโยบายที่ตั้งไว้

4. ผู้ตัดสินใจ (decision makers) คือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งจะทำการตีความสถานการณ์ และสภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกประเทศ แล้วจึงกำหนดทางเลือก และตัดสินใจเลือกกำหนดนโยบาย

ปัจจัยด้านผู้ตัดสินใจนั้น จะมีปฏิสัมพันธ์กับทั้งองค์ประกอบภายใน และภายนอก ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบใดก็ตาม ถ้าผู้ตัดสินใจเห็นว่า เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ก็มักจะส่งผลให้เกิดการปรับนโยบายเสมอ

สรุปได้ว่า องค์ประกอบภายใน และองค์ประกอบภายนอก มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของรัฐ ปฏิกริยาของรัฐ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ก็เป็นผลมาจากการรับรู้ และการตอบสนองต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ของรัฐผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย

จากกรอบความคิดทั้งสองจะสามารถนำไปใช้ศึกษาถึงปัจจัยที่ผลักดันให้มีการกำหนดนโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการต่างประเทศในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

สมมติฐานในการศึกษา

ปัจจัยภายในซึ่งได้แก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เด่นชัดที่ประเทศได้รับจากการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทย และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนงานไทย ซึ่งไปทำงานในต่างประเทศ ทั้งที่เป็นเหตุจากปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก อันเนื่องมาจากสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมากเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้รัฐบาลของไทยสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กำหนดและดำเนินนโยบายด้านแรงงานไทยในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศของ

วิธีการศึกษา

จะทำการศึกษาใน 3 ลักษณะคือ

1. ศึกษาเชิงวิเคราะห์จากเอกสารที่เกี่ยวกับการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทย รวมทั้งนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลไทยใช้เพื่อส่งเสริมนโยบายดังกล่าว
2. สืบรวจตัวเลข สถิติ ข้อมูล ของปัจจัยที่เลือกศึกษา เพื่อการตีกรอบความคิดที่ใช้ประกอบการศึกษา
3. สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาลด้านการส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศของคนไทย

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลในการผลักดัน ให้มีการกำหนดนโยบายด้าน

แรงงานไทยในต่างประเทศให้เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ ในสมัยรัฐบาลของ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และทรราชถึงกลไก และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งรัฐบาลไทยใช้ เพื่อสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. สร้างความเข้าใจในเรื่องผลประโยชน์แห่งชาติที่มีส่วนในการผลักดันต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานไทยในต่างประเทศ
2. เป็นแนวทางในการศึกษาเรื่องนโยบายต่างประเทศ และการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยในต่างประเทศ และเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ทางการทูต และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้ประกอบในการพิจารณาดำเนินการส่งเสริมนโยบายด้านแรงงานไทยในต่างประเทศของรัฐบาล

การนำเสนอ

บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของประเด็นที่จะศึกษา ขอบเขตของการศึกษา วัตถุประสงค์ในการศึกษา กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษาสมมติฐานในการศึกษา วิธีการที่ใช้ในการศึกษา และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

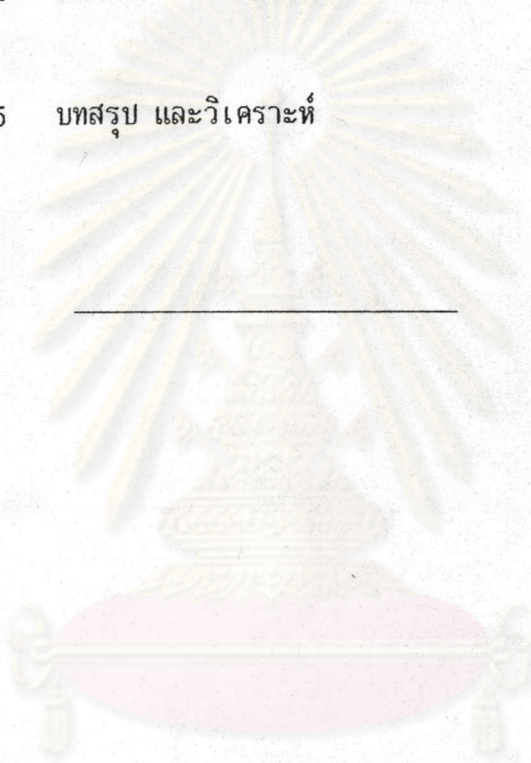
บทที่ 1 กล่าวถึงนโยบาย และมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมการไปทำงานในต่างประเทศต่างประเศของคนไทย

บทที่ 2 กล่าวถึงปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และสภาวะการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการไปทำงานในต่างประเทศของคนงานไทย

บทที่ 3 กล่าวถึงปัจจัยภายนอกที่มีผลต่อการไปทำงานในต่างประเทศของ
คนงานไทย

บทที่ 4 กล่าวถึงนโยบายและการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในยุคต่อ ๆ มาที่
เกี่ยวข้องกับแรงงานไทยในต่างประเทศ และกลไกของรัฐบาลเพื่อการดำเนินนโยบายใน
ด้านนี้ รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามนโยบาย

บทที่ 5 บทสรุป และวิเคราะห์



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย