



## เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

## 2.1 แนวคิดและทฤษฎี

การย้ายถิ่นเป็นการเคลื่อนย้ายประชากรจากพื้นที่หนึ่ง เพื่อไปตั้งถิ่นพำนักอาศัยในอีกพื้นที่หนึ่งในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อยึดสถานที่ (Place) เป็นหลัก การย้ายถิ่นอาจจำแนกออกเป็น การย้ายถิ่นภายในประเทศ (Internal Migration) และการย้ายถิ่นภายนอกประเทศ (External Migration) หรือการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ (International Migration) โดยการย้ายถิ่นเข้าประเทศ เรียกว่า Immigration ส่วนการย้ายถิ่นออกนอกประเทศ เรียกว่า Emigration การย้ายถิ่นภายในประเทศ อาจเป็นการย้ายจากชนบทสู่เมือง เมืองสู่ชนบท ชนบทสู่ชนบท หรือเมืองสู่เมือง ส่วนการย้ายถิ่นระหว่างประเทศก็เป็นการย้ายจากประเทศหนึ่งสู่อีกประเทศหนึ่ง ถ้าหากยึดตามระยะเวลา (Time) เป็นหลัก ก็จะมีจำแนกการย้ายถิ่นออกเป็น การย้ายถิ่นชั่วคราว (Temporary Migration) ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นระยะเวลาหนึ่ง ไม่อยู่ถาวรตลอดไป เช่น การย้ายถิ่นของเกษตรกรเข้ามาหางานทำในกรุงเทพมหานคร ในช่วงที่ว่างเว้นจากฤดูทำนาทำการเกษตรเพียง 3-4 เดือน หรือที่เรียกว่าการย้ายถิ่นตามฤดูกาล (Seasonal Migration) และการย้ายถิ่นถาวร (Permanent Migration) ซึ่งเป็นการย้ายถิ่นที่ผู้ย้ายตั้งใจอยู่อาศัยในที่อยู่นั้นเป็นการถาวร

การศึกษาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นมีหลากหลายสาขา ในที่นี้พิจารณาเฉพาะทฤษฎีทางด้านเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญๆ และแนวคิดทางสังคมศาสตร์โดยสังเขป เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดกรอบแนวคิด ดังต่อไปนี้

## 2.1.1 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการย้ายถิ่น

การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การศึกษา การฝึกอบรม การรักษาสุขภาพอนามัย และการย้ายถิ่น เป็นการเพิ่มความสามารถในการหารายได้และความสามารถในการเพิ่มผลผลิต (Schultz; 1961) การตัดสินใจของแรงงานที่มีเหตุผลย่อมคาดหวังอัตราผลตอบแทนสูงสุด ดังนั้นการย้ายถิ่นจึงเป็นการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าเดิมเพื่อหารายได้ เพิ่มประสบการณ์และพัฒนาความรู้ความสามารถของตนให้ดีขึ้น แรงงานจะย้ายถิ่นหรือไม่ ต้องคำนึงถึงต้นทุนผลได้ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น จากแนวคิดของ Sjasstad (1962) ได้ศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนและผลตอบแทนในการย้ายถิ่น พบว่าแรงงานจะเปรียบเทียบต้นทุนและผลได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการย้ายถิ่นซึ่งจะอยู่ในรูปที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน โดยต้นทุนที่เป็นตัวเงิน คือ ค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่น ได้แก่ ค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่าขนย้าย ค่าใช้จ่ายในการหางาน เป็นต้น ส่วน

ต้นทุนที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ค่าเสียโอกาสจากการย้ายถิ่นโดยเฉพาะรายได้เดิมก่อนการย้ายถิ่น ต้นทุนการเรียนรู้งานใหม่ และต้นทุนทางจิตใจ เนื่องจากต้องห่างไกลกับครอบครัวและเพื่อนฝูง สำหรับผลได้ที่เป็นตัวเงินคือรายได้จากการทำงานที่เป็นตัวเงิน โดยประเภทงานและคุณสมบัติของบุคคลจะมีผลต่อระดับรายได้ด้วย นอกจากนี้ ผลได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน ได้แก่ การได้เรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ประสบการณ์ชีวิต ซึ่งถือว่าเป็นผลได้ทางจิตใจ อย่างไรก็ตาม Sjasstad ให้ความเห็นว่าการวัดต้นทุนและผลได้ทางจิตใจทำได้ยาก การคำนวณผลได้สุทธิจึงละเว้นส่วนนี้หรือสมมติให้ต้นทุนผลได้ทางจิตใจสุทธิมีค่าเป็นศูนย์ และสามารถคำนวณผลได้สุทธิจากการย้ายถิ่นตามสมการ (บุญคง หันจางสิทธิ์, 2543: 269-272) ดังต่อไปนี้

$$v = E_0 + \sum_{i=1}^n \frac{E_i}{(1+r)^i} - Cd_0 - \sum_{i=1}^n \frac{Cd_i}{(1+r)^i} - L_0 - \sum_{i=1}^n \frac{L_i}{(1+r)^i} + Z$$

$$v = (E_0 - Cd_0 - L_0) + \sum_{i=1}^n \frac{E_i - Cd_i - L_i}{(1+r)^i} + Z$$

กำหนดให้

- $v$  คือ มูลค่าปัจจุบันของผลได้สุทธิการย้ายถิ่น
- $E_0$  คือ ผลได้หรือรายได้เริ่มแรกที่ได้รับจากการย้ายถิ่น
- $E_i$  คือ ผลได้หรือรายได้ที่คาดว่าจะได้จากการย้ายถิ่นในช่วงที่ไปทำงาน
- $Cd_0$  คือ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายเริ่มแรกที่เกิดขึ้นจากการย้ายถิ่น ได้แก่ ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายประจำวันที่เพิ่มขึ้น ค่าขนส่งสาธารณะ ค่าที่พักอาศัยและอื่นๆ ที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการย้ายถิ่น รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการหางานทำ
- $Cd_i$  คือ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการย้ายถิ่นในช่วงที่ไปทำงาน
- $L_0$  คือ ต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการย้ายถิ่นหรือรายได้เดิมก่อนการตัดสินใจย้ายถิ่น
- $L_i$  คือ ต้นทุนค่าเสียโอกาสจากการย้ายถิ่นหรือรายได้เดิมในช่วงที่ทำงานต่างถิ่น
- $Z$  คือ ต้นทุนผลได้ทางจิตใจสุทธิ พิจารณาจากสิ่งที่สูญเสียทางจิตใจหักลบด้วยผลได้ทางใจที่จะได้รับจากการย้ายถิ่น
- $n$  คือ จำนวนปีที่ไปทำงาน

เมื่อแรงงานคาดว่ามูลค่าปัจจุบันของผลได้สุทธิการย้ายถิ่นมากกว่าศูนย์ หรือคาดว่าจะได้รับผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนต่างๆ ในการย้ายถิ่น แรงงานก็จะตัดสินใจย้ายถิ่น ถ้าผลได้ต่ำกว่าต้นทุนก็จะไม่ย้ายถิ่น และถ้าเท่ากันแรงงานอาจจะย้ายถิ่นหรือไม่ย้ายถิ่นก็ได้

อีกแนวคิดหนึ่งอธิบายถึงการตัดสินใจย้ายถิ่นคือ การย้ายถิ่นเกิดจากความแตกต่างในตัวแปรทางเศรษฐกิจระหว่างพื้นที่เดิมหรือประเทศต้นทาง (Origin) กับพื้นที่ใหม่หรือประเทศปลายทาง (Destination) โดยเฉพาะอัตราค่าจ้างและโอกาสในการหางานทำ แรงงานจะเคลื่อนย้ายจากประเทศที่มีอัตราค่าจ้างต่ำไปยังประเทศที่มีอัตราค่าจ้างสูง โดยคำนึงถึงโอกาสการหางานทำด้วย **Todaro (1969)** ได้อธิบายถึงการย้ายถิ่นจากภาคชนบทสู่เมืองในประเทศกำลังพัฒนาว่าเกิดจากความแตกต่างระหว่างรายได้ของทั้งสองภาค แรงงานที่ตัดสินใจย้ายถิ่นเข้าสู่เมืองนั้นคาดว่าจะตนเองจะมีโอกาสหางานได้พอสมควร โดยคาดคะเนรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากค่าจ้างจากการทำงานคูณด้วยโอกาสที่จะหางานทำได้ พิจารณาด้วยแบบจำลองของ Harris-Todaro Model ต่อไปนี้

$$W_0 * p + W_1 * (1 - p) \geq W_A$$

โดย  $W_0$  คืออัตราค่าจ้างขั้นสูงที่คาดว่าจะได้รับจากการทำงานในเมืองที่เป็นตลาดทางการ  
 $W_1$  คืออัตราค่าจ้างที่คาดว่าจะได้รับจากการทำงานในเมืองที่เป็นตลาดรอง  
 $W_A$  คืออัตราค่าจ้างที่ได้รับจากการทำงานในชนบท  
 $p$  คือความน่าจะเป็นที่จะได้ทำงานในเมืองที่เป็นตลาดทางการ

จากสมการข้างต้น ถ้าผลรวมของรายได้ที่คาดว่าจะได้รับมากกว่ารายได้เดิม แรงงานก็จะตัดสินใจย้ายถิ่น แต่ถ้ารายได้ที่คาดว่าจะได้รับนั้นน้อยกว่ารายได้เดิม แรงงานก็จะไม่ย้ายถิ่น และถ้ารายได้ที่คาดว่าจะได้รับในสองแห่งมีค่าเท่ากัน แรงงานอาจจะย้ายถิ่นหรือไม่ย้ายถิ่นก็ได้ เมื่อพิจารณาในแง่การย้ายถิ่นระหว่างประเทศแล้ว การย้ายถิ่นระหว่างสองประเทศจะไม่เกิดขึ้นถ้าไม่มีความแตกต่างกันในด้านรายได้และโอกาสในการหางานทำ ทั้งนี้ การย้ายถิ่นจะเกิดขึ้นจนกระทั่งเกิดดุลยภาพในตลาดแรงงานของสองประเทศ ดังนั้น นโยบายควบคุมการย้ายถิ่นของรัฐบาลที่มีผลต่อรายได้ที่คาดว่าจะได้รับ เช่น การจำกัดโอกาสการหางานทำของแรงงานย้ายถิ่น เพิ่มความเสี่ยงในการทำงานของแรงงานผิดกฎหมายในประเทศปลายทาง หรือมาตรการเพิ่มอัตรารายได้ในประเทศต้นทางย่อมมีผลต่อการตัดสินใจย้ายถิ่นของแรงงานทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม แนวคิดก่อนหน้านี้นี้เป็นการตัดสินใจของผู้ย้ายถิ่นเพียงผู้เดียว ซึ่งคาดหวังผลได้สุทธิจากการย้ายถิ่นหรือรายได้ที่ตนเองจะได้รับเพิ่มขึ้น แต่ในความเป็นจริงการย้ายถิ่นอาจเกิดขึ้นจากการตัดสินใจร่วมกันของครัวเรือน เพื่อเพิ่มรายได้และยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน เมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนอื่นๆ ในชุมชนเดียวกัน การส่งสมาชิกในครัวเรือนไปทำงานต่างประเทศ จึงเป็นแหล่งที่มาของรายได้ใหม่เพื่อมาจุนเจือครอบครัวเพิ่มเติม โดยเฉพาะครัวเรือนที่มีฐานะยากจนจะขาดแคลนเงินทุน ที่ดินทำกิน และความรู้ที่จะเปลี่ยนอาชีพ

ไปสู่ประเภทงานใหม่ๆ ที่มีรายได้ดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบครัวเรือนโดยทั่วไป แนวคิดนี้เรียกว่า **New Economics of Migration** โดย **Stark and Bloom (1985)** กล่าวว่าความล้มเหลวของกลไกตลาดภายในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ตลาดประกันพืชผล ตลาดซื้อขายล่วงหน้า ตลาดทุน และระบบประกันการว่างงานในตลาดแรงงาน ทำให้ครัวเรือนมีระดับรายได้ไม่แน่นอนโดยเฉพาะครัวเรือนเกษตรกรที่ทำการเพาะปลูกแบบดั้งเดิม ในขณะที่ระบบตลาดในประเทศพัฒนาแล้วนั้นมีประสิทธิภาพ ครัวเรือนเกษตรกรในประเทศเหล่านี้จึงไม่ประสบกับความผันผวนในรายได้มากนัก รวมทั้งยังมีระบบประกันการว่างงานแก่แรงงานและสวัสดิการแก่ผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ สิ่งที่ครัวเรือนคาดหวังจากการย้ายถิ่นของสมาชิกมิใช่รายได้สัมบูรณ์ที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่เป็นรายได้สัมพัทธ์ที่เพิ่มขึ้นด้วย เพื่อให้ฐานะของครอบครัวไม่ด้อยกว่าครอบครัวอื่นๆ โดยเปรียบเทียบ พิจารณารูปแบบสมการกระจายรายได้ (**Massey, et al., 1993: 436-440**) ดังนี้

กำหนดให้  $F(y)$  คือ การกระจายรายได้สะสมของครัวเรือน (cumulative income distribution)

$h[1 - F(y)]$  คือ ความแตกต่างของรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับครัวเรือนที่มีรายได้สูงกว่า

ดังนั้น สามารถเขียนสมการแสดงการเปรียบเทียบฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมจากระดับรายได้สัมพัทธ์ คือ

$$RD(y) = \int_y^{y_{\max}} h[1 - F(z)] dz$$

โดย  $y_{\max}$  คือ ระดับรายได้สูงสุดที่พบในชุมชน

แนวคิดเรื่องรายได้สัมพัทธ์ยังอธิบายได้อีกว่า แม้ระดับรายได้ของครัวเรือนไม่เปลี่ยนแปลง แต่ถ้าครัวเรือนอื่นมีรายได้เพิ่มสูงขึ้น ทำให้สถานภาพทางสังคมของครอบครัวดูเหมือนด้อยลงแล้ว ครัวเรือนที่ส่งสมาชิกไปทำงานต่างประเทศ จะมีแนวโน้มส่งสมาชิกคนอื่นไปทำงานต่างประเทศมากขึ้นอีก การย้ายถิ่นจึงไม่ได้เกิดจากการผันผวนของรายได้ครัวเรือนเพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังเกิดจากผลของรายได้สัมพัทธ์หรือรายได้โดยเปรียบเทียบด้วย ดังนั้น นโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาตลาดประกันพืชผล ตลาดซื้อขายล่วงหน้า ตลาดทุน และการสร้างระบบประกันการว่างงานในตลาดแรงงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ครัวเรือนมีโอกาสยกระดับความเป็นอยู่ได้ง่ายขึ้น ย่อมส่งผลให้การย้ายถิ่นออกมีแนวโน้มลดลง รวมทั้งถ้ารัฐบาลทำให้การกระจายรายได้ของชุมชนดีขึ้น ครัวเรือนที่ส่งสมาชิกไปทำงานต่างประเทศก็จะมีแนวโน้มลดการย้ายถิ่นของสมาชิกลง

การวิเคราะห์การย้ายถิ่นของบุคคลหรือครัวเรือนในเชิงจุลภาค อธิบายได้ว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหรือลดลงขึ้นอยู่กับต้นทุนผลได้จากการย้ายถิ่น หรือความแตกต่างด้านรายได้และโอกาสการหางานทำในต่างประเทศ หรือรายได้สัมพัทธ์ของครัวเรือนก็ดี แต่ก็ยังไม่สามารถอธิบายถึงทิศทาง และขนาดของกระแสการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศหนึ่ง que เลือกเฉพาะเจาะจงย้ายถิ่นไปอีกประเทศหนึ่งได้ สาเหตุของความแตกต่างในอัตราค่าจ้างระหว่างประเทศและปัจจัยอื่นๆ สามารถอธิบายด้วยแบบจำลองดุลยภาพ (Equilibrium Model) ตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาค เช่น การที่บรรดาประเทศต่างๆ มีปริมาณอุปทานและอุปสงค์แรงงานแตกต่างกันทำให้ขนาดการจ้างแรงงาน และค่าจ้างดุลยภาพมีความแตกต่างกันไปด้วย ถ้าประเทศแรกมีปัจจัยแรงงานเป็นจำนวนมาก อัตราส่วนทุนต่อแรงงานต่ำ ค่าจ้างดุลยภาพในตลาดแรงงานจะต่ำ และอีกประเทศหนึ่งมีปัจจัยทุนมากกว่าแรงงานโดยเปรียบเทียบ ค่าจ้างอันเป็นผลตอบแทนต่อปัจจัยแรงงานก็จะมีสูงด้วย ความแตกต่างของค่าจ้างในตลาดแรงงานระหว่างประเทศ จึงเป็นสาเหตุทำให้แรงงานย้ายถิ่นจากประเทศที่มีค่าจ้างต่ำไปสู่ประเทศที่มีค่าจ้างสูงกว่าโดยเปรียบเทียบ ทั้งนี้ ดุลยภาพใหม่หลังจากเกิดการย้ายถิ่นแล้ว อุปทานแรงงานในประเทศผู้ส่งออกแรงงานจะลดลงมีผลต่อการปรับอัตราค่าจ้างให้สูงขึ้น ในทางกลับกันตลาดแรงงานของประเทศผู้รับแรงงานซึ่งมีอุปทานแรงงานมากขึ้น อัตราค่าจ้างก็จะปรับลดลง จึงกล่าวได้ว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเป็นกลไกหนึ่งในการปรับดุลยภาพของตลาดแรงงานระหว่างประเทศ

ทฤษฎีตลาดแรงงานทวิลักษณ์ (Dual Labour Market Theory) เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ใช้อธิบายทิศทางการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ โดยแบ่งตลาดแรงงานออกเป็น 2 ภาค ได้แก่ ภาคทางการและภาคไม่เป็นทางการ การจ้างงานในภาคทางการจะให้ผลตอบแทนแก่แรงงานอัตราสูง ลักษณะงานมีความมั่นคง มีโอกาสก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ได้พัฒนาทักษะฝีมือ และอยู่ในสภาพการทำงานที่ดี ตรงกันข้ามกับภาคไม่เป็นทางการซึ่งให้ค่าตอบแทนต่ำ งานไม่มีความมั่นคง และสภาพการทำงานที่เสี่ยงอันตราย หรือต้องทำงานหนัก การศึกษาของ **Piore (1979)** เกี่ยวกับแรงงานที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศอุตสาหกรรม พบว่าเกิดจากความต้องการแรงงานต่างด้าวเพื่อทำงานในภาคไม่เป็นทางการ ซึ่งเป็นงานที่คนงานท้องถิ่นหลีกเลี่ยงจะทำ เนื่องจากโครงสร้างค่าจ้างแสดงลำดับชั้นทางสังคม เมื่อมีความขาดแคลนแรงงานระดับล่าง นายจ้างไม่สามารถเพิ่มค่าแรงเพื่อดึงดูดคนงานท้องถิ่นมาทำงานได้ เพราะจะทำให้เกิดการเรียกร้องของกลุ่มคนงานที่มีฝีมือให้ปรับขึ้นค่าจ้างด้วย ดังนั้น เมื่อต้องการแรงงานไร้ฝีมือจึงต้องแก้ไขด้วยการนำเข้าแรงงานต่างด้าว นอกจากด้านค่าจ้างแล้ว แรงงานยังคำนึงถึงความก้าวหน้าในอาชีพ ความมีชื่อเสียงในวงสังคม งานกรรมกรเป็นงานที่ให้ผลตอบแทนดังกล่าวต่ำ จึงเป็นธรรมดาที่แรงงานท้องถิ่นปฏิเสธงานประเภทนี้ แต่สำหรับแรงงานต่างด้าวที่มองเห็นว่าตนเองไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมประเทศปลายทาง แม้จะเป็นงานกรรมกรระดับล่าง แรงงานเหล่านี้ก็ยินดีทำ เพราะรายได้ที่ส่งกลับไปยังครอบครัวต่างหาก ที่สามารถสร้างความยอมรับในประเทศบ้านเกิดของตนเอง

เศรษฐกิจทวิภาคที่แบ่งลักษณะการผลิตเป็นภาคการผลิตที่ใช้ทุนเข้มข้น กับภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น การจ้างงานในภาคแรกจะใช้กำลังแรงงานที่มีทักษะฝีมือ เพื่อทำงานร่วมกับเครื่องจักรที่ทันสมัย นายจ้างต้องลงทุนอบรมพัฒนาทักษะฝีมือให้กับแรงงานด้วย แรงงานจึงมีความมั่นคงในการทำงานเปรียบได้กับการจ้างงานในตลาดแรงงานทางการ แต่ในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น โดยส่วนใหญ่เป็นธุรกิจขนาดเล็ก สภาพการแข่งขันสูง อัตรากำไรต่ำ และมีความยืดหยุ่นของอุปสงค์สินค้าต่อราคาสูง ต้นทุนแรงงานเป็นต้นทุนหลักของธุรกิจ การจ้างงานมักใช้แรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งเป็นลักษณะการจ้างแรงงานในภาคไม่เป็นทางการ

ทั้งนี้ ปัจจัยด้านประชากรก็มีส่วนสำคัญ เนื่องจากอุปทานแรงงานของภาคไม่เป็นทางการในอดีตนั้นมาจากกลุ่มแรงงานสตรีและวัยรุ่นที่มีลักษณะการทำงานแบบชั่วคราว ครั้นเมื่อผู้หญิงมีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงานทางการมากขึ้น และแนวนโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับแก่เยาวชน ทำให้อุปทานแรงงานส่วนนี้หายไป รวมถึงอัตราการเพิ่มประชากรที่ลดลงก็มีผลต่อการลดลงของอุปทานแรงงานด้วยเช่นกัน ทำให้หลายประเทศที่มีนโยบายพัฒนากำลังคนให้คุณภาพสูงขึ้นต้องประสบปัญหาขาดแคลนแรงงานระดับล่างในภาคไม่เป็นทางการนั่นเอง

ทฤษฎีโครงสร้างประวัติศาสตร์ (Historical-Structural Theory) อธิบายถึงรูปแบบเริ่มแรกของการย้ายถิ่นว่า มาจากระบบการปกครองอาณานิคมที่มีการนำเข้าแรงงานทาส เช่น ยุคบุกเบิกดินแดนใหม่ในทวีปอเมริกาที่มีการขนทาสจากทวีปแอฟริกา การเคลื่อนย้ายแรงงานภายใต้สัญญาผูกมัดที่นำเข้าแรงงานราคาถูกจำนวนมากจากประเทศอินเดีย จีน และหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิกไปทำงานในกิจการของประเทศตะวันตก แม้ว่าจะหมดยุคการล่าอาณานิคมแล้ว แต่การย้ายถิ่นระหว่างประเทศอาณานิคมกับประเทศผู้ปกครองก็ยังคงมีอยู่ ต่อมาระบบตลาดเสรีภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ได้ก่อให้เกิดการเชื่อมโยงประเทศผู้รับแรงงาน และประเทศผู้ส่งแรงงานในรูปแบบสัญญาจ้างชั่วคราว โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ อันเป็นตลาดแรงงานขนาดใหญ่ที่นำเข้าแรงงานจำนวนมากจากประเทศกำลังพัฒนา การเคลื่อนย้ายแรงงานราคาถูกไปสู่แหล่งทุนต่างประเทศทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และความไม่เท่าเทียมกันของอำนาจต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศจะยังคงอยู่ตลอดไป

### 2.1.2 แนวคิดทางสังคมศาสตร์เกี่ยวกับการย้ายถิ่น

#### ทฤษฎีเครือข่ายการย้ายถิ่น (Network Theory)

เครือข่ายการย้ายถิ่นคือ ระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ย้ายถิ่นไปก่อนกับผู้ที่ไม่ย้ายถิ่นในประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง โดยมีความสัมพันธ์เป็นญาติพี่น้อง เพื่อน หรือผู้ที่อยู่ใน

ชุมชนเดียวกันมาก่อน (Massey, et al., 1993: 448) ความสัมพันธ์ทางสังคมมีผลต่อการเพิ่มอัตราการย้ายถิ่นเข้า กล่าวคือ คนย้ายถิ่นกลุ่มเก่าจะนำคนย้ายถิ่นกลุ่มใหม่ที่รู้จักกันเข้ามา สำหรับกรณีแรงงานที่ต้องการย้ายถิ่น และมีข้อมูลจากประสบการณ์ย้ายถิ่นของตนเองหรือคนรู้จักจะทำให้แรงงานมีแนวโน้มย้ายถิ่นมากขึ้น ความสัมพันธ์ทางสังคมของกลุ่มแรงงานย้ายถิ่นก่อให้เกิดผลทวีของการย้ายถิ่น (Immigrant multiplier effect) และเครือข่ายของแรงงานเชื้อชาติเดียวกันหรือทำงานในสถานประกอบการเดียวกัน มีแนวโน้มทำให้เกิดชุมชนแรงงานต่างด้าวในระยะยาว

#### ทฤษฎีวิวัฒนาการการย้ายถิ่น (Theory of Culture of Migration)

ผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ย้ายถิ่นครั้งแรกมาก่อน ย่อมมีโอกาสอย่างมากที่จะย้ายถิ่นอีกครั้ง เพราะความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างที่อยู่ในประเทศปลายทาง และมีความเป็นไปได้ที่จะกลับไปอยู่อาศัยอย่างถาวร ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม ค่านิยม และทัศนคติระหว่างประเทศต้นทางและประเทศปลายทาง การถ่ายทอดวัฒนธรรมจากถิ่นที่อยู่ใหม่ ทำให้ผู้ย้ายถิ่นคิดว่าวัฒนธรรมต่างชาติดีกว่า และกลายเป็นการชื่นชมการใช้ชีวิตแบบวัตถุนิยม ค่านิยมในการเดินทางไปต่างประเทศ การย้ายถิ่นกลายเป็นพิธีการข้ามผ่านวัยรุ่นไปสู่ผู้ใหญ่ นอกจากนี้ ยังเป็นการเปลี่ยนบทบาทอย่างสำคัญของผู้หญิงที่ไปทำงานต่างประเทศแล้วนำรายได้มาสู่ครัวเรือน ให้มีความเท่าเทียมระหว่างชายหญิงมากขึ้น

จากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการย้ายถิ่น ได้อธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจว่าจะย้ายถิ่นหรือไม่ย้ายถิ่นและทิศทางการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ แต่สถานการณ์แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในประเทศไทย ปัจจุบันแรงงานเหล่านี้ได้ตัดสินใจย้ายถิ่นเข้ามาทำงานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ซึ่งยังเป็นการเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมาย และไม่มีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในรูปแบบสัญญาจ้าง ดังนั้นเพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระยะเวลาในการเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือว่าจะยาวนานเพียงใดนั้น จึงเป็นการประยุกต์แนวคิดเกี่ยวกับต้นทุนผลได้จากการย้ายถิ่นของ Sjasstad เพื่อหาระยะเวลาคู่ทุน อันเป็นระยะเวลาที่ทำให้กระแสรายได้จากการย้ายถิ่นอย่างต่ำที่สุด ต้องเท่ากับกระแสรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการย้ายถิ่น นอกจากนี้ การมีเครือข่ายการย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวที่มาจากชุมชนเดียวกันมาก่อน ย่อมมีผลต่อระยะเวลาในการเข้ามาทำงานแต่ละครั้งด้วย เพราะอาจให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน ข้อมูลแหล่งงาน และการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมใหม่ ซึ่งเป็นการลดต้นทุนจากการย้ายถิ่นบางส่วนลงได้เช่นกัน

### 2.1.3 แนวคิดเกี่ยวกับต้นทุนที่มีใช้ค่าจ้าง (Nonwage Labour Cost)

การผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสินค้าเกษตร หัตถกรรม อุตสาหกรรม หรือ การให้บริการต่างๆ ย่อมต้องอาศัยปัจจัยการผลิต ทั้งที่เป็นวัตถุดิบที่ได้จากธรรมชาติ เช่น ดิน น้ำ แร่ธาตุ เป็นต้น ปัจจัยการผลิตที่มนุษย์ประดิษฐ์คิดค้น เช่น เครื่องมือเครื่องจักรต่างๆ รวมทั้ง ปัจจัยการผลิตที่เป็นมนุษย์เองที่เรียกว่า ทรัพยากรมนุษย์ หรือ แรงงาน ซึ่งลักษณะที่พิเศษ แตกต่างจากปัจจัยการผลิตอื่น คือ แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่มีชีวิตจิตใจ ย่อมซื้อขายกัน เหมือนสิ่งของไม่ได้ แต่สามารถให้เช่าหรือคิดค่าตอบแทนจากการทำงานได้ในรูปของค่าจ้าง อันหมายถึง ค่าแรงที่ธุรกิจหรือนายจ้างจ่ายให้แก่แรงงานจริง (Actual Pay) รวมถึงผลประโยชน์อื่นใดที่แรงงานได้รับจากนายจ้าง (Fringe Benefits) เมื่อนายจ้างจะขยายการผลิตเพิ่มขึ้น นายจ้าง ย่อมต้องการใช้แรงงานและปัจจัยการผลิตอื่นๆ เพิ่มขึ้นตามไปด้วย กล่าวได้ว่า อุปสงค์สำหรับ แรงงานและปัจจัยการผลิตอื่นๆ จึงเป็นอุปสงค์ต่อเนื่อง (Derived Demand) จากอุปสงค์สำหรับ สินค้าในตลาดผลผลิตนั่นเอง

การวิเคราะห์การผลิตตามแนวคิดเศรษฐศาสตร์สำนักนีโอคลาสสิก ภายใต้สมมติฐานว่า ตลาดแรงงานเป็นตลาดแข่งขันสมบูรณ์ที่มีแรงงาน และนายจ้างจำนวนมากมายที่เหมือนกันทุก ประการ (Homogeneous) และรอบรู้ข้อมูลข่าวสาร (Perfect Knowledge) ค่าจ้างเป็นผลตอบแทน ให้ผลิตภาพของแรงงานที่ทำการผลิตสินค้าและบริการ เมื่ออุปสงค์แรงงานมากขึ้น นายจ้าง สามารถเพิ่มกำลังการผลิตโดยใช้แรงงานมากขึ้น ซึ่งอาจเพิ่มจำนวนชั่วโมงทำงานของกำลัง แรงงานเดิมหรือเพิ่มจำนวนแรงงาน แต่ในความเป็นจริงตลาดแรงงานไม่มีความสมบูรณ์ การหา แรงงานใหม่มีค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าประกาศรับสมัครงานในหนังสือพิมพ์ การฝึกอบรมในช่วง ทดลองงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีต้นทุนทางด้านกฎหมายที่คุ้มครองแรงงาน เช่น ระบบ ประกันสังคม การประกันการว่างงาน และสวัสดิการต่างๆ ต่อการจ้างแรงงานหนึ่งคน ต้นทุนนี้ เรียกว่า ต้นทุนที่มีใช้ค่าจ้าง (Nonwage Labour Cost) หรือ ต้นทุนแรงงานกึ่งคงที่ (Quasi-fixed Labour Cost) เป็นต้นทุนที่ขึ้นอยู่กับจำนวนแรงงานที่ว่าจ้าง ซึ่งแตกต่างกับค่าจ้างที่เป็น ต้นทุนการใช้แรงงานที่แปรผันตามระยะเวลาหรือชั่วโมงทำงาน

การศึกษาครั้งนี้จึงได้ประยุกต์แนวคิดเรื่องต้นทุนที่มีใช้ค่าจ้าง หรือต้นทุนแรงงานกึ่งคงที่ มาวิเคราะห์ถึงต้นทุนในการใช้แรงงานต่างด้าว ถึงแม้ว่านายจ้างจะจ้างแรงงานต่างด้าวที่ยอมรับ ค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานไทย แต่นายจ้างก็ยังคงมีค่าใช้จ่ายในการหาคนงาน ค่าใช้จ่ายในการขึ้น ทะเบียนแรงงานต่างด้าว และต้นทุนในการฝึกอบรม เพื่อให้แรงงานเหล่านี้ปรับตัวเข้ากับรูปแบบ การทำงานได้ ซึ่งต้นทุนส่วนนี้อาจอยู่ในรูปตัวเงินและระยะเวลา โดยเป็นตัวแปรหนึ่งที่มีผลต่อ ระยะเวลาในการอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย ซึ่งนายจ้างย่อมคาดหวังความคุ้มค่าในต้นทุน ส่วนนี้ด้วย



## 2.2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง แบ่งออกเป็น 3 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นการศึกษาถึงงานวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในประเทศไทย ได้แก่ ความต้องการแรงงานต่างด้าวของธุรกิจไทย ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าว ผลกระทบของการจ้างแรงงานต่างด้าวที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ส่วนที่สอง เป็นการพิจารณาแนวคิดในการกำหนดนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว และส่วนสุดท้ายเป็นการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับต้นทุนผลได้จากการย้ายถิ่น และระยะเวลาคุ้มทุนของการย้ายถิ่น เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการคำนวณต่อไป

### 2.2.1 สถานการณ์แรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือในประเทศไทย

#### ความต้องการแรงงานต่างด้าวของธุรกิจไทย

ปัญหาความขาดแคลนแรงงานระดับล่าง ทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะจังหวัดตามแนวชายแดน เช่น การศึกษาเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างด้าวสัญชาติพม่า ในจังหวัดราชบุรีของ **พีรพงษ์ คุณสินธุ์ (2543)** พบว่านายจ้างตัดสินใจจ้างแรงงานต่างด้าวชาวพม่า เพราะต้นทุนในด้านค่าจ้างแรงงานพม่าที่ถูกกว่าการจ้างแรงงานคนไทย การจัดหาแรงงานพม่าทำได้ง่าย รวมทั้งการขาดแคลนแรงงานไทยและความขยันอดทนของแรงงานพม่า ส่วนความต้องการกรรมกรต่างด้าวในจังหวัดจันทบุรี **ชวิน เจริญธรรม (2543)** ซึ่งประเด็นว่าผู้ประกอบการต้องการกรรมกรต่างด้าวในกิจการการเกษตร ประมงทะเล และต่อเนื่องประมงทะเล อุตสาหกรรมการผลิตในครัวเรือน และงานก่อสร้าง รวมทั้งสิ้น 6,990 คน แต่ได้รับการผ่อนผันเพียง 2,071 คน จึงคาดว่ามีการลักลอบเข้ามาทำงานอย่างผิดกฎหมายอีกเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานชาวกัมพูชา เนื่องจากประเทศไทยและกัมพูชามีอาณาเขตติดต่อกัน การศึกษาความต้องการแรงงานต่างชาติในจังหวัดระยองของ **พยนต์ อธิมาสัย (2543)** เห็นว่าจังหวัดระยองมีทั้งกระแสการย้ายถิ่นของแรงงานภายในประเทศและระหว่างประเทศค่อนข้างสูง เนื่องจากเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมหนัก อุตสาหกรรมปิโตรเคมี และอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก รวมถึงเป็นพื้นที่จุดยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศเชิงพาณิชย์ แต่ช่วงทำการศึกษเป็นเวลาเดียวกับเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะถดถอย และเกิดกรณีพิพาทเรื่องการทำประมงในน่านน้ำพม่า **พยนต์** จึงสรุปว่าความขาดแคลนแรงงานกรรมกรในจังหวัดระยองได้ลดลง อย่างไรก็ตาม ความต้องการแรงงานต่างด้าวยังมีอยู่มาก เพราะจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ขอเสนอผ่อนผันยังมีมากกว่าจำนวนที่ได้รับการผ่อนผันถึง 2.9 เท่า

อุปสรรคของงานวิจัยเกี่ยวกับความต้องการแรงงานต่างด้าวของธุรกิจไทยที่ผ่านมา คือ การไม่เปิดเผยความต้องการแรงงานที่แท้จริงของผู้ประกอบการชาวไทย ข้อจำกัดด้านเวลา และงบประมาณ ทำให้กลุ่มตัวอย่างไม่ครอบคลุมกิจการที่มีการจ้างแรงงานต่างด้าวในพื้นที่นั้นๆ ทั้งหมด ซึ่งเป็นการพิจารณาความต้องการแรงงานต่างด้าวเฉพาะส่วน ปัจจุบันมีความร่วมมือของภาครัฐ องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการแรงงานต่างด้าว และคณะวิจัยจากสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2546) ได้ทำการศึกษาถึงความต้องการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติในประเทศไทย ช่วงปี 2546-2548 ในกิจการที่อนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานได้ 6 ประเภทกิจการ ได้แก่ กรรมกรในกิจการประมงและต่อเนื่อง ลูกจ้างในโรงงาน กรรมกรทั่วไป ลูกจ้างในแปลงเพาะปลูกพืช ผู้รับใช้ในบ้าน และลูกจ้างในฟาร์มเพาะเลี้ยงสัตว์ ซึ่งจากผลสำรวจพบว่า ความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าวในกิจการกรรมกรทั่วไปอยู่ในกิจการขนาดเล็กมากที่สุด และความต้องการโดยรวมมีแนวโน้มลดลง กิจการประมงและต่อเนื่องประมงมีความต้องการจ้างในกิจการขนาดเล็กมากที่สุดเช่นกัน และมีแนวโน้มความต้องการจ้างคงที่ ส่วนกิจการโรงงาน นายจ้างประมาณร้อยละ 25 มีความต้องการจ้างแรงงานต่างด้าว และความต้องการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่ครอบครัวที่จ้างผู้รับใช้ในบ้าน ซึ่งนายจ้างส่วนใหญ่ต้องการจ้างไม่เกิน 1-2 คนต่อราย มีแนวโน้มความต้องการไม่เปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับกรณีกิจการเลี้ยงสัตว์และกิจการเพาะปลูก ซึ่งนายจ้างส่วนใหญ่ยังไม่มีแผนลดหรือขยายกิจการทำให้ความต้องการมีแนวโน้มคงที่

ผลการประมาณจำนวนแรงงานอพยพต่างชาติที่ควรอนุญาตให้จ้าง โดยพิจารณาข้อมูล แนวโน้มความต้องการจ้างลูกจ้างต่างชาติของผู้ประกอบการทั้ง 6 กิจการซึ่งได้จากการสำรวจภาคสนาม และข้อมูลจำนวนแรงงานอพยพต่างชาติที่จดทะเบียนไว้ในปี 2545 ร่วมกับฐานข้อมูลการว่างงานของแรงงานไทยในจังหวัดต่างๆ ทำให้คณะวิจัยกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าวที่อาจอนุญาตให้จ้างในทุกกิจการ รวมทั้งสิ้นเท่ากับ 572,880 คน, 577,722 คน และ 584,922 คนในปี 2547, 2548 และ 2549 ตามลำดับ

#### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานต่างด้าว

การศึกษาของ กุศล สุนทรธาดา และ อุมารณ ภัทรวานิชย์ (2540) ถึงกระแสการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานของแรงงานจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยหลัก ได้แก่ ปัจจัยผลักดันจากประเทศเพื่อนบ้าน และปัจจัยดึงดูดจากประเทศไทย

ปัจจัยผลักดัน จากประเทศต้นทางสามารถแบ่งออกเป็นประเด็นย่อยๆ คือ

1. สถานการณ์ทางการเมือง ระบอบการเมืองการปกครองของประเทศพม่า ลาว และ กัมพูชาหลังจากได้รับเอกราชจากประเทศอังกฤษและฝรั่งเศส ก็มีการปกครองแบบสังคมนิยมเป็นการปกครองโดยทหาร เกิดการผูกขาดอำนาจและจำกัดสิทธิทางการเมืองของประชาชน ทำให้มีความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศโดยเฉพาะประเทศพม่า ซึ่งการปกครองของรัฐบาลเผด็จการทหารพม่า ทำให้เกิดการสู้รบบ่อยครั้งกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่างๆ ได้แก่ กระเหรี่ยง ชะวีน มอญ ไทยใหญ่ เป็นต้น ทำให้ชาวบ้านที่อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าวต้องเสียชีวิตและบาดเจ็บโดยไม่อาจเรียกชดเชยค่าเสียหายจากฝ่ายใดได้ สร้างความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้แก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังมีการเกณฑ์ประชาชนไปทำงานในโครงการของรัฐบาลทหาร โดยไม่ได้รับค่าตอบแทน

2. ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน เป็นปัจจัยต่อเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมือง ผลการบริหารประเทศที่ไม่ประสบผลสำเร็จ ประกอบกับการถูกคว่ำบาตรทางการค้าการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ ไม่ก่อให้เกิดการจ้างงานภายในประเทศ ประชาชนมีรายได้น้อยและมีการว่างงานระดับสูง ซึ่งแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ที่เข้ามาทำงานในไทยนั้น มีอาชีพเดิมเป็นเกษตรกรที่มีรายได้ไม่เพียงพอยังชีพ นอกจากนี้ อัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยจะต่ำกว่าอัตราค่าจ้างในประเทศไทยค่อนข้างมาก

ปัจจัยดึงดูด จากประเทศไทย โดยแบ่งเป็นปัจจัยย่อยๆ คือ

1. ปัจจัยทางเศรษฐกิจ การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจไทยเป็นไปอย่างรวดเร็ว ในช่วงที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก การผ่อนปรนมาตรการทางการลงทุนและการเงินเพื่อส่งเสริมการเคลื่อนย้ายทุนอย่างเสรี ตลอดจนนโยบายการกระจายความเจริญและอุตสาหกรรมไปสู่ภูมิภาค ทำให้เกิดความต้องการแรงงานมากขึ้น ในขณะที่ภาวะการแข่งขันในตลาดโลกมีความเข้มข้นยิ่งขึ้น การลดต้นทุนในการผลิตโดยใช้แรงงานราคาถูก จึงเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ประกอบการ

2. ภาวะการณ์ขาดแคลนแรงงาน อันเนื่องมาจาก

- การเปลี่ยนด้านโครงสร้างประชากร ความสำเร็จของนโยบายการลดอัตราการเพิ่มของประชากรทำให้ประชากรวัยทำงานเพิ่มในอัตราที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้โครงสร้างด้านกำลังคนเปลี่ยนแปลง คือสัดส่วนประชากรวัยแรงงานมีการชะลอตัวลง นอกจากนี้ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ทำให้มีกำลังคน

ระดับกลางและระดับสูงเพิ่มขึ้นในอนาคต แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการลดอุปทานแรงงานระดับล่าง จึงมีแนวโน้มที่จะขาดแคลนแรงงานกลุ่มนี้มากขึ้น

- การขาดแคลนแรงงานไร้ฝีมือบางประเภท จากการที่รัฐบาลมีนโยบายกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคโดยการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ และการส่งเสริมการลงทุนในชนบท เศรษฐกิจของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีการขยายตัวสูงขึ้น การพัฒนาอาชีพเสริมหลังฤดูเก็บเกี่ยวแก่เกษตรกร แรงงานท้องถิ่นจึงเคลื่อนย้ายไปทำงานในภูมิภาคอื่นๆ น้อยลง นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทัศนคติต่องานบางประเภทที่เสี่ยงอันตราย เป็นงานหนัก งานสกปรก และงานที่ใช้ความอดทนสูง แต่ได้ค่าจ้างระดับต่ำ ซึ่งมีคนต่างด้าวเข้ามาทำงานด้วยแล้ว ก็จะเป็นงานที่คนงานไทยหลีกเลี่ยงที่จะทำ นายจ้างจึงหันไปใช้แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะคนงานพม่าที่มีอยู่จำนวนมาก ประกอบกับสามารถจ่ายค่าจ้างที่ถูกลงกว่า แรงงานต่างด้าวมีความขยันและอดทนสูงกว่า

- การไปทำงานต่างประเทศของแรงงานไทย หลังจากประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมแรงงานไปทำงานต่างประเทศนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมา ส่งผลให้เกิดความขาดแคลนแรงงานในประเทศมากยิ่งขึ้น โดยพบว่าการขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตร ทำให้มีการนำแรงงานต่างด้าวมาใช้มากในกิจการประมง สวนยาง และไร่อ้อย

3. มาตรการสกัดกั้นและควบคุมคนเข้าเมืองของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหน่วยงานรัฐที่ทำหน้าที่สกัดกั้นและควบคุมดูแลการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจับกุม ผลักดัน และส่งกลับแรงงานเหล่านี้ทำได้ยาก การดูแลผู้ที่รอการส่งกลับทำให้ภาครัฐสูญเสียบประมาณจำนวนมาก จึงทำให้มีการเสนออนุญาตให้มีการใช้แรงงานต่างด้าวเพื่อรอการส่งกลับ และบรรเทาปัญหาความขาดแคลนแรงงานไปก่อน การขาดความเข้มงวดและความเที่ยงตรง มีการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ไม่สามารถสกัดกั้นและควบคุมแรงงานต่างด้าวไม่ให้ไหลทะลักเข้าสู่ประเทศไทย

4. ปัจจัยด้านอื่นๆ เช่น การเดินทางข้ามพรมแดนระหว่างไทย กับพม่า ลาว และกัมพูชา สามารถทำได้ง่าย เนื่องจากแนวชายแดนที่ติดต่อกันทั้งทางบกและทางทะเล เช่น กรณีชายแดนไทย-พม่ามีระยะทาง 2,532 กิโลเมตร ตั้งแต่จังหวัดเชียงรายเข้ามาถึงจังหวัดระนอง ชายแดนไทย-กัมพูชามีระยะทางประมาณ 800 กิโลเมตร ซึ่งเข้ามาทางจังหวัดสระแก้ว ศรีสะเกษ และบุรีรัมย์ ส่วนแรงงานต่างด้าวจากลาวก็สามารถข้ามมาทางจังหวัดน่าน แพร่ พะเยา หนองคาย อุบลราชธานี มุกดาหาร และจังหวัดเลย การป้องกันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยไม่อาจทำได้ทั่วถึง เพราะสามารถเข้ามาได้หลายวิธี หลายช่องทาง ทั้งด่านเปิดและด่านปิด

### ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ

การศึกษาผลกระทบของการย้ายถิ่นต่อความมั่นคงของไทยโดย **สุภางค์ จันทวานิช และคณะ (2540)** ซึ่งให้เห็นว่าการย้ายถิ่นเข้ามาของคนต่างชาติเป็นการคุกคามความมั่นคงปลอดภัยทั้งของบุคคลและของรัฐ เกิดผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ผลกระทบระยะสั้นได้แก่ การละเมิดกฎหมายและความเป็นระเบียบของสังคม ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ผลกระทบทางด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม และผลกระทบทางด้านการเมือง การทหารและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ได้เข้ามาแย่งงานของแรงงานไทยเพราะมีค่าจ้างถูกกว่า ถ้าภาวะเศรษฐกิจไม่เจริญเติบโตในอัตราสูงและแรงงานไทยมีแนวโน้มว่างงานมากขึ้น การเข้ามาของแรงงานต่างด้าวย่อมมีผลต่อการมีงานทำของคนงานไทยสูงยิ่งขึ้น อันก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างแรงงานสองกลุ่มต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ การย้ายถิ่นเข้ามาของแรงงานต่างด้าวมียผลเชิงลบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม เกิดการชะลอการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ทำให้ระบบการผลิตส่วนใหญ่ยังคงเป็นการผลิตที่ใช้แรงงานมาก ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยีมากขึ้น ผลกระทบในระยะยาว ได้แก่ การตกค้างอยู่ในประเทศไทย โดยการเข้ามาตั้งหลักแหล่งอย่างถาวร การเกิดชุมชนคนต่างด้าวและปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ รวมทั้งความต้องการได้สัญชาติในฐานะทางพลเมือง และสวัสดิการสังคม

**กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540)** ทำการวิจัยเชิงสำรวจต่อสถานการณ์สุขภาพของแรงงานต่างด้าวที่อยู่อาศัยในจังหวัดต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย พิจารณาถึงผลกระทบจากภาวะการเกิด การเจ็บป่วย และการตายของแรงงานข้ามชาติต่อนโยบายสาธารณสุข พบว่า การเจ็บป่วยด้วยโรคติดเชื้อ และโรคติดต่อเป็นปัญหาสำคัญที่พบบ่อยในแรงงานต่างด้าว รวมทั้งโรคที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยที่ไม่ถูกสุขลักษณะ โรคปรสิตต่างๆ เช่น ไข้มาลาเรีย โรคเท้าช้าง เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดการตายและการเจ็บป่วย จำนวนผู้ป่วยต่างด้าวมียแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี แสดงถึงภาวะพึ่งพิงทรัพยากรทางด้านสาธารณสุขไทย แม้ว่าการศึกษารั้งนี้มีปัญหาด้านข้อมูลที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก เพราะหลายจังหวัดที่มีแรงงานต่างด้าวเข้ารับบริการรักษาพยาบาล ไม่ได้มีการจัดเก็บข้อมูลแยกระหว่างคนไทยและคนต่างด้าว นอกจากนี้ งบประมาณที่ภาครัฐต้องใช้ในการรักษาพยาบาลมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งให้เห็นว่าการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมและสาธารณสุข ซึ่งมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ภาครัฐต้องหามาตรการต่างๆ เพื่อรองรับผลกระทบต่อไป

งานวิจัยข้างต้นแสดงถึงผลกระทบด้านลบที่มีมากกว่าด้านดี ทำให้หลายฝ่ายกังวลว่าการย้ายถิ่นของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านจะสร้างปัญหามากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ ต่อมา คณะวิจัยจาก สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (2546) ได้ศึกษาถึงผลกระทบด้านมหภาคทางเศรษฐกิจและสังคมของการจ้างแรงงานอพยพต่างชาติ คณะวิจัยพบว่าผลกระทบทางเศรษฐกิจระยะสั้นจากการมีแรงงานอพยพต่างชาติเพิ่มขึ้น ทำให้เศรษฐกิจโดยรวมขยายตัวขึ้น อัตราเงินเฟ้อลดลง เนื่องจากค่าจ้างแรงงานถูกลง ดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุลมากขึ้น ผลต่อค่าจ้างแรงงานไทยจะมีไม่มาก นั่นคือ เมื่อแรงงานต่างชาติเข้ามาเพิ่มขึ้นจะมีการแย่งงานคนงานไทยไม่มากนัก แต่จะมีผลกดค่าจ้างของแรงงานต่างชาติเองค่อนข้างสูง การจ้างแรงงานต่างชาติจึงเป็นการสร้างผลผลิตมวลรวมได้เพิ่มขึ้นมากกว่า ซึ่งผู้ประกอบการจะได้รับประโยชน์โดยตรง ในขณะที่แรงงานไทยจะได้ค่าจ้างลดลงทำให้การกระจายรายได้เลวลง แต่ข้อสรุปนี้อาจไม่เป็นจริง ถ้าหากแรงงานต่างชาติที่เพิ่มขึ้นช่วยรักษาสภาพการแข่งขันของประเทศในภาคการผลิตที่ใช้แรงงานไร้ฝีมือสูง เพราะอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่ใช้แรงงานไทยเป็นหลักจะได้ประโยชน์ไปด้วย ส่วนผลกระทบระยะยาว จะมีผลต่อฐานะการคลังของภาครัฐ รัฐบาลอาจมีภาระรายจ่ายเพิ่มขึ้นในการให้บริการด้านสาธารณสุข และด้านการศึกษาแก่แรงงานต่างชาติ รวมทั้งค่าใช้จ่ายด้านการปราบปรามป้องกันอาชญากรรม

การศึกษาผลกระทบทางสังคม ภายในพื้นที่ที่มีแรงงานต่างชาติจำนวนมากอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น เช่น พื้นที่อำเภอเมืองของจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดระนอง และจังหวัดตาก พบว่าในชุมชนของแรงงานต่างชาติ มีประชากรวัยเด็กเล็กอยู่เป็นจำนวนมาก สภาพที่อยู่อาศัยแออัด ไม่มีสุขลักษณะที่ดี ทำให้มีความเสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรคติดต่อ เช่น ไข้กาฬหลังแอ่น ไข้เลือดออก ไข้มาลาเรีย วัณโรค เป็นต้น ด้านความสัมพันธ์และผลกระทบที่เกิดกับชุมชนไทยที่ชัดเจน คือ สิ่งแวดล้อมของชุมชน การทะเลาะวิวาท การเสียชีวิตของแรงงานต่างชาติในชุมชน รวมทั้งปัญหาอาชญากรรมที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวในจังหวัดสมุทรสาครและจังหวัดระนอง การศึกษาของไพฑูรย์ อินทรรัตน์ชัยกิจ (2546) ชี้ให้เห็นว่าส่วนใหญ่เป็นคดีประทุษร้ายต่อทรัพย์ และกรณีเมาสุราอาละวาด ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวภัยอาชญากรรม โดยเฉพาะช่วงเวลาที่อยู่นอกบ้านเวลากลางคืน การอยู่รวมกันกับเพื่อนแรงงานต่างด้าว และไม่มีการทำงานที่ก่ประวัติแรงงานต่างด้าว ทำให้แรงงานเหล่านี้มิได้เกรงกลัวต่อกฎหมาย ส่วนภาระด้านงบประมาณสาธารณสุขพบว่าแรงงานอพยพต่างชาติส่วนหนึ่งที่ไม่มีบัตรสุขภาพ ไม่ได้จดทะเบียน และไม่สามารถจ่ายค่ารักษาพยาบาลเป็นภาระค่าใช้จ่ายของโรงพยาบาลทั้ง 3 จังหวัด โดยจังหวัดตากมีภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลให้แก่แรงงานต่างชาติสูงที่สุด

## 2.2.2 แนวคิดในการกำหนดนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าว

งานวิจัยเรื่องบทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติ และทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย ของ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) ได้เสนอแนวคิดในการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน ว่ามีอยู่ 3 แนวคิด คือ แนวคิดแรกเป็นแนวคิดด้านความมั่นคงแห่งชาติ (National Security) ซึ่งมองว่าแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย อันมีผลต่อความมั่นคงของชาติ จำเป็นต้องผลักดันออกนอกประเทศ เมื่อนายจ้างประสงค์จะใช้แรงงานเหล่านี้จึงต้องมีหน้าที่รับผิดชอบระหว่างที่แรงงานต่างด้าวยังอยู่ในประเทศด้วยการประกันตัว เพื่อสามารถผ่อนผันขอใบอนุญาตทำงานได้ชั่วคราว แนวคิดต่อมาคือ แนวคิดมนุษยนิยม หรือการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงาน (Labour Protection) ซึ่งมองว่าผู้ใช้แรงงานทั่วไปมักถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบทุนนิยม แรงงานทุกคนควรมีสหสิทธิเสมอภาค มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติ หรือถูกแบ่งแยกกีดกันเพราะความแตกต่างของเชื้อชาติ สัญชาติ สีผิว ศาสนา และเพศ แนวคิดสุดท้าย อันเป็นแนวคิดทุนนิยมเสรีที่อยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์ของนายทุน โดยนายทุนกลุ่มนักธุรกิจมองว่ามีความจำเป็นต้องจ้างแรงงานต่างด้าว เพื่อรักษาความสามารถในการแข่งขันด้วยการคงต้นทุนแรงงานที่ระดับต่ำ นโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวที่คณะวิจัยของ กฤตยา เสนอจึงเป็นนโยบายที่ผสมผสานแนวคิดทั้งหมดอย่างสมดุล โดยต้องมีวัตถุประสงค์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการผลิตให้มีความทันสมัย และแข่งขันได้ในตลาดโลก ภาครัฐจำเป็นต้องกำหนดนโยบายทางด้านอุตสาหกรรมที่ชัดเจน เพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และต้องมีนโยบายการปรับตัวออกจากการใช้แรงงานราคาถูกด้วย

การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการนำเข้าแรงงานของ 5 ประเทศ ได้แก่ เยอรมัน คูเวต สิงคโปร์ สวิสเซอร์แลนด์ ของ Martin Ruhs (2002) ใน Temporary foreign worker programmes: Policies, adverse consequences, and the need to make them work พบว่าแต่ละประเทศมีการกำหนดนโยบายที่แตกต่างกัน ทั้งในเรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาให้จำนวนโควตา การคัดเลือกแรงงาน และสิทธิของแรงงานย้ายถิ่น แต่ผลเชิงลบที่ตามมานั้นกลับมีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ การเกิดภาคการใช้แรงงานย้ายถิ่น (Immigrant sectors), สภาวะความไม่มั่นคงในการทำงานของคนงานย้ายถิ่นในรูปแบบต่างๆ อันเนื่องมาจากการเอารัดเอาเปรียบในระบบการสมัครงานและการทำงาน, แนวโน้มของการขยายระยะเวลาอนุญาตทำงานและจำนวนแรงงานต่างด้าวที่มากขึ้นกว่าที่คาดการณ์ไว้, การต่อต้านแนวนโยบายนำเข้าแรงงานของคนงานท้องถิ่นที่มีความรุนแรงมากขึ้น และสถานการณ์จำนวนคนงานต่างด้าวลักลอบทำงานที่สามารถหลบเลี่ยงการเข้าสู่ระบบการจ้างงานอย่างถูกต้องมีมากยิ่งขึ้น ซึ่ง Ruhs ได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ 7 ประการ เพื่อพัฒนารูปแบบการนำเข้าแรงงานให้มีประสิทธิภาพ ได้แก่ 1. ควรให้แรงงานต่างด้าว

มีสิทธิเปลี่ยนนายจ้างภายในตลาดแรงงานประเทศปลายทาง 2. ควรให้ค่าธรรมเนียมนิมนต์อนุญาตทำงานเป็นกลไกราคาในการกำหนดจำนวนแรงงานต่างด้าว 3. ควรกำหนดกระบวนการที่ชัดเจนในการโอนสถานะแรงงานต่างด้าวระหว่างการเป็นผู้อยู่อาศัย ถาวรและการผลักดันส่งกลับ 4. ควรชดเชยค่าเสียโอกาสในรายได้และการจ้างงาน จากผลของนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวให้แก่แรงงานท้องถิ่น 5. ควรเปิดโอกาสในการปรับสถานะแรงงานต่างด้าวทำงานผิดกฎหมายให้เข้าสู่การจ้างงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย 6. ควรให้สิทธิคนงานต่างด้าวทุกระดับฝีมืออย่างเท่าเทียมกัน และ 7. การกำหนดรูปแบบการนำเข้าแรงงานของแต่ละประเทศ ควรมาจากความร่วมมือของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม

บทเรียนจากประสบการณ์การนำเข้าแรงงานของประเทศพัฒนาแล้ว สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารจัดการคนงานย้ายถิ่นทำได้ยากกว่าการควบคุมกระแสไหลเวียนของสินค้า เงินทุน และเทคโนโลยีเป็นอย่างมาก จนกล่าวได้ว่าไม่มีสิ่งใดจะถาวรยิ่งไปกว่าคนงานย้ายถิ่นชั่วคราว (There is nothing more permanent than temporary workers) จากการศึกษาของ **Philip Martin (2003)** เกี่ยวกับ *Managing Labor Migration: Temporary Worker Programs for the 21<sup>st</sup> Century* พบว่า วัตถุประสงค์ของนโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวของประเทศพัฒนาแล้ว คือการเพิ่มคนงานชั่วคราวเข้าสู่กองกำลังแรงงาน โดยหลีกเลี่ยงมิให้คนงานต่างด้าวเข้ามาเป็นผู้ที่อยู่อาศัยถาวรหรือกลายเป็นส่วนหนึ่งของประชากรภายในประเทศ นโยบายของสหรัฐอเมริกาและเยอรมันที่ได้ทำข้อตกลงระหว่างรัฐต่อรัฐกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคนั้น เพื่อนำแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานก่อสร้าง เหมืองแร่ เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมการผลิต ในช่วงปีทศวรรษ 1950s และ 1960s ในนามของโครงการ Bracero Programs อันเป็นข้อตกลงรับแรงงานไร้ฝีมือจากประเทศเม็กซิโกเข้ามาทำงานภาคเกษตรในสหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ. 1942 - 1964 หรือ Guest Worker Programs ของเยอรมันที่เริ่มรับแรงงานต่างถิ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 - 1974 จากกลุ่มประเทศยุโรป 8 ประเทศ ได้แก่ อิตาลี กรีซ โมร็อกโก โปรตุเกส สเปน ดินิเซีย ตุรกี และยูโกสลาเวีย มาทำงานเป็นช่วงเวลาสั้นๆ ประมาณ 1 ปี

อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าประสงค์ เพราะเกิดปัญหาการตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรของคนงานย้ายถิ่นมากยิ่งขึ้น ความล้มเหลวของนโยบายนั้นเกิดจากการบิดเบือน (Distortion) ของตลาดแรงงาน ที่นายจ้างไม่ปรับตัวในการใช้ปัจจัยทุนต่อปัจจัยแรงงานให้มากขึ้นเมื่อเริ่มขาดแคลนแรงงานในท้องถิ่น และการพึ่งพา (Dependence) ของแรงงานต่างด้าวที่ถือว่าค่าจ้างจากการไปทำงานต่างประเทศเป็นแหล่งที่มาสำคัญของรายได้ นโยบายการนำเข้าแรงงานต่างด้าวในเวลาต่อมา จึงพยายามลดเหตุปัจจัยดังกล่าว ทำให้มีการเลือกรับแรงงานในบางอาชีพอย่างเฉพาะเจาะจงมากขึ้น หลักการสำคัญคือ มีการทำสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างและแรงงาน การพิจารณาเลือกรับแรงงานท้องถิ่นก่อน และการกำหนดสิทธิแรงงานต่างด้าวให้เท่าเทียมกับ



แรงงานท้องถิ่น ปัจจุบันทั้งในสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศยุโรปได้ออกแบบใบอนุญาตทำงาน แก่คนงานต่างด้าวอย่างหลากหลาย จำแนกตามประเภททักษะฝีมือแรงงาน หรือตามลักษณะงาน บางฤดูกาล เช่น Seasonal Worker Programs สำหรับงานเกษตรกรรม และมีแนวโน้มอนุญาตให้ทำงานได้ในระยะเวลายาวนานขึ้น แต่ก็ยังคงพบการจ้างงานอย่างผิดกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหา ดังกล่าวนี **Martin** เสนอแนะว่า ควรสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศผู้ส่งออกและผู้รับ แรงงาน เพื่อการปรับสถานการณ์ทำงานให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายร่วมกัน การใช้กลไก ทางเศรษฐกิจ เพื่อลดการบิดเบือนตลาดแรงงาน และการพึงพาการทำงานต่างประเทศเพียงอย่าง เดียวด้วยมาตรการเก็บภาษีการใช้แรงงานต่างด้าว การให้เงินรางวัล หรือคืนเงินภาษีบางส่วน ให้แก่แรงงานย้ายถิ่น เพื่อกระตุ้นให้เดินทางกลับบ้านด้วยความสมัครใจ

ด้วยความร่วมมือของสถาบันวิจัยชั้นนำของไทย กับสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่น จึงเป็นที่มาของการศึกษา Thailand: Improving the Management of Foreign Workers ของ **Philip Martin (2004)** และการศึกษาเฉพาะ ใน 5 ภาคอุตสาหกรรมที่มีการใช้แรงงานต่างด้าวเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ของ **Allan Beesey (2004)** ซึ่งให้เห็นว่าภาพรวมของอุตสาหกรรมและกิจการในพื้นที่ต่างๆ ของไทย ที่เคยจ้างคนงานนอกพื้นที่โดยเฉพาะคนงานไทยที่ย้ายถิ่นจากภาคอีสาน ได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นการใช้แรงงานต่างด้าว และมีแนวโน้มการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวมากยิ่งขึ้นในจังหวัดที่มีชายแดน ติดต่อกับประเทศพม่า ซึ่งการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในเชิงโครงสร้างการผลิต ทำให้ประเทศไทย จำเป็นต้องใช้แรงงานต่างด้าวต่อไปในระยะกลางถึงระยะยาว นโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวจึง ควรเป็นการวางแผนร่วมกันทั้งจากภาครัฐ สมาคมนายจ้าง และสมาคมลูกจ้าง ให้การใช้แรงงาน ต่างด้าวได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับคนงานไทย เพื่อลดปัญหาการเอารัดเอาเปรียบแรงงาน การบังคับใช้กฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำจะเอื้อต่อการปรับโครงสร้าง และมีความเป็นไปได้ที่อาจนำ แรงงานไทยเข้ามาทดแทนได้มากขึ้น นอกจากนี้ ควรส่งเสริมความร่วมมือกับประเทศบ้านเกิด ของแรงงานต่างด้าวในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะประเด็นการส่งกลับแรงงาน ข้อเสนอแนะเพื่อ ปรับปรุงนโยบายการขึ้นทะเบียนมี 3 ประการคือ ควรกำหนดระยะเวลา และค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตทำงานที่แตกต่างกันไปตามประเภทอุตสาหกรรมและพื้นที่ ความรับผิดชอบและสิทธิ ในการขึ้นทะเบียน ควรให้สมาคมนายจ้างขึ้นทะเบียนแรงงานร่วมกับนายจ้าง ซึ่งจะเกิดความ สะดวกในการโอนย้ายแรงงานระหว่างนายจ้าง และประการสุดท้าย เพื่อให้การผลักดันแรงงาน ต่างด้าวกลับประเทศต้นทางเมื่อใบอนุญาตทำงานหมดอายุสามารถทำได้จริง รัฐบาลอาจพิจารณา ให้เงินสมทบเป็นอัตราส่วนกับเงินออมของแรงงานต่างด้าว เมื่อมีการนำเงินออมเหล่านั้นไปใช้จ่าย ลงทุนเพื่อพัฒนาบ้านเกิด ดังตัวอย่างประเทศเม็กซิโก และอีกหลายประเทศที่มีโครงการให้เงิน สมทบเงินที่ส่งกลับบ้าน ทั้งนี้ เพื่อช่วยเร่งพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ต้นทางของแรงงานต่างด้าว



### 2.2.3 ต้นทุนผลได้จากการย้ายถิ่นและระยะเวลาคุ้มทุนของการย้ายถิ่น

เนื่องจากงานวิจัยด้านต้นทุนผลได้จากการย้ายถิ่น และระยะเวลาคุ้มทุนของการย้ายถิ่นของแรงงานต่างด้าวในประเทศไทยยังไม่มีปรากฏ ด้วยเหตุนี้จึงศึกษาต้นทุนผลได้จากการย้ายถิ่นและระยะเวลาคุ้มทุนของการย้ายถิ่น กรณีแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศเพื่อเป็นพื้นฐานในการนำไปประยุกต์ใช้ในการวิจัยต่อไป

**Chuta Manusphaibool (2001)** วิเคราะห์ต้นทุนและผลได้ของการย้ายถิ่นของแรงงานไทยที่เคยไปทำงานใน 4 ประเทศ ได้แก่ ญี่ปุ่น มาเลเซีย สิงคโปร์ และไต้หวัน จากกลุ่มตัวอย่าง 461 คนที่ทำการสำรวจเมื่อปี 1999 เพื่อคำนวณต้นทุนเอกชนและผลได้เอกชนอันเกิดจากการย้ายถิ่น โดยต้นทุนของการย้ายถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ต้นทุนคงที่เฉลี่ยจากกระบวนการย้ายถิ่น ประกอบด้วยค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าใช้จ่ายในการทำวีซ่า ค่านายหน้า เป็นต้น และต้นทุนเฉลี่ยที่ประเทศปลายทาง สำหรับผลได้จากการย้ายถิ่น คือ ค่าจ้างประจำเฉลี่ยต่อเดือน และรายได้จากการทำงานล่วงเวลา จากข้อมูล Cross-section Data ที่ได้จากการสำรวจมาคำนวณกระแสต้นทุนผลได้ของการย้ายถิ่นในช่วงระยะเวลา 5 ปี พบว่า ผลได้สุทธิของแรงงานย้ายถิ่นมีค่าเป็นบวก สำหรับผู้ย้ายถิ่นไปญี่ปุ่นและมาเลเซีย คือได้รับผลตอบแทนสุทธิ 53,787 และ 7,287 บาท ตามลำดับ ในขณะที่ต้นทุนของแรงงานย้ายถิ่นในประเทศไต้หวันและสิงคโปร์ เกินกว่าผลได้จำนวน 20,299 และ 45,129 บาทต่อปี ตามลำดับ ซึ่งความไม่คุ้มทุนจากการย้ายถิ่นนั้น เกิดจากต้นทุนคงที่อัตราสูงโดยเฉพาะค่านายหน้า ดังนั้นถ้าระยะเวลาของสัญญาการจ้างงานยาวมากขึ้นย่อมทำให้ผลตอบแทนที่จะได้รับก็จะมากขึ้น นอกจากนี้ การพิจารณาผลได้ของสังคมไทยจากการย้ายถิ่นของแรงงานไทย คือ การส่งเงินกลับบ้านผ่านนายหน้า ทำให้มีเงินตราต่างประเทศไหลเข้าแรงงานไทยที่อยู่ทำงานในญี่ปุ่นส่งเงินกลับบ้านเป็นจำนวนสูงที่สุด รองลงมา คือ แรงงานไทยในไต้หวัน สิงคโปร์ และมาเลเซีย ตามลำดับ ผลได้ในรูปอื่นที่ไม่เป็นตัวเงินจะเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในการทำงานในประเทศปลายทาง โดยสรุปแล้วแรงงานไทยส่วนมากที่ไปทำงานในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีความพอใจกับผลที่ได้จากการย้ายถิ่น

**ไตรวุฒิ นพรัตน์ (2542)** ศึกษาต้นทุนและผลตอบแทนของแรงงานไทยที่กำลังจะเดินทางไปทำงานในไต้หวันเป็นครั้งแรกจำนวน 251 ตัวอย่าง เก็บข้อมูลรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการไปทำงานในไต้หวัน เช่น เงินเดือน ค่าล่วงเวลา และรายได้อื่นๆ และค่าใช้จ่ายในการไปทำงานในไต้หวัน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเพื่อการเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการฝึกงาน ค่าตรวจสุขภาพและทดสอบฝีมือแรงงาน เป็นต้น โดยถือว่าเป็นต้นทุนทางตรง ส่วนต้นทุนทางอ้อม หรือต้นทุนค่าเสียโอกาส คือ การสูญเสียรายได้จากการประกอบอาชีพเดิม ทั้งรายได้หลักและรายได้เสริม มาคำนวณมูลค่าปัจจุบันสุทธิ เพื่อหาจุดคุ้มทุนและอัตราผลตอบแทนสุทธิของแรงงาน วิธีคำนวณต้นทุนผลได้

ยังแบ่งเป็น 3 กรณีตามภาระอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาในการชำระเงินกู้ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง คือ กรณีแรก แรงงานกู้เงินจากสถาบันการเงินนอกระบบ กรณีที่สอง แรงงานกู้เงินจากสถาบันการเงินในระบบ กรณีสุดท้าย แรงงานเดินทางด้วยเงินสะสมของตนเอง และยังจำแนกแรงงานตามประเภทงาน คือ พนักงานทั่วไปในโรงงาน ช่างทั่วไป พนักงานขับรถและควบคุมเครื่องจักร กรรมกรหรือแรงงานไร้ฝีมือ และงานบริการ พบว่าแรงงานที่จะเดินทางไปทำงานในไต้หวัน โดยกู้เงินสถาบันการเงินนอกระบบมาเป็นค่าใช้จ่าย มีระยะเวลาค้ำทุ่นที่ยาวนานที่สุดเฉลี่ยประมาณ 18.24 เดือน มูลค่ารายได้สุทธิเฉลี่ย 150,928.07 บาทต่อคน แรงงานที่กู้เงินจากสถาบันการเงินในระบบ มีระยะเวลาค้ำทุ่นเฉลี่ย 12.29 เดือน มีรายได้สุทธิเฉลี่ย 245,997.48 บาทต่อคน ส่วนแรงงานที่เดินทางด้วยเงินสะสมของตนเองมีระยะค้ำทุ่นสั้นที่สุด เนื่องจากไม่มีภาระดอกเบี้ยจ่าย และเป็นกลุ่มที่มีรายได้สุทธิเฉลี่ยสูงที่สุดคือ 249,872.90 บาทต่อคน สำหรับลักษณะงานที่แรงงานไทยไปทำงานในไต้หวันแล้ว มีระยะค้ำทุ่นเร็วและมีรายได้สุทธิสูงสุด คือ งานตำแหน่งช่าง ส่วนแรงงานไร้ฝีมือมีระยะค้ำทุ่นยาวนานที่สุด และมีรายได้สุทธิต่ำที่สุด

การศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนผลได้จากการย้ายถิ่น และระยะเวลาค้ำทุ่นของการย้ายถิ่น ข้างต้น กรณีของแรงงานไทยที่ไปทำงานต่างประเทศ ผลได้สุทธิจากการย้ายถิ่นที่เป็นบวก ทำให้คนงานไทยพอใจในการไปทำงานต่างประเทศ และระยะเวลาของสัญญาจ้างงานยาวนานมากขึ้น ย่อมทำให้ผลตอบแทนที่ได้รับยิ่งเพิ่มขึ้น แรงงานไทยจึงต้องการอยู่ทำงานต่อไปเรื่อยๆ แต่ด้วยกฎระเบียบที่เข้มงวดมากในประเทศปลายทาง ทำให้โอกาสล้นกลับทำงานเกินเวลาเป็นไปได้ยาก นอกจากนี้ งานกรรมกรไร้ฝีมือเป็นลักษณะงานที่มีผลตอบแทนสุทธิค่อนข้างต่ำ และมีระยะค้ำทุ่นยาวนานที่สุด ทำนองเดียวกันกับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย การกำหนดเป็นนโยบายนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือที่ชัดเจน โดยจำกัดจำนวนแรงงานต่างด้าว และระยะเวลาในการอนุญาตให้เข้ามาทำงานที่เหมาะสม ย่อมทำให้การจ้างแรงงานต่างด้าวเกิดประโยชน์ต่อภาวะเศรษฐกิจโดยรวม